

AS REGIÕES DE FRONTEIRA COMO LABORATÓRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL

Walter Antonio Desiderá Neto¹
Bruna Penha²

1 INTRODUÇÃO

Em março de 2016, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou 25 anos de existência. Desde sua criação, o bloco econômico passou por importantes altos e baixos, tendo sido relançado algumas vezes, formal e informalmente. No início, os objetivos da integração regional restringiam-se mais ao campo econômico-comercial, e o cronograma de medidas tomadas voltava-se bastante a aspectos aduaneiros. Posteriormente, em função de crises cambiais e financeiras, nos anos 2000, decidiu-se pelo avanço do processo sobre novas dimensões: social, política, participativa e distributiva. Recentemente, com o impasse no sistema multilateral global de comércio, os países da região parecem estar buscando um resgate dos objetivos iniciais, na procura por sanar imperfeições da área de livre-comércio e da união aduaneira e ampliar o relacionamento comercial externo do bloco.

No que se refere ao desenvolvimento e à integração da faixa de fronteira dos países do Mercosul, algumas decisões tomadas no âmbito do processo regional acabaram dedicando-se exclusivamente a essa tarefa ao longo desses anos. Do ponto de vista do escopo temático, essas iniciativas de certa forma acompanharam as dinâmicas predominantes no contexto da integração como um todo. Nesse sentido, durante o chamado “período de transição” (1991-1994), no qual o mercado comum deveria ter sido completamente formatado, a principal medida relacionada à fronteira consistiu no Acordo de Recife – Decisão nº 05/93 do Conselho do Mercado Comum (CMC) –, que versa a respeito do controle aduaneiro integrado nas passagens de fronteira, tendo como principal função organizar a fiscalização e a arrecadação tributária. Portanto, nota-se que a fronteira aparece pensada no contexto das trocas comerciais.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

Nos anos seguintes, a lógica livre-cambista permaneceu influente. O tema da fronteira veio reaparecer novamente no chamado Programa de Assunção (Decisão CMC 02/99),³ o qual está relacionado com medidas para a simplificação operacional e dos trâmites de comércio exterior e de fronteira. Nesse acordo são listadas diversas atividades a serem efetuadas para a melhoria dos postos de controle integrado, dando seguimento, portanto, a uma visão da fronteira como ponto de passagem de bens.

Ao final dos anos 1990, com a relativa paralisia pela qual passava o bloco, em função da crise econômica no Brasil e da crise política e econômica iniciada na Argentina, abriu-se espaço para a edição de algumas decisões mais voltadas para o campo político na integração regional. São emblemáticos o Protocolo de Ushuaia, em 1998, que criou o compromisso institucional democrático, e a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, em 1999. Nesse contexto, do ponto de vista das fronteiras, a conjuntura favoreceu a celebração do Acordo sobre Trânsito Vicinal entre os Estados-Partes do Mercosul, promovido em 1999 pela Reunião de Ministros do Interior (RMI) do CMC. Esse acordo avança sobre a questão da livre circulação de pessoas em cidades gêmeas, dando início a uma ampliação da visão a respeito do tratamento da integração fronteiriça.

Em 2002, essa tendência de expansão se consolidaria com a criação do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (Gahif), vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC). Coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e integrado aos órgãos técnicos responsáveis pelos temas relacionados à agenda, o Gahif tinha⁴ como objetivo criar instrumentos normativos, ou outros cursos, que promovessem a integração das comunidades fronteiriças, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida dessas populações sem prejuízo para os regimes nacionais ou os negociados entre dois ou três Estados-partes.

A partir de 2003, como consequência do Consenso de Buenos Aires, os objetivos da integração como um todo expandiram-se, atingindo novas dimensões. Do ponto de vista das fronteiras, percebe-se, nessa fase, um crescimento no número de decisões que, mesmo não sendo direcionadas exclusivamente para essas regiões, tiveram impacto cada vez maior sobre a vida da população desse território – apresentando um escopo temático mais extenso e acompanhando a dinâmica geral adquirida pelo processo regional.

Das decisões que primeiro tangenciaram e depois ganharam relevância no impulso do tema das fronteiras na agenda do bloco, destacou-se, nesse período,

3. Em 1998, a Decisão CMC 20/98 encomendou aos quatro países estudos individuais que identificassem procedimentos administrativos e operacionais de comércio exterior que redundassem em barreiras às trocas na região. Uma vez identificadas, os países deveriam propor medidas para eliminá-las. As negociações em torno desses estudos resultaram no Programa de Assunção.

4. Está sendo transformado em um novo Subgrupo de Trabalho (SGT), vinculado ao GMC, o SGT nº 13 – Integração Fronteiriça.

a criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)⁵ e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), ambos em 2004. Com relação ao FCCR, sua primeira reunião foi realizada em 2007, quando foi proposto seu regulamento e foi criado, entre outros, o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (GTIF) – incorporando para si a função de estabelecer um fluxo formal de colocação de demandas das entidades subnacionais de fronteiras perante os governos centrais, e ao longo dos anos, o tema tornou-se um dos principais eixos de ação do fórum.⁶ Por iniciativa do GTIF, contando inclusive com a cooperação técnica das agências da Espanha e da Itália, foram executados projetos para a melhoria das capacidades de gestão dos governos locais de fronteira.

Em 2012, um amplo plano de ação foi aprovado pelo FCCR, estabelecendo metas e prazos para o biênio 2013-2014. O eixo integração fronteiriça foi dividido em seis conjuntos de iniciativas denominados macroatividades, conforme a seguir:

- articulação da cooperação entre atores locais subnacionais nas fronteiras;
- formulação de uma legislação fronteiriça;
- reativação do GTIF;
- articulação com o Focem;
- monitoramento e avaliação da governança fronteiriça; e
- políticas públicas conjuntas.

Cada conjunto contém uma lista de ações específicas a serem executadas que envolvem diferentes áreas, como educação, saúde, processo legislativo, integração produtiva, política de crédito e segurança. Após uma pausa para a avaliação dos resultados, em 2015, um novo plano foi editado para o biênio 2016-2017, dando seguimento aos trabalhos.

O Focem, por sua vez, é um fundo para o financiamento de projetos que promovam a redução das assimetrias entre os países do Mercosul. Ele é composto por quatro programas temáticos: convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade, coesão social e estrutura institucional. O seu capital é integralizado exclusivamente por aportes realizados pelos países do bloco, totalizando anualmente

5. O FCCR substituiu a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (Remi), ambos subordinados ao GMC. Eles diferenciam-se porque a Remi havia sido criada em 2000 por pressão da Rede Mercocidades, a qual fora fundada espontaneamente por iniciativa de algumas cidades do bloco, com o objetivo de ganhar voz no processo regional, revelando um processo que tramitou de baixo para cima, enquanto o FCCR passou a contar com a representação de estados, províncias e departamentos, além dos municípios e das intendências. Dessa forma, houve uma ascensão desse tema na estrutura institucional do Mercosul, provendo alguma capacidade a entidades subnacionais para exporem suas demandas e influenciarem o processo de integração.

6. Além da integração fronteiriça, consolidaram-se também como eixos prioritários do FCCR a integração produtiva e a construção de uma cidadania regional.

o montante de US\$ 100 milhões. Os sócios maiores aportam a maior parte dos recursos, enquanto os menores recebem a maior parte, com o objetivo de transferir recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas.

