

SEMINÁRIO INTERNACIONAL: ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES
EXTERIORES

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SEMINÁRIO INTERNACIONAL: ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

SEMINÁRIO INTERNACIONAL: ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL

ipea

Rio de Janeiro, 2023

EQUIPE TÉCNICA

Ministério das Relações Exteriores (MRE)

Eduardo Pereira e Ferreira

Conselheiro; coordenador nacional brasileiro do Subgrupo de Trabalho nº 18 – Integração Fronteira do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (SGT-18); chefe da divisão de América do Sul I do Ministério das Relações Exteriores do Brasil; e organizador do seminário.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Bolívar Pêgo

Diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); coordenador da pesquisa Fronteiras do Brasil; e organizador do seminário.

Líria Nagamine

Pesquisadora mestre na Dirur/Ipea.

Caroline Krüger

Pesquisadora doutora na Dirur/Ipea.

Gustavo Ferreira

Pesquisador doutorando na Dirur/Ipea.

Maria Nunes

Pesquisadora doutora na Dirur/Ipea.

Rosa Moura

Pesquisadora sênior na Dirur/Ipea.

Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)

Almir Lima Nascimento

Ministro; diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão (IPRI/Funag).

Flávio Marcílio Moreira Sapha

Conselheiro do MRE; e coordenador-geral de pesquisa do IPRI/Funag.

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Seminário internacional**: estratégias de integração fronteira no Mercosul. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 118 p. DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/ri220571>>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
SESSÃO DE ABERTURA	9
1 PAINEL 1 – O MERCOSUL E AS REGIÕES DE FRONTEIRA: PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO SOBRE LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS (ALFV)	15
1.1 Visão geral do ALFV	15
1.2 Mecanismos ALFV no Mercosul: potencialidades e desenvolvimento fronteiriços	20
1.3 Visão acadêmica e local sobre a integração fronteiriça	26
1.4 Projeto de cooperação: O Mercosul dialoga com suas fronteiras: projeções e perspectivas	30
1.5 Debate do painel 1	37
2 PAINEL 2: IMPACTOS E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL	45
2.1 Influência da pandemia na fronteira do Uruguai	47
2.2 A pandemia e seu impacto na região fronteiriça brasileira do Mercosul	52
2.3 A integração desde a fronteira: visão geoeconômica	58
2.4 Políticas integradoras e protocolos sanitários em fronteiras terrestres – o desafio de uma nova normalidade	66
2.5 O que nós aprendemos com a experiência da pandemia de covid-19?	71
2.6 Debate do painel 2	77
3 PAINEL 3: ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO EM SETORES ESPECÍFICOS: CULTURA, TURISMO E PLANEJAMENTO URBANO (A INTEGRAÇÃO DESDE A FRONTEIRA: VISÕES LOCAIS)	78
3.1 O consórcio da tríplice fronteira e seus impactos locais	78
3.2 Realidade sociocultural da tríplice fronteira Brasil	86
3.3 Projeto Caminho dos jesuítas: Brasil	91
3.4 O MTur e o projeto Caminho dos jesuítas	95
3.5 A integração das comunidades fronteiriças a partir do patrimônio histórico cultural comum e seu potencial de desenvolvimento	99
3.6 Seguridade fronteiriça para a integração	106
SESSÃO DE CONCLUSÃO E ENCERRAMENTO	109
ANEXO A - PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL	113
NOTAS BIOGRÁFICAS	116

APRESENTAÇÃO

Em 19 de outubro de 2021, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹ e a Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) realizaram, de forma remota,² o seminário internacional Estratégias de integração fronteiriça no Mercosul. O evento integrou as atividades promovidas pela presidência *pro tempore* brasileira do Mercado Comum do Sul (Mercosul), no âmbito do Subgrupo de Trabalho nº 18 – Integração Fronteiriça do Mercosul (SGT-18).

O objetivo do seminário foi promover o diálogo e disseminar informações entre os representantes dos governos e da sociedade civil de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, Estados-partes do Mercosul, sobre estratégias de integração e desenvolvimento socioeconômico de suas regiões fronteiriças. O evento teve como público-alvo autoridades e funcionários governamentais, membros da comunidade acadêmica e integrantes da sociedade civil organizada dos quatro Estados-partes do Mercosul.

O seminário foi composto pela sessão de abertura, a apresentação de três painéis técnicos e a sessão de encerramento. A abertura foi moderada pelo coordenador nacional brasileiro do SGT-18, o conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, e contou com a participação da presidente da Funag, a embaixadora Márcia Loureiro, do diretor do departamento do Mercosul do MRE, o embaixador Michel Arslanian, e do diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea, Bolívar Pêgo.

Os painéis foram intitulados: i) painel 1 – O Mercosul e as regiões de fronteira: perspectivas de implementação do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV); ii) painel 2 – Impactos e estratégias de enfrentamento da covid-19 nas fronteiras do Mercosul; e iii) painel 3 – Estratégias de integração em setores específicos: cultura, turismo e planejamento urbano (a integração desde a fronteira: visões locais).

Participaram da sessão de encerramento o conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, do MRE, e o diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea), Nilo Saccaro.

O seminário, embora, claro, não tenha esgotado os temas propostos, muito menos toda a ampla agenda fronteiriça que une os quatro estados partes do Mercosul, lançou novas luzes sobre questões importantes, contemporâneas e urgentes, que merecem atenção não apenas das populações e das autoridades da fronteira, como também das autoridades nacionais e de nossa sociedade como um todo. Este *Relatório Institucional* registra os principais pontos apresentados nesse evento internacional.

Boa leitura a todos!

Eduardo Pereira e Ferreira

Coordenador nacional brasileiro do SGT no 18 – Integração Fronteiriça do Mercosul

Bolívar Pêgo

Diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea)

Almir Lima Nascimento

Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IRPI)
da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)

1. Foi convidado pelo coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul – Integração Fronteiriça, conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira.
2. Plataforma Webex do Ipea e canais do YouTube do Ipea e da Funag.

SESSÃO DE ABERTURA

A sessão de abertura do Seminário Internacional Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul foi moderada pelo conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, que esclareceu que o evento integra a programação da presidência *pro tempore* brasileira do Mercosul no âmbito do Subgrupo de Trabalho nº 18 – Integração Fronteiriça (SGT-18) e é realizado em parceria com o Ipea e a Funag.

Apresentou, em seguida, as autoridades que participaram da sessão de abertura:

- Embaixadora Márcia Loureiro: presidente da Funag;
- Embaixador Michel Arslanian Neto: diretor do departamento de Mercosul e Integração Regional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil; e
- Bolívar Pêgo: diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais da Dirur/Ipea.

Embaixadora Márcia Loureiro (presidente da Funag)

Bom dia a todos. Em nome da Fundação Alexandre de Gusmão, eu também dou as boas-vindas aos palestrantes e debatedores e a todos os que estão assistindo ao Seminário Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul.

Como entidade vinculada ao MRE do Brasil, promotora de estudos, pesquisas e outras atividades nas áreas de relações internacionais e história diplomática, a Funag tem verdadeira satisfação em se associar a esta ação muito oportuna do Subgrupo de Trabalho nº 18 do Mercosul, em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Brasil. É muito relevante que o SGT-18 e o Ipea estejam promovendo este debate com representantes das instituições de governo e também com as comunidades acadêmicas e as sociedades em geral dos países do bloco. Portanto, eu cumprimento pela iniciativa o diretor do Departamento de Mercosul e Integração Regional do MRE do Brasil, embaixador Michel Arslanian; o presidente do Ipea, economista Carlos von Doellinger e os membros das suas equipes. Saúdo também cada um dos palestrantes e debatedores da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, que, com seu conhecimento e experiência direta da realidade da integração fronteiriça, poderão nos proporcionar uma visão atual e fiel dos desafios que essa realidade traz. E cumprimento muito especialmente o coordenador nacional brasileiro do SGT-18, o conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, e o doutor Bolívar Pêgo Filho, diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea, que tanto impulsionaram para a realização desta atividade.

O debate de hoje se insere nesse contexto da reflexão ampla que os países-membros do Mercosul estão fazendo, conjuntamente, no contexto dos trinta anos do bloco. O Mercosul, nós sabemos, nasceu pleno de expectativas e de promessas por simbolizar tanto o momento de redemocratização dos nossos países como a superação de rivalidades regionais no passado. Ao mesmo tempo, ele representou uma esperança de prosperidade a partir da liberalização do comércio e da integração das cadeias produtivas dos nossos países. O Mercosul é hoje uma realidade palpável, cotidiana e com impacto direto e real nas vidas de inúmeras comunidades fronteiriças que vivenciam a integração ocorrida nesses trinta anos. E a importância do Mercosul como cenário para o diálogo regional é incontestável. Assim como são incontestáveis os benefícios trazidos pela integração regional. Muita energia e talento têm sido empregados, cada vez mais, para estudar, pensar e repensar como essa estrutura pode continuar a ser cada vez mais relevante na promoção do desenvolvimento da nossa região e no enfrentamento conjunto de problemas também.

Eu agradeço a audiência e desde logo encorajo a participação ativa de todos os que nos acompanham ao vivo. Lembro que o seminário ficará disponível no canal da Funag no *YouTube*. Portanto, poderá ser visto posteriormente e compartilhado com outros interessados. E, da minha parte, convido todos a seguirem as mídias sociais da Funag e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil para ficarem informados sobre os próximos eventos.

Concluo aqui as minhas palavras iniciais, desejando aos participantes e aos ouvintes um diálogo muito produtivo. Muito obrigada pela atenção.

Embaixador Michel Arslanian (diretor do departamento do Mercosul do MRE do Brasil)

Bom dia a todos e a todas! É com muita satisfação que participo da abertura desta nova edição do seminário sobre integração fronteiriça, dando sequência à prática que iniciamos na presidência *pro tempore* brasileira de 2019. Recordo que, na presidência argentina, no semestre passado, foi realizada, no âmbito do Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul, uma reunião sobre políticas sociais, com enfoque em vulnerabilidade nas zonas de fronteira. O seminário de hoje, como disse o Eduardo, integra a programação da presidência brasileira no âmbito do SGT-18, Integração Fronteiriça, com o apoio da Funag e do Ipea. E aproveito aqui para agradecer e cumprimentar a embaixadora Márcia Loureiro e o presidente Carlos von Doellinger do Ipea.

Neste ano, ainda sob o impacto da pandemia, tivemos que optar por um seminário virtual. Se não é o formato ideal, por limitar o contato pessoal entre os participantes, entre estes os expositores, tem a vantagem de facultar maior audiência, envolvendo atores brasileiros, argentinos, paraguaios e uruguaios que não conseguiriam vir à Brasília para o evento. Gostaria de salientar a importância da realização desse tipo de seminário. Sua importância reside, em grande medida, na necessidade, que tantas vezes tivemos a oportunidade de constatar, de fazer uma disseminação mais fluida e mais constante de informações sobre o Mercosul nas comunidades fronteiriças.

A fronteira, não podemos esquecer, é a região onde a integração se expressa de maneira mais viva e mais imediata, onde a integração se vivencia no cotidiano. Não é por outra razão que o tema da integração fronteiriça tem recebido atenção constante no âmbito do Mercosul. A fronteira é também uma região-chave para todos os nossos países e, por isso, temos que ter garantias de que levamos as melhores informações sobre o nosso trabalho conjunto no Mercosul, de forma consistente e regular, às populações fronteiriças. Então, trata-se de um duplo movimento: o Mercosul precisa conhecer o que acontece nas fronteiras, e as fronteiras precisam saber das iniciativas do Mercosul que têm impacto sobre a vida das fronteiras. É muito importante essa interação permanente, porque nós, como representantes dos governos nacionais, temos a necessidade de sempre buscar atualizar o conhecimento sobre a fronteira, mapear desafios, vulnerabilidades, potencialidades e necessidades. Do ponto de vista do governo brasileiro, procuramos enfatizar políticas integradas de desenvolvimento socioeconômico e segurança em regiões fronteiriças. Outra característica singular da fronteira é que a prática cotidiana nessa região supera e antecipa, muitas vezes, legislações nacionais e acordos internacionais. Esse é outro motivo para manter um olhar atento nas dinâmicas e nos temas fronteiriços.

O seminário deste ano tem o objetivo de promover o diálogo e divulgar informações entre os representantes dos governos e da sociedade civil do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai sobre estratégias de integração e desenvolvimento socioeconômico de suas regiões fronteiriças. Vamos ter três painéis.

O primeiro painel vai abordar as perspectivas de implementação do ALFV do Mercosul, um acordo que nós aprovamos na presidência *pro tempore* de 2019. É um instrumento jurídico emblemático e pioneiro do nosso bloco regional. É resultado de um longo e intenso esforço de negociação dos quatro Estados-partes, envolvendo numerosos atores de diferentes áreas, como saúde, educação, cultura, esportes, justiça, segurança pública, defesa civil, trabalho e comércio. Esse acordo foi construído sobre a experiência acumulada do Mercosul na área de integração fronteiriça e, também, sobre as distintas experiências bilaterais entre os quatro Estados-partes. O Brasil, por exemplo, tem acordos similares com os demais sócios do bloco. Um dos objetivos que se procurou alcançar nesse contexto foi a solução de problemas verificados na implementação desses instrumentos bilaterais. Outro objetivo importante foi ampliar as áreas de integração, dando ao acordo do Mercosul um alcance mais abrangente, além de maior precisão e consistência jurídica. Isso acontece muito no Mercosul. Muitas vezes, nós partimos de experiências bilaterais, até mesmo de experiências nacionais, e procuramos “mercosulizar” e aperfeiçoar essas experiências prévias ao tratar do tema no âmbito do Mercosul. Esse foi o caso desse acordo. Mas não basta negociar os acordos, é preciso implementar. Esse acordo foi assinado em 2019 e agora tramita nos parlamentos dos Estados-partes. Enquanto não entra em vigor, devemos procurar antecipar as perspectivas de implementação do instrumento, incluindo possíveis obstáculos e respectivas formas de superá-los. É justamente essa a meta do painel 1. Um desafio constante no Mercosul, e não se restringe aqui ao tema da integração fronteiriça, é o da implementação de normas. O governo brasileiro tem trabalhado e instado os demais sócios também a fazê-lo, a trabalhar cada vez mais ativamente junto aos parlamentos para uma tramitação mais célere desses acordos, para que eles possam entrar o quanto antes em vigor.

O segundo painel vai abordar um tema inescapável nesse momento: os impactos da covid-19 nas fronteiras do Mercosul. É um assunto recorrente na interlocução com nossos sócios e um problema que afetou agudamente a região fronteiriça, provocando a interrupção da dinâmica normal de integração entre as populações dessas zonas limítrofes, ou pelo menos a dificultando. Assim, o painel 2 procurará especificar quais foram esses impactos e, acima de tudo, apontar caminhos para a normalidade da circulação de pessoas e bens na fronteira. Uma das questões importantes será o debate sobre protocolos sanitários que possam facilitar essa volta à normalidade e que, ademais, possam ser usados como modelos para possíveis eventos futuros similares. O tema da covid-19 hoje é um tema transversal na agenda do Mercosul, que, desde o início, procurou se mostrar também como parte da resposta a esse desafio. Acreditamos que enfocar esse tema, também nas suas incidências sobre a fronteira, é uma mensagem importante do Mercosul na atual conjuntura.

O terceiro painel vai abarcar estratégias de integração em setores específicos, como cultura, turismo e planejamento urbano. Teremos a oportunidade de conhecer experiências singulares de integração nessas áreas, como, por exemplo, o exitoso projeto de cooperação e integração implantado na fronteira tríplice do Paraná, Santa Catarina e Argentina, envolvendo municípios dos dois estados brasileiros e um da vizinha Argentina. Da mesma forma, no painel 3, poderemos informar-nos, entre outros assuntos e iniciativas, sobre o projeto Caminho dos jesuítas, que busca valorizar e revitalizar o patrimônio arquitetônico e cultural das missões nos quatro Estados-partes do Mercosul e na Bolívia. Eu acho que esse último painel mostra como o bloco pode atuar de diferentes maneiras para impulsionar a integração, ao lançar luz sobre experiências concretas no âmbito subnacional, que é uma dimensão cada vez mais importante, para avançar a integração e para aumentar a base doméstica de apoio ao Mercosul. E essa dimensão também de turismo, cultura, com o Caminho dos jesuítas, é outra forma de articular essas regiões de fronteira.

Certamente, esse segundo Seminário de Integração Fronteiriça, promovido pela presidência *pro tempore* brasileira, não vai esgotar os temas propostos e muito menos toda a ampla agenda fronteiriça que une nossos quatro países; mas esperamos que traga novas luzes sobre questões importantes, atuais e urgentes, que merecem a atenção, não apenas das populações e das autoridades da fronteira, como também das autoridades nacionais e de nossa sociedade como um todo.

Já podemos assim antever novas edições do seminário de integração fronteiriça realizados no âmbito do SGT-18. Esperamos, de fato, que se tornem eventos semestrais, a cada presidência *pro tempore*, a fim de manter um espaço permanente de diálogo e um fluxo contínuo de informações em benefício das populações lindeiras.

Aproveito para desejar êxito aos expositores que aceitaram o convite para apresentar, nesse espaço de diálogo e reflexão, suas visões sobre nosso dinâmico processo de integração fronteiriça. Faço votos também de que os participantes dos quatro Estados-partes do Mercosul possam tirar o máximo proveito dessa jornada de análise e intensa interação.

Muito obrigado! Bom trabalho!

Bolívar Pêgo (diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea)

Bom dia a todos. Obrigado, conselheiro Eduardo. Infelizmente, o presidente Carlos von Doellinger está com problemas técnicos para poder acessar o seminário e eu vou representá-lo nesta sessão de abertura.

Inicialmente, eu gostaria de agradecer ao conselheiro Eduardo pelo honroso convite para que o Ipea participasse como co-organizador deste importante seminário. O conselheiro tem feito um trabalho brilhante à frente do SGT-18 e eu, como pesquisador do Ipea à frente da pesquisa Fronteiras do Brasil, tenho participado de todas as reuniões, que têm sido extremamente produtivas nas discussões e deliberações no âmbito do SGT-18. Cumprimentar a mesa, o conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, a embaixadora Márcia Loureiro, presidente da Funag, o embaixador Michel Aslanian, diretor do Departamento de Mercosul e Integração Regional do MRE.

O Ipea tem uma longa tradição na participação e, especialmente, na organização de eventos voltados para a discussão de temas relevantes ao desenvolvimento sul-americano em geral e ao Mercosul em particular. São várias pesquisas, com vários focos, abrangendo diferentes territórios. A discussão da fronteira terrestre brasileira tem se mostrado cada vez mais relevante, dada a sua significativa extensão. São cerca de 16,9 mil km de fronteira terrestre, fronteira oeste, envolvendo dez países, exceto Equador e Chile. E essa fronteira tem elevada diversidade e vasta complexidade. Então, ao se referir à fronteira no Brasil, a gente não pode deixar de usar a palavra no plural: são várias fronteiras.

Particularmente com relação às fronteiras com os países do Mercosul, tem-se um montante de aproximadamente 3,7 mil km de extensão, e isso representa em torno de 21,8% do total da fronteira oeste brasileira. Desses, 1.365 km são compartilhados com o Paraguai, 1.261 km com a Argentina e 1.068 km com o Uruguai. Em toda essa extensão territorial, dado o aumento das relações com os vizinhos, existem numerosos desafios a serem enfrentados, ligados a comércio, segurança, saúde, educação, infraestrutura, entre outros. E aqui, mais uma vez, eu reforço o papel relevante do SGT-18, coordenado pelo conselheiro Eduardo na busca de trazer alternativas de acordos em enfrentar esses grandes desafios.

Em relação a esses desafios, pode-se observar as diferentes formas de atuação que existem com os três países vizinhos. Com o Uruguai, por exemplo, a relação direta com o estado do Rio Grande do Sul, que é a maior parte de extensão territorial, resulta em uma gama de atividades conjuntas, principalmente nas cidades gêmeas. E a população local procura cooperação mesmo quando não existe uma institucionalidade formalizada. Nesse sentido, as ações são fundamentalmente de cooperação na relação com o vizinho.

Com o Paraguai, entre muitas cidades gêmeas na linha de fronteira, destacam-se Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, pelo seu comércio forte e também pelos grandes problemas relacionados aos vários ilícitos que circulam no território fronteiriço. A parceria brasileira e paraguaia por meio da Usina Hidrelétrica Binacional é um marco dessa fronteira. É um projeto antigo, que tornou o Paraguai autossuficiente em energia elétrica, por exemplo. E, no âmbito desse projeto, existe uma série de alternativas robustas. Esse projeto não só viabilizou o Paraguai na oferta de energia, como também transformou a fronteira em um polo de desenvolvimento regional. As ações oriundas do turismo também se destacam devido à presença das Cataratas do Parque Iguaçu, de uma maneira geral. Está entre os três pontos turísticos mais importantes do país. Recentemente, investimentos foram feitos na ampliação do aeroporto de Foz do Iguaçu com vistas a torná-lo mais receptivo aos turistas.

Já com a Argentina, o país fronteiriço de maior extensão territorial e porte econômico, no qual se concentra grande parte da relação comercial brasileira no âmbito do Mercosul, a relação fronteiriça tem características, por vezes, diferentes. Isso é resultado possivelmente de diferentes formas de tratamentos nos desafios comuns aos dois países. É de se esperar que, após os aprendizados decorrentes das significativas perdas econômico-sociais acarretadas pela pandemia, haja ainda mais cooperação e integração de forma bilateral. E aqui eu me refiro não só à Argentina, mas aos três países de uma forma conjunta.

Este seminário, por sua vez, se destaca por sua relevância na discussão de estratégias de desenvolvimento socioeconômico para essas regiões fronteiriças do Mercosul, ao abordar os temas previstos nos três painéis: mecanismos de integração e o ALFV, impactos e estratégias de enfrentamento da covid-19 e estratégias de integração setoriais.

Diante disso, mais uma vez agradeço e parableno o conselheiro Eduardo pela iniciativa desse importante evento no âmbito da presidência brasileira *pro tempore* do Mercosul. Desejo que tenhamos todos hoje um excelente dia de trabalho.

Muito obrigado e um bom dia.

Palavras finais da sessão de abertura

O conselheiro Eduardo Ferreira teceu comentários a respeito do SGT-18 e encerrou a sessão de abertura.

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT nº 18)

Agradeço muito as palavras do doutor Bolívar Pêgo e a participação das demais autoridades integrantes desta sessão de abertura do Seminário Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul.

Eu gostaria de aproveitar esse breve espaço ao final da sessão de abertura para fazer alguns comentários a respeito do Subgrupo de Trabalho nº 18 do Mercosul – Integração Fronteiriça, no âmbito do qual se realiza esse seminário, conforme foi informado no início. É um subgrupo relativamente novo do Mercosul, criado sob o Grupo Mercado Comum do Mercosul, o GMC, no ano de 2015. E havendo começado a funcionar, efetivamente, com sua primeira reunião, já em 2016.

Uma das principais características do SGT-18 é a amplitude da sua agenda. Nós sabemos e tivemos a oportunidade de ouvir aqui, das autoridades que participaram desta mesa de abertura, sobre justamente o microcosmo que é a fronteira e a importância que ela assume para os Estados-partes do Mercosul e para as relações entre eles. E, de fato, essa agenda, conforme inclusive aprovado em resolução do próprio GMC, abarca temas tão amplos como saúde, educação, cultura, trabalho, imigração, transporte, energia, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico, cooperação e integração produtiva, segurança, meio ambiente, turismo. Quer dizer, é realmente uma agenda que envolve toda a relação complexa que se estabelece nas fronteiras do Mercosul, que são fronteiras muito vivas. Nós sabemos que, no tocante ao Brasil, são as fronteiras mais vivas, mais povoadas e que apresentam maior interação com os países vizinhos. São, de fato, para o Brasil, e, entendo, também, para os demais Estados-partes, fronteiras muito vivas e muito importantes para os governos, para as sociedades e para as populações.

O processo de integração fronteiriça, todos sabemos, é algo complexo. Inclusive, não só por essa ampla gama de temas que incorpora, mas também pelo envolvimento de um grande número de órgãos públicos e, no caso do Brasil, das três esferas de governo. Algo que se replica também, segundo as peculiaridades de cada estado, nos demais Estados-partes do Mercosul. E isso exige da coordenação do SGT-18 um intenso trabalho de interação e interlocução com muitos órgãos públicos envolvidos nos três níveis de governo. Envolve também uma interação forte com outros foros do Mercosul que tratam de temas que têm vinculação com as agendas fronteiriças e, especificamente, do SGT-18.

Em termos de ações concretas que o SGT-18 já pôde realizar, nós temos a própria programação de seminários. Já estamos agora no quarto seminário, o segundo na presidência *pro tempore* brasileira e outros dois que já foram realizados em presidências da Argentina. Nós temos também como resultado a criação do primeiro Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional do Mercosul, localizado ali na fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai, que será tema, inclusive, da nossa reunião de amanhã do SGT-18. Também o mapa temático e normativo da integração fronteiriça é outro resultado importante. E, talvez, o resultado que possa ser destacado com maior ênfase seja a assinatura do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas na presidência *pro tempore* brasileira anterior, em dezembro de 2019, que aperfeiçoa, em nosso entendimento, e poderá substituir futuramente, acordos bilaterais similares que o Brasil tem com os outros três Estados-partes. Além de uma série de outros trabalhos em desenvolvimento, por exemplo, a avaliação das demandas provenientes dos comitês de fronteira; a elaboração da cartilha do cidadão fronteiriço, renomeada agora de guia do cidadão fronteiriço; estudos importantes, inclusive realizados pelo Ipea, que organiza esse evento, sobre trânsito vicinal fronteiriço e agora sobre os impactos da pandemia nas fronteiras; além de uma série de outros aspectos que são avaliados nesses estudos, como o comércio de subsistência, o intercâmbio cultural e efeitos econômicos locais.

Eu só quis dar uma breve visão do trabalho do SGT-18, encerrando essa sessão de abertura e agradecendo novamente a participação das autoridades presentes.

1 PAINEL 1 – O MERCOSUL E AS REGIÕES DE FRONTEIRA: PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO SOBRE LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS (ALFV)

Ministro Almir Nascimento³

O ministro Almir Nascimento abre o painel tratando de destacar e instigar a discussão sobre o acordo de localidades fronteiriças vinculadas a partir da reflexão em torno da importância da integração fronteiriça e sobre a sensibilidade necessária para perceber a região de fronteira como região de cooperação. Ele diz que a “noção de cooperação é muito importante no exercício de integração fronteiriça e de integração entre países” e que, portanto, “o espírito de integração fronteiriça se faça não apenas na região da faixa de fronteira, explorando e desenvolvendo as potencialidades de possibilidades e diminuindo as carências que ainda existam, mas que essa integração possa se estender aos territórios dos Estados-partes”.

O painel contou com a participação de quatro palestrantes versando sobre os seguintes temas:

- 1) Eduardo Pereira e Ferreira (Brasil), coordenador nacional brasileiro do Subgrupo de Trabalho nº 18 (SGT-18). Tema: Visão geral do Acordo;
- 2) Bolívar Pêgo (Brasil), diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea. Tema: Mecanismos de Integração e Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV) no Mercosul: potencialidades e desenvolvimento fronteiriços;
- 3) Eric Gustavo Cardin (Brasil), professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UniOeste). Tema: Visão acadêmica e local sobre a integração fronteiriça; e
- 4) Carlos Hugo Centurión (Paraguai), chefe de assuntos com a sociedade civil sobre temas da agenda Mercosul e integrante paraguaio do grupo SGT-18. Tema: Projeto de cooperação O Mercosul dialoga com suas fronteiras: projeções e perspectivas.

1.1 Visão geral do ALFV

Eduardo Pereira e Ferreira⁴

1.1.1 O ALFV Mercosul – contexto de criação e aperfeiçoamento

O conselheiro Eduardo Ferreira iniciou sua exposição apresentando o contexto de criação e de aperfeiçoamento do ALFV do Mercosul (Mercosul, 2019) (anexo 2):

- 1) Foi assinado em dezembro de 2019, na então presidência *pro tempore* brasileira.
- 2) A assinatura do ALFV é fruto de uma longa experiência prévia do Mercosul com grupos que, anteriormente à criação do SGT-18, trabalharam de maneira muito intensa em prol da integração, buscando atender às demandas identificadas no âmbito dos comitês de fronteira e implementar os acordos bilaterais que o Brasil possui com os demais três Estados-partes.

3. Moderador do seminário; e diretor do IPRI/Funag.

4. Coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul e chefe da divisão de América do Sul I do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil.

- 3) O ALFV Mercosul veio aperfeiçoar e ampliar o alcance de acordos similares existentes bilateralmente entre os países. De acordo com o palestrante, são “acordos que representaram experiências importantes, e representam ainda, porque estão em vigor para o tratamento desses temas de integração fronteiriça”.
- 4) O aperfeiçoamento do acordo se deu com o objetivo de tentar solucionar problemas verificados na implementação desses instrumentos bilaterais e ampliar sua abrangência para diversas áreas de integração, de modo a conferir-lhe maior consistência e precisão jurídica. “Então acreditamos que é um acordo que de fato vai dar uma contribuição importante à integração fronteiriça”, afirma o palestrante.

