

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ; ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos.	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana.	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades.	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital.	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant'Ana do Livramento e Rivera

Letícia Núñez Almeida¹ y Camilo Pereira Carneiro²

Introdução

O presente trabalho se insere na temática das fronteiras internacionais e suas dinâmicas sociais em tempos de isolamento por conta da pandemia de Covid-19 e da disseminação descontrolada da doença. Busca-se analisar alguns fenômenos no encontro do Brasil com o Uruguai, a fim de apresentar possíveis cruzamentos entre a gestão dos Estados nacionais na fronteira formada pelos municípios de Sant'Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai) e as sociabilidades advindas do período de excepcionalidade vivido mundialmente desde 2020³.

Partindo da hipótese de que a presença dos Estados nacionais nas fronteiras entre os dois países cria outras fronteiras, por meio dos mecanismos pelos quais eles operam, o presente artigo pretende evidenciar alguns elementos que caracterizam o distanciamento entre a ficção de fronteira, operada pelo Estado, e a confluência de situações assimétricas e heterogêneas da vida em comum (TODOROV, 2014) dessas localidades. Sant'Ana do Livramento e Rivera são cidades peculiares na sua morfologia, pois convivem com continuidades e discontinuidades entre os países de forma intermitente, causando uma sensação de trânsito permanente por meio de limites que em alguns momentos são rígidos e em outros, permeáveis. Nes-

1 Universidad de la República do Uruguay, Uruguay

2 Observatório das Migrações Internacionais, Brasil

3 As primeiras reflexões sobre esse período foram publicadas em ALMEIDA, L. Sant'Ana do Livramento e Rivera: Isolamento e ilegalismos em tempos de Covid-19. DILEMAS, Rio de Janeiro: Reflexões na Pandemia, 2021. p.1-7. <https://www.reflexpandemia2021.org/texto-110>

se sentido, Albuquerque (2009) entende que as pequenas localidades de fronteira são geralmente vistas como lugares de passagem, caracterizados pela mobilidade do comércio ilegal, de esperança, desigualdade e exclusão social. Os limites imprecisos das zonas de fronteira marcam as identidades tanto dos indivíduos como as étnicas, nacionais etc.

No que tange à realidade das fronteiras platinas, Carneiro e Lemos (2014) afirmam que o Mercosul é atravessado por fronteiras nacionais que constituem espaços que abrigam, em maior ou menor grau, processos de interação entre cidadãos de nacionalidades distintas. Espaços que ora são de conflito, ora podem servir para a construção de novas alianças sociais e identidades políticas e culturais. Corroborando este entendimento, Machado (1998) afirma que ao mesmo tempo em que se apresenta como obstáculo fixo, como fator de separação, a fronteira pode configurar um fator de integração, na medida em que constitui uma zona de interpenetração mútua.

No que tange à zona de fronteira que abrange o norte do Uruguai e o sul do estado brasileiro do Rio Grande do Sul, as seis cidades gêmeas⁴ existentes têm materializado, ao longo das últimas décadas, experiências socioculturais e econômicas compartilhadas que derivaram em uma matriz regional inconfundível e em uma integração de fato. Segundo Grimson (2002), trata-se de uma densa rede de relações interpessoais, comerciais, familiares e oficiais que tem mantido em vigor a cultura das fronteiras, aquela que permite que seus habitantes se adaptem às condições singulares e se articulem, simultaneamente, com mais de um Estado nacional.

É importante ressaltar que entre as dez díades fronteiras do Brasil, a compartilhada com o Uruguai é a mais integrada. Nesse sentido, merece destaque o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais e Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, desenvolvido a partir do Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e Judicial, que estabelece permissão aos habitantes das cidades gêmeas entre Brasil e Uruguai residirem, trabalharem e frequentarem estabelecimentos de ensino e saúde dos dois lados do limite internacional, em uma faixa de até 20 km. Permissão assegurada pelo Documento Especial Fronteiriço, concedido pela Polícia

⁴ Para Machado (2005), cidades gêmeas são adensamentos populacionais cortados pelo limite internacional, seja este seco ou fluvial, articulados ou não por obra de infraestrutura.

Federal do Brasil a uruguaios e pela *Dirección Nacional de Migración* do Uruguai a brasileiros (CARNEIRO; LEMOS, 2014).