A Decisão CMC 18/05, que estabelece o funcionamento do Focem, é explícita em seu art. 3º, ao definir que os projetos vinculados aos programas de convergência estrutural e coesão social devem ser prioritariamente direcionados para as regiões de fronteira, com o objetivo principal de melhorar a conectividade da infraestrutura de transportes e contribuir para elevar a qualidade de vida da população dessas regiões, combatendo a pobreza e o desemprego. Dessa forma, o Focem também acabou se tornando um instrumento de potencial importância para a melhoria da integração fronteiriça. É o caso, por exemplo, do Projeto nº 10/07, implantado pelo Uruguai em suas fronteiras com a Argentina e o Brasil, que teve como objetivo fortalecer as comunidades locais com projetos de economia social, fornecendo apoio técnico a microempresas, preferencialmente as de natureza associativa.

Diante desse contexto, o objetivo deste capítulo é colocar em discussão o papel da fronteira como laboratório da integração regional, entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, no qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercute com mais intensidade.

O trabalho está dividido em quatro seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na seção 2 apresenta-se uma revisão dos conceitos acerca do tema fronteira e descrevem-se aspectos da convivência entre os povos de regiões fronteiriças, a fim de trazer à tona como a fronteira caracteriza-se como um lugar de relações complexas, as quais geram demandas relevantes para o processo de integração e para o desenvolvimento regional. Na seção 3, tomando uma amostra definida de iniciativas de diferentes dimensões temáticas da integração como base, analisa-se a maneira como elas podem ter um impacto diferenciado sobre o cotidiano transfronteiriço. Por último, na seção 4, alguns apontamentos finais buscam concluir o conjunto de ideias apresentadas, sem ter, contudo, o objetivo de esgotar a discussão.

2 A CONVIVÊNCIA TRANSFRONTEIRIÇA

No Brasil, a faixa de fronteira é composta por 588 municípios, os quais estão distribuídos em onze estados e têm, no total, cerca de 10 milhões de habitantes. Em geral, seus níveis de desenvolvimento socioeconômico são inferiores à média nacional (ver capítulo 3 deste livro). Essa situação de assimetria interna não é muito diferente na Argentina, no Uruguai e na Venezuela, onde os principais centros urbanos são suas capitais, cidades com vocação litorânea. O caso discrepante é do Paraguai, país que não tem saída para o mar e cuja principal cidade, a capital, Assunção, localiza-se na fronteira com a Argentina.

Entre as cidades fronteiriças brasileiras, 26 são cidades gêmeas, das quais seis são conurbadas (Bento, 2015). As cidades gêmeas conurbadas são aquelas em que a fronteira não é física (montanha, rio), mas uma linha imaginária, geralmente traçada por uma rua. A linha que as divide, mesmo que seja politicamente bem demarcada, é móvel e borrada pela movimentação de bens e pessoas.

Existe uma distinção conceitual entre linha, faixa e região de fronteira. As duas primeiras dizem respeito à caracterização jurídica da fronteira. Linha de fronteira é a demarcação do limite entre dois países; e faixa de fronteira, a demarcação interna de até onde se considera próximo da linha de fronteira (no Brasil, são 150 km de distância da linha para dentro), respectivamente. A região de fronteira, por seu turno, refere-se às realidades social, econômica, cultural e administrativa da faixa de fronteira.

A concepção de território, em sua versão mais simples, refere-se às dimensões jurídica e administrativa de áreas geograficamente delimitadas. Nessa perspectiva, o território está relacionado aos processos de controle, de dominação e/ou de apropriação dos espaços físicos por agentes públicos e privados. Ele pode ser transformado por meio de práticas e significações dos espaços ocupados pelas comunidades. A esfera social da territorialidade corresponde, em certa medida, à reprodução de uma formação socioeconômica concretizada em relações de trabalho, na produção, na distribuição, na troca e no consumo de bens e serviços em um mercado regional.

Como mencionado anteriormente, nas decisões e nos acordos do Mercosul, a fronteira era inicialmente pensada no contexto das trocas comerciais. O convívio transfronteiriço, entretanto, é bastante complexo e não se restringe aos seus aspectos econômicos e aduaneiros, na medida em que também corresponde à esfera da vida cotidiana e estende-se àquilo que diz respeito às relações interpessoais, como, por exemplo, relações trabalhistas, de amizade e de casamento, as quais envolvem diversas questões como as de gênero, os direitos das crianças e dos adolescentes e os direitos laborais.

Em regiões de fronteira, essa esfera social define-se ao mesmo tempo como nacional e internacional. Além disso, esse espaço social de interação nas margens das fronteiras internacionais configura uma transfronteira, em que há uma dinâmica social translocal nas relações entre as populações fronteiriças, as quais, por vezes, driblam os mecanismos de controle das burocracias nacionais (Marcano, 1996).

Na fronteira do Brasil com o Paraguai, por exemplo, as cidades gêmeas Ponta Porã (Mato Grosso do Sul, Brasil) e Pedro Juan Caballero (Amambay, Paraguai) são simbolicamente separadas e fisicamente unidas pela avenida Internacional. Os centros de cada uma das cidades cresceram em torno dessa avenida, onde as trocas comerciais, as interações e o fluxo de pessoas são intensos. Os imigrantes

paraguaios que moram em Ponta Porá identificam-se como “brasiguaios”, mas, nesse caso, o termo não se refere aos camponeses brasileiros que imigraram para o Paraguai durante a ditadura de Alfredo Stroessner. Foi revelado, por meio de pesquisa etnográfica, que se trata de uma metáfora nativa identitária de um imigrante orientado a apagar sua “paraguaidade” e abraçar-se (Penha, 2014).

O multilinguismo pode ser visto como uma característica intercultural, mas pode também ser interpretado a partir das relações sociais e políticas que contornam ou reforçam estigmas e variam de acordo com o espaço de interação. Nesse sentido, há uma discrepância entre Ponta Porá e Pedro Juan Caballero no que diz respeito ao uso dos três idiomas. No Brasil, o paraguaio fala três idiomas, e o brasileiro, geralmente, fala o português, um pouco de castelhano e poucas palavras em guarani. Em Pedro Juan Caballero, o uso dos três idiomas é constante, principalmente no centro comercial. O português configura-se como a língua predominante na relação entre as duas cidades, e pode-se considerar que esta predominância esteja atrelada às relações de poder entre os dois países. Ser indígena e ser paraguaio são motivos para discriminação, uma vez que estes são estigmatizados como preguiçosos, aproveitadores, contrabandistas e perigosos.

A “brasiguaidade” aparece, portanto, como uma maneira de manipular identidades e interagir de maneira mais eficaz no espaço transfronteiriço. Essa eficácia é necessária não apenas para contornar estigmas, como também para facilitar o acesso a serviços públicos que proporcionem uma qualidade de vida mais digna. Os programas de política social do Brasil aparecem, no caso descrito, como motivo para imigrar e para permanecer no país. Nota-se que pesquisas feitas em transfronteiras podem revelar demandas que são geradas nesses espaços e que requerem decisões e ações conjuntas por parte do conjunto dos países.