1.1.2 Importância da divulgação do ALFV Mercosul

O conselheiro Eduardo Ferreira ressaltou que o seminário oferece oportunidade para disseminar informações sobre o acordo para as populações fronteiriças, sociedade civil, academia, entre outros. Destacou que há falta de informações não somente sobre o acordo regional do Mercosul, mas também de análises sobre a implementação de acordos bilaterais similares, como o Brasil-Uruguai, assinado em 2002. Destaca ser fundamental a disseminação do ALFV Mercosul, para que, no “momento da vigência, nós possamos aplicá-lo em toda a sua plenitude”.

Afirmou que o acordo busca facilitar a integração e a circulação fronteiriça e confere benefícios nas áreas de estudo, trabalho, saúde e comércio de bens de subsistência. Além disso, o acordo estabelece uma série de áreas de cooperação importantes: vigilância epidemiológica, segurança pública, combate a delitos transnacionais, defesa civil, prestação de serviços de assistência e emergência, formação de docentes, direitos humanos, cultura, desenvolvimento urbano e ordenamento territorial das localidades. “Uma série de áreas que foram acrescentadas em relação aos acordos bilaterais e que acreditamos que darão ampla cobertura a esse instrumento jurídico.”

1.1.3 Partes específicas do acordo

O palestrante passou a apresentar, uma a uma, as partes específicas do acordo, conforme descrito a seguir.

Documento de trânsito vicinal fronteiriço

O acordo estabelece regras que devem resolver em grande parte problemas identificados em acordos bilaterais em função de obstáculos à emissão e à própria identificação da entidade e da autoridade emissora do documento. Com relação a esse aspecto, lembra: “Por isso que eu falei mais atrás da precisão jurídica que se procurou dar nesse texto do ALFV.”

O acordo estabelece, portanto, como forma de emissão do documento vicinal fronteiriço:

- Emissão de forma cruzada, ou seja, o fronteiriço que mora, por exemplo, no Paraguai, procura a autoridade brasileira para emitir o documento e, da mesma forma, o brasileiro deve procurar autoridade do outro lado da fronteira. Essa forma facilita a aceitação do documento pelo país, já que será um documento nacional emitido para o residente que mora do outro lado da fronteira, considerando que, na passagem pelo ponto de controle de fronteira, é o país de recebimento que vai validar o documento que foi emitido pelo seu próprio governo; e

- Tipo de documento que vai cumprir essa função tem nomes diferentes segundo o Estado-parte e segundo as legislações locais; há também definição clara da autoridade emissora desse documento de trânsito vicinal fronteiriço.

Circulação de fronteiriços pelos postos de controle

Tendo em vista a demanda antiga dos fronteiriços para a circulação pelos postos de controle, prevê-se a possibilidade de criação de faixas exclusivas ou prioritárias tanto para titulares do documento de trânsito vicinal fronteiriço quanto para os veículos de uso particular dos detentores desse documento.

Transporte

Consignou-se no texto a simplificação da regulamentação existente sobre transporte de mercadorias e do transporte público e privado de passageiros, desde que a origem e o destino dessas operações, sejam de cargas ou de passageiros, estejam dentro dos limites das localidades fronteiriças vinculadas.

A validade territorial do conteúdo do acordo encontra-se circunscrita aos territórios das localidades fronteiriças vinculadas que são listadas no anexo I do acordo (quadro 1). Cada um dos Estados-partes estabeleceu uma lista de localidades fronteiriças vinculadas nas quais se outorgam esses direitos e se estabelecem esses exercícios de cooperação.

QUADRO 1

Lista de localidades fronteiriças vinculadas segundo ALFV (2019)

Localidade	Argentina	Paraguai	Uruguai
Brasil	Foz do Iguaçu – Puerto Iguazú	Aral Moreira – Pedro Juan Caballero/Capitán Bado	Chuí/Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo/Barra do Chuí – Chuy/18 de Julio/Barra de Chuy/La Coronilla/Pueblo San Luis
	Capanema – Andresito	Bela Vista – Bella Vista Norte	Jaguarão – Rio Branco
	Barracão/Dionísio Cerqueira – Bernardo de Irigoyen	Caracol – San Carlos del Apa	Aceguá – Aceguá
	Porto Mauá – Alba Posse	Coronel Sapucaia – Capitán Bado	Santana do Livramento – Rivera
	Porto Xavier – San Javier	Foz do Iguaçu – Ciudad del Este/Puerto Presidente Franco/Hernandarias	Quaraí – Artigas
	São Borja – Santo Tomé	Guairá/Mundo Novo – Saltos del Guairá	Barra do Quaraí – Bella Unión
	Itaqui – Alvear	Japorã – Saltos del Guairá	Colônia Nova – Villa Isidoro Noblía
	Uruguiana – Paso de los Libres	Paranhos – Ypejú	-
	Barra do Quaraí – Monte Caseros	Ponta Porã – Pedro Juan Caballero	-
	Santo Antônio do Sudoeste – San Antonio	Porto Murtinho – Carmelo Peralta/San Lázaro	-
	-	Santa Helena – Puerto Índio	-
	-	Sete Quedas – Corpus Christi	-

(Continua)

(Continuação)

Localidade	Paraguai	Uruguai	-
Argentina	Posadas – Encarnación	Colón – Paysandú	-
	Clorinda – Puerto Falcón - Nanawa	Concordia – Salto	-
	Formosa – Alberdi	Guaiguaychú – Fray Bentos	-
	Puerto Pilar – Bermejo	Monte Caseros – Bella Unión	-
	Ituzaingó – Ayolas	-	-
	Itatí – Itá Corá	-	-
	Puerto Rico – Puerto Triunfo	-	-
	Misión La Paz – Pozo Hondo	-	-
	Puerto Cano/Mansilla – Pilar	-	-
	Puerto Iguazú – Presidente Franco	-	-

Fonte: Mercosul (2019).
Elaboração dos autores.

Trabalho e previdência

Há no acordo a manutenção de equilíbrio de direitos e deveres que os fronteiriços têm de cumprir, o que constitui uma demanda dos próprios residentes em regiões de fronteira. Não há nesse particular nenhuma diferenciação quanto aos direitos concedidos aos nacionais e aos residentes fronteiriços.

Dessa forma, o acordo prevê que o direito de exercício profissional é concedido ao fronteiriço que mora do outro lado da fronteira segundo as mesmas leis aplicadas aos nacionais do país. Assim, o fronteiriço que mora de um lado e trabalha do outro tem direitos iguais, sejam eles trabalhistas ou previdenciários. Devem também cumprir as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias.

Comércio transfronteiriço

Há demanda muito recorrente nos foros que tratam sobre a matéria no que se refere ao acesso a um mecanismo facilitado de comércio transfronteiriço de mercadorias, especialmente dos produtos de subsistência.

O acordo criou um dispositivo específico (anexo II do ALFV 2019), com particularizações mais detalhadas desse regime exclusivo de comércio fronteiriço, que se circunscreve a artigos especiais de alimentação, higiene, cosméticos, limpeza, vestuário, calçados, livros, revistas e periódicos. Esses devem ser destinados ao uso e ao consumo pessoal e da unidade familiar, e não ao comércio, o que pode ser aferido de acordo com o tipo do produto, volume, frequência ou quantidade de compra.

Cultura

A demanda pela área da cultura é presente na fronteira, e o acordo procura valorizar e difundir o compartilhamento do patrimônio cultural comum. Mediante dispositivos específicos, procura preservar, promover, salvaguardar e difundir os bens e manifestações culturais dos quatro Estados-partes, na área do patrimônio cultural, tanto material como imaterial.

Estabelece também facilidades para a mobilidade de artistas e para a circulação de bens e serviços culturais e das indústrias culturais criativas. Há também uma vertente de ações conjuntas para a prevenção e o combate ao tráfico de bens culturais na fronteira.

Educação

Na área da educação, o acordo prevê o direito ao acesso a estabelecimentos públicos de ensino em condições de gratuidade e de reciprocidade. Assim, o fronteiriço que mora do outro lado da fronteira pode ter acesso pleno aos estabelecimentos públicos de ensino, desde que em condições de gratuidade e reciprocidade.

São estabelecidas também áreas de cooperações específicas, como a formação de docentes e o intercâmbio de informações sobre metodologias de ensino. Além disso, há uma diretriz de perspectiva regional e integradora que enfatiza aspectos comuns e fatos positivos que historicamente uniram as comunidades fronteiriças dos países como parte de uma mesma comunidade.

Integração linguística

O acordo prevê a possibilidade de que os cidadãos fronteiriços se dirijam às repartições públicas em seu idioma nativo para peticionar os benefícios derivados do acordo. Dessa forma, o brasileiro pode se dirigir às repartições públicas dos países vizinhos no seu próprio idioma e, também, os residentes dos outros três Estados-partes podem se dirigir em espanhol às autoridades brasileiras nas fronteiras.

Os Estados-partes não exigirão legalização ou intervenção consular, nem tradução de documentos necessários, por exemplo, para a obtenção do documento de trânsito vicinal fronteiriço e documentos de identificação de veículos de uso particular.

Direitos humanos

O acordo prevê dispositivos de compromisso entre os Estados-partes para fortalecer o respeito aos direitos humanos nas localidades fronteiriças vinculadas, em especial para a proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Saúde

Na área de saúde estão previstos dispositivos que determinam a colaboração e trabalhos conjuntos em saúde pública, vigilância epidemiológica e planos de contingência.

Trata-se de um aspecto fundamental para orientar as respostas às autoridades sanitárias diante de eventos de saúde pública e outros temas de interesse comum, inclusive os de potencial importância internacional, como a pandemia de covid-19.

Os Estados-partes poderão conceder outros direitos bilateral ou trilateralmente, inclusive de atendimento médico nos sistemas públicos de saúde, em condições de reciprocidade e complementaridade. A complementaridade é um aspecto importante porque remete à possibilidade de que as autoridades e estruturas sanitárias se integrem e, dessa forma, economizem recursos. Assim, os fronteiriços poderão ter especialidades de excelência de um lado da fronteira e outras do outro lado, possibilitando melhor aproveitamento dos recursos da saúde com diferentes estruturas de especialidades nos dois lados da fronteira.

Assistência de urgência e emergência

Uma área correlata à área da saúde é a que envolve, por exemplo, serviços de bombeiros e ambulâncias e a cooperação em defesa civil. Consta do acordo anexo específico com detalhamento dessa forma de cooperação (Anexo III do ALFV 2019).

O tema constitui demanda recorrente das comunidades fronteiriças, devido à dificuldade de cruzamento de ambulâncias ou de carros de bombeiros, que muitas vezes se realiza de maneira informal. O acordo procura dar a necessária cobertura jurídica para que esse trabalho se faça de uma maneira mais formal, melhor e aperfeiçoada. Isso inclui também o trânsito dos profissionais envolvidos na prestação desses serviços.

Segurança pública

O ALFV do Mercosul também prevê a elaboração conjunta de planos de cooperação em matéria de segurança pública e combate a delitos transnacionais. Além disso, há o dispositivo específico já mencionado de combate ao tráfico ilícito de bens culturais.

Plano conjunto de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial

O plano conjunto de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial é uma importante demanda que o acordo procura atender, mediante estabelecimento de dispositivos específicos para a adequada integração das localidades, por intermédio de infraestruturas, serviços, equipamentos, conectividade (*internet*); planificação da expansão das cidades gêmeas de uma maneira coordenada e racional e a conservação e recuperação de espaços naturais e áreas de uso público; o fortalecimento da imagem e identidade cultural comum; e a facilitação do cruzamento fronteiriço de máquinas e insumos para execução de empreendimentos públicos.

1.2 Mecanismos ALFV no Mercosul: potencialidades e desenvolvimento fronteiriços

Bolívar Pêgo⁵

O diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea esclarece que a apresentação possui a intenção de apresentar uma visão analítica do acordo em relação ao que ele entende serem pontos relevantes e que poderiam ser aperfeiçoados dentro dos mecanismos de integração e do acordo de localidades fronteiriças vinculadas no âmbito do Mercosul, haja vista a sua experiência enquanto coordenador da pesquisa Fronteiras do Brasil do Ipea.

Explica que essa pesquisa, iniciada em 2016, desenvolveu diversas atividades como quatro oficinas nos três arcos da fronteira, trabalhos de campo e entrevistas e com vários trabalhos publicados. A equipe de trabalho hoje é composta por: Rosa Moura, Maria Nunes, Caroline Krüger, Líria Nagamine, Gustavo Ferreira, Paula Gomes e, como colaborador recente, um jovem pesquisador venezuelano, Armando Gutierrez, que tem contribuído especialmente com o tema da imigração sul-americana.

5. Diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea e coordenador da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública.

Cita que a apresentação se encontra estruturada a partir dos seguintes itens:

- Mecanismos de integração e ALFV;
- Características;
- Potencialidades regionais e locais;
- Mecanismos de integração e ALFV com Uruguai, Argentina e Paraguai;
- Impactos positivos dos mecanismos de integração e do ALFV; e
- Desafios de médio e longo prazos.

1.2.1 Mecanismos de integração e ALFV

“Para nós, que trabalhamos na pesquisa e que fizemos vários campos, o objetivo é sempre o mesmo: facilitar a vida das pessoas”, inicia Bolívar. Explica que, nas áreas de mobilidades ou comunicação, por exemplo, os seus elementos na fronteira possuem a característica de serem internacionais: “No sistema de comunicação telefônico, a tarifa é internacional.” Existem, dessa forma, vários elementos que precisam e podem ser trabalhados em cidades gêmeas da fronteira e que são levados à discussão dentro do SGT-18. De maneira geral, portanto, o objetivo de qualquer mecanismo do acordo constitui-se em facilitar a vida das pessoas tendo em vista as várias dimensões como o comércio, o emprego, entre outros.

As áreas de atuação do acordo, indica o painalista, estão focadas na questão econômica, de trânsito, da mobilidade, do regime laboral, do acesso a serviços públicos de saúde, educação e cultura. Sobre a saúde, acrescenta: “De acordo com o que vimos em nossos campos, a saúde é a principal demanda de serviço público na fronteira, principalmente nas cidades gêmeas.” Quanto aos beneficiados pelo acordo, explica que esses são os nacionais dos Estados-partes com domicílio, em concordância com as disposições legais de cada Estado.

Demonstra que o Brasil possui 29 municípios constantes do acordo, sendo:

- Doze com o Paraguai, com destaque para Foz do Iguaçu – Ciudad del Este e Ponta-Porá – Pedro Juan Caballero;
- Dez na fronteira com a Argentina, com destaque para Foz do Iguaçu – Puerto Iguazú e Uruguiana – Paso de Los Libres; e
- Sete com o Uruguai, com destaque para Santana do Livramento – Rivera e Chuí – Chuy.

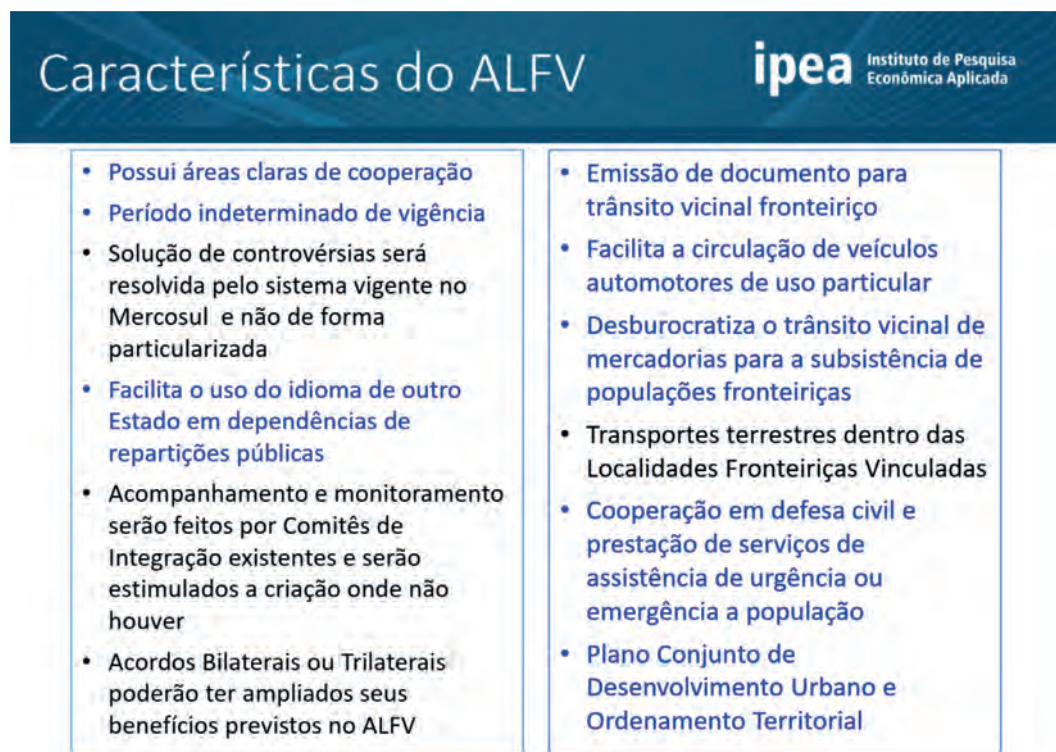
1.2.2 Características do acordo

Para falar das características do acordo, Bolívar Pêgo apresenta um *slide* (figura 1), no qual indica que em azul encontram-se as características que possuem ligação, diretamente, com o cotidiano do fronteiro.

Analisa que, numa visão geral, o acordo possui áreas muito claras, e há nele um aspecto bastante positivo que é o período de vigência indeterminado. Para o pesquisador, essa é uma característica bastante relevante, uma vez que traz a ideia de médio e longo prazo para a aplicação das ações e, sendo assim, com tendência de “sair de políticas de governo e entrar mais em políticas de estado”.

Além disso, o acordo facilita o uso do idioma do outro Estado em dependências de repartições públicas, sendo esta característica um aspecto fundamental para o cotidiano do fronteiro. É frequente a dificuldade de entendimento em função da língua em determinadas demandas de serviço público.

FIGURA 1
Características do ALFV



Fonte: Pêgo (2021).

Levando em conta o aspecto do cotidiano fronteiriço, o painelistas aponta que outros elementos importantes são a emissão de documento para o trânsito vicinal fronteiriço, a circulação de veículos automotores e de uso particular e também a desburocratização do trânsito vicinal de mercadorias para a subsistência de populações fronteiriças.

A cooperação em defesa civil, prestação de serviços de urgência e emergência à população é, também, uma característica da maior importância, de acordo com Bolívar, sendo que a sua emergência foi identificada nos campos realizados pela equipe, principalmente quando há assimetria entre os municípios. Cita como exemplo que um município pode ser mais desenvolvido e possuir porte para ter uma estrutura de corpo de bombeiros, enquanto o outro pode ter menos estrutura e não possuir condição para tal, ou ainda, às vezes, porque seu porte não justifica possuir tal infraestrutura. Dessa forma, se há incêndio do lado onde não há corpo de bombeiros, a viatura do corpo de bombeiros, para passar, concorre com uma série de problemas de regulação ou de normas, que podem impedir a sua travessia. O mesmo ocorre com as ambulâncias ou o transporte de pessoas que necessitam de atendimento médico de um país para o outro.

Avalia ainda que, como o acordo possui uma visão mais urbana e territorial, estimula a abertura de possibilidades no conjunto que trata dos planos urbanos de ordenamento territorial, especialmente nas cidades gêmeas, que são locais de maior densidade urbana e populacional e com maiores demandas na utilização de serviços. A partir do momento em que se pensa o desenvolvimento de uma determinada área urbana, a proximidade de comunicação entre as cidades pode resultar em diálogos que possibilitem políticas semelhantes e, se possível, iguais, de tal forma a facilitar a integração.

1.2.3 Potencialidades regionais e locais

Neste item, o painelistas contextualiza a região do Mercosul para tratar de suas potencialidades a favor da integração e do desenvolvimento:

- Integração e desenvolvimento são palavras-chave encontradas em todo objeto de trabalho da pesquisa sobre fronteiras. A população fronteiriça demanda integração com o seu vizinho e com o parente que está do outro lado. O trabalho, muitas vezes, está do outro lado, assim como os serviços. “A população demanda, portanto, integração e quer desenvolvimento. São esses os elementos que vão proporcionar maior robustez e capacidade das regiões se desenvolverem e crescerem.”
- A linha de fronteira do Mercosul possui 3.694 km ou 21,8% da fronteira inteira. O trecho de maior extensão se faz com o Paraguai (1.365 km), em seguida com a Argentina (1.261 km) e o Uruguai (1.068 km).
- Nas cidades gêmeas se situam as localidades com a maior escala urbana e densidade. Uma característica relevante do Mercosul constitui-se no fato de que, das 33 cidades gêmeas brasileiras, 22 estão na sua área de fronteira. Dentre elas, Foz do Iguaçu – Ciudad del Este – Puerto Iguazú se destaca como a maior cidade-gêmea brasileira. Em outra tríplice fronteira, a sudoeste do Brasil, tem-se também as cidades gêmeas de Barra do Quaraí – Bella Unión e Monte Caseros. Essa é uma região com grande potencialidade e na qual se realizam, atualmente, grandes esforços de integração e organização.
- Das cerca de 12 milhões de pessoas que estão na faixa de fronteira brasileira, aproximadamente 6,5 milhões estão na área de fronteira do Mercosul. Além disso, de todo o território brasileiro, o arco sul é aquele que tem a faixa mais estreita e, dessa forma, já é antiga a sua relação direta com a fronteira litorânea. Em estudo realizado pela pesquisa sobre o Eixo Capricórnio da então Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), ficou claro que o centro do corredor do Brasil no Paraná é a BR-277, que liga o porto de Paranaguá a Assunção. A proximidade territorial e física, a partir de corredores que realizam ligação de forma interna entre os dois oceanos, constitui-se, dessa forma, em característica bastante relevante na área de fronteira do Mercosul.
- A economia da região é forte no turismo, no comércio e nos serviços. Há consórcios regionais que precisam ser fortalecidos e ampliados, sendo o consórcio estabelecido entre os municípios de Dionísio Cerqueira – Barracão – Bom Jesus do Sul e Bernardo de Irigoyen, um clássico exemplo.⁶
- Ressalta-se como extremamente relevante do ponto de vista da infraestrutura econômica do Mercosul que nele estão localizados quatro dos dez eixos de integração previstos na antiga IIRSA:⁷ Capricórnio, Do Sul, Mercosul-Chile e Hidrovia Paraguai-Paraná. Embora exista a perspectiva de consolidação de corredores, cabe salientar que persiste ainda o predomínio de uma infraestrutura econômica rodoviária.
- Quanto à rede de serviços de saúde e educação, ela existe com bastante assimetria, principalmente nas cidades gêmeas. Isso é uma característica típica da região de fronteira. Há que ressaltar, ainda, o grande potencial turístico da região com o Parque do Iguaçu, as Missões e a Ilha Brasileira em Barra do Quaraí, dentre outros.

Bolívar Pêgo considera que o Mercosul consiste, portanto, em “uma região de muita potencialidade que pode e deve ser explorada em benefício não só dos fronteiriços, mas da população regional como um todo”.

6. No painel 3, a primeira exposição trata do consórcio mencionado.

7. O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) vem dando sequência ao planejamento da IIRSA.

1.2.4 Mecanismos de integração

O painelista apresenta uma pequena amostra dos mecanismos de integração existentes com o Uruguai, Argentina e Paraguai:

Uruguai:

- Acordo de permissão de residência, estudo e trabalho;
- Ajustes complementares ao primeiro acordo, incorporando a prestação de saúde e depois emergência e cooperação de defesa civil;
- Avanços em acordos também com relação à criação de escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos, de residência permanente, de forma a alcançar a livre circulação de pessoas;
- A criação do Centro Binacional Operações de Emergência e combate à covid-19; e
- O memorando de entendimento visando à criação do Comitê Integração Fronteiriça Trinacional entre Barra do Quaraí/Bella Unión/Monte Caseros.

Argentina:

- Criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço e protocolo adicional;
- Acordo sobre localidades fronteiriças e ajustes nesse acordo sobre a área de cooperação, de emergência e de defesa; e
- Memorando de entendimento ligado à área de saúde, envolvendo os dois ministérios, o brasileiro e argentino.

Paraguai:

- Itaipu – consiste em um grande projeto de integração local e regional, sendo a usina uma grande ofertante de energia para o Brasil e o Paraguai. Importante ressaltar que, para além da geração de energia elétrica, Itaipu possui vários projetos em infraestrutura e na área ambiental, ofertando apoio aos municípios da região. Além disso, os *royalties* de geração de energia elétrica consistem em fonte de recursos aos municípios de todos os países que possuem áreas inundadas, proporcionando a eles maior robustez fiscal;
- ALFV, que foi assinado em Brasília em 23 de novembro de 2017 e prevê direitos relativos ao trabalho, comércio fronteiriço, de subsistência e acesso de serviços públicos, com destaque à saúde e educação;
- Encontra-se em andamento a construção de uma segunda ponte com o Paraguai, financiada por Itaipu, destacando-se o seu papel como elemento propulsor do desenvolvimento local e regional;
- Construção da ponte em Porto Murtinho a Carmelo Peralta, tendo em vista uma rota oceânica, gerando possíveis impactos na região; e
- Possibilidade de construção de uma unidade hospitalar na área fronteiriça, financiada por Itaipu e três municípios de fronteira: Novo Mundo, Guaíra e Salto del Guairá.

O painelista aponta para a diferença dos mecanismos existentes com o Paraguai em relação aos outros países, capitaneada pela Itaipu Binacional.

1.2.5 Impactos positivos dos mecanismos de integração e do ALFV

O primeiro impacto positivo que pode haver, segundo Bolívar, “constitui-se no nível de investimento, quando se há acordo e se chega a entendimentos”. Relata que, principalmente nas regiões de fronteira, há grande dificuldade em relação à articulação necessária para a negociação com os países.

Quando a articulação ocorre, segundo o painalista, há mais atratividade para investimentos e pode haver ainda impactos positivos no aumento e melhoria da mobilidade e conectividade, maior integração entre os Estados nacionais, a possibilidade de melhoria das governanças regional e local, redução das assimetrias locais (um problema recorrente na fronteira, em todas as áreas), impulso e articulação dos espaços regionais, conexão de institucionalidades (com vários exemplos na área de educação e mecanismos entre universidades) e articulação de diferentes plataformas regionais e locais. Ressalta o uso da tecnologia e da rede de *internet* por meio dos quais busca-se a integração de dados para que essas informações não somente ajudem a melhorar as pesquisas, mas principalmente repercutam no cotidiano do fronteiriço.

Comenta: “E, no contexto da pandemia, não teve como se discutir. Houve uma obrigação, ou seja, todos aprenderam na prática, com a pressão para a necessidade do intercâmbio na saúde, logística e no conhecimento. A pandemia impôs a resolução de várias questões, e as assimetrias e dificuldades fronteiriças não ficaram livres dessa pressão por maior interação e diálogo com relação aos problemas do cotidiano.”

1.2.6 Desafios de médio e longo prazos do acordo

Para Bolívar Pêgo, o maior desafio do acordo é “torná-lo operacional, dada a complexidade de negociação envolvida, de diferentes visões e regulações, às vezes, sobre os mesmos fatos”. Argumenta que se necessita ainda superar os desequilíbrios regionais, desenvolvimento econômico e regional e que, para tanto, no caso das cidades gêmeas, é preciso criar uma agenda básica para integração regional com maior participação local. “O fronteiriço demanda participação, sentem-se distantes das decisões tomadas nas capitais dos países.”

Afirma que uma característica sul-americana é que as capitais dos países estão todas distantes da faixa de fronteira. Distâncias essas que considera relativamente ao tamanho de cada território. Proporcionalmente, portanto. Cita pela experiência no estudo sobre fronteiras que, no caso brasileiro, há os que reclamam que “Brasília toma decisões que a gente é o último a saber”. Há, portanto, para o pesquisador, uma demanda clara por maior articulação e coordenação em prol da participação, para que os fronteiriços possam ser ouvidos e possam ser propositivos em todas as políticas que os afetem.

Nas cidades gêmeas, considera que um grande desafio previsto no acordo é a elaboração do plano conjunto de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, bem como o aprimoramento de relações de acordos bitrilaterais de médio e longo prazos, com a expectativa de que possam sair do espectro de políticas de governo. Acredita ser importante, do ponto de vista estrutural, a inversão para que se tornem políticas de Estado, uma vez que, “quanto mais de longo prazo for a política, maior robustez e efetividade ela terá”. E, nesse sentido, aponta a relevância em considerar o desafio da atuação e fortalecimento interescalar das instituições dos respectivos países.

E, saindo um pouco do espectro das cidades gêmeas, considera serem, ainda, desafios de médio e longo prazos:

- A oferta de serviços públicos compatíveis com a realidade local de forma cooperada bitrilateralmente, recordando, para essa afirmação, o exemplo dado anteriormente sobre o sistema de corpo de bombeiros; e
- A livre circulação de fronteiriços e seus veículos automotores e a necessidade de protocolos comuns entre os países, de entrada e saída, em especial, o relacionado à existência de pandemias. “A pandemia impôs a existência de protocolos hoje, especialmente na fronteira. O aprendizado com a covid-19 mostrou a necessidade de maior preparo em situações de gravidade de saúde e a suas relações com a fronteira”, comenta o painalista.