Com todas essas características, a fronteira viva de Livramento e Rivera, apelidada pelos seus habitantes de Fronteira da Paz, é o recorte empírico deste trabalho. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, básica, interdisciplinar, sob a ótica da Sociologia e da Geografia, baseada na realização de observação participante entre junho e dezembro de 2020, em um espaço de livre circulação de pessoas, animais e mercadorias. Um espaço onde não existem barreiras físicas, muros, cercas, arames farpados, postos de controle aduaneiro ou algo do gênero; nada faz menção ao fato de se estar atravessando uma linha divisória.

Fronteira da Paz: a cooperação imperfeita, o 'isolamento' e os 'ilegalismos' fronteiriços

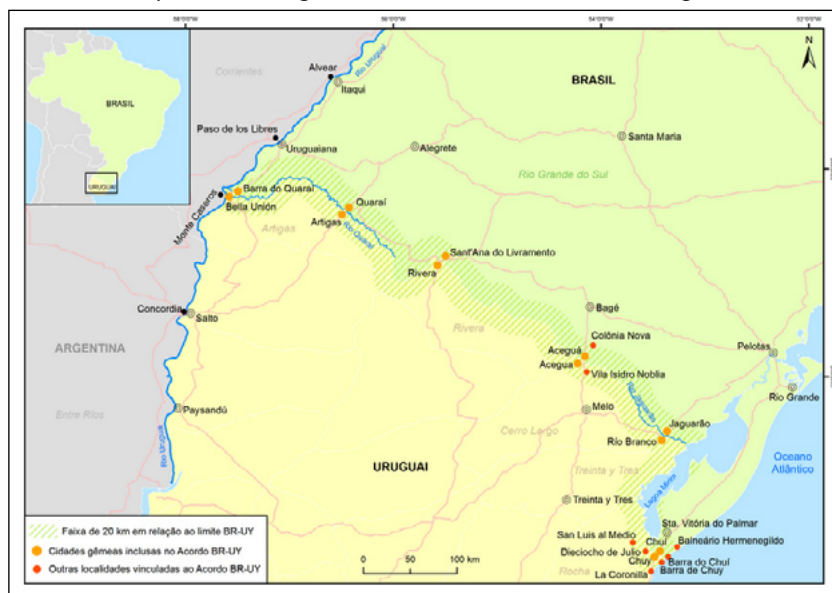
“Fronteira da Paz” é um título muito criticado por movimentos feministas do Brasil e do Uruguai e por pesquisadores que buscam desconstruir a ideia romantizada de um lugar sem violência, onde “os povos” convivem como irmãos. Sant’Ana do Livramento e Rivera são cidades gêmeas, conurbadas, que somam 160 mil habitantes que transitam sem controle aduaneiro ou qualquer tipo de limite físico ou geográfico entre os dois países (COSTA CAS, 2020; ALMEIDA, 2016).

Brasil e Uruguai possuem um histórico de experiências de cooperação fronteiriça que teve início em 1990, com a criação dos Comitês de Fronteira de cidades gêmeas (mapa 1). Em 2002, os dois países chegaram a estabelecer um programa de cooperação e integração binacional pautado nas demandas da população fronteiriça. A iniciativa, denominada Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai surgiu com o objetivo de promover ações bilaterais em benefício dos cidadãos da zona de fronteira. Para Pucci (2010), a fronteira Brasil-Uruguai é a mais porosa e interativa do perímetro terrestre brasileiro e, por esse motivo, suas instituições passam a servir de modelo para outras diádes fronteiriças do Brasil.

Não obstante, apesar da existência de valiosas iniciativas bilaterais de integração entre Brasil e Uruguai, os desafios ao desenvolvimento local transfronteiriço ainda são grandes, sobretudo no tocante às diferenças nas

legislações, que dificultam a circulação de mercadorias, a geração de empregos formais e a prestação de serviços de saúde e educação nas cidades gêmeas.

Mapa 1. Cidades gêmeas e zona de fronteira Brasil-Uruguai



Autor: Camilo Pereira Carneiro (2021). Adaptado de: Lemos (2013).