As relações interpessoais entre as populações fronteiriças são ambíguas, por vezes contraditórias, e refletem, de certa maneira, as assimetrias sociais e econômicas locais e entre os países, as quais são diagnosticadas em dados estatísticos. Estes dados são normalmente a principal base utilizada para a formulação de políticas públicas que têm como objetivo enfrentar tais disparidades. De toda forma, pesquisas de teor qualitativo, com trabalho de campo, são também essenciais para informar questões significativas sobre essas regiões e a integração entre populações fronteiriças, como certas configurações menos evidentes do comércio internacional, questões relativas ao tráfico de pessoas, aos conflitos étnicos, aos problemas no mercado de trabalho, entre outras, e ao mesmo tempo, elucidam os potenciais de desenvolvimento da região.

Pode-se dizer que existe uma integração cotidiana e espontânea de fronteira. Ao mesmo tempo, os processos de integração, impulsionados pela administração central dos países, também influenciam o conjunto da sociedade no âmbito

rotineiro, uma vez que impactam unidades governamentais estaduais e locais. O envolvimento dos governos subnacionais nessas relações internacionais – a paradiplomacia – leva à descentralização das iniciativas externas do país, reunindo diversos agentes em uma rede de gestão mais sensível e próxima dos problemas cotidianos de territórios marginalizados. Os acordos paradiplomáticos atuam por meio de contatos permanentes ou *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, a fim de promover atividades socioeconômicas e culturais (Benzatto e Prado, 2014). O desenvolvimento das regiões de fronteira pode colaborar para a descentralização da produção econômica nacional e promover a diminuição das desigualdades sociais nos níveis nacional e internacional (Pucci, 2010).

Nesse sentido, é preciso ser pragmático ao pensar e trabalhar com os dados referentes às regiões de fronteira e com as teorias que são produzidas pelos campos de conhecimento que abordam essa questão. Em outras palavras, isso significa romper com o senso comum, que vê as fronteiras como um lugar do qual é melhor manter distância (Albuquerque, 2009), para então vê-las como um lugar de potencialidades, laboratório para iniciativas da integração regional e do melhoramento do Mercosul – sem, contudo, perder o senso crítico.

3 O IMPACTO DIFERENCIADO DE DECISÕES DO BLOCO SOBRE AS REGIÕES DE FRONTEIRA

Conforme mencionado anteriormente, desde 2003, com o Consenso de Buenos Aires, o escopo da integração tem se expandido para novas dimensões no Mercosul: social, política, participativa e distributiva. Entre as iniciativas levadas à frente na dimensão social, é importante destacar como projetos abrangentes o Plano Estratégico de Ação Social (Peas) – Decisão CMC 67/10 – e o Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania – Decisão CMC 64/10.

O Peas é composto por dez eixos, subdivididos em 26 diretrizes, que estabelecem um amplo leque de metas para o desenvolvimento regional, como a erradicação da fome, da pobreza e das desigualdades sociais, a garantia dos direitos humanos para a igualdade étnica, racial e de gênero, a universalização da saúde pública e da educação, entre outras.

O Estatuto da Cidadania, por sua vez, objetiva conformar uma carta coesa de normas para garantir a todos os cidadãos do Mercosul a livre circulação de pessoas, a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas e a igualdade de condições para o acesso a trabalho, saúde e educação. Somados, esses dois grandes projetos, conforme sejam devidamente executados, deverão formar um importante arcabouço normativo para o equacionamento de diversas questões que afligem a convivência transfronteiriça.

Uma vez que a implementação completa do Peas e do Estatuto da Cidadania vai requerer ainda esforços conjuntos no médio prazo,⁷ a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) – que tem, entre outras atribuições, a de assistir ao CMC e ao GMC – editou pela primeira vez, em 2010, a *Cartilha da Cidadania do Mercosul*, na qual estão compiladas as principais normas vigentes de interesse dos cidadãos (Mercosul, 2010a). Atualmente, são 59 iniciativas⁸ divididas em doze categorias: *i*) circulação de pessoas e bens; *ii*) trabalho e seguridade social; *iii*) educação; *iv*) defesa do consumidor; *v*) apoio à produção e ao comércio; *vi*) correspondências e encomendas; *vii*) cooperação consular e jurídica; *viii*) direitos humanos; *ix*) integração cultural; *x*) aspectos sanitários e de saúde; *xi*) dimensão social; e *xii*) temas diversos. Como tem sido objeto de constante atualização normativa em sua versão digital e por se tratar de uma seleção de iniciativas realizada por uma instituição do próprio bloco regional, a cartilha foi escolhida neste trabalho como amostra para a análise a respeito do impacto diferenciado de algumas decisões do Mercosul sobre as regiões de fronteira.⁹

O exame foi realizado com base em informações oferecidas por pesquisas de campo presentes na literatura (Rabossi, 2004; Hartmann, 2005; Albuquerque, 2009; Penha, 2014) e em resultados obtidos por este projeto em rede do Ipea, Mercosul e Regiões de Fronteira, tomando como premissa principal a ideia de que, nas fronteiras, em especial nas cidades gêmeas, alguns fluxos são mais frequentes e se fazem mais presentes no cotidiano dos cidadãos do que no interior dos países. Com isso em mente, foram separados três grupos de iniciativas: as que têm impacto maior nas fronteiras, e de forma positiva para a vida da população; as que têm impacto maior nas fronteiras, porém de forma negativa para a vida da população; e as que não têm impacto maior significativo nas fronteiras. Cada um desses grupos está listado, respectivamente, nos quadros 1, 2 e 3.

Das 59 iniciativas listadas pela cartilha, observou-se que, nas fronteiras, 49 têm impacto maior e positivo (83%), quatro têm impacto maior e negativo (7%) e seis não têm impacto maior (10%). Esse diagnóstico preliminar corrobora o argumento de que esses territórios são laboratórios da integração, nos quais demandas são formadas e soluções são experimentadas, mesmo que, em alguns casos, não haja um fluxo formal entre uma coisa e outra.

7.O Estatuto da Cidadania está previsto para ser concluído no aniversário de trinta anos do Mercosul, em 2021.

8. Aparentemente são sessenta, mas a iniciativa *Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru* repete-se nas categorias *circulação de pessoas e bens* e *trabalho e seguridade social*.
9. A *Cartilha da Cidadania do Mercosul* lista iniciativas relacionadas com os seguintes tipos de normativas: declarações presidenciais, decisões CMC, resoluções GMC e recomendações CMC. Para este estudo, não foram incluídas as recomendações, por elas não apresentarem nenhum caráter vinculante.