1.3 Visão acadêmica e local sobre a integração fronteiriça

Eric Gustavo Cardin⁸

1.3.1 Introdução

Inicia sua apresentação parabenizando a realização do evento e o esforço empreendido há alguns anos pelo SGT-18 acerca da temática do ALFV. Diz apreciar como o acordo trata de maneira sensível as demandas e necessidades das comunidades fronteiriças.

O painalista argumenta que essa é uma questão um tanto quanto delicada e reivindicada por essas populações e pelos pesquisadores nas universidades, que investigam, pesquisam e se relacionam com elas. Comenta que, por outro lado, os pesquisadores, durante a convivência em campo e estabelecendo uma relação cotidiana com essas pessoas, “não percebem que elas já ouviram falar do Mercosul e das normativas, mas que não enxergam o processo de implementação e de como isso afeta a vida deles”. E, dessa forma, não enxergam também como o Mercosul, de fato, poderia ser um elemento causador da integração e melhorar as suas condições concretas de vida. “Dessa forma, a iniciativa proposta na mesa é de suma importância, um avanço dentro daquilo que se tinha de maneira concreta”, afirma o pesquisador.

1.3.2 O lugar de fala

Para o pesquisador fronteiriço Eric Cardin, o primeiro elemento a se destacar referente à proposta seria tentar pensar nos seus avanços. Para tanto, mapeia e contextualiza seu lugar de fala. Isso porque esse lugar de fala, segundo o professor, vai também explicitar muito do olhar dado ao texto e sinalizar como se enxergam determinados aspectos em que se pode avançar. Argumenta que, de forma distinta de quem está inserido em ocupações e funções de organismos e que tem um papel de gerenciamento de uma proposta ou de construção normativa, a leitura que realiza, além de ser acadêmica, é diferente porque abrange mais o aspecto qualitativo do que necessariamente quantitativo. “Mais de aspecto antropológico do que necessariamente político”, comenta.

Esclarece que, na preparação para o seminário, a leitura atenta do acordo sob esse viés evidenciou um conjunto de potencialidades, mas também de limites. Alguns elementos aparecem como limites porque, “muitas vezes, como acadêmico e cientista de uma área específica, é difícil determinar os trâmites que são necessários para que as normativas sejam executadas”. Por essa razão, faz questão de explicitar: “O meu lugar de fala é de uma pessoa que está visualizando e pensando como a comunidade local pode se beneficiar dessa proposta

8. Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); e coordenador do Grupo de Pesquisa Fronteiras, Estado e Relações Sociais.

e como as prefeituras locais pertencentes a essas localidades fronteiriças vinculadas podem explorar as potencialidades do acordo.”

1.3.3 Elemento de avanço 1 – considera a dinâmica de integração anterior ao acordo

Em seguida, destaca que, para uma leitura do acordo, há que se ter o cuidado de entender o que se encontra explícito na fala do conselheiro Eduardo Ferreira, qual seja, ao fato de haver nele um reconhecimento de que essas localidades possuem uma dinâmica de integração que é anterior tanto ao acordo do Mercosul quanto ao próprio Estado.

Nesse aspecto, o pesquisador evidencia que não se trata de uma dinâmica somente dos povos originários, da comunidade guarani ou dos indígenas que perpassam essas regiões fronteiriças. Trata-se, sobretudo, de populações que ocuparam o oeste brasileiro durante as décadas de 1940 e 1950, quando o Estado brasileiro, de acordo com o pesquisador, não era efetivo. “Momentos em que eles transitavam por aquela fronteira sem espírito de limite e assim estabeleciam uma composição de famílias transfronteiriças.” O pesquisador leva a concluir, dessa forma, que as famílias que compõem muitas dessas comunidades não são brasileiras, argentinas, paraguaias ou uruguaias, uma vez que possuem membros de diversas localidades.

Afirma que o documento reconhece e observa essa característica fundamental e que, em sua visão, há um avanço porque parte do princípio da distinção existente entre limite e fronteira. Declara que essa distinção se constitui em uma reivindicação acadêmica antiga, que constata tendo em vista sua experiência em pesquisa na área de fronteiras de quase vinte anos. “Eles não são sinônimos, fronteira é uma coisa e limite é outra coisa”, afirma Cardin. Ele explica que limite possui relação com a questão da fronteira jurídica, estatal e de demarcações; enquanto a fronteira, com encontros humanos, sociais. Dessa forma, ao se pensar as localidades fronteiriças vinculadas, “a fronteira é mais importante do que o limite, porque ali se estabelecem relações entre sujeitos nas quais a demarcação estabelecida pelo Estado, muitas vezes, é um empecilho e não é um aspecto positivo”.

1.3.4 Elemento de avanço 2 – diferenciação do grau de maturidade das fronteiras

Outro elemento “agradável na redação, na forma do texto”, diz o professor, é o fato de abrir a possibilidade para que cada localidade fronteiriça possa visualizar o seu grau de maturidade em estabelecer os acordos. Consta que, diante da grande extensão de fronteira existente entre os países do Mercosul, os municípios fronteiriços de cidades gêmeas ali localizadas possuem níveis diferentes de maturidade institucional e integração. Com isso, o pesquisador quer dizer que, mesmo sendo todas consideradas cidades gêmeas, suas condições não condizem e não são as mesmas em todos os locais. “Esse elemento envolve que cada município observe a sua capacidade de infraestrutura, sua capacidade política, além da econômica e social, para que, dentro de cada um dos aspectos existentes, possam-se criar dispositivos e acordos, de modo que a normativa possa ser efetivada”, afirma o panelista.

1.3.5 Elemento de avanço 3 – a fronteira e seu caráter espaço-temporal

O panelista passa então a abordar um terceiro elemento de avanço, já apontado no início, a questão do lugar de fala. Como pesquisador na e da fronteira, diz vislumbrar-se também nessa fala a de um fronteiriço, uma vez que trabalha em uma universidade de fronteira: a Unioeste, com *campus* em Foz do Iguaçu. O professor Eric se apresenta como coordenador

de um laboratório de pesquisa em fronteira que transita nesse universo há algum de tempo. Desse modo, a partir de sua experiência, reafirma novamente “a importância do acordo no aspecto em que transparece uma leitura de fronteira diferente de limite”.

Para o professor, a fronteira, diferente da concepção de limite, que é uma linha imaginária estabelecida entre estados e depois demarcada, é uma categoria de caráter espaço-temporal. “Ela é expressão e explicitação de um momento de encontro e, ao mesmo tempo, um local do encontro.” Concebe que, “da mesma forma se constitui toda a região influenciada por esse acontecimento”. Assim, portanto, afirma que a fronteira, assim concebida, não é fixa, sendo esse um aspecto importante e que “certamente será considerado na avaliação pelos municípios em relação ao acordo”. Para o professor, embora os municípios se encontrem um do lado do outro, “o nível de interação que existe entre eles dependerá muito da forma como se realiza esse encontro: em que momento histórico ele se dá, seu grau de maturidade e como isso se desenvolveu e se cristalizou”. Conclui que, assim, somente as pessoas envolvidas por aquela realidade terão uma noção concreta de como pode ser ou não possível a aplicação de determinado tipo de política ou de gestão. Porque elas poderão indicar que determinados temas são delicados para a localidade em que vivem.

1.3.6 Desafios pensados sobre o acordo

Nesse trecho de sua apresentação, o professor apresenta três desafios importantes em sua análise, descritos a seguir.

Capacidade do município para o aproveitamento das oportunidades ofertadas

Em sua leitura sobre o acordo, constata que existem alguns pontos que necessitam apresentar-se mais nítidos, seja no formato de artigos ou de anexos. Um elemento que destaca refere-se ao fato de que o acordo, para ser aplicado, depende da capacidade de cada localidade em avaliar a sua configuração para realizar um acordo local. Contudo, pergunta: “A partir do momento em que é realizado esse acordo local, qual seria o trâmite?”

Explica que tal pergunta, apesar de parecer banal, possui consistência prática. Relata sobre uma pesquisa que realizou entre 2012 e 2013 sobre a saúde em regiões de fronteira, versando sobre a aplicação de recursos, entre outros. Dessa pesquisa, destacou os reclames dos municípios da fronteira Brasil-Paraguai em relação à questão da utilização do sistema de saúde brasileiro pela população paraguaia. Em diálogos efetuados com secretários de quatro municípios da fronteira Brasil-Paraguai, a pesquisa constatou como problema que os municípios não possuíam um quadro qualificado para acompanhar os editais existentes e, a partir disso, pensar os trâmites e projetos necessários à execução das políticas públicas. O professor conclui, a partir dessa experiência, que “algo importante e interessante a ser pensado ao se criar uma normativa e as possibilidades nela inseridas, constitui-se em saber se efetivamente as municipalidades de fronteira possuem quadros qualificados para que possam aproveitar essas oportunidades e propor um acordo, um edital ou um projeto, de modo a se beneficiar daquilo que está sendo ofertado”.

Garantia de direitos previdenciários

Passa para um segundo desafio oriundo de sua análise, sobre o qual declara ter tido informações de que já existem discussões dentro do acordo do Mercosul, contudo, não é indicado no ALFV. Trata-se da garantia dos direitos previdenciários e afirma ser necessário que seja esclarecido dentro do documento. Comenta: “Não é suficiente falar que o trabalhador de

Foz do Iguaçu pode trabalhar em Cidade de Leste. Se ele contribui, como que é garantido para ele esses direitos?”

Educação

Por último, trata da questão da educação como desafio no ALFV. “Ninguém tem dúvida de que, para pensar a integração, educação é um elemento chave”, afirma o professor. Contudo, aponta para exemplos da pesquisa na fronteira Brasil-Paraguai, nos quais as escolas de fronteira brasileiras possuem dificuldades de execução e de ampliação das suas capacidades e possibilidades em razão da falta de recursos. Cita, assim, o exemplo da demanda alcançada nos últimos dois anos em relação à oferta do espanhol no sistema municipal de ensino de Foz do Iguaçu, que, contudo, encontra-se comprometida com a falta de professores. Realiza, então, a pergunta: “Até que ponto esse acordo consegue se articular com, por exemplo, o Ministério da Educação, para fazer com que ele enxergue que um município da fronteira precisa ter determinada condição para que, com essa grade curricular e, dentro de seus recursos financeiros, ele possa ofertar um conjunto de possibilidades que são diferenciadas?” Afirma que a carência econômica na qual se encontra a maioria dos municípios fronteiriços impossibilita a reorganização daquilo que é ofertado de modo a ampliar a possibilidade da experiência de integração dentro da rede de ensino. “Para eles, isso significa tirar recursos de um lugar e colocar em outro”, comenta.

1.3.7 Considerações finais

A partir do exposto, o professor pesquisador conclui que “embora a normativa tenha um avanço teórico muito interessante, é importante que não se esqueça de que ela deve ser aplicada e que a construção de seus dispositivos e outros elementos é realizada por agentes estatais”. Para Cardin, há o risco de se enfrentar um problema que é anterior, apesar da normativa que é moderna, uma vez que quem a aplicará poderá ainda enxergar barreiras não transpostas com o acordo.

Esclarece que um agente estatal, seja ele da receita federal, da polícia federal, um professor, da saúde ou de qualquer serviço público, poderá apreender a normativa do Mercosul a partir de uma concepção de fronteira diferenciada e que permite aquilo que se denomina de “ação complacente”; qual seja, aquela ação que permite, por exemplo, que um brasileiro transite de uma feira da Argentina para o Brasil, trazendo sem preocupação com os trâmites aduaneiros, produtos *in natura*, como maçã, azeitona, cebola, de acordo com os entrevistados passantes “porque ninguém fiscalizou, a vigilância sanitária não olhou e assim por diante”. Ao mesmo tempo, o professor aponta que outros entrevistados também diziam: “Olha, estou passando aqui com um saco de maçã para vender na rua e não posso passar. E, enquanto estou parado aqui, está passando um caminhão de sacos de maçã que vai vender numa rede de supermercado. Esse tipo de coisa passa na aduana de Cidade de Leste-Foz do Iguaçu com uma caixinha de melão para vender no semáforo. Eu não posso, mas pode passar um caminhão.” Declara que tal contradição consiste em aspectos que incomodam e irritam o morador local e que a normativa do acordo permite que o agente que está atuando seja protegido e torna efetiva essa ação complacente, “que faz parte do saber local e das relações de trabalho local”.

Contudo, há um complicador, que, de acordo com o pesquisador, consiste no fato de que os agentes de segurança, tanto da receita quanto da polícia, são removidos a cada dois anos. Ele pergunta: “Como fica a situação, então, para que constantemente os agentes fiquem cientes de que naquele espaço há uma normativa diferenciada?” Analisa que a tendência é

da existência, muitas vezes simultaneamente, de tipos de comportamento dos agentes, ou seja, haverá também aquele que visualizará a ação complacente de alguns e, por outro lado, a ação condicente de outros. Apresenta, dessa forma, que a “ação condicente é aquela que segue rigidamente uma política determinada de cima para baixo, ou seja, se tem determinado delegado, coronel ou agente superior. Nada passa. E nada passa, mesmo que ele esteja protegido a deixar passar”.

Considera, assim, que são situações que se dão na realidade concreta e nos elementos que são vividos no cotidiano, tendo-se, portanto, “o mundo da normativa e o mundo da vida”, sendo que, na vida, há o enfrentamento das pessoas para executar as ações. Destaca que a execução “é um elemento que, devido à rotatividade que ocorre, exige, muitas vezes, cuidado sobre como será efetivamente realizado. É um desafio que todos nós teremos que enfrentar e envolve a questão da formação de quadros de pessoal e de infraestrutura”. Quanto à infraestrutura, esclarece que se refere àquelas básicas, nas quais a população possa realmente se beneficiar do acordo, como a previsão dentro da normativa de uma passarela específica para os moradores fronteiriços. Pois “somente a partir do momento em que a população se beneficia do acordo é que ela enxergará a sua validade”, afirma o professor, complementando: “Para que o acordo seja frutífero, é necessário que ele seja amarrado de forma rápida e com dispositivos e estrutura concretos para que a população local enxergue que vale a pena morar na fronteira porque se tem esse benefício. Caso contrário, será mais um livro na prateleira.”

Finaliza suas definições anteriores com uma terceira denominada ação prevaricante, mencionando ser aquela na qual um sujeito não observa nem a complacente nem a condicente e pensará na questão dos seus interesses particulares, individuais e do processo de negociação. Para o pesquisador, um agente pode ter esses três comportamentos quando se relaciona na fronteira, e conclui: “E como isso efetivamente afetará a vida das pessoas e o seu cotidiano? Disso se constitui a nossa tarefa, o nosso exercício.”

Agradece na sequência pela atenção e novamente estende seus parabéns pelo seminário e pela normativa, finalizando sua fala: “É um passo gigantesco, e agora tem-se um trabalho um tanto quanto árduo para fazer com que ele se concretize. Fazer com que as municipalidades entendam o acordo e saibam como realizar o trâmite para se beneficiar, fazendo com que as pessoas fronteiriças a internalizem em suas vidas.”

1.4 Projeto de cooperação: O Mercosul dialoga com suas fronteiras: projeções e perspectivas

Carlos Hugo Centurión⁹

Carlos Hugo Centurión inicia a apresentação mencionando as falas iniciais do embaixador Michel Aslanian e do conselheiro Eduardo Ferreira durante a abertura do evento, que tratam o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas como um instrumento de suma importância, dada a qualidade de ser a primeira normativa de integração que regula no âmbito regional dos quatro Estados-partes e as relações de cidades de fronteira, em 31 anos de história do Mercosul.

9. Chefe de relações com a sociedade civil da Diretoria de Integração Econômica do MRE do Paraguai; e representante paraguaio no SGT-18.

Justifica dessa forma a inserção da apresentação que realizará sobre o projeto de cooperação denominado O Mercosul dialoga com suas fronteiras no seminário, como um tema que está sendo trabalhado dentro do SGT-18 e que busca operacionalizar, da forma mais eficaz possível, o ALFV do Mercosul. O Mercosul dialoga com suas fronteiras, de acordo com o painelista, é um projeto original, sem outro de natureza similar no Mercosul, e o reconhecimento de sua importância perpassa pela valorização do potencial de suas ações de modo a que se consiga impulsioná-lo ao máximo.

1.4.1 Trato especial e diferenciado para a zona de fronteira a partir do princípio de discriminação positiva na normativa Mercosul

Introdutoriamente, o painelista apresenta um *slide* (figura 2) que demonstra as normativas atuais no tratamento fronteiriço para, a partir destas, constatar como o ALFV contempla um trato especial e diferenciado para a zona de fronteira.

FIGURA 2
SGT-18: antecedentes normativos



Fonte: Mercosul. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>>. Elaboração do autor.

Demonstra que o trato especial e diferencial que se tem para a fronteira dá-se a partir do princípio da discriminação positiva na normativa Mercosul. As normas que se veem no *slide* seguinte (figura 3) são aquelas com menções dentro da normativa do Mercosul com referência, precisamente, à abordagem da discriminação positiva em favor das localidades fronteiriças vinculadas. Aponta que a Resolução GMC nº 59/2015, que cria o SGT-18, em seu terceiro parágrafo, trata especificamente de considerar as localidades de zona fronteiriça como área específica. E a Resolução GMC nº 25/2016, em seu primeiro parágrafo de "considerando", menciona fomentar medidas para o desenvolvimento conjunto desses territórios e suas comunidades, promovendo sua consideração como uma área específica objeto de

políticas do Mercosul. Abordam, assim, justamente considerações especiais e específicas para a zona fronteiriça. Da mesma forma, cita novamente a Resolução GMC nº 25/2016, art. 2º, alínea b, a qual determina ser função e atribuição do grupo de trabalho SGT-18, entre outros: elaborar propostas de instrumentos normativos ou outros cursos de ação voltados a facilitar e melhorar as relações entre as comunidades fronteiriças, inclusive mediante a criação de regimes especiais que se ajustem às suas necessidades específicas.

FIGURA 3

A discriminação positiva na zona de fronteira na normativa Mercosul

La “Discriminación positiva- ZF” en la Normativa MERCOSUR

- **Res.GMC N°59/15-Considerando-3er pfo:** *“considerar la localidad/zona de frontera como un área específica;*
- **Res.GMC N°25/16-Considerando-1er pfo:** *(...) fomentar medidas para el desarrollo conjunto de estos territorios (...) promoviendo su consideración como un área específica objeto de políticas del MERCOSUR.*
- **Res.GMC N°25/16-Art.2; literal b):** *elaborar propuestas de instrumentos normativos u otros cursos de acción (...) creación de regímenes especiales que se ajusten a las necesidades específicas de las mismas.*
- **Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas:** *(..) facilitar la convivencia de las localidades fronterizas vinculadas (..) a través de un trato diferenciado a sus pobladores (...)*

Fonte: Mercosul. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>>. Elaboração do autor.

Para Carlos Centurión, o ALFV faz menções pequenas, mas bem claras, sobre facilitar a convivência das localidades fronteiriças vinculadas por meio de um trato diferenciado a seus moradores.

Utilizando-se do próximo *slide* (figura 4), por sua vez, o painelistas apresenta uma diagramação do que se acabou de ser visto sobre o trato especial e diferenciado. Nos balões, são demonstrados os regimes especiais e as necessidades específicas para a zona fronteiriça, com o intuito de esclarecer que esse trato especial e diferenciado também deve levar em conta as particularidades de cada zona fronteiriça, uma vez que podem ser distintas entre si.

1.4.2 Diversidade temática e multidimensionalidade das fronteiras na norma Mercosul

Para o painelistas, a grande diversidade temática que caracteriza a zona de fronteira, ou seja, a multidimensionalidade das fronteiras encontra-se presente na norma Mercosul. Na Resolução GMC nº 59/2015, em seu terceiro parágrafo de “considerando”, fala-se da diversidade temática e de que se faz necessário criar um espaço de trabalho permanente com o objeto de promover medidas para o desenvolvimento conjunto de seus territórios e suas comunidades.

Aponta ser esta uma menção importante para efeitos do projeto de cooperação O Mercosul dialoga com suas fronteiras, uma vez que ele persegue justamente tal objetivo, qual seja, o do desenvolvimento conjunto, tendo em vista toda a diversidade temática da zona fronteiriça.

Apresenta que, na norma que estabelece as funções e atribuições do grupo (Resolução GMC nº 25/2016), em seu art. 4º, nota-se a grande variedade de áreas temáticas abordadas por essa normativa: temas sanitários, saúde, educação, cultura, povos indígenas e comunidades multiétnicas, trabalho, migração, transporte, energia, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico, cooperação, interação produtiva, segurança, meio ambiente, turismo e outros voltados a fomentar a integração entre comunidades de fronteira.

1.4.3 Projeto O Mercosul dialoga com suas fronteiras: antecedentes

Em relação aos antecedentes do projeto, Carlos Hugo Centurión destaca a realização de uma tarefa de assessoria técnica da Secretaria do Mercosul, denominada mapeamento temático e normativo. Essa tarefa consiste na elaboração de um documento que é permanentemente atualizado, englobando todas as questões normativas temáticas relacionadas à integração de fronteiras em todos os Estados-partes. Foi encomendada pelo SGT-18 e aprovada pelo Grupo do Mercado Comum (GMC), com solução de continuidade.

Esclarece que aspectos importantes desse mapeamento temático consistem na sua multiplicidade temática e na afinidade de agenda compatível entre o Fórum Consultivo de Cidades e Regiões (FCCR) e o SGT-18, sendo que o projeto, de amplo alcance multidimensional, abarca quase todos os temas da Agenda Mercosul. Isso se justifica em função de que tanto um grupo quanto outro atuam na integração de fronteira que se passa por uma intendência ou prefeitura com amplo alcance temático. E, por extensão, mediante esses aspectos, destaca o propósito do projeto O Mercosul dialoga com suas fronteiras de colocar em funcionamento o ALFV.

Comenta que, de fato, a normativa de funções e atribuições, em seu art. 2º, alínea b, diz claramente: impulsionar a realização de atividades específicas de integração fronteiriça e a articulação de projetos em diferentes zonas de fronteira com a identificação de possíveis fontes de financiamento.

1.4.4 Projeto O Mercosul dialoga com suas fronteiras: passos técnicos e administrativos prévios

Realiza, então, uma rápida passagem sobre os passos técnico-administrativos prévios do projeto, que inclui o grupo de cooperação internacional. O painalista esclarece que, embora pareça ser essa uma questão técnica mais interna ao grupo, ele o faz para que os ouvintes do seminário possam ter uma pequena ideia de como se encaminham os projetos de cooperação do Mercosul.

De acordo com a Decisão nº 23/14, todo projeto ou cooperação de trabalho de perfil técnico parte do foro originário que desenhou o projeto para que, na sequência, a formulação técnica do projeto seja realizada pelo grupo de cooperação internacional e a formulação e gestão técnica do projeto, por sua vez, pelo SGT-18. Ao final, a aprovação é realizada pelo GMC.

Para Carlos Centurión, demonstrar essas ações não tem outro objetivo senão o de apontar que a proposta em andamento para a implementação do projeto O Mercosul dialoga com suas fronteiras, possui pautas em conformidade com o ALFV e as normativas do SGT-18.

1.4.5 Estrutura do projeto O Mercosul dialoga com suas fronteiras

O Mercosul dialoga com suas fronteiras se desenvolve em dois planos e três etapas, conforme mostra o *slide* (figura 4), aponta o painalista.

FIGURA 4
Estrutura do projeto O Mercosul dialoga com suas fronteiras



Fonte: Centurión (2021).

Explica que, de acordo com o diagrama, o projeto é composto por um plano interno fronteiriço e outro plano transfronteiriço. As três etapas constituem-se de: uma etapa com reunião de todas as partes envolvidas; uma segunda etapa de elaboração de um plano de ação conjunta entre comunidades fronteiriças; e uma terceira etapa que é a “mercosulização” ou regionalização do projeto.

Mais especificamente sobre os planos e suas etapas, o painalista apresentou:

Com relação aos planos

- No plano interno fronteiriço, foi iniciada a celebração de reuniões com os governos subnacionais das localidades fronteiriças vinculadas, quais sejam os municípios, intendências, sociedade civil organizada fronteiriça, autoridades fronteiriças, as chancelarias (embaixadas/consulados).
- No plano transfronteiriço, segue-se o mesmo formato anterior, mas com as autoridades das localidades fronteiriças vizinhas do país, sendo o plano interno fronteiriço conduzido por cada parte e o plano transfronteiriço pelas autoridades em conjunto.

Com relação às etapas

- Para a realização da primeira etapa que consiste em reuniões de cada setor envolvido, pretende-se detectar as necessidades de cada zona fronteiriça. Em função da atenção às necessidades, seria então possível realizar a priorização das necessidades e, por sua vez, poder-se-ia obter um panorama para a definição das atividades que proporcionem o desenvolvimento da zona de fronteira.
- Na segunda etapa, define-se um eixo de ação transfronteiriça entre as comunidades de fronteira de ambos os países, mediante a elaboração de um Plano de Ação Conjunta para as comunidades das zonas fronteiriças vinculadas.
- Na terceira etapa, tem-se o que seria a parte mais ambiciosa do projeto ou a sua “mercosulização”. Consiste em transladar os resultados das duas etapas precedentes para o âmbito regional e fronteiriço, inserindo-se os resultados das etapas anteriores para a esfera de ação do ALFV do Mercosul. Ou seja, nessa etapa é que o ALFV se torna operativo com todo o mapeamento técnico que se acabou de descrever. Essa ação permitirá definir políticas de Estado específicas para as zonas fronteiriças em conformidade com o estabelecido pelas normativas do SGT-18 e outras a ele relacionadas. Entre outras, conforme mencionado, a de criação de seu grupo e a que estabelece suas funções e atribuições.

1.4.6 Atores e setores envolvidos no projeto

O painellista aponta que os atores e setores envolvidos no projeto, de forma resumida, são:

- Nos Estados-partes, o envolvimento do setor privado da zona fronteiriça e da sociedade civil organizada dessas zonas com o objetivo de alcançar os consensos básicos para otimização das estratégias e ações em zonas fronteiriças; e
- De outra parte, as chancelarias (embaixadas e consulados) envolvidas nesta atividade, os governos subnacionais (municípios, estados federados, províncias e departamentos) e a sociedade civil organizada.

“Se dan cuenta como por eso nuestro proyecto se llama Mercosur dialoga con la frontera”, argumenta Centurión, e prossegue: “¿Qué es lo que se va a dialogar? Se va a dialogar justamente bajo de este esquema donde se va a captar estos insumos desde las mismas localidades que nos van a ir diciendo cuáles son las reales necesidades en cada uno.”

1.4.7 Resultados esperados

O primeiro resultado, de acordo com o painellista, extraído do terceiro parágrafo de considerando da norma de criação do SGT-18, consiste em promover o desenvolvimento conjunto de localidades e populações fronteiriças, mediante a criação de um espaço de trabalho permanente.

Além disso, seu art. 5º, alínea a, trata da definição de estratégia para a dinamização de um e outro lado da fronteira entre populações lindeiras. Está, portanto, relacionado a ações conjuntas e sinérgicas de fronteira. O projeto O Mercosul dialoga com suas fronteiras, por sua vez, tem como objetivo fortalecer a participação dos residentes de fronteira nas discussões dos temas da agenda Mercosul, em particular, de integração fronteiriça.

Para Carlos Hugo Centurión, a grande ambição buscada com o projeto e que se considera perfeitamente possível, consiste em desenhar políticas públicas fronteiriças a partir das necessidades e prioridades de cada zona fronteiriça reveladas com a participação da sociedade

civil e das autoridades oficiais dos Estados-partes. “Insistimos en esta idea preciado presente. Esta es la materialización del diálogo por eso el proyecto se llama Mercosur dialoga con sus fronteras”, afirma o painelista.

Prossegue o relato da ambição em se buscar que as ações sirvam de incentivo à promoção da atividade socioeconômica, com inversões especiais para a zona de fronteira, de modo que o projeto possa participar com a promoção de ações para a integração produtiva e adaptada, precisamente, à necessidade de cada ponto de fronteira.

1.4.8 Considerações finais

Antes de concluir, o painelista passa a apresentar alguns exemplos sobre como se poderia obter uma finalização do projeto, com boa margem de suficiência:

- “Por ejemplo, cuando hablamos en el tránsito de personas. ¿Hablamos del tránsito de personas y vamos a tener en cuenta qué cosa?” Nesse aspecto, afirma que há fronteiras unidas por acidente geográfico, por água ou por uma obra ou infraestrutura como uma ponte internacional e que existem também fronteiras secas, como a que se tem entre as cidades de Pedro Juan Caballero e Ponta Porá. Aponta que em todas essas localidades fronteiriças existem questões de índole comum e diferenciada a serem levadas em conta pelo projeto.
- Aponta ainda sobre o tema da educação: “¿Qué podría ser nuestro proyecto ‘Mercosur dialoga con sus fronteras’ con la educación?” Menciona que, no art. 7º, parágrafo 3º, do ALFV, tem-se de forma sintética que os Estados-partes promoverão a cooperação em matéria de educação, formação de docentes, intercâmbio de informações sobre metodologias ativas, que os estudantes sejam protagonistas no desenvolvimento curricular e mencionando-se também uma melhora na qualidade do ensino na região de fronteira. Sendo assim, aponta ser necessário destacar os aspectos comuns para além dos limites políticos e administrativos e ressaltar fatos positivos que historicamente uniram os povos pela fronteira. “Esses são os ambiciosos objetivos educativos que podem perfeitamente materializar-se a partir do esquema apresentado sobre o projeto”, afirma.
- Considera, por último, outra pergunta interessante a se realizar: “¿Cómo podría, por ejemplo, el tribunal permanente de revisión del Mercosur qué se ocupa de la parte de solución de controversias contribuir con la integración de fronteras?” Pondera que a resposta seria “muito” e aponta que, para o Mercosul realizá-lo, poderia promover o tema das opiniões consultivas ou uma permanente revisão com o objetivo de permitir a correta interpretação e aplicação uniforme da normativa Mercosul nos Estados-partes. Ou seja, se a interpretação normativa não está clara no momento da aplicação, os poderes judiciais poderiam encaminhar, a partir das respectivas cortes supremas de justiça, opiniões especializadas a um tribunal permanente de revisão, e este teria um prazo prévio para poder responder. “Imagínense que es importante que sería hacer llegar al tribunal permanente revisión a la frontera mediante esta capacitación que, por supuesto, no solamente se aplica a las autoridades jurisdiccionales de fronteras. Hablamos en amplitud de todo nuestro territorio”, comenta.