Na fronteira entre Sant'Ana do Livramento e Rivera, em muitas ocasiões, não é possível saber se se está no lado uruguaio ou no lado brasileiro, tendo em vista que são mais de 9 km de malha urbana compartilhada pelas duas cidades. Entretanto, há um centro comercial, chamado de “a linha”, que todos sabem onde fica, mesmo sem nunca ter havido uma demarcação material e continuada do limite. É onde está o prédio da Receita Federal e da aduana, onde começam as ruas principais dos dois municípios: a Rua dos Andradas e a Avenida Sarandi. Há também *free shops*⁵, barracas de camelôs,

5 Visando o desenvolvimento da fronteira norte, a partir de 1986, o governo uruguaio começou a instituir, em algumas cidades fronteiriças com o Brasil, zonas de *duty free shops*, ou seja, comércio livre de impostos. Seis cidades gêmeas (Chuy, Rio Branco, Acegua, Rivera, Artigas e Bella Unión) possuem *free shops* – áreas exclusivas para consumo de turistas e proibidas para os uruguaios.

trailers vendendo *panchos* de um lado e cachorro-quente do outro, cambistas, vendedores ambulantes, *quinieleros*⁶ etc. Lá, pode-se trocar dinheiro, comprar drogas, bebidas, armas e/ou ares-condicionados sem descer do carro; um atendimento *drive-thru* que funciona dos dois lados dos marcos de fronteira é o ponto de união entre os dois municípios, onde está o Parque Internacional (foto 1), metade brasileiro, metade uruguaio. É um espaço que parece não ser nem brasileiro nem uruguaio; tem um *ethos* próprio construído a partir do encontro entre os países e das duas cidades, formando, assim, diferentes possibilidades de análise, tanto locais como globais.

Fotografia 1. Parque Internacional entre Sant'Ana do Livramento (BR) e Rivera (UR)



Fonte: Arquivo pessoal dos autores (2020).

Essa paisagem, marcada por uma forte integração multifacetada, não ficou imune às medidas de contenção à pandemia da Covid-19. Em virtude do avanço da pandemia no planeta, em 13 de março de 2020, o governo

⁶ Notas Equivale ao jogo do bicho brasileiro.

uruguaio emitiu uma Declaração de Emergência Sanitária, cujo artigo 4 garante ao poder executivo o direito de determinar o fechamento de “[...] *todos aquellos lugares de acceso público que se determinen, así como imponer todo otro tipo de medidas necesarias en materia de higiene sanitaria para evitar aglomeraciones* [...]” (URUGUAI, 2020).

Como medida de combate à pandemida, o governo do Uruguai determinou ainda a proibição do ingresso de brasileiros no país por todos os modais – o acesso só se manteve liberado aos *free shops* da fronteira. Por sua vez, em 22 de março de 2020, o governo brasileiro emitiu a portaria nº 132, fechando a fronteira do Brasil com o Uruguai para estrangeiros vindos do país vizinho (BRASIL, 2020).

Em outubro de 2020, face ao descontrole da pandemia no Brasil, o governo uruguaio passou a intensificar o controle sanitário nos acessos entre Sant’Ana do Livramento e Rivera, sobretudo no microcentro desta última – onde se localizam os *free shops* –, onde militares uruguaio passaram a aferir a temperatura de motoristas. Posteriormente, em 23 de março de 2021, o presidente uruguaio, Luis Lacalle Pou, decretou um conjunto de medidas de combate à pandemia, entre elas o fechamento dos *free shops* na fronteira com o Brasil devido ao aumento do número de casos (URUGUAI, 2021).

Não obstante por mais que os presidentes Jair Bolsonaro e Luis Lacalle Pou tenham manifestado a intenção de fechar as fronteiras para diminuir a circulação de pessoas e do novo coronavírus, materialmente esse isolamento é inviável. Ao mesmo tempo que os Estados se colocavam com discursos rígidos em relação às fronteiras, o que se via no cotidiano era um aumento exponencial de turistas brasileiros indo até a fronteira para comprar produtos a fim de revendê-los no Brasil, com centenas de ônibus desembarcando no Uruguai. O contrário também ocorria: uruguaio lotando os estabelecimentos brasileiros, comprando mercadorias como alimentos e produtos domésticos em geral para revender em pequenos estabelecimentos, ou então para consumo próprio. Nos primeiros meses da pandemia, foram inaugurados pelo menos dois grandes supermercados em Sant’Ana do Livramento; além disso, as fervorosas campanhas para as eleições municipais causavam a aglomeração de pessoas em caminhadas e eventos festivos⁷.