QUADRO 1

Cartilha da Cidadania do Mercosul: iniciativas que têm impacto maior e positivo na região de fronteira

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens	Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru	Decisão CMC 28/02 – Acordos nºs 13 e 14 Decisão CMC 04/11 Decisão CMC 21/11 Decisão CMC 20/12
Circulação de pessoas e bens	Documentos válidos para viajar	Decisão CMC 18/08 Decisão CMC 21/12 Decisão CMC 37/14
Circulação de pessoas e bens	Dispensa de tradução de documentos administrativos para efeitos de imigração entre os Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 44/00
Circulação de pessoas e bens	Responsabilidade civil emergente de acidentes de trânsito	Decisão CMC 01/96
Circulação de pessoas e bens	Regulamento único de trânsito e segurança viária	Resolução GMC 08/92
Circulação de pessoas e bens	Tratamento aduaneiro para material promocional	Resolução GMC 121/96
Circulação de pessoas e bens	Controles integrados e horário nos pontos de fronteira	Resolução GMC 127/94 Decisão CMC 04/00 (Acordo de Recife) Decisão CMC 05/00 Decisão CMC 18/14
Circulação de pessoas e bens	Relação nominal de pontos de fronteira de controles	Resolução GMC 29/07
Circulação de pessoas e bens	Serviços públicos de telefonia básica em zonas fronteiriças no Mercosul	Resolução GMC 66/97
Trabalho e seguridade social	Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru	Decisão CMC 28/02 – Acordos nºs 13 e 14 Decisão CMC 04/11 Decisão CMC 21/11 Decisão CMC 20/12
Trabalho e seguridade social	Acordo multilateral de seguridade social do Mercosul	Decisão CMC 19/97
Trabalho e seguridade social	Condições mínimas do procedimento de inspeção do trabalho no Mercosul	Decisão CMC 32/06
Educação	Protocolo sobre integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico e tabela de equivalências	Decisão CMC 04/94 Decisão CMC 15/08
Educação	Protocolo de integração educativa e revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimento de estudos de nível médio técnico	Decisão CMC 07/95
Educação	Protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 08/96
Educação	Protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 09/96
Defesa do consumidor	Defesa do consumidor – garantia contratual	Resolução GMC 42/98
Apoio à produção e ao comércio	Políticas de apoio a micro, pequenas e médias empresas do Mercosul	Resolução CMC 59/98
Apoio à produção e ao comércio	Programa de Integração Produtiva do Mercosul	Decisão CMC 12/08

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Iniciativa	Normativa
Apoio à produção e ao comércio	Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul (FAFM)	Decisão CMC 45/08 Decisão CMC 06/09
Apoio à produção e ao comércio	Agricultura familiar	Decisão CMC 20/14 Recomendação CMC 02/14
Correspondências e encomendas	Intercâmbio postal entre cidades localizadas em região de fronteira e controle aduaneiro do intercâmbio postal entre cidades situadas em região de fronteira	Resolução GMC 29/98 Resolução GMC 21/99
Cooperação consular e jurídica	Jurisdição internacional em matéria contratual	Decisão CMC 01/94
Cooperação consular e jurídica	Protocolo de cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa e protocolo de medidas cautelares	Decisão CMC 05/92 Decisão CMC 27/94
Cooperação consular e jurídica	Protocolo de assistência jurídica mútua em assuntos penais	Decisão CMC 02/96
Cooperação consular e jurídica	Acordo sobre extradição entre os Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 14/98
Cooperação consular e jurídica	Benefício da justiça e assistência jurídica gratuitas	Decisão CMC 50/00
Cooperação consular e jurídica	Transferência de pessoas condenadas dos Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 34/04
Direitos humanos	Promoção e proteção dos direitos humanos no Mercosul	Decisão CMC 17/05
Direitos humanos	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos	Decisão CMC 14/09 Decisão CMC 12/10
Direitos humanos	Campanha de informação e prevenção do delito de tráfico de pessoas	Decisão CMC 12/06
Direitos humanos	Acordo contra o tráfico ilícito de migrantes entre os Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 37/04
Direitos humanos	Mecanismo de articulação para a atenção a mulheres em situação de tráfico internacional	Decisão CMC 26/14
Integração cultural	Integração cultural do Mercosul	Decisão CMC 11/96
Integração cultural	Patrimônio cultural do Mercosul	Decisão CMC 21/14
Aspectos sanitários e de saúde	Normas sanitárias para o intercâmbio no Mercosul de caninos e felinos domésticos	Resolução GMC 04/96
Aspectos sanitários e de saúde	Procedimentos mínimos de inspeção sanitária em embarcações que navegam pelos Estados-partes do Mercosul	Resolução GMC 06/03
Aspectos sanitários e de saúde	Controle de entrada e saída de entorpecentes e substâncias psicotrópicas para uso em casos especiais/uso compassivo de medicamentos em pacientes	Resolução GMC 66/00
Aspectos sanitários e de saúde	Autorização para entrada e saída de medicamentos que contenham entorpecentes e substâncias psicotrópicas para pacientes em trânsito	Resolução GMC 74/00
Aspectos sanitários e de saúde	Informação básica comum para a caderneta de saúde da criança	Resolução GMC 04/05
Dimensão social	Estatuto da Cidadania – plano de ação	Decisão CMC 64/10
Dimensão social	Peas	Decisão CMC 12/11
Dimensão social	Instituto Social do Mercosul (ISM)	Decisão CMC 03/07
Dimensão social	Alto representante-geral do Mercosul	Decisão CMC 63/10

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Iniciativa	Normativa
Dimensão social	Unidade de Apoio à Participação Social (Uaps)	Decisão CMC 65/10
Dimensão social	Organização e movimentos sociais do Mercosul	Decisão CMC 10/15
Temas diversos	Dia do Mercosul	Decisão CMC 02/00
Temas diversos	Segurança	Decisão CMC 37/04 Decisão CMC 16/06
Temas diversos	Incorporação do guarani como idioma do Mercosul	Decisão CMC 35/06
Temas diversos	Símbolos do Mercosul	Decisão CMC 17/02

Fonte: Mercosul (2010a).
Elaboração dos autores.

No primeiro grupo (quadro 1), é importante pormenorizar o significado de algumas dessas iniciativas, de forma a esclarecer a razão pela qual seu impacto é maior e positivo nas fronteiras. Nesse sentido, da categoria *Circulação de bens e pessoas*, vale destacar a questão sobre a residência para os nacionais dos Estados-partes, de cujas decisões provêm algumas simplificações no que diz respeito ao processo burocrático para a regularização migratória de cidadãos do Mercosul, Colômbia, Bolívia, Chile, Equador e Peru. Como se sabe, uma vez regularizado, o imigrante passa a ter a garantia dos direitos civis vigentes no país que o recebe. Por essa razão, essa iniciativa também compõe a categoria *Trabalho e seguridade social*, sendo direitos dos imigrantes transferir recursos para o país de origem e receber tratamento, salário, condições trabalhistas e seguros sociais iguais aos que os cidadãos nacionais recebem.

Esses dois últimos itens são complementados, nesse caso, para os membros plenos do bloco, pelas iniciativas de acordo multilateral de seguridade social do Mercosul e condições mínimas do procedimento de inspeção do trabalho no Mercosul. A primeira estabelece normas para as relações de seguridade social entre os países. Com ela, os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios de um Estado-parte são levados em conta pelos outros para fins de aposentadoria. A segunda iniciativa, por sua vez, busca assegurar condições gerais de trabalho, como registro dos trabalhadores, jornada regular e proibição do trabalho infantil, além de condições de higiene e segurança.