Por fim, para Carlos Hugo Centurión, falar do projeto O Mercosul dialoga com suas fronteiras é falar de “una mancomunidad de fuerzas y esfuerzo. En una sinergia de acciones entre los Estados Partes. Hablamos también de un diálogo desde el ámbito de las gentes, con las mismas gentes que habita en las zonas fronterizas vinculadas. Hablamos de un espíritu de integración que hace llegar Mercosur a más allá, de las letras escritas los acuerdos entre nuestros Estados Partes y por supuesto todo esto bajo el sentimiento común que nos abriga desde el Mercosur en favor de las localidades fronterizas vinculadas”.

1.5 Debate do painel 1

O moderador ministro Almir Nascimento dá início aos debates, com a leitura das perguntas encaminhadas à mesa.

Questão 1

- “Há algum estudo previsto ou realizado quanto às fronteiras da Amazônia brasileira? Recordo-me que o pesquisador Pedro Silva Barros tinha realizado um estudo sobre a possibilidade de integração com o Norte e a Venezuela. Há algum estudo mais amplo no qual toda a fronteira da Amazônia seja objeto?”
- “Não há ligação rodoviária entre Brasil e Suriname. As fronteiras do Norte fazem parte do Brasil, mas os países do norte do continente não são membros do Mercosul. Qual a necessidade de se construir um Merconorte?”

O moderador comenta que o evento leva em consideração a integração fronteiriça do sul da América do Sul, mas que, entre os participantes, existe também o interesse em saber como isso se daria do ponto de vista da fronteira norte. Direciona as duas perguntas a Bolívar Pêgo e afirma que elas vão além do tema tratado, mas que mostram que esse seminário despertou uma reflexão ampliada.

Bolívar Pêgo (diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea)

Com relação às fronteiras da Amazônia, no âmbito da nossa pesquisa *Fronteiras do Brasil*, não temos um estudo específico sobre a região. Nós temos um livro publicado sobre o arco Norte, que tem como objetos uma oficina de dois dias de trabalho realizada em Boa Vista, as nossas observações em dois campos realizados (um na Venezuela até Santa Helena de Uairén e outro na Guiana até Lethem) e mais entrevistas realizadas. Todo esse conteúdo está nesse livro que publicamos e que se intitula *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte* (Pêgo *et al.*, 2018).

Realmente, o Pedro, que é nosso colega do Ipea, tem trabalhado de uma forma mais detalhada, mais focada, na discussão da Amazônia. Então, não sei se no nosso caso, iríamos ter um trabalho mais específico com relação às Amazônias. Porque são várias Amazônias. Eu acho que é mais interessante acompanhar as publicações do Pedro para que se possa obter mais respostas com relação às dúvidas dele.

Com relação à ligação rodoviária no Norte, realmente, não é só com o Suriname. Com a Guiana também tem problemas. Não há ligação ainda, se não me engano, com Georgetown. É um problema estrutural da Amazônia. A ligação física é sempre muito complexa. Um exemplo clássico é a ligação rodoviária Porto Velho (Manaus), que possui, até hoje, problemas estruturais na rodovia.

Com relação ao Merconorte, eu não tenho informações para abordar o tema. Me parece que o Itamaraty é capaz de fazer essa discussão, até aproveitando toda a *expertise* adquirida no acompanhamento e discussão do Mercosul. Então, essa seria a minha resposta com relação ao arco Norte. Talvez o conselheiro Eduardo possa se pronunciar sobre esse tema.

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

Um comentário rápido sobre as questões abordadas agora nessa pergunta e nessa resposta do Bolívar. Eu reitero os comentários feitos por ele sobre a dificuldade que a Amazônia apresenta

para a integração física. É uma realidade local. O ambiente ali, não só o ambiente, mas a baixa densidade populacional, acabam representando obstáculos à criação e implantação de infraestruturas, embora haja esforços já bastante significativos na região. Mas eu gostaria de lembrar, no tocante à questão levantada sobre o Merconorte, embora fuja um pouco ao nosso foco de Mercosul, que a Venezuela, apesar de suspensão do Mercosul, ela aderiu como membro pleno. Então, o Mercosul se expandiu ao Norte. Embora haja a realidade agora da suspensão da Venezuela, eu gostaria de lembrar esse elemento também da inserção da Venezuela naquele momento.

E, também, é importante lembrar que existe a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que é um organismo internacional que justamente envolve o Brasil e todos os demais países amazônicos. Então, já existe, digamos assim, uma instituição que cuida dos esforços de integração ali na fronteira Norte que é justamente a OTCA e que inclusive tem sede aqui em Brasília. A sede da OTCA funciona aqui em Brasília e compreende todos os países amazônicos: o Brasil e todos os países vizinhos da região. Então, não é uma área que ficou esquecida do ponto de vista da integração, justamente porque já existe essa organização. Ela tem década já de funcionamento. Inclusive está muito ativa. Eu não acompanho diretamente, a minha área é outra, mas nós sabemos que é uma organização que está no momento em muita atividade.

Ministro Almir Nascimento (Funag – moderador)

É isso mesmo, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), tem toda uma agenda que se debruça sobre esse tipo de aproximação entre os países. Se existe um denominador comum entre o Mercosul e um Merconorte, é justamente a vontade e a importância de um processo de integração fronteiriça. Não há que se buscar um desenvolvimento de forma isolada. Claro que, pelas características próprias, terá que ser uma outra dinâmica, um outro processo, ainda que reconhecendo a importância.

Questão 2

- “Como fica a situação das atuais cidades gêmeas estabelecidas em acordos bilaterais com a entrada em vigor do ALFV do Mercosul?”

O moderador dirige a pergunta ao professor Eric Cardin.

Professor Eric Cardin (Unioeste)

Bem, há um espaço entre uma coisa e a outra. O fato de você ter a normativa entrando em vigência não quer dizer que necessariamente as localidades vão executar aquilo que é previsto, não é? Isso é um aspecto. Entre a normativa e a execução, existe um espaço. Tem-se que pensar que o fato de existir o acordo não envolve efetivamente a execução dele, não é? Então, as cidades gêmeas precisam, dentro de seu tempo, se organizarem para que possam se beneficiar disso. Não tem como a gente prever o quanto isso vai durar, quanto tempo isso vai demorar, porque vai depender efetivamente da organização institucional de cada municipalidade, do poder administrativo, do poder de gestão de cada localidade. Acho que isso precisa tramitar ainda dentro de cada Estado-nação, não é? A partir do momento em que isso tramitar, que isso for aprovado e de fato puder ser executado, a gente tem que levar em consideração ainda, como cada localidade fronteiriça vai ter essa capacidade de implantação. Desculpe a minha imprecisão em responder. Não tem como a gente prever.

Evidentemente que cada uma dessas cidades gêmeas, da lista das cidades previstas dentro do acordo, pode se beneficiar muito disso. Tem umas que podem se beneficiar no que se refere à questão de segurança pública, por exemplo. Hoje, nesse momento em que a gente está vivendo, estamos visualizando sérios problemas na fronteira de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero no que se refere à questão de segurança pública. Seria fundamental, já, se beneficiar de um acordo desse tipo. Então, tudo depende do nível de entendimento que cada localidade vai ter e da agilidade que cada lugar vai ter em efetivar a normativa. Não tem como a gente prever isso, infelizmente. Muitas vezes a lei existe, editais abertos de projetos, e não há acompanhamento disso para que os municípios efetivamente usem. Isso ocorre.

Questão 3

- “A responsabilidade pelo desenvolvimento de planos conjuntos de desenvolvimento urbano ficará a cargo das autoridades municipais, departamentais e federais? Ou é uma tarefa de coordenação entre as diferentes instâncias de governo em consulta com as comunidades fronteiriças?”

O moderador dirige a pergunta ao conselheiro Eduardo Ferreira, sugerindo resposta também pelo doutor Carlos Hugo Centurión.

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

Agradeço a pergunta. De fato, a questão da elaboração desses planos conjuntos de planejamento urbano e ordenamento territorial, conforme muito bem comentou o doutor Carlos Centurión, aparece ali no art. 8º do acordo e pressupõe, sim, uma coordenação de todos os níveis de governo. Especialmente os níveis nacional e municipal das localidades fronteiriças vinculadas. E, claro, também, uma coordenação entre os dois lados da fronteira nesses dois níveis. E, de fato, disso depende essa elaboração. Eu entendo que, inclusive, a iniciativa pode partir do nível local, indicando a intenção, o interesse em desenvolver esse órgão e, a partir dessa provocação, os níveis nacionais podem agir de maneira articulada com os níveis municipais na elaboração desse plano. Mas eu entendo que toda a questão da integração, no final das contas, depende muito de um interesse, de uma manifestação de interesse tanto da sociedade civil quanto das autoridades municipais locais.

Doutor Carlos Hugo Centurión (integrante paraguaio do SGT-18)

Bien, ¡muchas gracias! Bueno, quiero antes que nada agradecer la pregunta formulada por el asistente. Quiero comentarle que el tema que él había consultado se encuentra comprendido en el artículo 8 del acuerdo de localidades fronterizas vinculadas. Habla específicamente en un plan conjunto de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. ¿Porque menciono esto? Porque es un componente bastante activo y de mucha mancomunación de acciones entre las localidades fronterizas, porque lo que justamente persigue es promover acciones para acordar un plan conjunto de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que, como dice la normativa, en las localidades fronterizas vinculadas. Después, este plan conjunto de desarrollo urbano y ordenamiento territorial define los objetivos para que este plan conjunto pueda plenamente alcanzar sus beneficios. Habla de infraestructura, o sea el desarrollo de infraestructura, equipamiento, conectividad, en planificar la expansión. Habla también de conservar la recuperación de espacios naturales, áreas de uso público, fortalecer la imagen y la identidad cultural común. Habla también aquí en la unificación de aspectos técnicos en estas infraestructuras para facilitar aspectos relacionados a la defensa civil, facilitar el cruce fronterizo a maquinarias e insumos tanto nuevos como usados. En fin, por supuesto tiene

que haber una acción donde los directos gobiernos subnacionales tomen participación. Y quiero señalar algo que hablo mejor después, si hay otras preguntas, sea ahora o al finalizar el día de hoy, se dan: no olvidemos que la temática de fronteras es prácticamente casi la única que tiene contemplada activa la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales o trilaterales que vayan incluso más allá de los alcances del acuerdo de localidades fronterizas vinculadas. Hay una clara preeminencia y una clara preponderancia de los acuerdos que a nivel bilateral pueden llegar a las localidades fronterizas vinculadas, donde específicamente el tema que desarrollaba, que consultaba el participante, puede perfectamente aplicarse. ¿No sé se la respuesta explica o se hacemos alguna aclaración posterior, pregunto a la organización?

Questão 4

- “Outro tema de interesse é a questão da unificação da legislação de pesca em rios fronteiriços. Nesse sentido, consulto se há algo em discussão.”

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

A questão de pesca não está, digamos, de maneira explícita, presente no acordo. Mas ela é tratada em outros foros de integração fronteiriça que nós temos. Eu recorro especificamente os foros que o Brasil tem com o Uruguai. O Brasil tem com o Uruguai duas comissões mistas de bacias. A bacia da lagoa Mirim e a bacia do rio Quaraí. E, nesses dois foros, nessas duas comissões mistas, de fato, esse tema tem sido tratado. Inclusive comento que foi tratado recentemente em reuniões que tivemos entre agosto/setembro, se não estou equivocado, das duas comissões mistas. O tema da pesca, da regulamentação da pesca, apareceu de uma maneira muito ostensiva nos dois foros. Então, é um tema que tratamos, sim, embora não esteja explícito nesse acordo do Mercosul, especificamente. Mas é um tema que volta e meia surge nos comitês de fronteira e é um tema que também é tratado nesses foros Brasil-Uruguai, que eu mencionei e que certamente haverá outros foros bilaterais entre demais Estados-partes do Mercosul que tratarão desse tema específico.

Doutor Carlos Hugo Centurión (integrante paraguaio do SGT-18)

Como para justamente complementar lo que estaba señalando Eduardo con relación a esta consulta, el tema de pesca, así como lo había señalado Eduardo, el tratamiento de éste y otros temas similares, si, ya no están específicamente en la normativa de fronteras y son tratados cuando el tema es interés es bilateral; no hay ningún inconveniente para que temas como ese y otros similares que tienen una agenda bilateral en los países puedan ser abordados al nivel regional, a nivel de Subgrupo de trabajo nº 18 y también amparado por los beneficios del acuerdo. Por eso que había insistido también en la posición que había hecho y también recientemente en el carácter bi, trilateral y regional en acuerdo de localidad fronteriza vinculada donde sí existen, obviamente, preocupaciones como esa y otras. Por más que se lleve a una agenda bilateral, el tema perfectamente puede abordarse también. Si hay sectores que están preocupados por este tema pueden perfectamente abordarse también en la agenda regional del Subgrupo 18. Era eso, nada más. Gracias.

Questão 5

- “No ano de 2019, em Brasília, foi assinado em conjunto pelos governos do Brasil, do Uruguai e da Argentina, o ato de criação do primeiro trinacional do Brasil, o Comitê de Integração da Tríplice Fronteira – Barra do Quaraí/Bella Unión (Uruguai) e Montecaseros (Argentina). Pergunto: Há previsão para acontecer a primeira reunião do Comitê Trinacional?”

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

Nós de fato participamos aqui ativamente do processo de constituição desse comitê trinacional do Mercosul. Eu até tive a oportunidade de mencioná-lo na minha apresentação inicial, e é um dos resultados do SGT-18. Embora não envolva todos os quatro Estados-membros, dado o espaço do Mercosul, esse tema foi tratado e resolvido ali no âmbito do SGT-18, e assinado, como bem assinalou o assistente, em 2019. Não foi implementado ainda e não teve a sua primeira reunião realizada por conta da pandemia. Foi um instrumento assinado já no final de 2019 e infelizmente veio a pandemia logo no início de 2020, quando nós tínhamos a intenção de fazer a reunião de instalação.

Recentemente, recebemos dos prefeitos das três cidades mencionadas um ofício dirigido ao nosso ministro das Relações Exteriores. Suponho, talvez, que as mesmas autoridades locais tenham dirigido ofício semelhante aos ministros homólogos da Argentina e do Uruguai. Vamos tratar certamente desse tema amanhã, na reunião do nosso SGT-18, e vamos procurar realizar a reunião de instalação o mais rápido possível, assim que haja condições sanitárias. Eu acho importante assinalar que, pelo menos no nosso ponto de vista aqui, é uma reunião que deveria realizar-se de maneira presencial. É claro que estamos sempre abertos a ouvir dos nossos colegas da fronteira outras opiniões e outras sugestões. Mas é opinião nossa aqui que seria importante encontrar uma situação que nos abra a possibilidade de fazer essa reunião de maneira presencial. Então, volto a dizer que estamos, sim, atentos, e que infelizmente não foi possível realizar essa reunião, mas por motivos de força maior.

Questão 6

- “O acordo de localidades fronteiriças vinculadas poderia ser considerado um novo e grande impulsionador da integração física na América do Sul? E, na visão dos senhores, o acordo poderia ser um novo marco a ser implementado em outros países da região?”

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

Eu acho que o acordo como impulsionador da integração física... Eu diria que ele não é um acordo necessariamente direcionado a essa questão. Embora toque também na questão da integração física em alguns de seus dispositivos, por exemplo, na própria questão do planejamento urbano conjunto que nós acabamos de mencionar. A questão da integração física está presente, embora não seja um dos temas centrais do acordo, ela está ali presente como elemento constitutivo da própria questão do planejamento conjunto, mas recordo que não é o tema principal, e existem outros mecanismos de foros tanto regionais quanto bilaterais que tratam da questão da integração física. Recordo que, no âmbito do Mercosul, o tema da integração voltou a figurar como tema importante na agenda, desde a presidência pró-tempore argentina e que a presidência pró-tempore brasileira está dando continuidade a isso. E existe também uma série de foros bilaterais que temos. Recordo-me aqui, com os três Estados-partes vizinhos nossos, nós temos projetos importantes de integração física em andamento ou em discussão nos diferentes foros.

E, como marco para outros países da região, eu entendo que sim. Como eu tive também a oportunidade de mencionar na minha apresentação inicial, esse acordo foi um esforço de aperfeiçoamento muito grande de acordos bilaterais e da experiência prévia do Mercosul. E falando, claro, apenas do ponto de vista brasileiro, nós temos acordos de localidades fronteiriças vinculadas não só com os Estados-partes do Mercosul, mas também com outros países vizinhos ao norte. Recordo aqui Bolívia e Colômbia, por exemplo. Então, eu vejo que esse

acordo poderia servir, sim, como um marco que poderia ser utilizado ou como baliza para outros acordos bilaterais ou, eventualmente, em algum esforço regional que envolva países da nossa fronteira central e norte.

Questão 7

- “Os senhores visualizam a criação de governanças transnacionais? Conhecem algum exemplo? Agradeço a contribuição. Estou trabalhando com uma agenda binacional entre o Uruguai e o Brasil para uma instituição da sociedade civil e tudo acorda para essa ação.”

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

Eu não quero monopolizar aqui o debate, mas, sobre governanças transnacionais, eu diria que não sei se esse termo poderia ser aplicado a experiências que nós aqui, como governo brasileiro, temos. Mas temos, sim, experiências de integração de políticas públicas ali no nível fronteiro. Isso fica muito evidente em algumas regiões. Nós teremos a oportunidade de ouvir aqui, no painel da tarde, no terceiro painel, uma experiência de Dionísio Cerqueira e Barracão com Bernardo de Irigoyen, que é um esforço justamente nesse sentido. Embora seja um mecanismo informal, é um esforço de gestão integrada.

Eu acho que, de fato, o conceito a ser utilizado, a expressão, seria gestão integrada. A gestão integrada é um conceito que o Brasil aplica, por exemplo, ali nas regiões das bacias compartilhadas que eu mencionei do Brasil com o Uruguai, que são, digamos, capitaneadas, concebidas e executadas, no âmbito daquelas duas comissões mistas Brasil-Uruguai. Ali sim, temos esse conceito de gestão integrada, porque nós temos uma lagoa e os seus afluentes que formam um conjunto e que acabam transpondo a linha de fronteira, tanto na lagoa Mirim quanto no rio Quaraí que faz a fronteira de fato entre Brasil e Uruguai. Então ali se aplica claramente o conceito de gestão fronteira, em que os dois governos procuram, por meio do diálogo, integrar justamente as suas políticas para alcançar uma gestão racional dos recursos não só hídricos, mas os recursos da bacia, que não incluem somente os recursos hídricos, mas que têm um conceito mais amplo de toda a região coberta pela bacia. Então, seriam esses os comentários. A gente tem exemplos de gestão integrada, inclusive bem-sucedidos, que poderiam servir como exemplo para outras regiões fronteiriças.

Doutor Carlos Hugo Centurión (integrante paraguaio do SGT-18)

Si, justamente insistirle al colega que hizo esta interesante pregunta que también la gestión integrada que hablábamos puede perfectamente... es decir, el proyecto de cooperación de ‘Mercosul dialoga con sus fronteras’ justamente busca esa gestión integrada. Ciertamente estamos hablando de un proyecto de cooperación que está en gestación, pero decirle que es precisamente la gestión integrada en materia de todas las cuestiones que ahí habíamos hablado. Es un objetivo primordial y cardinal de ese proyecto de cooperación. Eso, nada más. Gracias.

Bolívar Pêgo (diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea)

Apenas um comentário. Eu acho que o conselheiro Eduardo deu um exemplo muito relevante, que é a utilização de recursos hídricos. Quanto maior a dependência de determinados recursos, pela qualidade de diferentes, mais isso força e cria uma pressão positiva para se trabalhar de forma conjunta. Nós temos isso nos resíduos sólidos, nos chamados lixões.

Há no Brasil vários exemplos nesse sentido que podem ser trabalhados na fronteira também. Nos recursos hídricos, como o conselheiro falou, na área de saúde, que exige muita integração, principalmente quando a assimetria for grande entre os municípios. Para o que tiver maior porte e mais recursos, com uma tecnologia de saúde mais avançada, mais complexa, vai haver uma pressão sobre ele para demanda de serviços. É só para reforçar esse comentário de que, como os recursos estão cada vez mais escassos na sua utilização, se torna cada dia mais necessário trabalhar de forma conjunta. Seria mais produtivo e mais racional.

Questão 8

- Professor Eric Cardin se apresenta para responder a uma questão do *chat*.

Professor Eric Cardin (Unioeste)

O Ezequiel tinha feito uma pergunta inicialmente. Ezequiel, eu não vou entrar em certos meandros de sua pergunta, tá? Necessariamente, vai ter, ao longo da história, um conjunto de mudanças de gestão, não tanto políticas, mas ideológicas, que vai afastar ou vai aproximar o governo brasileiro de governo x ou governo y . Hoje é a Argentina, amanhã é a Venezuela e depois pode ser o Paraguai. Isso vai acontecer. O mais importante, acredito eu, desse processo, é que os integrantes efetivos do grupo de trabalho do Mercosul desempenhem essa atividade que a gente está fazendo aqui.

Ou seja, fazendo com que efetivamente exista um diálogo entre a estrutura do Mercosul, com os seus diversos universos e as suas diversas dimensões, para que a partir disso vão se consolidando práticas efetivas que vão tomando corpo, independentemente de posições ideológicas do presidente x , y e w . Nesse momento, você coloca a posição na qual o nosso presidente atual tem referente aos colegas da Argentina, mas pode ser referente a outros, daqui a dois anos. Enfim, isso vai se alterar. Daqui a quatro anos se altera de novo e assim por diante. Infelizmente, não é? Existe ainda o pecado de a gente não enxergar a possibilidade de se construir um processo comum de integração e de relação, independentemente desse ranço ideológico, bipolar, que marca a nossa política, não é?

São fundamentalmente as pessoas que executam, principalmente aqueles que estão e que são funcionários de carreira dentro das instituições, dentro dos organismos internacionais, dentro do Itamaraty, dentro do Mercosul, dentro das universidades, que pensam, dentro das prefeituras que pensam, que façam o trabalho concreto e busquem essa integração a partir daquilo que eles vivenciam e acham que efetivamente é necessário a partir dos diálogos que são estabelecidos. Sem levar efetivamente em consideração esse pano de fundo, não é? Porque isso passa.

O presidente passa. O próximo também passa. Só que isso que a gente está fazendo aqui fica. É isso que precisa ser levado em consideração. O trabalho concreto no qual se desenvolve uma normativa como essa, ele é mais sólido do que essas posições efêmeras que determinado modelo ideológico político vai ter hoje, vai ter amanhã e vai ter depois. Isso passa. Obrigado novamente pela oportunidade e parabéns, Almir, e à toda a comissão organizadora. Espero ficar à disposição para quando for necessário e estamos sempre abertos ao diálogo.

Questão 9

- “Há previsão de construção de uma ponte internacional ligando Monte Caseros (Argentina) e Bella Unión (Uruguai), distante 10 km de Barra do Quaraí e que facilitará a conexão e a integração dessa região trinacional? A última informação que tivemos é que o financiamento já foi aprovado e a obra deve iniciar em até dois ou três anos. Também há discussão sobre a navegabilidade no rio Uruguai entre a Argentina e o Uruguai e que agora pretende também chegar até o território do Baixo Uruguai, no Brasil. Pergunto se essas ações são de conhecimento dos ilustres painelistas.”

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

De fato, nós temos conhecimento. O primeiro tema, da ponte, é um tema bilateral entre a Argentina e o Uruguai, mas nós temos conhecimento e é de conhecimento público, aliás, objeto de nota de imprensa. Em recente visita, a reunião entre chanceleres dos dois países, ficou consignado ali que há um esforço conjunto dos dois governos para construir efetivamente essa ponte e que seria de fato um grande avanço para integração da região, que é justamente essa região da fronteira trinacional, onde temos o comitê trinacional que deverá ser instalado em breve. E lembrando que nós temos ali a ponte entre a cidade brasileira que é Barra do Quaraí e a cidade uruguaia que é Bella Unión.

E sobre a questão da navegabilidade do rio Uruguai, nós sabemos que há conversas bilaterais entre a Argentina e o Uruguai e que houve também manifestações de interesse, inclusive de autoridades locais e da sociedade civil local, de implantar uma hidrovia no rio Uruguai que alcançasse o trecho brasileiro do rio. Mas há um obstáculo real ali, sem cuja solução seria muito difícil avançar nessa hidrovia, que é a represa de Salto Grande. É uma represa binacional Argentina-Uruguai, ali no trecho compartilhado entre a Argentina e o Uruguai do rio Uruguai, uma usina hidrelétrica na qual há um projeto de eclusa na região. E, sem essa eclusa, é claro, a hidrovia não poderia se expandir ao norte. Poderia ser feita uma hidrovia ao sul de Salto Grande, não é? Aí, seria um tema bilateral entre a Argentina e o Uruguai. Mas, para o envolvimento do Brasil, seria necessário que esse possível projeto de eclusa se concretizasse.

1.5.1 Palavras finais

O moderador abre aos painelistas para tecerem suas considerações finais. Observa para os participantes que perguntas e outras necessidades de complementações a informações poderão ser endereçadas por *e-mail*.¹⁰

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

Só palavras finais aqui de agradecimento ao ministro Almir pela excelente moderação. Nos conduziu muito bem nas apresentações e no debate e fica aqui o nosso sincero agradecimento. E, também, aos colegas de painel, professor Eric Cardín, Bolívar Pêgo e nosso colega de SGT-18, doutor Carlos Hugo Centurión. E eu queria só fazer um comentário final, que é justamente um tema tratado por todos nós aqui e que cada um o abordou à sua maneira. Ele também foi abordado, foi motivo de perguntas do público, que é a real capacidade de implementação de um acordo tão amplo como esse. Realmente, é uma tarefa árdua, e é por isso que nós estamos fazendo esse esforço de divulgação, de disseminação da informação, para que nós todos nos preparemos. Governos nacionais, governos estaduais, provinciais, departamentais, locais, se preparem para a implementação. E, também, a sociedade civil.

10. Podem ser enviadas para o seguinte endereço de *e-mail*: <webinaripea@ipea.gov.br>.

A implementação de qualquer peça legislativa ou acordo internacional depende também da participação da sociedade civil. Eu acho que o projeto de cooperação, apresentado pelo colega Carlos Centurión, vai poder ajudar. Esperamos que seja efetivamente concretizado e, assim sendo, acho que ele poderá dar uma contribuição efetiva à implementação do acordo pelo potencial que tem de amplificar esse diálogo, de disseminar informação e, também, de preparar, capacitar as pessoas para a implementação. Repito, vai depender muito da capacidade, da disseminação de formação e da ação dos atores locais. Por exemplo, o professor Eric comentou na sua apresentação, como uma pessoa faria para ter acesso à previdência social? Pelo acordo, isso vai depender de uma ação proativa do interessado em reivindicar esse direito junto às autoridades nacionais do outro país. Sempre haverá a necessidade de uma ação, de uma proatividade do sujeito do direito nesse particular. Então ficam aqui os comentários. Obrigado novamente, um abraço ao público e aos colegas de painel.

Bolívar Pêgo (diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea)

Primeiro, parabenizar e agradecer à excelente moderação do ministro Almir e aos colegas de mesa, conselheiro Eduardo, professor Eric, doutor Carlos Centurión. Agradecer à nossa audiência e aos que fizeram perguntas. Eu acho que, sem falsa modéstia, tivemos um painel muito robusto, muito bom. Muito obrigado.

Doutor Carlos Hugo Centurión (integrante paraguaio do SGT-18)

Muchísimas gracias de mi parte en el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Internación Económica. Muy agradecido a la coordinación del evento y nuevamente destacar que encuentros como estos realmente son muy provechosos para fomentar ese diálogo y apoyar también, lo que había dicho Eduardo em su momento, la necesidad de la mayor divulgación, obviamente, del acuerdo y de todos los puntos que estamos tratando aquí. Y fomentar ese diálogo que vaya mucho más allá de la letra escrita como dijimos y trabajar con la misma gente de la localidad fronteriza que está vinculada. Muchísimas gracias por esta oportunidad y nuevamente un gran abrazo a todos. Muy agradecido.