7 A única candidatura que respeitou os protocolos foi a do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), do candidato a prefeito Renatho Costa.

Os anúncios oficiais por parte dos presidentes de ambos os países se transformaram em motivo de piada para a população. As práticas políticas do prefeito brasileiro e *dointendente* uruguaio de ambas cidades também, ao que parece, revelaram o que sempre foi vivido nessa e em muitas fronteiras brasileiras: um descompasso entre a gestão dos Estados em âmbito nacional e as dinâmicas locais vividas no cotidiano dos fronteiriços, evidenciando o que pode ser chamado de uma gestão de ilegalismos, no sentido proposto por Foucault (2007), criados emergencialmente e gerenciados por uma conjuntura política no nível local e global. Nesse contexto, discursos de necessidade de isolamento da população e da respectiva punição a determinadas condutas foram implementados a partir de uma economia de interesses políticos. As escolas fecharam e os comércios fora do circuito turístico tiveram restrições e protocolos, mas os candidatos às prefeituras dos dois lados causaram aglomerações em campanhas políticas, os *free shops* seguiram vendendo ainda mais que antes, os defensores do governo Bolsonaro fizeram manifestações nas ruas promovendo o uso de vermífugos e pedindo o fim da democracia... Diante desse quadro inacreditável, como funciona essa gestão? Será apenas uma nova nuance das práticas que sempre existiram?

Segundo Foucault (Ibid.), a economia dos ilegalismos se reestruturou com o desenvolvimento da sociedade capitalista, quando os ilegalismos dos bens foram separados dos ilegalismos dos direitos. Os primeiros se caracterizam pelo roubo de propriedades e afins, e terão como contrapartida os julgamentos dos tribunais ordinários e seus castigos – são os ilegalismos mais acessíveis às classes populares. Já os segundos, os ilegalismos dos direitos, reservados à burguesia e mais tolerados pelos Estados nos espaços fronteiriços, são as fraudes, evasões fiscais, operações fiscais irregulares – para estes, as contrapartidas são as transações, as acomodações, as multas atenuadas etc. Nas palavras de Foucault,

à burguesia, então, se reservará a ilegalidade dos direitos: a possibilidade de desviar seus próprios regulamentos e suas próprias leis; de fazer funcionar todo um imenso setor da circulação econômica por um jogo que se desenrola nas margens da legislação – margens previstas por seus silêncios ou liberadas por uma tolerância de fato (Idem, *ibid.*, p. 84).

Nessa economia de ilegalismos, um mesmo contexto pode ser gerenciado de diferentes formas, nas quais as escalas são modificadas de acordo com os interesses políticos em jogo no exercício do poder disciplinar, que tem como complemento a lei e a soberania. Esses poderes, exercidos na forma de disciplina, segundo Foucault (2012), não se limitam à lei soberana, mas criam mecânicas de poder heterogêneas, aparelhos que produzem saber e conhecimento. Na fronteira de Sant'Ana do Livramento e Rivera, os mecanismos disciplinares revelam-se na gestão local de ambos os países, que estabelecem um conjunto de tolerâncias dos quais a soberania e seus sistemas de direito são parte. Por exemplo, a restrição do número de passageiros nos transportes públicos sem haver o aumento da frota de ônibus, o fechamento de serviços públicos, como o atendimento a aposentados e imigrantes, e o Poder Judiciário, além do fechamento de creches e escolas públicas sem haver um plano de aprendizagem e sem suporte aos professores. Enquanto isso, o comércio dos grandes empreendimentos transnacionais explodiram na fronteira, com o discurso de que os funcionários não poderiam perder os seus empregos.

Tal situação foi incorporada ao discurso dos gestores de ambos os lados do limite internacional, argumentando a preocupação com o possível desemprego da população. Esse era um tema, na perspectiva proposta por Foucault (2007), de ilegalismos de bens, que demandava uma resposta urgente do Estado em diferentes níveis, sob a alegação de que o comércio de importados é o que traz dinheiro para ambas as cidades.