Essas decisões são especialmente importantes para a população fronteiriça, uma vez que o trabalho é uma das principais motivações para que as pessoas cruzem a fronteira. Na faixa de fronteira de Mato Grosso com a Bolívia,¹⁰ por exemplo, as diferenças econômicas são significativas, e o modelo de ocupação dos

10. Mesmo que a Bolívia não seja ainda um Estado-parte do Mercosul (está em processo de adesão plena), o país é um Estado-associado desde 1996. Além disso, as condições na fronteira Mato Grosso-Bolívia não diferem muito das condições da fronteira Mato Grosso do Sul-Paraguai.

municípios fronteiriços envolve estruturas produtivas diversas, variando da pecuária extensiva – na região do Pantanal – à agricultura também extensiva, porém com uso de tecnologias sofisticadas, voltada para o mercado exportador. Dessa produção, localizada na região norte da fronteira mato-grossense, destaca-se a soja, mas há também a produção agrícola de subsistência e, em menor proporção, áreas de cultivo comercial, no centro e no centro-sul da faixa. Entre esses pequenos proprietários há aqueles que são artesãos, pescadores, vendedores ambulantes e trabalhadores que executam serviços sazonais nas fazendas e cidades próximas, muitas vezes do outro lado da fronteira (ver capítulo 1 deste livro).

Esses trabalhos temporários fazem parte da chamada migração pendular, ou seja, o movimento regular de pessoas para trabalho e/ou estudo em outro município que não o de residência. Em regiões de fronteira, esse deslocamento é internacional. Os dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre deslocamentos pendulares apontam fluxos importantes na extensão da faixa de fronteira, seja pelo volume de pessoas, seja pela proporção que representam sobre o total dos fluxos (IBGE, 2010). Entre as cidades em que se tem uma taxa alta desse tipo de deslocamento em relação ao total nacional encontram-se os municípios fronteiriços de Foz do Iguazu, no Paraná (9,1%); Santana do Livramento, no Rio Grande do Sul (3,8%); Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul (2,9%); Chuí, no Rio Grande do Sul (1,8%); e Tabatinga, no Amazonas (1,3%). Esses números são obtidos a partir da quantificação apenas das saídas do Brasil, uma vez que dados similares dos países vizinhos não são disponibilizados. Caso fossem computados, o volume de pessoas em trânsito seria consideravelmente superior, pois contaria os trabalhadores dos países vizinhos que fazem o movimento oposto (ver capítulo 2 deste livro).

Medidas que simplifiquem os trâmites para o trânsito livre e seguro dessas pessoas, como objetivam as iniciativas da categoria *Circulação de pessoas e bens* da cartilha, são de impacto maior e positivo em regiões em que o fluxo internacional é frequente. A dispensa de tradução de documentos para imigração e a validação de documentos comuns para viajar também contribuem para consolidar o processo de integração, principalmente em fronteiras secas, onde esse deslocamento é cotidiano e precisa ser mais prático.

No que se refere à educação, o protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados-partes do Mercosul, assim como o protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos Estados-partes do Mercosul objetivam promover o intercâmbio e a cooperação entre instituições de nível superior do Mercosul para a formação de professores universitários. Além disso,

as quatro iniciativas dessa categoria também estão relacionadas com a validação e o aproveitamento dos certificados de conclusão dos cursos na região.

Em cidades gêmeas, além do trabalho, a escola é outra importante motivação para a travessia diária. Segundo dados das secretarias municipais de educação dos municípios de Ponta Porã (fronteira com Pedro Juan Caballero, no Paraguai) e de Corumbá (fronteira com Puerto Quijarro, na Bolívia), ambos de Mato Grosso do Sul, a quantidade de alunos estrangeiros na rede de ensino de cada uma delas representa, respectivamente, quase 20% em uma e mais de 10% na outra (ver capítulo 4 deste livro).

O Peas apresenta um alinhamento importante com essa categoria, uma vez que, entre os objetivos prioritários de seu eixo temático *Integração cultural*, destacam-se: *i)* o fomento a ações de formação docente e de multiplicadores para a integração regional; *ii)* a execução de programas complementares de formação docente em espanhol e português como segundas línguas; *iii)* o fortalecimento de estratégias e ações concretas nas regiões de fronteira com as instituições educativas; e *iv)* a promoção de ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões com as cidades que possuem escolas participantes do Programa Escolas de Fronteira. Esse programa foi criado em 2005 a partir da necessidade de estreitamento de laços de interculturalidade entre cidades vizinhas, tendo como objetivos a integração de estudantes e professores dos países limítrofes e a ampliação das oportunidades do aprendizado de uma segunda língua (Argentina e Brasil, 2008).

Por oportuno, outra decisão com impacto positivo é a incorporação do guarani como idioma oficial do Mercosul, junto com o espanhol e o português, como era determinado no Protocolo de Ouro Preto, em 1994. Essa decisão representa o reconhecimento do valor histórico do idioma, tendo, assim, uma relevância simbólica de valorização do guarani. No cotidiano de fronteira, a presença do idioma guarani está além do campo histórico. Segundo Albuquerque e Sousa (2014, p. 11), “o universo das línguas nesta zona de fronteira se constitui em uma dimensão privilegiada de observação sobre as assimetrias de poder entre as línguas”. O reconhecimento do guarani como idioma do Mercosul desafia estigmas e chama atenção para a diversidade e as assimetrias da região, que são parte relevante da agenda de integração.

Prosseguindo nas categorias apresentadas no quadro 1, no caso de *Apoio à produção e ao comércio*, vale destacar o Programa de Integração Produtiva do Mercosul e a criação do FAFM. O objetivo desse programa é estimular a complementaridade entre os diferentes elos das cadeias produtivas regionais para facilitar a incorporação da produção dos países de menor desenvolvimento econômico nos processos produtivos dos demais sócios, além de elevar a produtividade. Por seu turno, o FAFM conta com aportes anuais de US\$ 360 mil, com maior contribuição de Argentina

e Brasil, e seu objetivo é financiar programas e projetos relacionados à agricultura familiar. Ambas as iniciativas têm impacto diferenciado na região de fronteira, uma vez que a partir delas cria-se a oportunidade para esses municípios constituírem pontos focais para a ligação de cadeias produtivas industriais e agrícolas de um lado a outro, seja do ponto de vista logístico, seja do ponto de vista produtivo.

No tema da saúde, a iniciativa de se definir uma informação básica comum nas cadernetas das crianças visa facilitar a comunicação entre os países, em hospitais e postos de saúde, na eventualidade de trânsito ou migração de famílias. São quatorze itens, entre os quais tabela de crescimento, alimentação e desenvolvimento até 1 ano de vida, que são estabelecidos como exigências mínimas presentes nas cadernetas de saúde. Em cidades gêmeas, onde a possibilidade de uma pessoa precisar ou escolher ser atendida do outro lado da fronteira é maior e mais comum, essa iniciativa tem uma repercussão maior. O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, de caráter público e universal, mesmo com suas carências, muitas vezes é o único serviço à disposição de populações com baixo poder aquisitivo presentes do outro lado da fronteira nos países parceiros, por exemplo.

A categoria *Cooperação consular e jurídica* estabelece que, nas jurisdições dos diferentes países do bloco, o benefício da justiça gratuita e a assistência jurídica gratuita serão reconhecidos mutuamente em processos nos quais sejam requeridas medidas cautelares, recepção de provas no exterior e outras medidas de cooperação tramitadas por meio de cartas rogatórias, tudo isento de despesas. Por sua vez, o acordo contra o tráfico ilícito de imigrantes, da categoria *Direitos humanos*, prevê medidas de cooperação para o combate e a prevenção desse tipo de delito, como o intercâmbio de informações sobre os grupos delituosos (e sua forma de organização) envolvidos ou suspeitos desse crime; o compromisso em garantir a qualidade dos documentos de viagem expedidos por cada país, a fim de evitar a falsificação; e a prestação mútua de cooperação técnica voltada para capacitar os serviços públicos a darem tratamento humano às vítimas, com respeito e proteção aos seus direitos reconhecidos internacionalmente. Em última análise, essas duas iniciativas visam prover segurança física e jurídica aos cidadãos do Mercosul.