Ministro Almir Nascimento (Funag – moderador)

Muito obrigado. Bom, chegamos ao final deste primeiro painel do Seminário Estratégias de Integração Fronteiriça do Mercosul. Foi uma discussão, como o Bolívar falou, robusta e, eu diria também, densa, relevante e nas expectativas das localidades fronteiriças e dos interesses dos Estados Nacionais do Mercosul.

2 PAINEL 2: IMPACTOS E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL

Conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira¹¹

O conselheiro Eduardo Ferreira iniciou o painel com as seguintes palavras: “A questão do impacto da pandemia e como ela afetou nossas fronteiras é realmente um tema inescapável hoje em qualquer discussão que se faça sobre fronteiras e, inevitavelmente, sobre integração fronteiriça.”

11. Moderador, coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul; e chefe da divisão de América do Sul I do MRE do Brasil.

Sua fala inicial contextualizou a motivação do tema para o seminário, tendo em vista os impactos causados nas cidades fronteiriças em razão do fechamento das fronteiras na América do Sul no início de 2020. Esse fechamento passou por certo relaxamento no segundo semestre, mas recrudescer em razão da disseminação de novas variantes de coronavírus. Relata que o governo brasileiro procurou “equilibrar os imperativos sanitários com o objetivo de se resguardar a dinâmica fronteiriça, principalmente no trânsito vicinal e, muito importante, no tráfego de cargas de forma a preservar esses dois elementos, especialmente o segundo, no que se refere ao trânsito de mercadorias. No caso do trânsito vicinal, conseguimos primeiramente com o Uruguai, depois foi avançando com o Paraguai e, em setembro de 2021, se abriu a possibilidade do retorno da dinâmica de integração, primeiramente nas cidades gêmeas e alguns locais específicos com a Argentina”.

De fato, a preocupação relatada pelo conselheiro Eduardo Ferreira em relação ao fechamento das fronteiras nas cidades gêmeas se deveu principalmente à dinâmica de integração que há em seu cotidiano, caracterizado por uma circulação fluida de pessoas e mercadorias. A situação de fechamento “provocou dificuldade de acesso ao comércio, prejudicou a interação normal entre as localidades fronteiriças vinculadas, inclusive no tocante à circulação de trabalhadores e ao acesso a saúde”.

Constatou que dois elementos foram fundamentais para o processo em andamento de abertura das fronteiras: o avanço da vacinação e o aumento do esquema de testagem do coronavírus. Essas ações foram importantes também para a preservação do tráfego rodoviário de cargas, que funcionou, em geral, com fluidez razoável ao se considerar a circunstância da pandemia.

De acordo com o moderador, o painel abre espaço para uma série de reflexões, ressaltando, nesse contexto, “a importância que assume a coordenação entre os governos no sentido de procurar equilibrar as medidas sanitárias de lado a lado, sempre levando em conta o controle da pandemia e a saúde da população, e de buscar aplicar, sempre que possível, protocolos comuns de controle da propagação do vírus”.

Indicou que um tema que tem atraído a atenção está relacionado à exigência da comprovação de vacinas para entrada em determinados países, sendo ela “uma questão polêmica, em razão, inclusive, do desnível de vacinação entre os países e da ausência de uma lista comum de vacinas universalmente aprovadas”.

Formalizou o início das apresentações do painel, indicando haver um amplo leque de assuntos a tratar, “não apenas apontando diversos impactos da pandemia, pois igualmente é importante indicar caminhos para o retorno da normalidade da circulação de pessoas e bens na fronteira”.

O painel 2 foi composto por cinco apresentações:

- 1) Karina Rando (Uruguai) – diretora-geral de coordenação do Ministério de Saúde Pública do Uruguai. Tema: Influência da pandemia na fronteira do Uruguai;
- 2) Bolívar Pêgo (Brasil) – diretor-adjunto da Dirur/Ipea. Tema: A pandemia e seu impacto na região fronteiriça brasileira do Mercosul;
- 3) Cláudio Egler (Brasil) – pesquisador sênior do Ipea e professor aposentado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Tema: A integração desde a fronteira: visão geoconômica;

- 4) Gustavo Emílio Giusiano (Argentina) – professor titular e pesquisador do Instituto de Medicina Regional da Universidade Nacional do Nordeste da Argentina. Tema: Políticas integradoras e protocolos sanitários em fronteiras terrestres – o desafio de uma nova normalidade; e
- 5) Juan Carlos Coronel (Paraguai) – chefe do departamento de saúde de fronteiras do Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social do Paraguai. Tema: O que nós aprendemos com a experiência da pandemia da covid-19?

2.1 Influência da pandemia na fronteira do Uruguai

Karina Rando¹²


A diretora-geral inicia sua apresentação agradecendo a todos os presentes e abordando o tema que trataria sobre a influência da pandemia na fronteira do Uruguai. Cita que o Ministerio de Salud Publica (MSP) do Uruguai coordena dezenove departamentos, muitos dos quais fazem fronteira com o Brasil, entre eles: Artigas, PaySandú, Rio Negro, Rivera, Rocha e Salto. Aponta que a distinção existente entre os departamentos no Uruguai em relação aos estados no Brasil está em menor independência, fazendo com que as decisões políticas que se tomem em nível ministerial alcancem os dezenove departamentos, tendo cada um deles, como mão executora do MSP do Uruguai, o departamento de saúde de cada região.

O trabalho *Covid-19 miradas territoriales: experiencias da la Dirección General de Coordinación Ministerio de Salud Publica* foi abordado por doutora Karina Rando pelo fato de os resultados do estudo apontarem temas que surgiram como iniciativas dos territórios e suas áreas de saúde. Segundo a doutora, este estudo mostra o que os diretores dos departamentos de saúde pontuaram como temas relevantes nos trabalhos, durante os anos 2000/2021, nos departamentos de Artigas, Rivera, Rocha, Cerro Largo – que fazem que fronteira seca com o Brasil –, assim como em Colonia, Rio Negro, Salto – que fazem fronteira úmida com Argentina. Entre os temas principais do levantamento realizado estavam a pandemia, refugiados, legislação em nível de fronteira, cana de açúcar, controle de pontes e transporte de cargas etc. Percebendo-se que em muitos departamentos do país está presente o tema fronteiras, Karina Rando elegeru abordar na sua apresentação os seguintes subtemas relacionados à fronteira: pandemia, controle de pontes e transportes de cargas, legislação a nível de fronteira, e a questão dos refugiados no Uruguai (figura 5).

Antes de prosseguir com esses temas, expõe que a fronteira com o Brasil é predominantemente seca, se estende por 1.068 km e que, nessa fronteira, há o fenômeno das cidades gêmeas, isto é, cidades com proximidades geográficas que apresentam interações locais, podendo ou não apresentar uma continuidade urbana. Relata ainda que essas cidades binacionais têm características centrais na mobilidade por motivos de trabalho, educação, cultura e acesso a serviços de saúde e comércio, que impactam fortemente no estilo de vida e nos costumes de seus habitantes, apontando as cidades na fronteira uruguia-brasileira: Chuí-Chuy, Jaraguão-Rio Branco, Aceguá-Aceguá, Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas, Barra do Quaraí-Bella Unión.

12. Diretora-geral de coordenação do Ministério de Saúde Pública do Uruguai.

FIGURA 5
Covid-19 miradas territoriales: experiencias de la dirección general de coordinación Ministerio de Salud Pública 2020



DDS	Tema 1	Tema 2	Tema 3
Artigas	Covid-19 y frontera binacional	Cañeros (Bella Unión)	Refugiados
Canelones	Frigoríficos		
Cerro Largo	Laboratorio	Covid-19 y frontera binacional	
Colonia	Centros de contingencia de corta estadia		
Durazno	Centros de contingencia, brotes y ELEPEM	Covid-19 y departamentos del centro del país	
Flores	Cuidado de la población en tiempos de Covid-19	Educación, fiscalización, promoción y prevención en salud	
Florida	Covid-19 y departamentos del centro del país	Apoyo interdepartamental	
Lavalleja	Apoyo interdepartamental	Covid-19 y departamentos del centro del país	Salud mental
Maldonado	Control de cuarentena y fiestas	Salud mental; comisión departamental de suicidio	Vacunación
Montevideo	ELEPEM. Procedimiento de actuación		
Paysandú	Gestión departamental de la llegada de refugiados en el marco de la emergencia sanitaria	Estrategia de trabajo de la departamental como respuesta a la emergencia sanitaria	
Río Negro	Control de puentes	Transportistas de carga	Refugiados
Rivera	Covid-19 y frontera binacional	Centros de contingencia para refugiados	
Rocha	Laboratorio CURE	Turismo	Covid-19 y frontera binacional
Salto	Control de puentes	Transportistas de carga	Refugiados
San José	Brote Covid-19 en jardín preescolares		
Soriano	Covid y estrategia ELEPEM		
Tacuarembó	UPM	Unidad de Epidemiología	
Treinta y Tres	Cementería (ingreso de trabajadores de Brasil).		

Fonte: Uruguai (2020).

Pandemia

A respeito da pandemia, descreve que, com a circulação do vírus no Rio Grande do Sul, era necessário evitar o aparecimento de outros vários focos. Apesar de Rivera ter sido o primeiro departamento do interior do Uruguai em “vermelho”, segundo o índice de Harvard, essa situação se manteve durante o primeiro semestre de 2021. Considerando os intensos laços históricos entre as duas nações e o fato de que a fronteira entre Uruguai e Brasil se constitui elemento de união e integração de suas populações, a painelistra evidencia a necessidade do encontro de soluções comuns por meio de acordos binacionais.

Desse modo, destaca que as delegações do Uruguai e do Brasil assinaram acordos para o controle sanitário e epidemiológico do SARS-CoV-2 na área de fronteira, durante a Segunda Reunião Extraordinária do Subcomitê de Fronteira de Cooperação em Assuntos de Saúde Quaraí-Artigas, Barra do Quaraí-Bella Unión, realizada em 20 de agosto de 2020. Entre as medidas acordadas, estabeleceram: i) compartilhar informações sobre a situação epidemiológica de cada localidade; ii) trocar boletins epidemiológicos, coordenar diretrizes de vigilância; iii) preparar e divulgar materiais de saúde, treinar rede de vigilância local; iv) preparar uma lista comum de equipamentos de proteção individual (EPI); v) solicitar comprovante de residência ou documento de fronteira para quem transitasse por pontes internacionais; vi) acordar definições e medidas para o controle, acompanhamento e atendimento de casos e contatos suspeitos e confirmados; e vii) protocolos para estabelecimentos comerciais.

Sobre as localidades Rivera e Santana do Livramento, pontua que a linha de fronteira entre as cidades tem 12 km e que elas possuem a mesma realidade de saúde e de impactos da pandemia, pois, ao longo do processo de avanço da covid-19, os números de surtos e de casos foram similares em ambas as cidades. Por exemplo, descreve que, quando era desencadeado um surto em Santana do Livramento, também o era em Rivera; que, quando os

números aumentavam em Santana do Livramento, avançavam em Rivera; quando diminuíam em uma das localidades, do mesmo modo, se dava na outra. Essa realidade fez com que os departamentos de saúde aprendessem a trabalhar de forma integrada e a conceber a evolução da pandemia conjuntamente, com o intuito de diagnosticar de forma precisa a realidade, a magnitude dos impactos da integração e propor diversos cenários possíveis ao longo do tempo, criando estratégias nos níveis departamental e binacional.

A respeito da proteção ao pessoal de saúde que presta serviços em ambos os lados da fronteira, doutora Karina descreve que, na área de fronteira com a República Federativa do Brasil, em 31 de agosto de 2020, foi emitida a Portaria nº 1.013 para prevenir a transmissão do vírus e infecções entre os profissionais de saúde, na qual se pontua que: os profissionais de saúde que trabalham no Uruguai não deveriam prestar serviços em instituições no Brasil, e cada prestador de serviços integral, público ou privado, nos departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres e Rocha, deveria preparar um cadastro de seu pessoal que também trabalhasse em uma instituição de saúde sediada no Brasil.

Já no que diz respeito ao pessoal de saúde e à soro prevalência, em 2020, Karina retrata a realização de uma pesquisa pelo Instituto Pasteur de Montevideu e pela Faculdade de Medicina de Udelar e os provedores de saúde públicos e privados de Rivera, em coordenação com o MSP. O objetivo foi estimar a proporção de infecções assintomáticas e sintomáticas e identificar fatores associados à presença de anticorpos, incluindo a ocupação no setor de saúde, áreas específicas de trabalho, contato com pacientes infectados etc. Participaram do levantamento 1.204 funcionários (56,3% do total elegível), sendo coletado sangue e aplicado um breve questionário. Os resultados demonstraram que a soro prevalência de anticorpos anti-SARS-CoV-2 foi de 8,3%, e que médicos e egressos de enfermagem apresentaram alta prevalência, 10% e 9,8%, respectivamente. Do total de soropositivos, 45% haviam sido diagnosticados com covid-19 e a maioria era sintomática, sendo que 55% dos soropositivos nunca apresentaram sintomas.

Controle de pontes e transportes de cargas

No tema vigilância da fronteira, cita o Decreto nº 092, de 12 de março de 2020, que estabeleceu que a coordenação das tarefas de vigilância, bem como o apoio aos demais órgãos do Estado com jurisdição e competência na zona fronteiriça, seriam realizados pelo Estado Mayor de la Defensa por meio do Centro de Coordinación de Operaciones Interior. O mesmo decreto aborda as atividades de patrulhamento fronteiriço e controle de pessoas e veículos. Em relação às pessoas, estabelece que as Forças Armadas poderiam, com justa causa, solicitar a identificação; já em relação aos veículos, entendendo como tal qualquer meio de transporte de pessoas ou coisas, o decreto estabelece que deveria ser solicitada documentação e registradas as características como tipo, marca, modelo e ano, entre outras.

No tocante à safra 2020 de cana-de-açúcar, doutora Karina a descreve como uma das atividades produtivas mais importantes do norte do país, da qual dependem muitas famílias e participam trabalhadores do Brasil. Por meio do convênio firmado em Bella Unión, em 6 de maio de 2020, entre o MSP, a Asociación de Plantadores de Caña de Azúcar del Norte Uruguayo (APCANU) e a Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA), foi estabelecido, entre outros, que seria da responsabilidade do Ministerio de Salud Publica a realização dos testes para diagnóstico da covid-19, sendo que o aconselhamento deveria ser prestado durante todo o período de trabalho pela Dirección Departamental de Salud, de Artigas, e pela Dirección General de Coordinación (Digecoor).

Ainda foi acordado um protocolo desenhado e desenvolvido pela Digecoor, o qual pontuava que os trabalhadores do Brasil deveriam realizar: i) quarentena obrigatória de pelo menos seis dias; ii) exame para possível detecção da covid-19, coordenado e realizado pela Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) Bella Unión antes do início de sua atividade laboral; iii) durante a safra, foi acordado que esses trabalhadores poderiam retornar ao Brasil a cada pelo menos trinta dias ao reentrar no Uruguai, repetindo o processo descrito anteriormente de quarentena e coleta de amostras; iv) realização de controles de temperatura no início do dia (menos de 37,3); v) uso obrigatório de máscaras faciais; vi) álcool gel; e vii) distância de pelo menos dois metros entre os trabalhadores. O acordo permitiu que as atividades de colheita da cana-de-açúcar fossem realizadas normalmente e em condições de segurança sanitária para todas as partes envolvidas, sem registrar nenhum foco.

Legislação a nível de fronteira

Doutora Karina descreve, no que tange às fronteiras, que as condições de admissão e testagem pelo controle de temperatura foram estabelecidas no ponto de entrada; o credenciamento de resultados negativos do teste para detecção do vírus SARS-CoV-2 foi realizado no máximo 72 horas antes do início da viagem; e o cumprimento das medidas de isolamento por sete dias, com a realização de um novo teste no sétimo dia, ou isolamento por quatorze dias a partir da entrada no país. Aponta, ainda, a Portaria nº 897 de 13 de agosto do MSP que estabeleceu que qualquer pessoa que não comprovasse resultado negativo de teste ao entrar no país seria obrigada a realizar a análise nos dispositivos móveis de teste instalados nos pontos de entrada no país, a seu custo.

Sobre o fechamento e a aberturas de fronteiras, a diretora Karina menciona que o primeiro decreto do governo sobre o fechamento de fronteiras, promulgado em 16 de março de 2020, estabeleceu que passageiros e tripulantes de navios de cruzeiros e comerciais vindos de áreas de alto risco não poderiam desembarcar no país. Ao mesmo tempo, não era permitida a entrada de pessoas da república argentina, qualquer que fosse a rota ou modalidade, com exceção de cidadãos uruguaios e residentes no país. Relata também que ficaram isentos dessas restrições o transporte internacional de bens, mercadorias, correspondências, mantimentos e ajuda humanitária e sanitária. Informa que, aos poucos, com base na necessidade de atualização do quadro regulatório para adequá-lo à avaliação das medidas adotadas e à evolução da pandemia, outros decretos foram promulgados. Complementa com uma citação de uma relevante fala de um participante do estudo:

El otro problema que tuvimos es que por el puente no solamente pasan camioneros argentinos, sino chilenos, paraguayos y brasileños. Esto no está permitido por la República Argentina, por lo tanto, esas personas, [que] llegan al puente y tienen el test positivo y tienen que quedar en custodia del Estado Uruguayo. (...) Tuvimos que idear un centro de contingencia, [para esas personas]. Primero estuvo en el balneario Las Cañas, en la policlínica y después, hemos tenido una cantidad de camioneros de origen paraguayos o chilenos que se fueron cuarentenando a costo de la Intendencia Municipal de Río Negro en un hotel rural a la entrada de la ciudad, en unas condiciones muy buenas, por el periodo que correspondía para cumplir la cuarentena reglamentaria. (...) Recuerde que la atención no es solamente darle casa y comida, sino acompañarlo en esa difícil tarea, llevarle insumos personales, desde pasta de dientes, toda la logística.

Aborda, ainda, os Decretos nº 103 (11), 104 (13) e 159 (14). O Decreto nº 103 autorizou a entrada no país a partir do território brasileiro para cidadãos uruguaios, residentes estrangeiros e aqueles que comprovassem condição de fronteira. Por sua vez, as saídas do país de cidadãos uruguaios e estrangeiros residentes para fins turísticos, por qualquer meio e modalidade, foram suspensas até 13 de abril de 2020. O Decreto no 104 (13), de 24 de março, autorizou exclusivamente a entrada no país de cidadãos uruguaios e estrangeiros

residentes, com as seguintes exceções: tripulantes de aeronaves e navios, motoristas de transporte internacional, diplomatas, estrangeiros no corredor humanitário, brasileiros com estatuto fronteiriço e outros casos manifestamente baseados na proteção internacional. O Decreto nº 159 (14), de 2 de junho, manteve essas exceções e acrescentou as seguintes: situações devidamente justificadas de reagrupamento familiar e de rendimentos transitórios para fins laborais, econômicos, empresariais ou judiciais. Sobre a chegada de estrangeiros ao departamento, a diretora Karina apresenta como representativa uma citação referida no levantamento:

(...) cada extranjero que ingresa, cada grupo de personas que ingresa, cada familia, es una historia diferente, es una historia de mucho dolor, de mucha carencia, de mucha preocupacion y a nosotros realmente nos ha implicado un esfuerzo muy grande (...) siempre ha habido una respuestas, nunca fuimos omisos y hemos establecido centros de contingencia para poder alojar y poder responder a las necesidades de esos extranjeros y fundamentalmente nunca olvidarnos de la cobertura sanitaria y de realizar los test, pero ha sido un gran esfuerzo, donde todo el CECEOED ha actuado y ha trabajado y todo el departamento se ha visto comprometido y ha realizado un gran trabajo y un gran esfuerzo.

Refugiados no Uruguai

Por fim, Karina Rando fala sobre quem é o refugiado no Uruguai:

Considera refugiados a toda aquella persona que, debido a fundamentados temores de ser perseguida por diferentes motivos de raza, religion, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo étnico o social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de su país. También se considerará refugiado a toda persona que ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión u ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Por otro lado, es un solicitante de asilo quien ha solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva.

Finaliza descrevendo os regulamentos a respeito da situação jurídica do refúgio no Uruguai, cita os dados sobre refugiados e solicitantes de refúgio e como se dá esse trâmite. Em relação aos regulamentos, Uruguai é um Estado-parte da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 vale desde 1970. O Uruguai aderiu à Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas em 2004, e à Convenção de 1961 para Reduzir os Casos de Apátrida em 2001, havendo integrado ambas à legislação nacional. O reconhecimento e a proteção dos refugiados encontram-se na Lei nº 18.076. Já sobre os dados em relação aos refugiados e solicitantes de refúgio no Uruguai, em junho de 2020, havia: 516 refugiados, 13.750 candidatos e 14.362 pessoas de origem venezuelana.

Ao tratar sobre os trâmites, aborda uma fala do levantamento:

Al pedir el papel “yo quiero ser refugiado” el Estado Uruguayo ya lo considera una persona protegida (...). No es como en otros países, que dicen “señor usted espere que voy a analizar si acaso y le digo que sí o no. Acá cualquier funcionario público que le pida ele estatus de refugiado ahí, ya empieza a correr la circunstancia de refugiado y eso significa realizar los test en el puente, esperar los resultados y adjudicar, un lugar para la cuarentena, con lo que lleva (alimentación, etcétera), y después del alta, el segundo test a los 7 días y si es negativo, vincularlo con MIDES para un refugio en Montevideo, y a su vez del refugio, los pasajes y toda la logística.

Conclui que o pedido do *status* de refugiado se inicia no preciso momento em que solicitam o asilo, o que torna necessário empreender o mesmo procedimento a todos.

Comentários do moderador

O conselheiro Eduardo Ferreira agradece ao esforço de presença da diretora Karina Rando ao evento e exalta a apresentação que trouxe uma série de temas relevantes com ampla análise do governo uruguaio, especificamente do Ministério da Saúde do Uruguai, no controle da pandemia. Comenta o êxito do governo quanto ao processo de controle e posteriormente de vacinação, ajudando a minorar os impactos que a pandemia provocou nas fronteiras, especificamente aquelas com o Brasil.

Destaca o conteúdo mencionado na apresentação sobre os esforços na obtenção dos acordos entre Brasil e Uruguai em 2020, cujo alcance mostrou-se útil na contenção da pandemia em ambos os lados da fronteira. Aponta como destaque que “os acordos foram feitos debaixo da instituição dos comitês de fronteira, desse modo valorizando também essa instituição que pôde dar cobertura jurídica e institucional para que os acordos fossem alcançados oportunamente”.

Comenta sobre quão oportuna foi a ênfase dada em relação à intensa interação existente nas seis cidades gêmeas entre Brasil e Uruguai, sendo algumas separadas por rios e outras simplesmente por uma rua, na medida em que, com o momento de pandemia, representa uma dificuldade adicional. A dificuldade de “barrar o vírus em locais em que a interação é tão intensa e que também não foi interrompida”. Afirma que, com o Uruguai, a manutenção do trânsito vicinal fronteiriço (TVF), trouxe tal dificuldade adicional, “mas que, pela capacidade e competência das autoridades uruguaias e brasileiras, foi superada”.

Destaca na fala da diretora Karina Rando a questão abordada sobre os refugiados e o acolhimento que o governo uruguaio concede aos mesmos e comenta ser importante conhecer a legislação uruguaia sobre esse tema. Vinculado ao tema, aponta o trabalho realizado pelo governo de acolhimento aos refugiados na fronteira norte com Venezuela.

Para finalizar, o moderador dirige à diretora Karina uma pergunta feita por um participante, tendo em vista a sua necessidade de se retirar antecipadamente.

Questão 10

- “Há um acordo entre ambos os países para reconhecer seus cidadãos vacinados em outro país?”

Karina Rando (diretora-geral de coordenação do Ministério de Saúde Pública do Uruguai)

Sim, há um acordo, uma comissão, que realiza a homologação da vacinação que é dada no outro lado da fronteira. É um trâmite via Ministério da Saúde Pública.

Em seguida, a palavra é passada para o segundo panelista: Bolívar Pêgo (Ipea).

2.2 A pandemia e seu impacto na região fronteiriça brasileira do Mercosul

Bolívar Pêgo¹³

O diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea inicia sua fala agradecendo ao conselheiro Eduardo e dando boa tarde a todos. Dando início à apresentação, pontua que ela é resultado do trabalho que tem sido desenvolvido na pesquisa

13. Diretor-adjunto de Estudos de Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea.

Fronteiras do Brasil, com a publicação de quatro notas técnicas¹⁴ que pautaram sua apresentação sobre a propagação da pandemia nas fronteiras litorânea e terrestre brasileiras. Aponta, ainda, a excelente qualificação da equipe técnica do projeto, denotada nos resultados da pesquisa.

A respeito da agenda de apresentação, pontua que serão abordados os seguintes temas: um breve histórico sobre a evolução da pandemia e como ela se expandiu em território brasileiro; impactos regionais locais, mostrando a evolução da covid-19 em quatro marcos (março de 2020, setembro de 2020, março de 2021 e setembro de 2021); com o mesmo formato, seria apresentado o coeficiente de mortalidade nos quatros marcos citados; e, por fim, aprendizados que poder-se-iam considerar com o histórico da pandemia, perspectivas, sugestões e referências das quatro notas técnicas referenciadas.

2.2.1 Histórico sobre a evolução e expansão da pandemia em território brasileiro

Dando início ao tema, cita a origem e expansão da covid-19 em âmbito internacional, o caminho percorrido até chegar ao Brasil, os posicionamentos do governo federal frente ao vírus, institucionalmente a partir do Comitê de Monitoramento de Eventos no Ministério da Saúde. Pontualmente cita: o primeiro caso suspeito de coronavírus no Brasil, em 10 de janeiro de 2020; a declaração de emergência internacional pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro; seguida da declaração de emergência de saúde pública pelo Brasil, em 03 de fevereiro; a aprovação pelo Congresso Nacional da lei em referência à quarentena e outras ações no dia 05 de fevereiro; a detecção do primeiro caso de coronavírus no Brasil, em 06 de fevereiro de 2020; e o primeiro óbito, no dia 17 de março do mesmo ano.

Ressalta que a chegada do vírus se deu pelo modo aéreo, principalmente pelo aeroporto de Guarulhos, pela caracterização como aeroporto mais internacionalizado do Brasil, sendo ainda um dos maiores da América Latina. Outro ponto que salienta é o Carnaval em 2019, pois a falta de qualquer tipo de restrição devido à pandemia fez aumentar a possibilidade de contaminação interna no país, uma vez que há vasta movimentação não somente de brasileiros no território, mas de estrangeiros que vêm ao Brasil para a festa, “o que é uma predição do carnaval brasileiro”, citou.

Sobre a expansão do vírus, retoma que, a partir de março de 2019, ele começou a se espalhar pelas regiões mais urbanas que estão na fronteira litorânea, pois é onde se encontram as maiores cidades, bem como a maior concentração demográfica do país, tendo ainda grande mobilidade rodoviária e aérea. Outro ponto abordado esteve nos prováveis elementos que favoreceram a rápida expansão do vírus, como a demora na suspensão de chegada de voos internacionais e implantação de protocolos, sendo estes frutos de vários elementos, entre eles: falta de conhecimento, a não tradição brasileira de estabelecimento de determinados protocolos e, ao mesmo tempo, a falta de clareza em saber qual seria esse formato. Complementa dizendo que a demora na suspensão de voos internacionais e locais não se deu de forma generalizada. Contudo, esses elementos, somados à mobilidade das pessoas em função das diversas atividades realizadas nas diferentes regiões do Brasil, favoreceram a propagação do vírus.

14. Notas técnicas: Pandemia e fronteiras: o primeiro ano no Brasil (*Nota Técnica*, n. 26), disponível em: <<https://bit.ly/3Lu3K19>>; Pandemia e fronteiras: oito meses em evolução no Brasil (*Nota Técnica*, n. 22), disponível em: <<https://bit.ly/41UNeGr>>; Oito meses de pandemia no Brasil: medidas para o enfrentamento federativo e perspectivas com as vacinas (*Nota Técnica*, n. 21), disponível em: <<https://bit.ly/3NdH1RZ>>; e Pandemia e fronteiras brasileiras: análise da evolução da covid-19 e proposições (*Nota Técnica*, n. 16), disponível em: <<https://bit.ly/440s3EP>>.

2.2.2 Impactos regionais e locais

A respeito do fechamento de fronteiras, aponta que esse movimento se iniciou em março de 2019 com os dez países vizinhos, havendo mais “dissenso do que consenso na adoção de medidas sanitárias nas fronteiras”, nos planos interno (Brasil) e externo (vizinhos), tendo assim “pouca articulação no fechamento das fronteiras”. Os principais impactos com o fechamento foram: i) redução da mobilidade transfronteiriça (oficial); ii) impacto na vigilância sanitária; iii) pressão sobre o sistema de saúde. Na questão fronteiriça, em situações menos assimétricas, o país em melhores condições passa a sofrer pressão maior; iv) destruição de postos de trabalho e redução de renda. “Inúmeras empresas faliram, fecharam, deixando de existir e consequentemente os postos de trabalho seguiram essa trajetória”; e v) queda do fluxo de comércio, em função principalmente, da redução de mobilidade, da renda e da queda do setor produtivo.