Entende-se que o poder disciplinar desloca as concepções de ilegalismos de acordo com a utilidade do castigo, tendo em vista que este, como defende Foucault (Idem), não se destina a suprimir as infrações, mas sim a distingui-las, distribuí-las e utilizá-las, objetivando organizar a transgressão das leis disciplinarmente. No caso do comércio internacional institucionalizado, como os *free shops*, não faria sentido eles serem punidos pela prática de ilegalismos de direito, por estes serem negociáveis historicamente junto dos agentes estatais em todos os níveis. A estratégia, então, foi acomodar a transgressão das leis e adequá-la a um conjunto de procedimentos centrados nos pequenos comerciantes, nos profissionais liberais, nos trabalhadores informais, na precarização do trabalho dos motoboys, nas necessidades jurídicas dos imigrantes que ficaram sem seus

documentos, esperando na fila on-line para agendamento, etc. A operação de diferenciação se dá em favor de um grupo e funciona. Ao terem seus objetivos alcançados, os partidos políticos e os candidatos a prefeito retomaram o *status*; o que estava por trás, o problema da falta de respeito aos protocolos, deixou de ser figura, para continuar nos bastidores, como acontece nos *free shops* em Rivera. Ali, os ilegalismos estão em outro patamar, com aroma de perfume francês; são protegidos pela “estratégia global de ilegalidades”. Nas palavras de Foucault,

e se podemos falar de uma justiça não é só porque a própria lei ou a maneira de aplicá-la servem aos interesses de uma classe, é porque toda a gestão diferencial das ilegalidades por intermédio da penalidade faz parte desses mecanismos de dominação. Os castigos legais devem ser recolocados numa estratégia global das ilegalidades. (Idem, *ibid.*, p.258).

Nesse contexto, depois das eleições, das festas e comemorações sem máscara e sem distanciamento físico, a falta de divulgação dos números de casos e da realização de testes de Covid-19 surtiu o efeito óbvio e esperado: os casos aumentaram em uma onda incontrolável, em ambos os países. Hospitais lotados dos dois lados da fronteira, CTIs sem camas suficientes para pacientes com Covid-19, servidores da saúde infectados, aumento das mortes. Foram retomados os discursos dos prefeitos de ambos os lados no sentido de criar mecanismos de controle da pandemia nas duas cidades, como, por exemplo, novos decretos contra aglomerações em espaços públicos e privados. Ou seja, depois das atividades festivas das eleições, as autoridades políticas começaram a pedir à população que ‘ficasse em casa’, inutilmente, claro – especialmente quando os presidentes de ambos os países estavam se divertindo nas praias, postando fotos em grupos de amigos e nas redes sociais etc. Era a confirmação de um movimento negacionista que se estabeleceu fortemente nos dois países, contrariando e negligenciando todas as previsões científicas de que a tendência ao aumento do número de casos era inquestionável e se fazia urgente a adoção de políticas de isolamento radical. E, ainda, que o sistema de saúde de ambos entraria em colapso, não daria conta do número de casos, não haveria leitos, medicamentos e profissionais da saúde disponíveis.

Em fevereiro e março de 2021 as indicações científicas de ambos os países se confirmaram e os níveis de contágio e mortes explodiram, impedindo a abertura das redes públicas de ensino e as aulas presenciais nas universidades. O comércio passou por períodos de *lockdown* nas cidades de fronteira, o que não impediu que pessoas fossem às ruas fazer carreatas e aglomerações reinvidicando: a volta da ditadura militar liderada pelo Bolsonaro; a extinção das instituições públicas como o Supremo Tribunal Federal; o uso indiscriminado de vermífagos como a Cloroquina; a luta contra as vacinas chinesas; entre outras pautas inacreditáveis. Nesse contexto, surpreendendo a todos, o presidente uruguaio Lacalle Pau foi à Brasília, em 2 de fevereiro de 2021 – em um dos momentos mais graves da pandemia no Brasil –, fazer uma visita a Bolsonaro, para tratar, presencialmente, no meio da maior crise sanitária da história, da re-estruturação do Mercosul para o desenvolvimento comercial da região. Segundo a pauta divulgada na imprensa⁸, o combate à Covid-19 não foi abordado, assim como a situação das fronteiras entre o Brasil e o Uruguai, as vacinas para os cidadãos fronteiriços etc. Abaixo (foto 2), o registro de ato diplomático, da única visita de um presidente estrangeiro ao Brasil no período de pandemia, onde ambos não usam máscaras.