Deve-se lembrar que as fronteiras são o principal ponto de passagem também das atividades ilícitas internacionais, como o tráfico de migrantes, que é definido em lei como “a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente” (Brasil, 2004). A fronteira pode servir como ponto de passagem para grandes centros do país vizinho ou de outros países e, especificamente na transfronteira, até mesmo como lugar de trabalho para as pessoas traficadas. Portanto, o combate a esses crimes afeta diretamente a qualidade de vida dessas regiões.

Em 2011, foram criados, no Brasil, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron). Em 2012, criou-se o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), que deve ser totalmente implantado em um período de dez anos, iniciando a partir de um projeto-piloto que abarca a região das fronteiras de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai. Apesar de terem um cunho mais nacional, essas ações preveem a cooperação com países vizinhos. Dessa maneira, o Brasil lançou mão de iniciativas no âmbito da defesa, as quais, entre outros objetivos, visam reprimir e combater as condutas criminosas que usam as fronteiras como lugar de entrada e saída de produtos em desconformidade com a lei (contrabando e descaminho) e como passagem para o tráfico de pessoas. São medidas para a melhoria da segurança, que devem impactar positivamente no cotidiano fronteiriço.

No que se refere à categoria *Dimensão social*, é interessante notar que tanto o Peas quanto o Estatuto da Cidadania estão contemplados na cartilha, tendo em vista que envolvem complexos planos de ação com grande potencial de impacto sobre o cotidiano dos cidadãos do bloco. As ações propostas pelo Peas, em especial, são de particular importância para as fronteiras secas, caso seja levado em consideração que esses lugares se caracterizam como espaços de distinção de identidades coletivas por meio da demarcação da diferença. Quer dizer, as regiões lindeiras abrigam em si outras fronteiras, como as econômicas, as etárias, as de gênero e as identitárias, as quais geram demandas urgentes e que compõem diversos trechos do plano, em especial

promover políticas distributivas observando a perspectiva de gênero, idade, raça e etnia; garantir o acesso a serviços de assistência social pelas famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social; desenvolver programas de transferência de renda às famílias em situação de pobreza; fortalecer os territórios sociais por meio da articulação entre as redes de proteção e promoção social; e promover o intercâmbio de iniciativas e experiências exitosas (Mercosul, 2010b, eixo I, diretriz 2).

A partir da exposição de todas essas questões, demonstra-se como a inclusão, no calendário escolar, do dia 26 de março¹¹ como o Dia do Mercosul, à primeira vista uma decisão de menor importância, tem potencial de impacto maior e positivo nas fronteiras. O fortalecimento da identidade regional e a conscientização do processo de integração, em contextos nos quais o fluxo transfronteiriço é frequente, são questões fundamentais para que os cidadãos busquem conhecer e, então, exijam os seus direitos.

As iniciativas do quadro 2, por sua vez, têm impacto maior, porém negativo nas regiões de fronteira, por se tratar dos casos com potencial geração de problemas.

11. Dia da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991.

Em razão de o número delas ser menor que o das iniciativas do quadro 1, cabe detalhá-las uma a uma.

QUADRO 2

Cartilha da Cidadania do Mercosul: iniciativas que têm impacto maior e negativo na região de fronteira

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens	Regime de bagagem no Mercosul	Decisão CMC 18/95
Circulação de pessoas e bens	Seguro de responsabilidade civil do proprietário	Resolução CMC 120/94
Defesa do consumidor	Defesa do consumidor	Resolução CMC 126/94
Integração cultural	Tratamento aduaneiro para a circulação, nos países do Mercosul, de bens integrantes de projetos culturais aprovados pelos órgãos competentes	Resolução GMC 122/96

Fonte: Mercosul (2010a).
Elaboração dos autores.

De acordo com o regime de bagagem, os viajantes do Mercosul só podem atravessar as fronteiras terrestres levando consigo, isentos de tributos, bens equivalentes ao máximo de US\$ 150, apenas uma vez por mês. São isentos também, e não fazem parte dessa franquia, roupas e objetos de uso pessoal, além de livros, folhetos e periódicos. Os bens que excederem essa valoração devem pagar 50% de imposto de importação. Dessa forma, está claro que o objetivo dessa norma é evitar que importações com fins comerciais sejam realizadas pelos chamados “sacoleiros” e escapem da tributação incidente.

Quando se leva em consideração o cotidiano da população que vive em cidades gêmeas, entretanto, essa franquia acaba revelando-se muito restritiva. As pessoas desenvolvem relações de parentesco de um lado a outro da linha de fronteira, e essa norma acaba limitando até mesmo, por exemplo, trocas de presentes que elas desejem fazer entre si. De um ponto de vista mais econômico, impossibilita também que os empresários que tenham filiais de seus estabelecimentos comerciais dos dois lados da fronteira transfiram estoques entre elas, por exemplo. Ainda que na maioria dos casos a realidade seja caracterizada pela baixa fiscalização, permitindo que transações ocorram à revelia da norma, as regiões de fronteira precisam contar com uma legislação própria que estabeleça para elas um regime especial.

O seguro de responsabilidade civil do proprietário de veículos terrestres, por sua vez, é uma modalidade de seguro que foi criada pelo bloco, com o objetivo de indenizar terceiros ou reembolsar o segurado pelos montantes pelos quais seja civilmente responsável na ocorrência de acidentes em um país do Mercosul diferente daquele no qual o veículo seja matriculado. Não se trata de um seguro obrigatório oferecido pelos governos dos países. Essa norma apenas define as características

de um produto diferenciado que as seguradoras poderão vender aos seus clientes, desde que haja acordo estabelecido com outra seguradora no país vizinho.

O defeito dessa norma, quando se considera os habitantes das regiões de fronteira que têm o costume de viajar com seus veículos para o país vizinho com frequência (em razão dos variados motivos já demonstrados anteriormente), reside no fato de obrigá-los a contratar um produto adicional para terem cobertura no país vizinho. Para levar em conta as necessidades dessa população, seria possível realizar apenas um adendo na norma (ou uma norma própria) que obrigasse as seguradoras a oferecer essas coberturas sem custo adicional no caso de os veículos serem matriculados em municípios da faixa de fronteira, por exemplo.

Com relação à resolução sobre defesa do consumidor, nesse caso é a falta de conteúdo que se revela como o principal problema: ela apenas instrui a Comissão de Defesa do Consumidor a seguir em seus trabalhos destinados à elaboração de um regulamento comum para essa questão, definindo que, enquanto o regulamento não for aprovado, cada país seguirá aplicando sua legislação. O problema é que essa harmonização ainda não ocorreu. Dessa forma, em regiões de fronteira, a indefinição abre espaço para que haja uma diversidade de normas aplicáveis no caso de uma pessoa realizar compras em estabelecimentos no outro país, gerando uma insegurança jurídica aos consumidores. Nesse caso, a solução encontra-se na harmonização das legislações sobre direitos do consumidor, tarefa que se encontra com bastante atraso.