Ainda com respeito aos impactos, descreve que, com a redução de mobilidade, trânsito e fluxo, o combate ao crime fronteiriço ficou em tese mais fácil: “pelo menos com menos veículos, mantendo-se o mesmo efetivo, fica mais visível e tranquila a fiscalização”, reitera. Outro fator que aborda é a dificuldade de retorno de migrantes, principalmente em cidades gêmeas, porque, com o fechamento de fronteira, houve restrição de traslado, dificultando a mobilidade. Além desses, com a queda da arrecadação e medidas de mitigação dos impactos econômicos, houve impactos diretos nas políticas sociais e fiscais. Discorre que, mesmo com os recursos enviados aos entes da federação, a forma de utilização foi bastante diferenciada, “havendo uma série de problemas, seja na forma de aplicação desses recursos seja na forma de fluxo corrente dos entes, em particular o municipal”.

2.2.3 Alguns períodos marcantes da pandemia

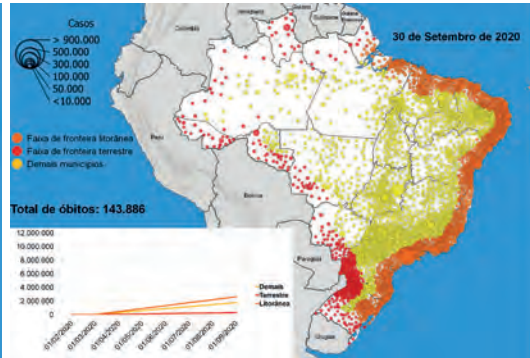
Apresentando os mapas com a evolução da pandemia nas regiões fronteiriças litorânea e terrestre (figura 6), o painelistas aponta que, no dia 30 de março de 2020, percebe-se que o mapa brasileiro estava limpo, tendo um pequeno ponto em São Paulo em função da mobilidade e por ser “a cidade mais internacional do país, com o aeroporto mais internacionalizado”, apontou. Nesse marco temporal, Rio de Janeiro estava logo após São Paulo em número de casos, tendo início a proliferação na fronteira litorânea brasileira. Já sobre o período de 30 de março a 30 de setembro de 2020, discorre sobre a maior evolução de casos na fronteira litorânea brasileira, comparativamente à fronteira terrestre, devido ao fato de a primeira possuir maior número de cidades e volume populacional; na fronteira terrestre, sobressaiu o aumento de casos na região do Mercosul, principalmente na região de Foz do Iguaçu (Paraná), decrescendo em direção ao Rio Grande do Sul.

Cita que, em 30 de março de 2021, houve grande aumento do número de casos na fronteira litorânea, com a continuidade de São Paulo como destaque, e, no mapa, de uma forma geral, Brasília, Manaus, Goiânia e outros apresentaram elevado crescimento. Na fronteira terrestre, seguindo o fluxo anterior, acentuou-se o número de casos na região fronteiriça do Mercosul, onde Boa Vista, ao norte, começa a se tornar proeminente o avanço do vírus. Em 30 de setembro de 2021, as cores se ampliam e ficam mais fortes e mais nítidas. Todas as áreas aumentam, de forma que, ao olhar o gráfico à esquerda, percebe-se que as curvas têm elevação diagonal mais acentuada.

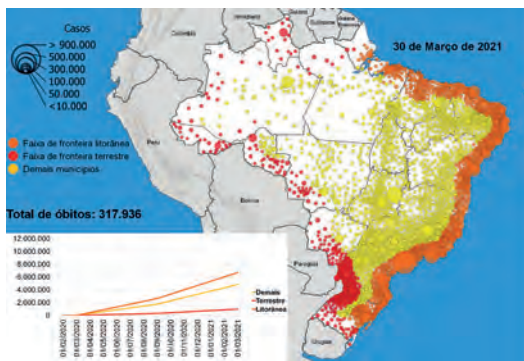
FIGURA 6
Brasil: casos de covid-19
 6A – 30 mar. 2020



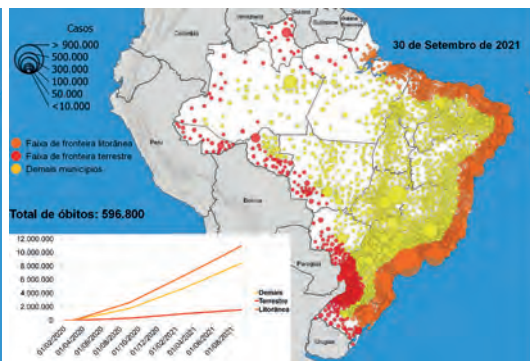
6B – 30 set. 2020



6C – 30 mar. 2021



6D – 30 set. 2021



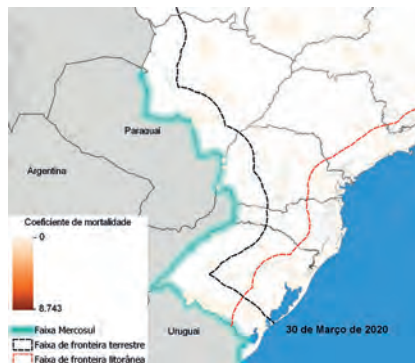
Fonte: Fiocruz (2021).

2.2.4 Coeficientes de mortalidade

Dando continuidade, o diretor Bolívar transcorre sobre o coeficiente de mortalidade (mortes/ milhões de habitantes) na fronteira do Mercosul (figura 7). Em 30 de março de 2020, ocorriam as primeiras mortes; em 30 de setembro de 2020, houve uma evolução significativa, com destaque para a região de Corumbá (Mato Grosso do Sul); em março de 2021, se acentuou fortemente; e, em 30 de setembro, estava alarmante. Aponta que houve uma evolução significativa não só do número de casos, mas do número de mortes relacionadas à covid-19 em todo o território.

FIGURA 7
Fronteira Mercosul: coeficiente de mortalidade
 (Mortes por 1 milhão de habitantes)

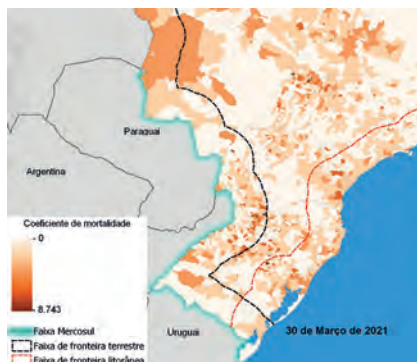
7A – 30 mar. 2020



7B – 30 set. 2020



7C – 30 mar. 2021



7D – 30 set. 2021



Fonte: Flocruz (2021).

2.2.5 Aprendizados

A respeito dos principais aprendizados em relação à covid-19, cita aspectos referentes ao plano internacional e ao plano nacional. Em relação ao primeiro, Bolívar expôs que a pandemia mostrou as “dificuldades (escassa infraestrutura hospitalar, fragilidades do sistema de saúde pública e necessidades de se ter ações integradas de médio e longo prazos)” que precisam ser trabalhadas como temas fundamentais para o avanço de políticas públicas de médio prazo, de governo, e para o avanço de políticas públicas de Estado, ou seja, de longo prazo. No plano nacional, aponta que “não se pode trabalhar sem coordenação” geral definida, com “atribuições claras entre os três entes federados e, se possível e desejável, trabalhar de uma forma integrada não só na gestão de recursos orçamentários, mas na gestão de logística, com métodos que possam dar tranquilidade à população em seu atendimento” e, após isso, avaliar o processo para que os erros cometidos possam ser corrigidos e amenizados.

O painalista destaca que a fronteira é um “espaço de integração e desenvolvimento entre os fronteiriços” (mobilidade local), entre estados e departamentos (território regional) e entre Estados nacionais (em diferentes áreas como comércio, turismo etc.), cada um em seu nível, contudo, com o entendimento de que trabalhar essas questões “se faz necessário, relevante e desejável permanentemente”. Para Bolívar, a “fronteira do Mercosul, mesmo com todos os problemas, se mostra mais integrada e articulada com relação às demais” do Brasil e relata que essa é uma característica que ficou clara com os trabalhos de campo nos três arcos: no arco Norte, há a complexidade da floresta amazônica e grandes distâncias; o arco Central, que, comparativamente ao Norte, é menos desafiador, possui também suas características peculiares e dificuldades; e, no arco Sul, a menor extensão e maior proximidade dos países vizinhos favorecem a integração das instituições, levando ao maior diálogo, reflexão e cooperação para sanar seus problemas, que resulta em maior efetividade de suas políticas públicas.

Bolívar relata, também, sua experiência de trabalho em nível do governo federal, colaborando com o SGT-18 do Mercosul, coordenado pelo MRE, e destaca o importante trabalho realizado pelo grupo em favor da integração. Destaca o papel do conselheiro Eduardo Ferreira, coordenando as instituições federais que participam desse subgrupo de trabalho, trazendo questões muito relevantes para discussão e encaminhando proposições e melhorias para políticas públicas. “Esse subgrupo de trabalho é da maior relevância e a gente espera que, cada dia mais, ele seja fortalecido porque sua contribuição é muito robusta”, reiterou.

Em continuidade sobre os principais aprendizados com a pandemia, sinaliza que o vírus mostrou o quanto é preciso ter protocolos e normas específicas para cada região e tipo de fronteira. Discorre sobre três pontos que merecem atenção:

- 1) Diversidade do Brasil (não somente em tamanho de fronteira, mas em diferentes fronteiras, em seu meio ambiente, território, perfil de atividades econômicas e serviços): mostra-se necessário haver uma adequação das políticas ao perfil de cada fronteira, uma vez que políticas muito gerais atingem determinados estágios e objetivos, enquanto, ao se focar no plano regional e local, elas tendem a ter baixíssima efetividade;
- 2) Necessidade de avaliar as etapas e processos da pandemia para que fronteiriços, estados, departamentos e Estados nacionais possam estar melhor preparados para possíveis novos surtos pandêmicos. No Brasil, “há muita dificuldade em fazer avaliação, sai-se de uma política e entra-se em outra sem saber se foi efetivo o gasto, a alocação de recursos”, comenta. Para Bolívar, um aspecto positivo da pandemia é a pressão para mudanças para a promoção de resultados efetivos, para que, em caso de novos surtos, os gestores possam estar melhor preparados, articulados e coordenados; e
- 3) Fechamento da fronteira do Mercosul se mostrou mais como medida de precaução, devido à falta de conhecimento e integração das ações nacionais do que medida de combate efetivo à pandemia.

Em relação às perspectivas, Bolívar cita que “com as elevadas perdas impostas pela pandemia, muitas atividades serão retomadas em situações mais precárias (negócios, trabalho etc.) e muitas não serão retomadas”. Para o painalista, os “custos que a pandemia impôs são extremamente elevados”, estando entre eles: a pressão para o aumento de preços, destacando que “o fato de a inflação brasileira estar mais alta que em grande parte do mundo é fruto também desse processo; atividades que podem deixar de existir; outras que foram controladas por um longo período” e que, em seu retorno, não “puderam continuar ou terão que aumentar os preços” para poder sobreviver, fazendo com que produtos e serviços fiquem mais caros.

Como perspectiva futuras, Bolívar também cita a “necessidade de se ter acordos bi e trilaterais negociados e em funcionamento”, enfatizando que “é preciso conversar mais e identificar os problemas fronteiriços bi e trilaterais com mais intensidade, aprendendo com o que aconteceu, de forma a otimizar recursos, ações, energias [...]”. Por exemplo, descreve que há na zona de fronteira o consórcio entre Dionísio Cerqueira (Santa Catarina), Barracão e Bom Jesus do Sul (Paraná) e Bernardo de Irigoyen (Argentina) como associado; assim como o acordo da tríplice fronteira entre Barra do Quaraí, Bella Unión (Uruguai) e Monte Caseros (Argentina), que está em processo de formalização, que trará maior institucionalidade para a resolução dos problemas comuns.

Dando continuidade, ressalta que acordos existentes podem e devem ser melhorados, principalmente em temas relacionados a saúde, educação, comércio, segurança, entre outros. Nesse contexto, o papel do SGT-18 do Mercosul passa a ser mais relevante, bem como de outras instâncias de integração e instituições de fomento, que diante de crises e recessão cumprem um importante papel para a propulsão do desenvolvimento, integração e organização das regiões fronteiriças, em especial as do Mercosul, por terem melhores condições de retomar e aperfeiçoar sua integração e desenvolvimento.

Para finalizar, pontua sete sugestões diante do cenário pandêmico:

- 1) Efetivar a integração de recursos humanos e uso das tecnologias disponíveis em matéria de saúde (assistência e informações epidemiológicas);
- 2) Ampliar e otimizar a infraestrutura existente e a cooperação mútua entre os municípios fronteiriços, particularmente nas localidades articuladas;
- 3) Melhorar medidas de biossegurança e protocolos de saúde nas fronteiras (construção de um plano comum de contingência);
- 4) Ampliar a discussão com enfoque multissetorial sobre matéria de saúde;
- 5) Intensificar a cooperação horizontal entre os países-membros;
- 6) Agilizar o fluxo de comunicação e de decisões em matéria de saúde, tomadas nos fóruns e mecanismos em matéria de saúde (Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul) e SGT nº 11, comissão de saúde e vigilância do Mercosul); e
- 7) Avaliar a efetividade da aplicação dos recursos do fundo de emergência destinado a combater a covid-19 (aprovado em 2020), no qual recursos foram adicionais ao Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) para financiar projetos em pesquisa, educação, biotecnologia e saúde no valor de US\$ 15,8 milhões. “Esse fundo é fundamental para ajudar a calibrar a efetividade de alocação de recurso tendo em vista a pandemia”, comenta.

Comentários do moderador

O moderador destaca que o esforço do estudo Fronteiras do Brasil, desenvolvido pelo Ipea, que, apesar de constituir tarefa diária da instituição, assumiu relevância durante a pandemia, e que as notas técnicas produzidas pela equipe do projeto foram lidas e apreciadas pelo SGT-18. Na apresentação de Bolívar Pêgo, o moderador destaca a abordagem visual e gráfica do quadro de evolução da pandemia (número de casos e de óbitos), com destaque para o momento do fechamento das fronteiras. “É um panorama muito importante para que possamos recordar e refletir, retirando lições e aprendizados”, comenta.

Destaca, também, os aspectos abordados na apresentação sobre os impactos ostensivos e negativos da pandemia na fronteira, como a redução da mobilidade, a pressão sobre os serviços de saúde, a pressão sobre o emprego, a extinção de postos de trabalho, a redução da renda e a queda do fluxo de comércio. Além disso, ressalta como importante a sugestão apresentada em relação à avaliação dos impactos de forma a apontar diretrizes que conduzam a uma “nova normalidade”.

2.3 A integração desde a fronteira: visão geoeconômica

Cláudio Egler¹⁵

O professor Cláudio Egler inicia sua fala esclarecendo que, apesar da incumbência de discutir a integração desde a fronteira a partir de uma visão da academia, devido à amplitude da perspectiva acadêmica, teria suas bases em uma visão geopolítica e geoeconômica, pois a discussão do tema fronteiriço, mesmo em geografia, é considerada um tema da geopolítica. Como agenda de apresentação, tem-se: geopolítica e geoeconomia – o papel das fronteiras; a dupla face das fronteiras geoeconômicas; as fronteiras geoeconômicas do Mercosul; os limites territoriais, redes técnicas e integração regional; a nodalidade e geoeconomia na

15. Mestre e doutor em geografia; pesquisador sênior no Ipea; professor aposentado; e colaborador voluntário da UFRJ.

América do Sul; a governança multinível e a integração fronteiriça; as cidades médias e a promoção do desenvolvimento urbano e regional; finalizando com o tema da pandemia, a geoeconomia e a sindemia.

2.3.1 A dupla face das fronteiras geoeconômicas e as fronteiras do Mercosul

Expõe primeiramente que a geopolítica e a geoeconomia não são campos excludentes, pelo contrário, são articulados, e que as relações espaciais de poder devem ser vistas no entorno do mapa do mundo atual. Para isso, descreve que uma visão muito simples para se pensar a geopolítica e a geoeconomia está nas considerações dos geógrafos Cowen e Smith (2009, p. 35), que entendem a geopolítica como um “meio de aquisição de território”, visando a acumular riqueza, e a geoeconomia inverteria esse processo, visando ao acúmulo de riquezas não por meio do controle do território, mas por meio do controle de mercado.

Do ponto de vista das fronteiras, cita três pontos como fundamentais: i) o efeito dos fluxos supranacionais sobre a segurança territorial, sendo eles legais ou ilegais; ii) os impactos da lógica de mercado e não da lógica de Estado sobre a segurança social, que muitas vezes resulta na precarização das condições de trabalho; e iii) a ressignificação do Estado nacional como agente geoeconômico submetido frequentemente à lógica privada. Como exemplo, sugere analisar a maneira como é feita a disputa pelo mercado global entre Estados Unidos e China, entre outros.

“No caso da questão das fronteiras, do ponto de vista da geopolítica, há uma contradição não antagonica, uma dupla face que é fundamental de se analisar”, afirma o professor Cláudio Egler. Ele argumenta que, para a geoeconomia, “a fronteira ou o limite territorial pode ser visto como uma barreira à entrada”, que “dificulta a circulação de mercadorias e de pessoas, sendo um aspecto desde o mercantilismo o fato de que a barreira protege os empresários domésticos da concorrência externa”. Aponta que, contudo, atualmente, em grande parte em função do “processo de globalização, a fronteira pode ser também uma janela de oportunidades”, permitindo se beneficiar de diversos aspectos, como o caso emblemático da *border zone* entre Estados Unidos e México. Comenta que “devido à possibilidade de realizar trocas comerciais com os países vizinhos e a existência de benefícios fiscais e cambiais, há a abertura de uma janela de oportunidades para novos investimentos na zona de fronteira”.

No caso do Mercosul, o professor Cláudio Egler pondera sobre a necessidade de se pensar em termos de duas fronteiras: a formada pela União Aduaneira que se expressa pela Tarifa Externa Comum (TEC), hoje objeto de ajustes e negociações entre, principalmente, Brasil e Argentina, parceiros mais poderosos da União Aduaneira; e, por outro lado, as fronteiras internas entre os países membros que têm um papel muito importante de integração das cadeias produtivas e competitividade.

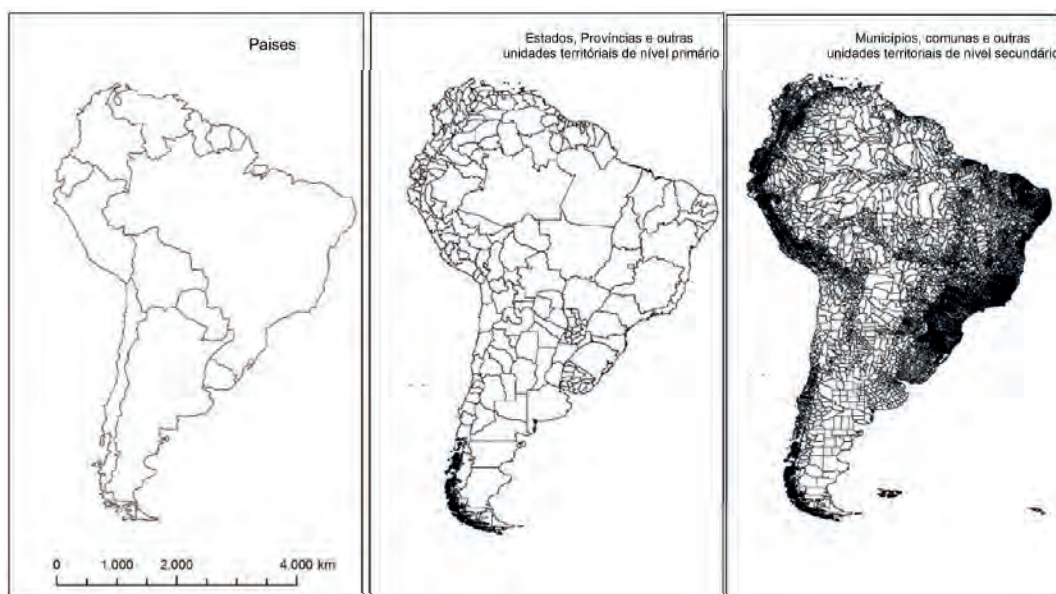
2.3.2 Limites territoriais, redes técnicas e integração regional

Para o professor Egler, as questões assinaladas precisam ser pensadas tendo em vista os conceitos de territórios e redes, sendo um desafio substancial nesse contexto, quando se trabalham as nomenclaturas das unidades territoriais nas fronteiras na América do Sul e do Mercosul em particular. Como exemplo, cita o professor: “Nós temos uma dificuldade muito grande em ajustar informações em condições completamente diferentes – o que é uma província na Argentina, um departamento no Uruguai, um estado ou município no Brasil? Em escala supranacional, tem-se o exemplo da União Europeia (UE), que criou a nomenclatura de

unidades territoriais para estatísticas (NUTS), que é um sistema hierárquico para dividir o território econômico da UE, com a finalidade de coletar e sistematizar estatísticas e permitir análises regionais, possuindo três escalas: i) NUTS 1: principais regiões socioeconômicas; ii) NUTS 2: regiões básicas para a aplicação das políticas regionais; e iii) NUTS 3: pequenas regiões para diagnósticos específicos.”

Do mesmo modo, continua o professor Egler, “poder-se-ia trabalhar três NUTS sul-americanas, de forma a obter padrões, favorecendo, assim, a obtenção de estatísticas comparativas entre os membros do Mercosul, entre outros” (mapa 1). Aponta que um aspecto importante em uma visão de território são as Redes Técnicas de Integração Regional, resultado de diversos trabalhos que têm sido feitos sobre o Mercosul e a América do Sul, uma vez que é papel das redes permear e atravessar fronteiras.

MAPA 1

América do Sul: divisões político-administrativas

Fonte: Global Administrative Areas Boundaries. Disponível em: <<https://bit.ly/3V63ke4>>. Elaboração do autor.

Destaca duas redes técnicas devido à importância que possuem no momento atual de crise hídrica e energética, tornando as relações com os países vizinhos ao Brasil fundamentais: rede energética e de gasodutos. Do ponto de vista da energia elétrica, cita que o Brasil “possui grande dependência do Paraguai no que diz respeito ao fornecimento de energia que vem de Itaipu”. Já no que diz respeito aos gasodutos, retrata que “apesar de haver as reservas de gás do pré-sal”, o Brasil ainda “depende da Bolívia como fornecedora de gás”. Além disso, menciona a perspectiva de haver uma “integração maior com a Argentina em função da extração de gás de Vaca Muerta, havendo a possibilidade de construção de um gasoduto para trazer esse gás ao Brasil” (mapa 2).

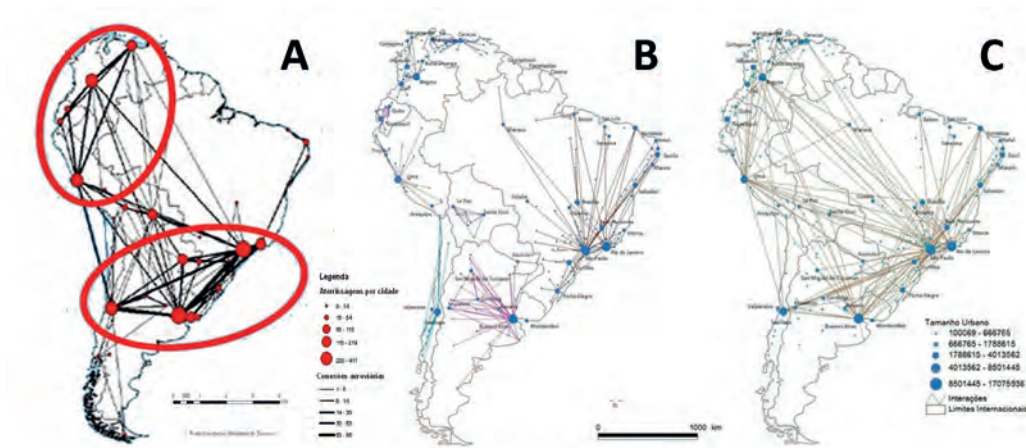
MAPA 2
Sistema elétrico, gasodutos e campos de petróleo



Fonte: Egler (2021).

Ainda abordando a temática redes, o professor Egler traz resultados da pesquisa sobre a rede urbana na América do Sul, fruto de diversas análises feitas no Ipea, com a participação do diretor Bolívar, que resultaram em uma modelagem apresentada no mapa *Cidades da América do Sul: modelo gravitacional com ou sem os limites nacionais* (Moura e Pêgo, 2016). Por meio dessa modelagem, tem-se uma maneira de ver o continente americano que repercute sobre a forma de estruturação territorial, na qual “o eixo Andino Pacífico está estruturado principalmente pela Colômbia, tendo Bogotá como um elemento chave nesse aspecto”, explicou. Dando continuidade às análises, destacou que, no caso do Mercosul, mais precisamente do Cone Sul, “tem-se um eixo que está em grande parte apoiado em São Paulo, Buenos Aires e Santiago do Chile”. Construiu-se uma visão modelada das relações entre cidades da América do Sul, na qual aparecem duas configurações possíveis: uma em que os limites são definidos de forma impositiva, sendo ela a que mostra as redes “estruturadas dentro dos territórios nacionais; e a outra que mostra como as redes se configurariam diante de um quadro de integração mais direta, que seria resultado da integração regional”, completou (mapa 3).

MAPA 3
Cidades da América do Sul: modelo gravitacional com ou sem os limites nacionais



Fonte: Ipea, 2021.

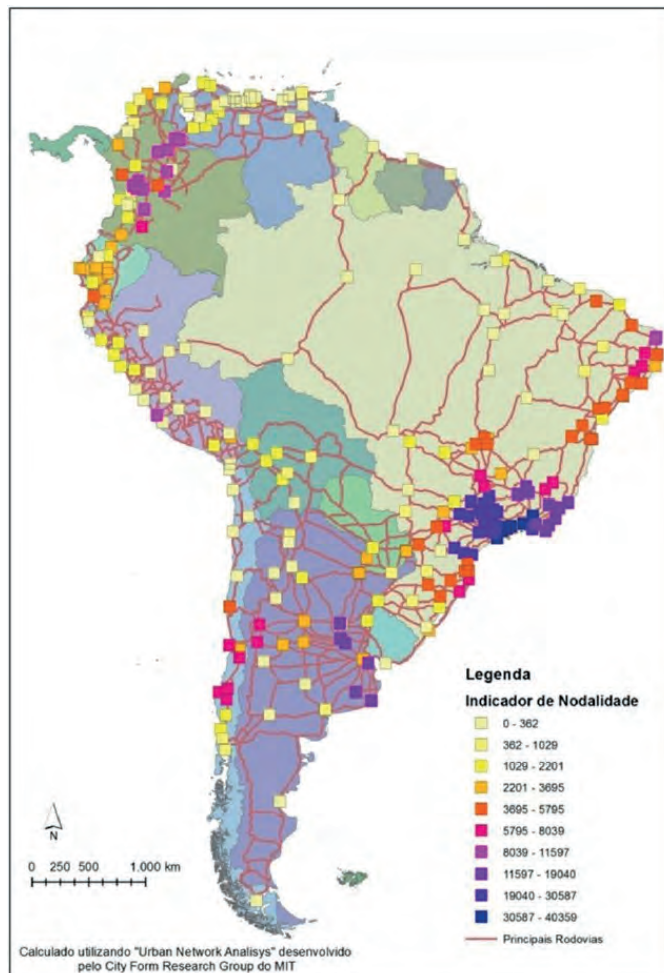
2.3.3 A nodalidade e geoeconomia na América do Sul

O professor Cláudio Egler cita ainda o conceito de nodalidade do ponto de vista da geoeconomia, em que a ideia de área nodal estaria expressa em uma área que concentra infraestrutura e redes. A área nodal tem um aspecto potencializador de convergência dos sistemas de circulação de mercadorias, pessoas e da circulação financeira. Essa nodalidade ajuda a entender a configuração espacial da economia e da sociedade na América do Sul. Aponta ser importante também pensar que a área nodal, diferente de uma área central, está “expressa em termos absolutos de concentração de infraestrutura e na capacidade que se tem de potencializar seu alcance”.

Na pesquisa citada pelo professor Egler, foi construído um mapa da nodalidade da América do Sul com base no mapa da rede rodoviária. Nele se percebe que “há uma forte concentração dessa nodalidade no eixo Rio-São Paulo e que também há eixos secundários importantes, como no caso da Argentina, no que diz respeito ao eixo Bahia Blanca-Santa Fé”. Percebe-se ainda, continua o professor, “a importância do eixo da Colômbia, no qual é flagrante o conjunto de cidades, e o chileno. Essa nodalidade mostra que essas ilhas mais adensadas estão se comunicando, e a tendência é que o arquipélago se rompa, integrando essas diversas partes” (mapa 4).