No tocante aos números da pandemia, em 26 de maio de 2021, o Brasil (212 milhões de habitantes) ultrapassava 454 mil mortes decorrentes da Covid-19 com mais de 16 milhões de infectados. Por sua vez, na mesma data, o estado fronteiriço com o Uruguai, o Rio Grande do Sul (população estimada de 11,4 milhões), registrava 1 milhão de casos positivos para Covid-19 e 27.756 óbitos, sendo que a vacinação no estado ultrapassava a marca de 3 milhões de pessoas – 3.008.465 com pelo menos uma dose aplicada (26,5% da população) e 1,41 milhão de pessoas tendo recebido ambas as doses (12,4% da população) (G1, 2021).

Cabe ressaltar que o Uruguai, que possui 3,4 milhões de habitantes, contabilizava 271.859 casos de Covid-19 e 3.973 óbitos decorrentes da doença em 26 de maio de 2021. (DW, 2021). O país começou sua campanha de vacinação tardiamente, em 1º de março de 2021, no entanto, em 25 de maio de 2021 já havia vacinado com a primeira dose 1.618.128 habitantes (46,7% da população) e imunizado totalmente mais de 983

⁸ Mais informações no link: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-brasil-bolsonario>. Acesso em 27 de maio de 2021.

mil pessoas (28,4% da população) (OUR WORLD IN DATA, 2021). Enquanto o país avançava rapidamente na imunização de seus habitantes (o governo planejava vacinar cerca de 70% dos habitantes até o fim do primeiro semestre de 2021), a campanha de vacinação começou a incluir os habitantes das regiões de fronteira residentes no Brasil, mas com trabalho no Uruguai. Nesse sentido, os cidadãos *doble chapa* foram beneficiados – brasileiros com mais de 18 anos, com cidadania uruguaia, também passaram a ser imunizados contra o novo coronavírus no Uruguai, sem que fosse necessário ser profissional de saúde ou fazer parte de algum outro grupo prioritário (BBC, 2021).

Fotografia 2. Lacalle Pou em visita a Bolsonaro, em fevereiro de 2021



Fonte: Marcos Corrêa, 2021.

A disparidade nos números da pandemia no Brasil (segundo país com mais mortes por Covid-19 entre os 193 membros da ONU) e no Uruguai passou a se refletir nas medidas de combate à Covid-19 direcionadas à fronteira. Em meio à imposição do distanciamento social e de restrições de locomoção no espaço transfronteiriço, as diferenças de classe passaram a ser evidenciadas e comportamentos ligados à xenofobia e ao racismo foram aguçados.

No lado uruguaio, os privilégios gerados pelas zonas francas sempre foram usufruídos pelas classes dominantes. Entretanto, evidencia-se uma repugnância maior das elites brasileiras e uruguaias a determinados tipos de atividades de populações que sobrevivem das fronteiras. Há uma diferença na forma como a própria população articula esse conjunto de tolerâncias e do significado que as práticas de trocas fronteiriças têm para cada país. Acredita-se que por trás da ficção de uma comunidade de fronteira, romântica, existem, sim, racismos e xenofobias escondidas, que podem ser observados em situações como a que se está vivendo com a *cuarentena*.

Por exemplo, Sant’Ana do Livramento é uma das cidades com grande número de grupos sociais que ostentam princípios antidemocráticos e negacionistas no Brasil, mas Rivera não é apenas “uma a mais” no caso uruguaio, mas o principal foco de contágio no interior do Uruguai, gerando uma onda de piadas xenofóbicas e dando a entender que os riverenses não eram uruguaios e estavam contaminados porque eram “como” os brasileiros. Nas palavras do jornalista Edison Campiglia: “A lo mejor lo que podríamos hacer / porque matarlos la verdad que queda feo / es aceptar que no lo podemos criar/ y declararlos territorio brasileiro/ y ya está; quedátelo Brasil / no te hagas más el gil/ si siempre fueron tuyos” (TVSHOW, 07/06/2020). Tal evento causou mal-estar entre políticos departamentais e nacionais e a reação imediata de mídias locais e de cientistas sociais de diversas áreas, que evidenciaram a gravidade de se tratar a xenofobia com naturalidade, como ensina Uriarte (2020, p. 2):