Por fim, de acordo com a Resolução GMC 122/96, os bens que forem destinados à exibição ou à utilização em eventos culturais aprovados pelos órgãos nacionais competentes em outro país do bloco receberão o Selo Mercosul Cultural. Com essa marca, os bens circularão no regime de exportação temporária, no país de saída, e de admissão temporária, no país de ingresso. Uma vez sob esse regime, ficam suspensos os tributos incidentes até ocorrer o retorno efetivo dos bens, quando então os tributos são isentados definitivamente.¹² Entre os intuitos dessa iniciativa está garantir a segurança do patrimônio cultural, além de combater o roubo e o tráfico de obras de arte. O selo compõe um projeto maior, o Mercosul Cultural, criado em 1996. Em 2010, foi aprovado o Fundo Mercosul Cultural, que financia a criação, circulação, proteção e difusão de bens e atividades culturais. Essas medidas são positivas sempre que fomentam a divulgação da produção de bens culturais entre os países do bloco, promovendo uma identidade mercosulina que possa alcançar lugares além dos arredores das fronteiras, ou seja, onde a integração cultural é menos óbvia.

12. Se o proprietário não retornar com os bens dentro do prazo informado, deixa de haver a suspensão, e os impostos são cobrados.

Ao mesmo tempo, o problema do selo está no fato de ser um dispositivo elaborado do ponto de vista dos governos centrais, com baixa sensibilidade às necessidades das fronteiras, lugar onde a circulação desses bens deveria acontecer de forma ainda mais fluida. As políticas que incentivam uma integração cultural geopoliticamente mais difusa, a exemplo dos grandes eventos promovidos pelas autoridades nacionais do bloco, podem se revelar insuficientes, uma vez que é possível que se perca de vista que a integração cultural também ocorre no cotidiano, nos lugares em que, de fato, as populações de cada país encontram-se com frequência. Dessa forma, considerando as regiões de fronteira como pontos focais dessa integração, esse tipo de benefício aduaneiro deveria ser aplicado a quaisquer bens que estejam relacionados a eventos culturais – inclusive eventos menores – promovidos nos municípios fronteiriços, sem a necessidade de aprovação dos órgãos centrais. Em outras palavras, deveria ser levado em consideração que, nessas regiões, eventos que cruzam as fronteiras já possuem um selo Mercosul cultural simbólico, dispensando autorizações.

Em face dessas dificuldades que aparecem para as cidades gêmeas – as existentes em função de sua própria condição e aquelas que determinadas normativas acabam criando –, algumas soluções vieram surgindo ao longo do tempo pela via bilateral ou por meio da paradiplomacia e da cooperação descentralizada. Em outras palavras, historicamente, os países da região têm tratado suas questões fronteiriças diretamente com suas contrapartes, em um processo que precede a própria formação do Mercosul e que acabou produzindo marcos jurídicos próprios na forma de acordos e tratados. Entre Brasil e Uruguai, por exemplo, a fronteira recebeu um estatuto jurídico ainda em 1933, e seus municípios, por sua vez, também têm se organizado. Nos anos 1980 e 1990, havia seis comitês de fronteira intermunicipais: Chuí-Chuy; Santana do Livramento-Rivera; Jaguarão-Rio Branco; Quaraí-Artigas; Aceguá-Aceguá; e Barra do Quaraí-Bella Unión (Aveiro, 2006).

Com a formação do bloco regional, no que se refere às cidades gêmeas, a assinatura do Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço, de 1999, veio trazer um novo arcabouço normativo, de maior fôlego, para a criação de mecanismos especiais de gestão para esses espaços. Ele estabelece a possibilidade de os cidadãos domiciliados em localidades contíguas de dois ou mais Estados-partes obterem uma credencial (carteira, documento) especial, sem substituir o documento de identidade, com a qual podem cruzar a fronteira mediante um processo mais ágil e diferenciado.

Com base nessa proposta, Brasil e Uruguai, em 2004, e Argentina e Brasil, em 2005, assinaram acordos bilaterais sobre localidades fronteiriças vinculadas.¹³ Esses

13. No Brasil, entretanto, a ratificação do acordo com a Argentina ocorreu apenas em 2015, em função, principalmente, de preocupações com os custos envolvidos em termos orçamentários para saúde e educação, por exemplo. Hoje, o acordo está em funcionamento, com a principal demanda dando-se, principalmente, em Foz do Iguaçu (Brasil)-Puerto Iguazú (Argentina).

acordos tomaram a dianteira desse processo ao estabelecerem, além das prerrogativas de circulação facilitada previstas na decisão do bloco, um leque ampliado de direitos aos portadores das carteiras de trânsito vicinal fronteiriço de suas cidades gêmeas. Entre esses direitos, listam-se: *i*) exercício de trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais do país em que é desenvolvida a atividade, inclusive no que se refere aos requisitos de formação e exercício profissional, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que delas emanam; *ii*) acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade; *iii*) atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade; *iv*) acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência; e *v*) quaisquer outros direitos que venham a ser acordados.

Os portadores da carteira também podem requerer que seus veículos automotores sejam especialmente identificados, de forma a poderem circular livremente dentro da localidade fronteiriça vinculada. O transporte de mercadorias também recebe um regime especial, por meio do qual a regulamentação é simplificada. Prevê-se, ainda, cooperação em combate a epidemias (vacinação, por exemplo) e em matéria educativa, contando até mesmo com ensino especial das disciplinas de história e geografia – levando em conta os conteúdos dos dois países.

Percebe-se, portanto, tratar-se de um regime arrojado, que leva em consideração diversas necessidades locais e busca enfrentar os eventuais problemas que as legislações de origem das administrações centrais podem trazer para a convivência local transfronteiriça. Por essa razão, o plano de ação do Estatuto da Cidadania, art. 3º, cita e elogia a experiência desse regime. Ainda que não esteja definido como uma meta, parece que a intenção é universalizar os mesmos benefícios para as demais regiões análogas do bloco. Na fronteira entre Brasil e Paraguai, por exemplo, com a securitização da fronteira em função de questões como o contrabando, o descaminho e o tráfico de pessoas, jamais foi negociado um mecanismo que sequer se aproximasse desse modelo. A redução das assimetrias bilaterais e a superação de preconceitos brasileiros são passos fundamentais para que um acordo dessa natureza seja assinado pelos dois países.

Do ponto de vista da cooperação descentralizada, é merecedor de nota o projeto Fronteiras Abertas, financiado desde 2007 pela direção-geral da Cooperação para o Desenvolvimento do Ministério de Assuntos Exteriores da Itália, em conjunto com algumas regiões italianas, com o objetivo de transferir práticas de êxito das cidades italianas para as localidades fronteiriças dos países do Mercosul, de forma que fossem formulados mecanismos conjuntos de articulação institucional, com vistas a melhorar as capacidades locais de gestão pública. Também faz parte da iniciativa fornecer assistência técnica para a elaboração de projetos financiáveis de

planejamento territorial, desenvolvimento econômico local, redução da pobreza e inclusão social, fortalecimento institucional, gestão ambiental e turismo sustentável (Sausi e Oddone, 2010, p. 151-156). Isso demonstra que, na falta de estímulos e recursos provenientes dos governos centrais, os atores subnacionais têm dialogado diretamente entre si – e buscado a cooperação de atores externos – para sanar problemas resultantes da condição fronteiriça.