MAPA 4

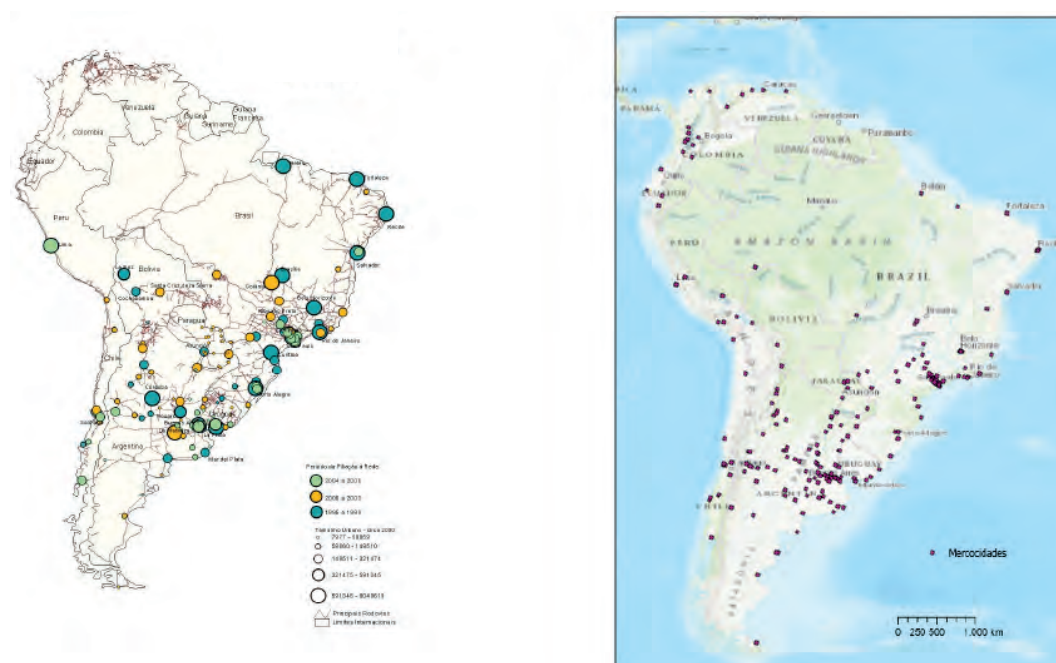
Nodalidade da América do Sul



2.3.4 A governança multinível e a integração fronteiriça

“É importante também descartar”, aborda o professor Egler, “a importância da governança multinível e a integração fronteiriça”, tendo em vista que este encontro foi organizado pelo SGT-18: Integração Fronteiriça.¹⁶ Segundo o painalista, tem-se, “ao nível dos municípios e ao nível dos estados, relações entre as unidades político-administrativas que reforçam a ideia de uma rede”, a qual “possui grande peso, inclusive na formulação de demandas e busca de soluções”. Trata-se da Rede das Mercocidades,¹⁷ que vem desde os Andes venezuelanos até a Patagônia argentina. Um levantamento em 2006-2007 no projeto da Rede Urbana sobre as Mercocidades e sua realização na atualidade demonstra que essa rede cresceu substancialmente nos últimos anos, havendo aproximadamente 361 cidades formando a rede do Mercosul (mapa 5).

MAPA 5
América do Sul: rede de Mercocidades (1995-2006)



Fonte: Rede Mercocidades. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>>. Elaboração do autor.

2.3.5 As cidades médias e a promoção do desenvolvimento urbano e regional

O professor Egler cita o estudo que está em realização na Dirur/Ipea, que aborda as cidades médias e a promoção do desenvolvimento urbano e regional no Brasil. “O estudo possui um destaque que, desde o início, se reforçou devido à proximidade com o grupo que pesquisa fronteiras”, comenta o professor, esclarecendo se tratar dos seis arranjos populacionais internacionais que são definidos pelo IBGE, objeto de estudo detalhado. Aponta que o estudo Competividade e Governança das Cidades Médias do Brasil possui

16. Em 2004, foi criado o FCCR, que atuou por cerca de dez anos (Sadeck *et al.*, 2016). No que diz respeito às regiões fronteiriças, o FCCR criou um Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça, no qual autoridades locais e nacionais planejam ações conjuntas para consolidar o processo de integração regional. Hoje foi transformado em SGT-18: Integração Fronteiriça, no âmbito do GMC. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/ptbr/criacao-do-subgrupo-de-trabalho-sobre-integracao-fronteiriça/>>.

17. O Mercosul também reconheceu institucionalmente a Rede de Mercocidades, que foi criada em 1995 por onze cidades: Rosário (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Curitiba (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Brasília (Brasil), Córdoba (Argentina), Salvador (Brasil) e Montevideu (Uruguai). Hoje essa rede é integrada por 361 cidades em dez países do continente: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Equador, Uruguai e Venezuela. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>>.

como objetivo apresentar um quadro de referência para subsidiar políticas públicas em cidades médias estratégicas do Brasil; e que nessa pesquisa foram considerados como cidades médias estratégicas seis arranjos populacionais internacionais:

- 1) Foz do Iguaçu (Brasil) – Ciudad Del Este (Paraguai);
- 2) Ponta Porá (Brasil) – Pedro Juan Caballero (Paraguai);
- 3) Corumbá (Brasil) – Puerto Suárez (Bolívia);
- 4) Sant’Ana do Livramento (Brasil) – Rivera (Uruguai);
- 5) Uruguaiana (Brasil) – Pasos de Los Libres (Argentina); e
- 6) Tabatinga (Brasil) – Leticia (Colômbia).

Informa que a proposta do estudo é identificar as tendências de desenvolvimento, visando ao aumento da competitividade, mediante estímulos a investimentos em infraestrutura, e à promoção de melhores práticas da governança urbana e do desenvolvimento urbano e regional sustentável. Analisa que, no levantamento de dados realizado sobre movimento de aeroportos, tornou-se evidente, por exemplo, o peso nacional de Foz do Iguaçu na movimentação tanto de passageiros como de cargas.

2.3.6 Pandemia, geoeconomia e sindemia

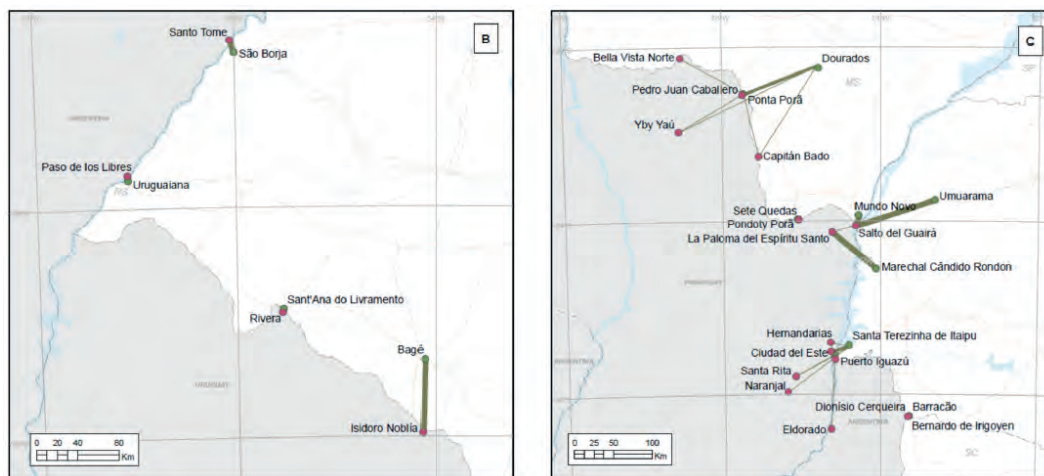
Abordando a discussão da covid-19, e ainda dentro da discussão das cidades médias, o professor Egler pontua que “se observam relações transfronteiriças em relação à oferta de serviços de alta complexidade, ou seja, serviços de saúde”. Destaca no estudo de Regiões de Influência das Cidades, do IBGE (2020), o exemplo da relação entre Dourados, Pedro Juan Caballero e cidades do Paraguai, buscando serviços de saúde de alta complexidade. E também de Umuarama, no Paraná, ou de cidades do Rio Grande do Sul, como São Borja, Uruguaiana, Santana do Livramento e Bagé, com importante peso em relação aos serviços de saúde de alta complexidade (mapa 6). Passa, nesse contexto, a considerar a abordagem do conceito de sindemia.

O professor Egler pensa sobre a experiência com a covid-19 não apenas como uma pandemia, mas como uma sindemia. Apresenta o conceito de sindemia, criado pelo antropólogo e médico americano Merrill Singer em 1990 (Singer, 1994), que se expandiu nas áreas de saúde pública. Para esse autor, existem interações mutuamente agravantes e que se retroalimentam e se somam entre os problemas de saúde e o contexto social e econômico das populações nos quais a desigualdade é um fator determinante. Em outras palavras, o conceito de sindemia procura expandir a visão de saúde pública para as interações agravantes entre diversas enfermidades que refletem de um modo ou de outro o contexto social e econômico das populações.

“No caso específico da covid-19, há uma relação muito direta”, descreve o professor Egler, apontando que duas categorias de doenças estão interagindo dentro de populações específicas: a síndrome respiratória aguda severa (SARS-CoV-2) e uma série de doenças não transmissíveis (DNTs), sendo estas, em grande parte, comorbidades trazidas pelo padrão de desigualdade social e precariedade no acesso às condições de saúde. Essas condições estão se agrupando dentro de segmentos sociais de acordo com padrões de desigualdade profundamente enraizados na sociedade. A agregação dessas doenças em um contexto de disparidade social e econômica exacerbará os efeitos adversos de cada doença separada.

MAPA 6

Relações transfronteiriças na oferta de serviços de alta complexidade



Fonte: IBGE (2020).

Ao final, Egler ressalta que a sindemia é um desafio que vai se agravar sobre dois aspectos fundamentais: a questão do acirramento das desigualdades socioeconômicas (precarização do trabalho, falta de acesso aos serviços coletivos e públicos elementares); e os impactos das mudanças climáticas como a crise hídrica, que reflete no saneamento, na oferta de alimentos, nas condições de vida de boa parte da população, entre outros. O enfrentamento de uma sindemia requer soluções comuns para endereçar os vários vetores que contribuem com as mesmas, inclusive aqueles que serão agravados, conforme citado, pela crescente desigualdade socioeconômica e pelos impactos das mudanças climáticas.

Comentários do moderador

“Muito obrigado, professor Cláudio Egler, pela apresentação instigante que nos fez, dando uma visão interessante e até provocativa do nosso quadro do Mercosul e da América do Sul. Lembrando que o Mercosul, junto com seus países associados, engloba toda a América do Sul”, inicia o moderador conselheiro Eduardo Ferreira.

Ele relata que, em termos sumários, a apresentação do professor Cláudio envolveu, em um tempo relativamente curto, a questão dos fluxos supranacionais e seus diversos efeitos, inclusive sobre a questão da segurança territorial; assim como a dupla face das fronteiras geoconômicas, colocando lado a lado a questão da barreira de entrada *versus* a janela de oportunidade. Acentua o destaque dado na apresentação com relação às fronteiras do Mercosul avaliadas do ponto de vista externo, introduzindo a questão da tarifa externa comum e da união aduaneira. Nesse contexto, lembra que “o Mercosul, apesar de todos os seus esforços, ainda não logrou ser mercado comum, quer dizer, ainda impõe barreiras à circulação de pessoas e mercadorias”.

Destaca a atualidade com que foi tratada a questão das redes técnicas, entre elas a energia elétrica e outras interdependências criadas entre o Brasil, países vizinhos e outros, citando a energia elétrica com o Paraguai, o gasoduto com a Bolívia e as promissoras perspectivas de se criar uma vinculação com a Argentina em razão das suas enormes reservas de gás de Vaca Muerta. Cita o mapa apresentado que demonstrou a evolução da Rede Mercocidades: inicialmente pequena, constitui-se hoje em uma rede que se estende por toda a América do Sul com mais de 360 cidades envolvidas. Junto a esse contexto, o papel das cidades médias,

como Foz do Iguaçu (Paraná) e outras que se revelam como centros ampliados na oferta de serviços e aumento de competitividade, com influência que se projeta além-fronteira.

Menciona como importante o conceito apresentado sobre sindemia, envolvendo padrões de desigualdade na sociedade brasileira e no mundo, além dos impactos cada vez mais presentes das mudanças climáticas.

2.4 Políticas integradoras e protocolos sanitários em fronteiras terrestres – o desafio de uma nova normalidade

Gustavo Emílio Giusiano¹⁸

A apresentação do professor Giusiano versa sobre políticas integradoras e protocolos sanitários em fronteiras terrestres e o desafio da nova normalidade. De acordo com Giusiano, “ante una situación social, de presión social, que nos lleva a esta nueva normalidad tratando de retomar un camino de integración que fue cerrado hace más de un año”.

2.4.1 Necessidade de políticas integradoras de saúde

Em um primeiro momento, destaca-se a urgência de formulação de programas e políticas de saúde que superem as desigualdades e dificuldades de acesso com base nos preceitos da Organização das Nações Unidas (ONU), da OMS e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ressalta-se o momento atual, uma era de grande mobilidade, por conta de intensos fluxos migratórios. Enfatiza-se o contexto da pandemia, que exige novos protocolos de controle de saúde, em especial nas fronteiras terrestres, e a retomada da integração, suspensa pela covid-19.

O painelista frisa a necessidade de um amplo serviço de saúde que supra as necessidades de toda a população, também, numa escala de articulação regional. Segundo Giusiano:

La Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud enfatiza en varios documentos la importancia, la necesidad de formular programas o políticas de salud integradoras, sobre todo regionales, en especial regionales. Integrador porque una política de salud integradora, primero que cumple con los principios de no discriminación que establecen los instrumentos universales de derechos humanos, porque nos permite diseñar sistemas de salud que pueden ser alcanzados por todos. Esto es el principal objetivo a través de las ventajas que tiene un sistema de salud integrado, que trata de subsanar desigualdades que pudo haber, sobre todo sanitarias, de lo que estamos hablando, con respecto al acceso de la salud.

Ele destaca que, no que concerne às Américas, embora tenham presenciado significativos avanços em seus sistemas de saúde nas últimas décadas, muitos países ainda enfrentam obstáculos e deficiências estruturais diante de problemas de grande complexidade, como é o caso da covid-19. Também aponta que a fragmentação dos serviços de saúde ocorre não só no âmbito internacional como também no contexto de cada nação, o que leva a um serviço ineficiente e de baixa satisfação para a população.

18. Professor titular e pesquisador do instituto de medicina regional da Universidade Nacional do Nordeste da Argentina; pesquisador independente do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas da Argentina; e presidente da Associação Argentina de Microbiología.

2.4.2 Covid-19 e medidas sanitárias integradas

Em seguida, o professor rememora as medidas sanitárias adotadas no início da pandemia, a exemplo do distanciamento social e fechamento das fronteiras, e a forma como tais medidas sujeitaram as populações a longas quarentenas obrigatórias logo no surgimento dos primeiros casos, mesmo sem haver transmissão comunitária nos países. Diante disso, é possível traçar um comparativo entre medidas e protocolos adotados na União Europeia e no Mercosul.

Giusiano explica que “la respuesta de la Unión Europea ante la pandemia de covid tuvo dos ejes principales: primero, junto a los estados miembros, trabajaron colaborativamente para reforzar los sistemas sanitarios nacionales, proteger la salud pública, restringir la propagación del virus, coordinar medidas para los viajes dentro de los países”. Isso ocorreu pelo fato de a política de saúde ter, entre seus aspectos, uma organização que assegura um elevado nível de proteção comunitária. Afirma também que o plano europeu, além da proteção da saúde pública, envolveu estímulos econômicos de apoio aos países para o enfrentamento da pandemia, a proteção ao emprego e outras medidas de mitigação dos impactos socioeconômicos da covid-19.

No caso da América Latina e do Mercosul, cabe um convite à reflexão e à autocrítica, como aponta Giusiano: “La verdad es que aquí tenemos que hacer una gran e importante autocrítica. Los gobiernos actuaron y se enfocaron en sus propias respuestas de manera individual. La verdad es que no hubo una coordinación entre los organismos regionales.” Ressalta como os governos conduziram a crise sanitária de maneira isolada e unilateral, o que resultou em pouca ou nula articulação regional. Criou-se uma “competição” sobre quem era melhor ou pior na resposta à pandemia, sendo que todos passavam pela mesma situação simultaneamente. Fecharam-se fronteiras, insistiu-se em respostas locais e não se promoveu articulação internacional para as medidas necessárias. Diante da inevitabilidade da reabertura das fronteiras e da necessidade de recuperação econômica dos países, emerge, portanto, o questionamento sobre a melhor forma de agir.

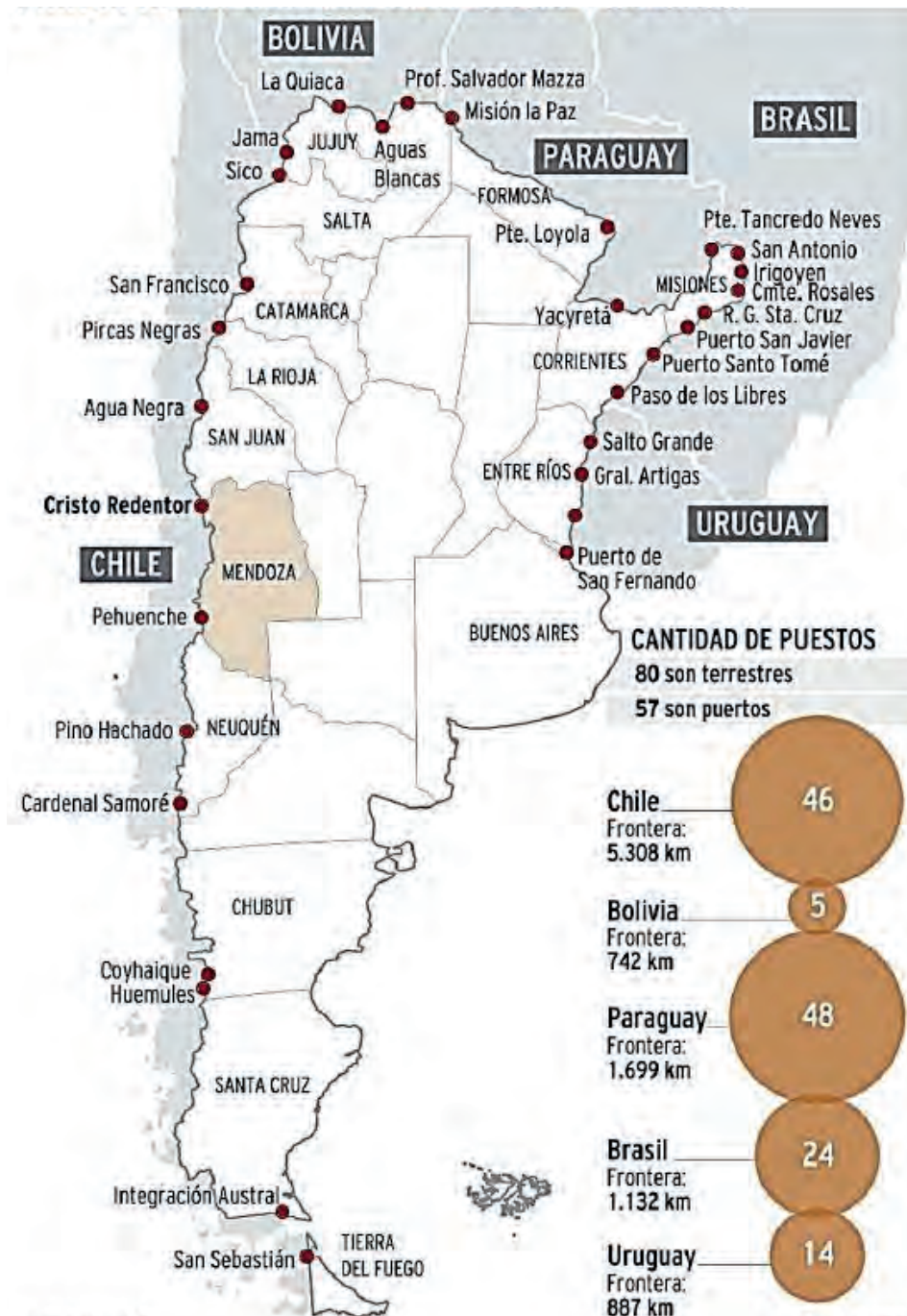
2.4.3 Desafios sanitários para a reabertura das fronteiras

Para o professor, a dita nova normalidade, diante de tantas divergências de medidas e protocolos, se torna um desafio, e a pressão social, em conjunto com a falta de uma política única e articulada, vem resultando em migrações pautadas na informalidade e na clandestinidade, em que há busca por estudo, trabalho e condições sociais melhores. “El reinicio de las economías regionales nacionales prácticamente lleva a una presión social para abrir las fronteras internacionales, se requiere la flexibilización de estas fronteras, pero ¿cómo hacer cuando tenemos sistemas sanitarios diferentes? Argentina y Uruguay tienen un sistema dividido en tres modelos: el público, la seguridad social y el privado. Brasil cuenta con un sistema único de salud. Paraguay tiene un sistema público, otro paraestatal y otro privado”, questiona e aponta ser necessária uma abertura de fronteiras responsável, a fim de que se evite uma crise fronteiriça ou até mesmo o agravamento da pandemia.

Apresentam-se também diferentes situações epidemiológicas relacionadas à covid e às situações socioeconômicas regionais. O painalista reforça que, embora existam regulamentações sanitárias internacionais que permitem a cada país definir como trabalhar face à possível propagação de uma doença, cada país tem o poder de decidir quais os postos fronteiriços que podem ser abertos e o volume e a frequência do tráfego diário que se pode ter, sendo importante trabalhar na integração global, e não em uma política específica para cada local. Ressalta que o problema é que o tempo se esgota, e a pressão social é tão forte que a abertura das fronteiras se faz iminente.

O professor destaca a extensão das fronteiras terrestres entre a Argentina e demais países do continente (742 km com a Bolívia, 1.700 km com o Paraguai, 1.200 km com o Brasil e 900 km com o Uruguai) como exemplo da inviabilidade de manter fechadas as fronteiras (figura 8).

FIGURA 8
Principales puestos fronterizos y puertos



Fonte: Argentina. Disponível em: <argentina.gob.ar>.

O cruzamento informal e clandestino das fronteiras se manteve entre todos os países, por conta dos vínculos comerciais, familiares, de saúde e educacionais, mas todo esse fluxo ocorre fora dos postos fronteiriços oficiais (figura 9).

FIGURA 9
El cruce informal de personas y mercadorías



Fonte: Persiste... (2020); Violento... (2021).

2.4.4 Soluções responsáveis de abertura da fronteira

Aponta que não se pode abrir as fronteiras sem responsabilidade. Há de se fazer uma abertura controlada, de forma a evitar uma aceleração dos contágios que perpetuaria a pandemia, algo que não é desejado por ninguém.

Ao analisar medidas tomadas no âmbito de outros países, firma que os certificados de vacinação digitais têm se mostrado um ótimo exemplo do que vem sendo adotado pela União Europeia, pois a adoção de medidas inovadoras com o mínimo contato possível torna o fluxo migratório mais ágil e, principalmente, seguro. De forma geral, a digitalização e as soluções inovadoras são o caminho a se trabalhar. Medir temperaturas e tomar medidas de higienização não são mais importantes que a digitalização das vacinas e dos testes (figura 10).

FIGURA 10
Certificado covid digital de la UE

Certificado COVID digital de la UE

¿Cómo funciona?

- 1 Todos los ciudadanos de la UE que:**
 - se hayan vacunado
 - hayan dado negativo en una prueba
 - se hayan recuperado de la COVID-19

pueden acreditarlo con un certificado digital emitido por sus autoridades nacionales.
- 2 El certificado consta de:**
 - un código QR, impreso o en formato digital.
 - una firma digital, verificada mediante la pasarela de la UE.
- 3 Comprobación del certificado:**

Cuando se comprueba el certificado, se escaneará el código QR y se verificará la firma.
- 4 El certificado:**
 - es gratuito
 - es válido en todos los países de la UE y del espacio Schengen
 - está disponible en una lengua nacional y en inglés
- 5 Garantías:**
 - la seguridad de nuestros datos
 - viajes más seguros

• La **digitalización** y las **soluciones innovadoras** amplían los procedimientos operacionales que hacen que los viajes sean seguros.

• El control de fronteras y el embarque con **el menor contacto posible** pueden contribuir a la seguridad y minimizar ... hasta los desechos.

Consejo de la Unión Europea
Secretaría General

© 2022 Europa. 2022
Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra.

Fonte: Consejo de la Unión Europea (2022).

Para o professor Giusiano, é preciso trabalhar em soluções inovadoras que garantam fluidez na travessia das fronteiras. Rememora a apresentação da doutora Karina, que tratou da aproximação entre Uruguai e Chile na questão das vacinas, mas reafirma que o trabalho deve ser

desenvolvido para toda a região, pois “No es el espíritu del Mercosur cerrar puertas. El espíritu del Mercosur es abrir las puertas, solo que hoy tenemos que abrirlas con responsabilidad”.

2.4.5 Cooperação e integração

Aponta também que, em tempo, há um acordo com a Argentina e o Brasil em prol da vigilância epidemiológica das variantes ligadas ao vírus da covid-19. O controle das variantes está sendo feito, em princípio, em apenas dois pontos de passagem (Passo de Los Libres/Uruguaiana e Santo Tomé/São Borja), que são os de maior número de caminhões passantes. O autor ressaltou que se trata de um acordo pontual, pois ainda é necessária uma articulação efetiva e coordenada de cooperação em nível de Mercosul.

Assevera que: “Tenemos que tener en cuenta que hay muchas cosas que nos ha enseñado la pandemia y es que ningún país por desarrollado, por poderoso que sea puede derrotar a la pandemia solo” e, dessa forma, conclui que o mundo pós-covid exige cooperação e integração. Afirma que o Mercosul deve ter portas abertas, mas não portas ilegais, que podem se tornar novos focos de contágio. Ressalta as dificuldades de se trabalhar com abordagens integradas, mas reafirma que a oportunidade de se trabalhar integralmente e como comunidade está posta.

São necessários novos contratos sociais que possibilitem igualdade social e respeito aos direitos e à liberdade. Giusano lembra que a natureza nos colocou na atual situação, mas também demonstrou sua rápida capacidade de regeneração. Apesar de reconhecer não ser especialista em política externa, o professor reafirma que suas considerações advêm de sua atuação como profissional da saúde e que não vê progressos em uma necessária política de saúde abrangente e integrada, e reafirma também a urgência de se evoluir nessa questão.

Comentários do moderador

O conselheiro Eduardo Ferreira elogia a apresentação, segundo ele, muito interessante, densa e condensada. Considera importante salientar o destaque dado pelo apresentador sobre a necessidade de mais coordenação e integração para que se possa combater com maior eficácia a pandemia com vistas ao retorno “à normalidade, mesmo que seja uma nova normalidade”.

Destaca as considerações realizadas sobre a fragmentação de serviços relativos ao sistema de saúde nas Américas e vincula ao papel que a saúde assume no ALFV, no qual se procura atribuir responsabilidades diversas e complementares aos lados distintos da fronteira. Menciona pontos apresentados, como a comparação feita entre a reação do Mercosul e da União Europeia à pandemia, e considerações sobre as perspectivas de reabertura da fronteira. Sobre a última, destaca a pressão social pela reabertura das fronteiras e a “exortação que faz o professor sobre a necessidade de fazer isso com muito cuidado e com mais coordenação do que se fez durante o estágio de começo e prevalência da pandemia”. Menciona também o destaque dado pelo painalista com relação aos cruzamentos ilegais enquanto vetores de disseminação da pandemia, prejudicando o retorno à normalidade.

O moderador ressalta a sugestão que envolve o reconhecimento das vacinas aplicadas nos Estados-partes do Mercosul e, também, o uso de tecnologia digital para a validação das vacinas de forma inteligente e integrada. O conselheiro Eduardo Ferreira destaca o trabalho que vem sendo realizado entre Brasil e Argentina na questão epidemiológica na fronteira, sobre testagem e envolvendo genética para a identificação das possíveis variantes do coronavírus com um trabalho interessante de tecnologias na área da medicina e a possibilidade de estender isso ao Mercosul como sugestão.

2.5 O que nós aprendemos com a experiência da pandemia de covid-19?

Juan Carlos Coronel¹⁹

2.5.1 Agenda da saúde nos fóruns multilaterais

A apresentação se inicia com uma breve contextualização sobre onde (setores, organismos, organizações, acordos internacionais) e como se discute a questão da saúde fronteiriça. Há menção à convergência de agendas entre Mercosul, Prosur, OTCA e Comunidade Andina (CAN) no que diz respeito à saúde nas fronteiras.

O painalista inicia levantando como questão quais experiências ficaram como legado da pandemia de covid-19. Contextualiza onde as questões de saúde e fronteira se intersectam, referenciando a apresentação do professor Giusiano. Apresenta que alguns fóruns multilaterais do continente, como o Prosur, o acordo da CAN e o Tratado de Cooperação Amazônica também versam sobre a temática abordada, e há uma convergência de suas agendas a respeito da saúde com a agenda do Mercosul.

Juan Carlos relembra que as apresentações anteriores mostram claramente que existe uma fronteira administrativa, territorial e governamental que separa os sistemas de saúde do Mercosul. Aborda um modelo de gestão que abarque cooperação e complementaridade entre os sistemas de saúde, que deve se utilizar de mecanismos diversos de governança, gestão e administração em suas redes de serviços. Comenta que “la propuesta, por lo menos que Paraguay viene planteando, es buscar estrategias de cooperación complementariedad, reciprocidad, coordinación y formación entre estos sistemas y mecanismos de gobernanza, gestión, administración y configuración de redes y servicios diferentes”.