*El problema de Rivera y sus habitantes, no entonces es el de la proximidad con el foco del otro lado de la frontera ni la necropolítica sanitaria del país vecino. La dificultad para contener el contagio no está en los problemas de parar una economía común o clausurar una frontera en constante circulación. No es la proximidad con Brasil, sino el hecho de que los riverenses son en sí mismos ese país desmerecido, infectado y desgobernado. Según se los describe, son brasileños... o vaya a saber que otra cosa ... ¿parecen africanos por su color de piel?*²¹⁰

9 “O que poderíamos fazer - porque matar-os seria feio - é aceitá-los como território brasileiro, é isso, fica com eles Brasil, não te faz de desentendido, se sempre foram teus”. (Tradução livre).

10 O problema de Rivera e de seus habitantes não é a proximidade entre os dois países, nem a necropolítica sanitária do país vizinho. A dificuldade para conter o contágio não está nos problemas de

A fronteira aparece claramente entre o “nós” uruguaio e “eles” fronteiriços, ou entre o “nós” que não precisamos fazer isolamento e tomamos vermífugo e os demais que estão em isolamento porque não são “como nós”, são “maricas”, como salientou Bolsonaro de forma homofóbica em redes sociais. Do lado uruguaio, o presidente, além de mostrar fotos na praia com amigos e praticando surf, fechou a fronteira entre Rivera e o resto do Uruguai, para que os casos da zona de fronteira não ingressassem no país. De avião, com conexão aos aeroportos Carrasco e de *Punta del Este*, não parecia haver problemas, seguiam abertas essas fronteiras.

Considerações finais

Observa-se que, durante a pandemia de Covid-19, os discursos dos Estados, brasileiro e uruguaio, e dos governantes locais têm seguido uma mesma linha ideológica de gestão dos ilegalismos, de acordo com os interesses econômicos e políticos da conjuntura em que se vive. Observa-se também uma tradição xenofóbica, em que as fronteiras, por um lado, são idealizadas na teoria romântica das canções e do encontro de bandeiras, mas, por outro, fronteiriços aparecem como um “povo que não tem virtude, acaba por ser escravo” no hino do Rio Grande do Sul, fazendo referência à população de etnia negra da região. Além do mais, existem classes de fronteiriços: os que acham lindo estudar em um país vizinho, mas têm horror aos vendedores ambulantes, aos trailers de comida barata, aos imigrantes que circulam pelo centro, às lojas dos palestinos etc. Mas gostam das mercadorias importadas dos *free shops*, que, por sua vez, também são de imigrantes, mas ricos, milionários desconhecidos que ganham fortunas evadindo impostos e trazendo mercadorias da China.

Tanto no discurso dos brasileiros que não querem os turistas de fora comprando ares-condicionados na fronteira, quanto no discurso da elite representada por Lacalle Pou, é evidente que seria melhor que o outro, o

para uma economia em comum ou fechar uma fronteira em constante circulação. Não é a proximidade com o Brasil e sim o fato de que os riverenses são em si mesmos esse país desmerecido, infectado e desgovernado. Como os descrevem, são brasileiros ou vá saber o quê, parecem africanos pela cor de sua pele? (Tradução livre).

estrangeiro, não existisse, pois não faz parte de sua identidade. Sobre essas fronteiras em torno do conceito de xenofobia, defende Uriarte (2020) que se trata de uma questão de pertencimento nacional, mas não dirigida somente aos estrangeiros; trata-se de uma forma mais sutil de exclusão.

Quando do término deste artigo, ambos os países se encontravam em situação de calamidade absoluta, com índices de contágio e mortalidade entre os maiores do mundo, os sistemas de saúde de ambos os países em condição de saturação, os profissionais da saúde exauridos, doentes, sem descanso, sem trégua, sem apoio dos governos. No Uruguai, o presidente discursava a favor da importância do isolamento social e de medidas restritivas, mas na prática cortava auxílios aos necessitados e promovia aglomerações em eventos políticos, como velórios de autoridades e festas militares. Do lado brasileiro, a paisagem era a pior imaginável, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar e descobrir os responsáveis diretos pelo genocídio da população brasileira, os quais: não investiram na aquisição de vacinas em 2020; compraram e promoveram o uso de medicamentos sem comprovação científica; se negaram a adquirir oxigênio para hospitais públicos em estados no norte do Brasil como o Amazonas¹¹; atacaram e sabotaram o *lockdown* e o distanciamento social; e incentivaram medidas a favor do contágio em massa e o não uso de máscaras.