O quadro 3 contém as iniciativas presentes na *Cartilha da Cidadania do Mercosul*, que não têm razão aparente para repercutirem com mais intensidade nas regiões de fronteira em comparação com o interior dos países e os grandes centros urbanos. Não se considera necessário detalhar seus teores um a um. Nesse caso, o importante é ressaltar como sua quantidade e sua proporção nessa amostra são pequenas (seis iniciativas, 10% do total). Esses números indicam que são poucas as decisões em que o impacto na fronteira não é maior, reforçando a ideia de que são espaços em que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas da integração regional merecem maior atenção.

QUADRO 3

***Cartilha da Cidadania do Mercosul*: iniciativas presentes que não têm impacto maior significativo na região de fronteira**

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens	Eliminação dos limites para a obtenção de divisas e cheques de viagem relacionados com serviços de turismo e de viagens	Resolução GMC 43/92
Apoio à produção e ao comércio	Acordo sobre arbitragem comercial internacional do Mercosul	Decisão CMC 03/98
Apoio à produção e ao comércio	Transações comerciais em moedas locais e sistema de pagamentos em moeda local	Decisão CMC 25/07 Decisão CMC 09/09
Cooperação consular e jurídica	Mecanismo de cooperação consular entre os países do Mercosul, Bolívia e Chile	Decisão CMC 35/00
Correspondências e encomendas	Transporte de encomendas em ônibus de passageiros de linha regular habilitados para viagens internacionais	Resolução GMC 28/05
Temas diversos	Caráter público dos projetos de norma Mercosul	Resolução GMC 08/05

Fonte: Mercosul (2010a).
Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito deste capítulo – além de sistematizar informações apresentadas ao longo do livro e relacioná-las com o processo de integração regional – foi revelar o papel da fronteira como laboratório do Mercosul, entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, na qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercutem com mais intensidade. Para atingir esse objetivo, buscou-se examinar a maneira como algumas iniciativas do bloco têm impactos diferenciados nas regiões de fronteira, tomando como base a *Cartilha da Cidadania do Mercosul*.

A visão das fronteiras como laboratório da integração, de toda maneira, não é uma novidade. Ainda que sob óticas diferentes, alguns autores vêm analisando essa questão há algum tempo. Nesse sentido, Alvarez (2010, p. 68) afirma que “se o processo de integração emperra nas fronteiras, dificilmente alcançará um estágio mais profundo”. Sausi e Odone (2010, p. 134), por sua vez, ressaltam que “as entidades subnacionais contam com uma maior capacidade de resposta frente às preferências dos cidadãos e (...) [promovem] a aglutinação dos interesses pró-integracionistas”. Para Vigevani *et al.* (2011, p. 147), “a cooperação descentralizada e a participação dos atores locais são aspectos fundamentais para o aprofundamento de um processo de integração regional”. Bento (2015, p. 108), por fim, defende que “as fronteiras passem a ser compreendidas (...) como espaço-laboratório de integração de base entre as populações fronteiriças”.

No exame aqui efetuado, buscou-se demonstrar de que forma iniciativas do bloco acabam trazendo soluções ou criando demandas para a população fronteiriça. De toda forma, é importante ressaltar que, em certa medida, a análise realizada baseou-se principalmente no conteúdo das normativas, com um olhar de certa maneira distanciado. Sabe-se, contudo, que muitas iniciativas são ineficazes na prática e carecem da fiscalização necessária para funcionar. Dessa forma, o aprimoramento dessas normas deve acontecer também a partir de propostas baseadas em análises que levem em consideração questões profundas do cotidiano das populações fronteiriças. Esses exames dizem respeito não apenas às práticas empiricamente quantificáveis dessas populações, mas também a questões sociais e identitárias, que envolvem, por exemplo, a hibridização e os conflitos culturais. Para tanto, a análise de dados qualitativos, principalmente os coletados por meio de estudo de campo, é bastante relevante, uma vez que traz à tona a complexidade das relações sociais nessas regiões.

É necessário lembrar, também, que as regiões de fronteira são lugares onde as assimetrias estruturais entre os países são realçadas. Incluí-las no planejamento do desenvolvimento regional tem como benefício a capacidade de sempre atentar sobre a necessidade de enfrentar essas desigualdades. Além disso, integrar as fronteiras é uma forma de interiorizar o desenvolvimento dos países da região, que se colocaram de costas uns para os outros historicamente, enfatizando suas regiões litorâneas.

Neste aniversário de 25 anos do Mercosul, quando o bloco regional parece estar se voltando novamente para suas origens, buscando enfatizar os aspectos econômico-comerciais, é importante lembrar que, para as fronteiras, focar apenas essa agenda não é benéfico. Para as pessoas que vivem a integração em seu cotidiano transfronteiriço, em lugares nos quais os fluxos de bens, serviços, pessoas, trabalho, capital e até mesmo crime organizado, entre outros, ocorrem todos os dias, mais importante é avançar com os trabalhos para a conformação do Estatuto da Cidadania e sua ratificação, garantindo direitos e eliminando boa parte das reais fronteiras. Essa tarefa está marcada para os 30 anos do bloco.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 15, n. 31, p. 137-166, jan./jun. 2009.
- ALBUQUERQUE, J.; SOUSA, F. **Escolas de fronteira**: percebendo diferenças, construindo pontes. *In*: 29ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (RBA). Natal: UFRN, 2014.
- ALVAREZ, G. Identidades migrantes, fronteira e cidadania. *In*: SOARES, M.; MATTOS, I. M.; MARTINS, D. C. (Orgs.). **Região e poder**: representações em fluxo. 1ª ed. Goiânia: PUC-Goiás, 2010, p. 65-88.
- ARGENTINA; BRASIL. **Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira (PEBF)**. Brasília; Buenos Aires: [s.n.], 2008.
- AVEIRO, T. **Relações Brasil-Uruguaí**: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- BENTO, F. Cidades-gêmeas e conurbadas e fronteira: na vanguarda da integração regional. *In*: PRADO, H.; ESPÓSITO NETO, T. (Org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015.
- BENZATTO, A.; PRADO, H. A paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Meridiano 47**, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan./fev. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de março de 2004.
- HARTMANN, L. Performance e experiência nas narrativas orais da fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 24, p. 125-153, jul./dez. 2005.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- MARCANO, E. **La construcción de espacios sociales transfronterizos entre Santa Helena de Uairem (Venezuela) y Villa Pircaima (Brasil)**. 1996. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1996.
- MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Cartilha da Cidadania do Mercosul**. Montevídeu: Mercosul, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/1rOgYS>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. Conselho do Mercado Comum. Decisão nº 67/2010. **Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas)**. Montevideu: Mercosul, 2010b.

PENHA, B. O retrato das assimetrias no espaço transfronteiriço entre o Brasil e o Paraguai. *In*: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PUCCI, A. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília: Funag, 2010.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este**: vidas e vendas num mercado de fronteira. 2004. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SAUSI, J.; ODDONE, N. La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. **Tendencias**, v. 11, n. 2, p. 131-159, Jul./Dic. 2010.

VIGEVAI, T. *et al.* Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del Mercosur. **Anuario de la Cooperación Descentralizada**, v. 6, p. 147-168, 2011.