Referências

- AGENCIAS. (2021). *Uruguay suma 3.979 casos nuevos y 51 fallecimientos por la covid-19*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/vida/20210526/7482211/uruguay-suma-3-979-casos-nuevos-51-fallecimientos-covid-19.html>
- Albuquerque, L. (2009). Olhares e narrativas de fronteiras: imagens dos limites territoriais e simbólicos do Brasil. *Revista de Ciências Sociais (RCS)*, v. 40, p. 20–30.

11 Os hospitais do estado brasileiro do Amazonas receberam doação e auxílio do Governo da Venezuela, Nicolás Maduro, que enviou cargas de oxigênio em caminhões, estratégia que salvou incontáveis vidas que agonizavam nas portas dos hospitais, que esperavam por iniciativas do Ministério da Saúde brasileiro.

- Almeida, L. N. (2016). *O estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: Um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'Ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*.
- Bardesio, M. (2020). *Autoridades de Rivera molestas con La mesa de los galanes por chiste "xenófobo" de Edison Campiglia*. El País Uruguay. <https://www.tvshow.com.uy/personajes/autoridades-rivera-molestos-mesa-galanes-burla-xenofoba-edinson-campiglia.html>
- BBC News Brasil. (2021, April 4). Jovens cruzam fronteira com Uruguai por vacina contra covid-19: "No Brasil, ia demorar muito." *BBC*. Disponível (on-line) em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56604533>
- Carneiro, C. P., & de Oliveira Lemos, B. (2014). *Brasil e Mercosul: iniciativas de cooperação fronteiriça*. ACTA Geográfica, Boa Vista, Ed. Esp. Geografia Política e Geopolítica. p. 203-219. Disponível (on-line) em: <https://revista.ufr.br/actageo/article/view/2448>
- Corrêa, M. (2021). *Encontro de Jair Bolsonaro com Luis Alberto Lacalle Pou, Presidente do Uruguai*. Disponível (on-line) em: <https://fotospublicas.com/encontro-com-luis-alberto-lacalle-pou-presidente-do-uruguai/>
- Costa, C. (2020). Se é fronteira da paz, não é para elas: Violência contra mulheres e meninas em Santana do Livramento/BR e Rivera/UY. *COVID-19 Data Explorer*. (n.d.). Our World in Data. Disponível (on-line) em: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>
- Decreto N° 93/020. (n.d.). Declaracion de Estado de Emergencia Nacional Sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus Covid-19 (Coronavirus). Disponível (on-line) em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>.
- Foucault, M. (2007). Vigiar e punir. Petrópolis: Vozes.
- Grimson, A. (2002). El otro lado del río. Buenos Aires: Eudeba.
- Imprensa Nacional. (2020). Portaria nº 132. Brasília, 22 março 2020. Disponível (on-line) em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-132-de-22-de-marco-de-2020-249098650>
- Lemos, Bruno de Oliveira. (2013). A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do

- Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS. Disponível (on-line) em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/76852>
- Osorio Machado, L. (1998). *Limites, fronteiras e redes*. STROHAECKER, Tânia et al (org.). Fronteiras e espaço global. Porto Alegre: AGB. p. 41-49.
- Osorio Machado, L. (2005). Estado, territorialidade e redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. SILVEIRA, Maria Laura (org.). Continente em chamas: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 243-284.
- Presidente Lacalle Pou anunció un conjunto de medidas para disminuir la movilidad y el ritmo de contagios de COVID-19.* (2021). Gub. Uy. https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2021/noticias/AH_500/Medidas%2023032021.pdf
- Pucci, A. (2010). O Estatuto da fronteira Brasil-Uruguai. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- RS tem mais 132 mortes por Covid; total chega a 27.756 óbitos.* (2021). G1. Disponível (on-line) em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/05/26/rs-tem-mais-132-mortes-por-covid-total-chega-a-27756-obitos.ghtml>
- Todorov, T. (2014). A vida em comum: Ensaio de antropologia geral. São Paulo: Editora Unesp.
- Uriarte, P. (2020). No te podemos criar”. Zur. Disponível (on-line) em: <https://zur.uy/no-te-podemos-criar/>