2.5.2 Mercosul e os acordos sobre a saúde

Juan Carlos Coronel apresenta uma linha do tempo com importantes eventos relacionados a acordos entre ministros da saúde do Mercosul de 2011 a 2019. Em 2011, foi assinado o acordo sobre direitos de saúde. Em 2012, foi aprovado o projeto de prevenção do HIV nas zonas fronteiriças do Mercosul. Destaca o acordo firmado em 2018 pelo Mercosul durante um seminário sobre questões sanitárias realizado no Paraguai, que estabeleceu relevantes eixos integradores para a promoção da saúde entre os membros. Destaca também o acordo firmado em 2019 entre ministros da saúde do Mercosul, desta vez por meio da proposição de diretrizes para um plano de saúde de fronteiras. Os eixos integradores foram estabelecidos em quatro linhas: redes de serviços, vigilância e informação, gestão de recursos humanos, bem como uma articulação intersetorial. Em relação ao último aspecto, ressalta a necessidade de considerar todos os determinantes sociais e eventos que se somam (figura 11).

O painalista aborda o acordo de 2019, com o qual foram implantados os quatro eixos citados anteriormente. Destaca que a monitorização da informação e dos cuidados de saúde foi definida como uma linha de trabalho para desenvolver ações bilaterais para a prevenção e controle de eventos de saúde pública. Juan Carlos Coronel comenta a respeito do seminário realizado em 2018 no Paraguai, que foi sucedido por dois seminários importantes centrados nos recursos humanos na região fronteiriça. Várias questões foram sugeridas no referido seminário, mas o painalista não as comentou, por conta da exiguidade do tempo.

19. Chefe do departamento de Saúde de Fronteiras do Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social do Paraguai; e coordenador técnico da reunião de ministros da saúde do Mercosul pelo Paraguai.

FIGURA 11
Mercosur/RMS/Acuerto nº 01/2019

MERCOSUR/RMS/ACUERDO Nº 01/19			
REDES DE SERVICIOS DE SALUD	VIGILANCIA E INFORMACION EN SALUD	GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	ARTICULACION INTERSECTORIAL PARA EL ABORDAJE DE LOS D.S.S.
<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación interfronteras articulada para el acceso a los Servicios de Salud y complementación de los mismos - Desarrollo de políticas y marcos legales que respondan a situaciones de riesgo, emergencias y desastres: ayuda humanitaria, brotes epidemiológicos, catástrofes - Mejoramiento de la capacidad de respuesta de la Red de Servicios de Salud en infraestructura y adecuación de los servicios - Incorporar la Tecnología de Información y Comunicación como contribución para la prestación de Servicios de Atención a la Salud - Intercambio, coordinación y complementación de tecnologías sanitarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar acciones bilaterales o triaterales para prevención y control de eventos de salud pública - Fortalecer las capacidades locales en Vigilancia de la Salud conforme a los Acuerdos y Normativas MERCOSUR - Fortalecimiento de los sistemas de Información para el desarrollo e implementación de una red de intercambio de Información entre los países limítrofes 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar Políticas en materia de Ejercicio Profesional en zonas de fronteras conforme a los Acuerdos y Normativa MERCOSUR - Fortalecer la Capacidad de los gestores de Recursos Humanos en salud de las zonas de frontera - Desarrollo de Recursos Humanos para responder a las necesidades prioritizadas en salud de las zonas de fronteras - Impulsar estrategias de radicación y de retención de Recursos Humanos en zonas fronteras 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el trabajo intersectorial de los gobiernos locales - Apoyar la gobernabilidad, gobernanza y la participación social

Fonte: Mercosul (2019).
Elaboração do autor.

2.5.3 Agenda conjunta da saúde

Em seguida, apresenta as próximas etapas de trabalho (figura 12), visando ao avanço no estabelecimento de uma agenda conjunta, e destaca as discussões realizadas durante o *workshop* de saúde de fronteiras, realizado em Uruguai em 2019. Aponta que, em virtude da pandemia de covid-19, as atividades de 2020/2021 foram suspensas e destaca o andamento dos trabalhos pré-pandemia: “Así se venía proyectando el Mercosur Salud en cuanto a la salud fronteriza, de integración fronteriza. La idea era en el 2020 hacer un segundo taller, también seminario o workshop, que fue obviamente suspendido por la pandemia. Y a partir de allí, Paraguay organizó en febrero de 2020, la tercera reunión extraordinaria donde se quedaron dos instrucciones primordiales: estudiar la distancia técnica de competencia del Mercosur a establecer un mecanismo de coordinación y comunicación periódica para la vigilancia y seguimiento del coronavirus, y coordinar las respuestas conjuntas y definir acciones como bloque regional, sin olvidar también el enfoque hacia la política de medicamentos del Mercosur.”

Juan Carlos Coronel rememora que, no início de 2020, quando os países começam a fechar as suas fronteiras, reuniu-se uma comissão específica do Mercosul, a subcomissão responsável pelo controle sanitário dos portos, aeroportos e terminais fronteiriços e terrestres (Expocon). O painalista aponta que o desafio da comissão era retomar o fluxo de comunicação formal entre os pontos focais das cidades fronteiriças, considerando os protocolos da OMS como referência para o desenvolvimento dos trabalhos do Mercosul, e a organização e coordenação de implantação de medidas sanitárias. Indica que outras patologias também demandam tal celeridade, como o sarampo e a febre amarela.

FIGURA 12
Próximos pasos de trabajo para avanzar en una agenda conjunta

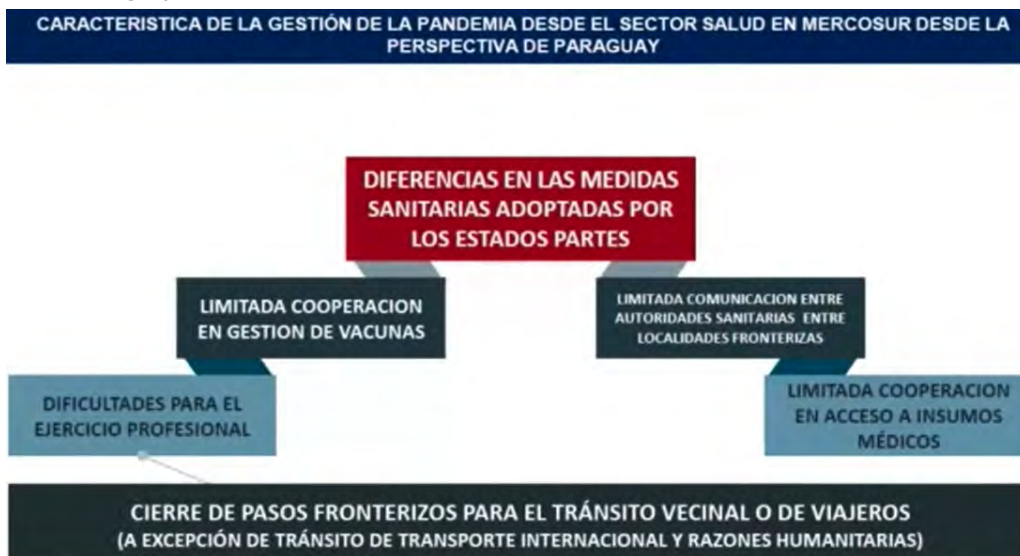
TEMAS ACORDADOS – EN FUNCION AL ESCENARIO POR COVID-19	
<p>COVIGSAL + SCOCONTS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el flujo de comunicación formal entre puntos focales de las ciudades fronterizas • Tomar em consideración el protocolo de salud para las fajas de fronteras elaborado por la OPS/OMS como referencia para el desarrollo de propuestas MERCOSUR • Trabajar en la armonización y coordinación de procedimientos e implementación de medidas sanitarias en puntos de entrada • Se acuerdo en la necesidad de charla más activa y dinámica em función de lá Pandemia y otras patologías de importancia de salud pública que representan riesgos vigentes como Sarampión, Fiebre Amarilla, Dengue • Discusión sobre intersectorialidad: SGT N° 18 Integración Fronteriza y SGT N° 5 Transportes, desarrollo de estrategias conjuntas en fronteras • Medidas sanitarias por COVID-19 para transporte internacional de cargas 	<p>III REUNION EXTRAORDINARIA DE MINISTROS DE SALUD 19-02-20</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instruir a las instancias técnicas de competencia em el MERCOSUR "salud" a establecer un mecanismo de coordinación y comunicación periódica para la vigilancia y seguimiento del coronavirus (COVID-19), coordinar las respuestas conjuntas y definir acciones como bloque regional • Ratificar el enfoque em una política de medicamentos de MERCOSUR, para avanzar em la producción y disponibilidad de inmunológicos em la región, alcanzar y mantener las coberturas de vacunación adecuadas em los Estados Partes, para evitar la reemergencia de las enfermedades inmunoprevisibles, así como impulsar el trabajo articulado y sostenido em las áreas de fronteras para lograr las coberturas adecuadas <p>XLVI REUNION DE MINISTROS DE SALUD DEL MERCOSUR 18-06-20</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articular con las áreas técnicas pertinentes del MERCOSUR "Salud" para el desarrollo de propuestas armonizadas para vigilancia epidemiológicas em las fronteras, al igual que para el control sanitario ante un eventual proceso de desescalada y reapertura gradual de las fronteras, tomando em consideración lo establecido em el Reglamento Sanitario Internacional 2005 Artículo 2° "Finalidad y alcance"

Elaboração do autor.

2.5.4 Gestão da saúde no contexto da pandemia

Realiza, na sequência, uma análise acerca da gestão de saúde, no contexto da pandemia, sob a perspectiva do Paraguai, considerando a limitação de comunicação entre as autoridades sanitárias bem como limitações na condução e gestão do processo de vacinação, além de algumas outras questões locais. O painalista relembra que havia uma expectativa nos setores técnicos do Mercosul responsáveis pela saúde pública de harmonização na tomada das medidas de combate à covid-19, mas o que aconteceu foi a adoção de medidas sanitárias individuais e diferentes entre os países, o que levou até mesmo a uma limitação da cooperação na gestão das vacinas (figura 13).

FIGURA 13
Característica de la gestión de la pandemia dese el sector salud em Mercosur desde la perspectiva de Paraguay



Elaboração do autor.

Juan Carlos Coronel aponta que, embora tenha havido conversas iniciais, não foi realizada uma gestão coletiva para vacinas no Mercosul. Destaca temas acordados em virtude do cenário pandêmico, entre eles uma melhor fluidez de comunicação entre pontos focais, implementação de medidas sanitárias em pontos de entrada, entre outros, e comenta: “Hoy en día estamos retomando comunicaciones, pero durante el pico más alto de la pandemia no se logró esa comunicación fluida.” Como exemplo, apresentou a experiência de reabertura da fronteira entre Brasil e Paraguai, nas cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, onde esteve presente.

Ainda no âmbito das dificuldades de cooperação, cita o acesso limitado a insumos médicos, pois cada país gerenciou tais recursos internamente. Também exemplifica usando a questão dos profissionais de saúde, que costumemente trabalham nos dois lados da fronteira em cidades limítrofes. A interrupção do deslocamento fronteiriço trouxe dificuldades para o exercício profissional deles. Aponta que a cadeia logística de transporte internacional teve poucas dificuldades, enquanto as questões do movimento de ações humanitárias foram afetadas sobremaneira. Informa que o Paraguai teve capacidade satisfatória de trabalho e cooperação com os países vizinhos.

O painelistas aponta que houve iniciativa de se tentar trabalhar com um organismo de integração para a covid-19 no Mercosul, mas que tal iniciativa não logrou êxito. Em seguida, apresenta um quadro comparativo sobre a situação atual da covid-19 entre os membros do Mercosul (figura 14).

FIGURA 14
Situación de covid-19 en los Estados Partes del Mercosur



Fonte: Mercosul.
Elaboração do autor.

Reforça que, embora os indicadores já mostrem uma situação mais favorável em relação à pandemia, as medidas de saúde continuam sendo tomadas de maneira individual e desarticulada. Aborda também a situação entre os pontos de fronteira no Paraguai. Apresenta que há trânsito livre com o Brasil e abertura gradual com Argentina e Bolívia (figura 15).

FIGURA 15

Diferencias en la respuesta al covid-19 en cuanto a localidades fronterizas y transito fronterizo desde la perspectiva de salud



Elaboração do autor.

2.5.5 Mercosul e o fortalecimento do sistema sanitário entre os países

Declarou que, no âmbito do Paraguai, o sistema de controle sanitário se encontra reforçado, com uma capacidade de resposta mais adequada. Observa um fortalecimento dos mesmos sistemas nos demais países, destacando a vacinação, que apresenta índices satisfatórios de cobertura vacinal em resposta à covid-19.

Por fim, aponta os elementos que podem fortalecer ainda mais a questão da saúde nas fronteiras do Mercosul. Aborda que alinhar a articulação e a coordenação é fundamental para o sucesso das medidas sanitárias. Salieta as qualidades do Mercosul, afirmando que este dispõe de vasto potencial e riqueza normativa para se consolidar como uma zona de verdadeira integração, obviamente, sem ignorar os desafios a serem transpostos. O palestrante exalta a potencialidade do Mercosul para transpor todas as barreiras impostas pela pandemia, bem como as que já existiam e foram agudizadas com este momento. “Nosotros vemos que no tiene una riqueza normativa técnica invaluable, una potencialidad incomparable como región”, conclui.

2.5.6 Desafios conjuntos na saúde do Mercosul

Novamente ressalta que a receita do sucesso é trabalhar com cooperação e integração. Apresenta os arts. 1º, 3º e 7º do acordo de localidade fronteiriça como exemplo de medidas que podem ser base de estratégias futuras. Por fim, apresenta os desafios conjuntos, entre eles:

- Estabelecer um modelo de gestão da saúde nas fronteiras para o Mercosul;
- Desenvolver instrumentos unificados e documentos técnicos harmonizados;
- Alcançar sinergias com outros fóruns nessa área no Mercosul;
- Procurar a cooperação, o que permite o desenvolvimento de capacidades;
- Determinar a curto prazo ações a nível nacional, estatal, provincial e local, bem como atuações intersetoriais que permitam uma resposta imediata à pandemia; e
- Efetivar os acordos e notas técnicas, tomar as experiências positivas e traduzi-las em ações práticas e exequíveis.

Segundo Juan Carlos Coronel, “terminar estas acciones en los niveles nacionales estatales provinciales y locales a corto plazo, nos parece a nosotros que es el mayor desafío y quizá es para los países mucho más grandes con su formación política desde provincias, desde estados, porque siempre cuando abordamos temas de fronteras ahí aparece el elemento de la autonomía o de la descentralización. Para nosotros ese es un desafío interesante que deberíamos abordar”. O painalista encerra agradecendo o espaço e a possibilidade de compartilhar suas ideias.

Comentários do moderador

O conselheiro Eduardo Ferreira tece elogios à apresentação, ressaltando a visão de dentro do sistema de saúde que foi apresentada por Juan Carlos Coronel. Salienta que a apresentação trouxe uma visão muito clara, inclusive parte do histórico de coordenação, de toda a experiência acumulada no Mercosul sobre as questões de saúde, integração e coordenação, especificamente na área de fronteira, e apresentou uma proposta de modelo de gestão de saúde, com elementos de cooperação e complementaridade. Eduardo menciona os desafios de coordenação entre os sistemas de saúde, tanto bilateralmente como no Mercosul, recordando os acordos entre os ministérios de saúde nacionais nos eixos integradores de saúde na fronteira do Mercosul, e destacou os quatro pontos apresentados: vigilância, informação e saúde, redes de serviços de saúde e o desenvolvimento de recursos humanos.

O moderador destaca que houve um esforço de integração no Mercosul, afirmando que a intensidade desse trabalho não parou, tendo ficado com a impressão de que ele se intensificou justamente pela emergência da situação da pandemia a partir de 2020. O moderador relembra que o painalista destacou a necessidade de mais cooperação nas vacinas, na definição de medidas sanitárias, na questão de distribuição de insumos médicos e no processo de abertura e fechamento de fronteiras. Afirma que é essa é uma lição que todos desejam carregar para eventos futuros. O moderador aponta como grande desafio a elaboração de um modelo de gestão de saúde para as fronteiras do Mercosul, algo que, embora seja bastante complexo, é ao mesmo tempo algo bastante necessário.

2.6 Debate do painel 2

Em função do avanço do tempo, o moderador abrevia o debate que foi realizado em torno de duas perguntas:

- 1) Qual a lição que devemos tirar da pandemia quando se refere à integração entre os países?
- 2) Em que medida o desenvolvimento da faixa de fronteira dos países do Mercosul e a diminuição das assimetrias poderia atenuar efeitos negativos de futuras pandemias ou sindemias, conforme o conceito que nos apresentou o professor Cláudio Egler e, posteriormente, também utilizado pelo doutor Juan Carlos Coronel?

Antes de abrir a palavra aos demais expositores, o moderador indica sua posição com relação à primeira pergunta: “Eu acho que, se há uma expressão que nós podemos dizer claramente, é a necessidade justamente de maior coordenação.”

Bolívar Pêgo (diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea)

Tentando sintetizar, acho que são três palavras: *cooperação*, visando à *integração*, para se obter *desenvolvimento* da região.

Professor Cláudio Egler (pesquisador do Ipea)

Eu vou tratar das duas questões. Eu tenho um descendente argentino que faz dois anos que eu não vejo. Quero dizer, realmente, esse isolamento, ele... De certa maneira, concordo com o Bolívar, faltou cooperação e faltou entendimento. Porque eu sou, tenho residência na Argentina e eu não podia entrar, não consigo entrar e até hoje é uma dificuldade para conseguir um voo para aquele país. Evidentemente, o painalista que falou sobre a União Europeia... na União Europeia, as coisas funcionaram de maneira diferente. A integração efetiva, ela se manifestou. Não houve uma barreira completa. Esse é um aspecto. Eu sei que a dificuldade de enfrentar uma pandemia... As sindemias são complexas, mas, de qualquer maneira, teria que se pensar uma forma de ter mais fluidez nessa relação entre os países de um bloco econômico como o Mercosul.

E a segunda questão, só para complementar, do ponto de vista geoeconômico, nós temos que avaliar a necessidade de investimento efetivo na faixa de fronteira. Tem que haver, de certa maneira, uma capacidade de favorecer a criação de concentrações espaciais que estejam ligadas a circuitos produtivos de escala sul-americana. Eu quero só lembrar e encerrar aqui, da grande inversão global que está sendo feita hoje pela China. Ela se baseia em dois patamares, dois pilares: uma rota de circulação, que é a rota da seda, e outra, um cinturão econômico, porque, sem o cinturão, a rota não funciona. E, sem a rota, o cinturão não se constitui. Então, de uma maneira ou de outra, nós temos que pensar na possibilidade de lançar as bases de alguma coisa que integre rota e cinturão nessa faixa de fronteira. Só uma sugestão.

Palavras finais

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18 do Mercosul)

Eu gostaria de agradecer muito a exposição dos nossos cinco expositores. Nós tivemos um leque muito amplo de visões e de pontos de vista diferentes e tivemos a felicidade de contar com participantes dos quatro Estados-partes que deram uma riqueza especial a este painel.

Então, eu agradeço muito e agradeço também aos participantes e às perguntas que enviaram. As perguntas que não puderam ser respondidas aqui, nós encaminharemos aos expositores de qualquer maneira. Agradeço a todos e abro espaço ao início do painel 3.

3 PAINEL 3: ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO EM SETORES ESPECÍFICOS: CULTURA, TURISMO E PLANEJAMENTO URBANO (A INTEGRAÇÃO DESDE A FRONTEIRA: VISÕES LOCAIS)

Bolívar Pêgo²⁰

O moderador Bolívar Pêgo abre o painel 3 cumprimentando os palestrantes que abordarão temas relacionados às estratégias de integração em setores específicos, como cultura, turismo e planejamento urbano, e enfatiza que o grande foco desta sessão é trazer o tema da integração a partir da visão local. Apresenta os cinco palestrantes que farão uso da palavra:

- 1) Flávio Berté (Brasil) – coordenador-adjunto do Núcleo de Fronteira de Santa Catarina (NFSC). Tema: O consórcio da tríplice fronteira e seus impactos locais – Santa Catarina, Paraná e Misiones (Argentina);
- 2) Júlio da Silveira Moreira (Brasil) – professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Tema: Realidade sociocultural da tríplice fronteira Brasil;
- 3) Juliana Bettini (Brasil) – especialista em turismo no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e Fabiana Melo de Oliveira (Brasil) – coordenadora de posicionamento de produtos turísticos do Ministério do Turismo (MTur). Tema: Projeto Caminho dos jesuítas – Brasil;
- 4) Angela Sánchez Negrette (Argentina) – professora doutora em arquitetura, especialista em conservação do patrimônio arquitetônico da Universidad Nacional del Nordeste na Argentina. Tema: A integração das comunidades fronteiriças a partir de seu Patrimônio Histórico Cultural Comum e seu potencial de desenvolvimento; e
- 5) Pilar Callizo (Paraguai) – coordenadora do Fórum Consultivo Econômico e Social no Paraguai. Tema: Segurança fronteiriça para a integração.

3.1 O consórcio da tríplice fronteira e seus impactos locais

Flávio Berté²¹

3.1.1 O consórcio da tríplice fronteira

O painelistas Flávio Berté anuncia que tratará em sua apresentação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)²² e seus impactos, ou seja, das suas ações e do modo como interagiu visando à melhoria de vida das pessoas na região. O CIF é composto pelas unidades municipais de: Dionísio Cerqueira (Santa Catarina), Barracão (Paraná), Bom Jesus do Sul – antigo distrito de Barracão (Paraná) e, como membro convidado, Bernardo de Irigoyen

20. Moderador; e diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea.

21. Coordenador-adjunto do Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC) – região Dionísio Cerqueira.

22. Conforme a legislação citada (Lei Federal nº 11.107/2005 e Decreto Federal nº 6.017/2007), e o protocolo de intenções de formação do CIF, seus anexos e também conteúdo do estatuto da entidade, constam somente os municípios brasileiros como legalmente consorciados. A importância da cidade de Bernardo Irigoyen, que forma conurbação com Dionísio Cerqueira e Barracão, apesar de sua participação informal (convidada) no agrupamento, se reflete ao constar do rol de membros no sítio da instituição. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

(Misiones/Argentina) (figura 16). Flávio explica que Bernardo de Irigoyen é uma convidada por ainda não existir uma política internacional de consórcio público. Dessa forma, o consórcio foi construído a partir da legislação de consórcios brasileira de 2005.

FIGURA 16
Municípios participantes do CIF



Fonte: CIF. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/>>.

O CIF foi constituído em 2009 a partir da iniciativa de prefeitos locais durante três mandatos, sendo destacados pelo painalista os benefícios dessa continuidade para as políticas públicas, ressaltando que “durante muito tempo na história, cada um cuidava das suas coisas, e a região e os municípios sofriam, porque as pessoas moram em Dionísio e trabalham em Barracão; moram em Barracão e trabalham em Bernardo; moram em Bernardo e trabalham em Dionísio. Há um conjunto, uma mescla de pessoas que vivem em um mesmo território e que são separadas por linhas imaginárias”.

Destaca também a importância da decisão política de implantar o consórcio na medida em que temas estratégicos comuns poderiam ser tratados por representantes dos quatro municípios (vice-prefeitos e câmara de vereadores), abrangendo cerca de 45 mil habitantes. Aponta para a característica incomum em arranjos transfronteiriços, na qual “você pode estar em dois países: no Brasil e na Argentina; em três estados: no Paraná, em Santa Catarina e na província de Misiones; três municípios: Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo Irigoyen, e três conglomerados urbanos num único ponto, sem sair do lugar” (figura 17).

FIGURA 17
Localização do CIF



Fonte: CIF. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/>>.

3.1.2 A construção de um plano de desenvolvimento regional integrado

O painelista relata que, de modo a se pensar coletivamente as ações para o território regional, foram organizadas reuniões que subsidiaram a construção de um plano de desenvolvimento regional integrado, em oito etapas, num formato em que, ao mesmo tempo, trabalhara na formação de lideranças. Para tanto, em parceria com o Sebrae, foram envolvidos atores públicos e privados, com a participação dos prefeitos, vereadores e secretários municipais e das organizações do terceiro setor, como sindicatos, cooperativas, comércio, entre outros (figura 18).

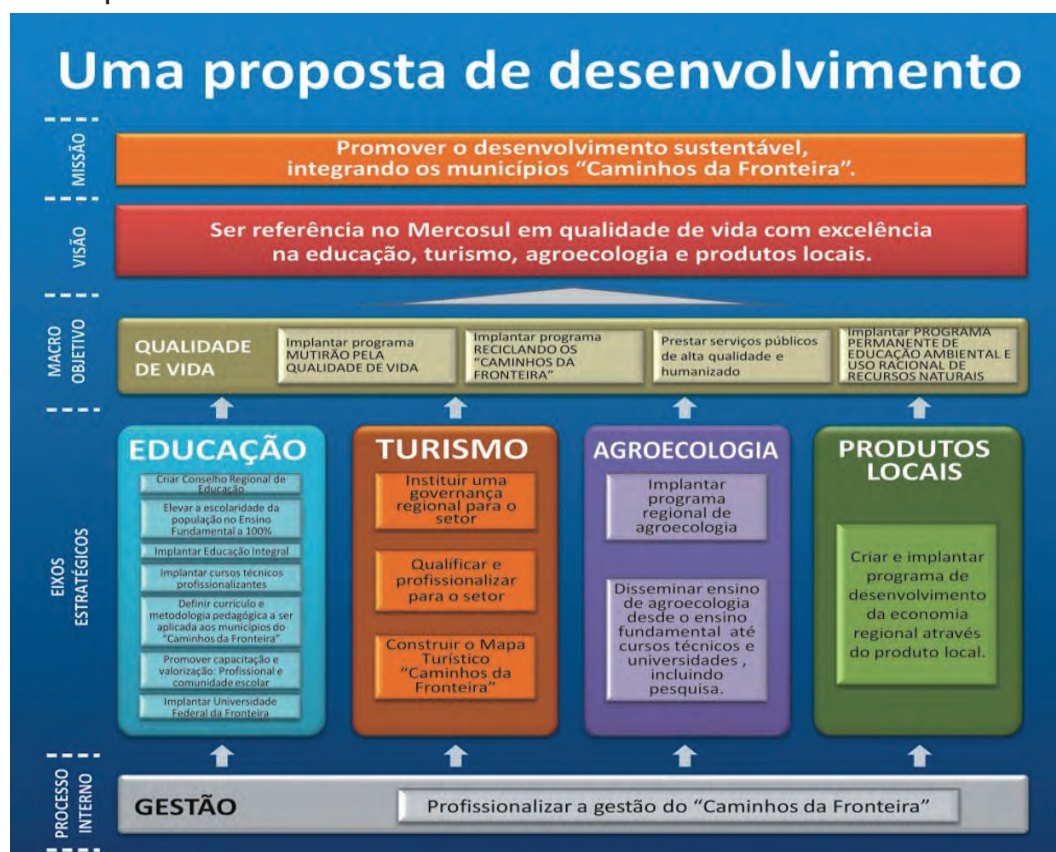
FIGURA 18
Caminhos de fronteira: formação de lideranças por meio do programa LIDER do Sebrae



Fonte: CIF. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/>>.

Eles trataram de questões para toda a região (a faixa de fronteira de Barracão no Sudoeste do Paraná até Capanema; de Dionísio Cerqueira até a ponta do extremo oeste em Itapiranga; e, do lado argentino, Bernardo Irigoyen, San Antônio, Andrezito e San Pedro), reunindo-se em Dionísio Cerqueira e Itapiranga, no lado de Santa Catarina; Barracão, Bom Jesus e Capanema, do lado do Paraná; e Bernardo Irigoyen do lado argentino. Ao final do curso, organizou-se um evento que, de acordo com Berté, simbolizou que “o território não tem dono”, e o resultado obtido em propostas por eixos foi construído “por várias mãos, ou por todas as mãos”. O plano de desenvolvimento regional integrado focou, dessa forma, em quatro eixos de ação: educação, turismo, agroecologia e produtos locais, a serem desenvolvidos a curto, médio e longo prazos e com uma visão de cinco, dez, quinze e vinte anos no território (figura 19).

FIGURA 19
Proposta de desenvolvimento do CIF



Fonte: CIF. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/>>.

3.1.3 Principais resultados do consórcio intermunicipal

Berté passa a relatar alguns dos resultados obtidos a partir desse trabalho integrado.

Universidade pública e gratuita

Com relação ao eixo da educação, aponta que uma das necessidades demandadas na região era o acesso à universidade pública e gratuita. Desse modo, agendas de trabalho se estabeleceram com a Unila, a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), e, também, o Instituto Federal. Além disso, estabeleceu-se parceria com a Faculdade da Fronteira, à época, uma faculdade comunitária e privada.

Parque turístico ambiental de integração

Descreve a implantação do parque turístico ambiental de integração, num espaço considerado o ponto de chegada ao arranjo transfronteiriço. De acordo com o painelista, a ideia partiu de uma busca pela melhoria do ambiente e da “autoestima das pessoas que aqui vivem”. Para tanto, esse espaço degradado (lixo, esgoto) e com ocupação irregular foi revitalizado e transformado. Com investimento de R\$ 13,5 milhões, a obra foi iniciada em 2012 e já se encontra concluída, envolvendo a participação institucional dos governos do Paraná, Santa Catarina e de Misiones no aporte de recursos, além do MTur do Brasil e da Argentina (figura 20).

FIGURA 20
Resultados da integração pelo CIF



Fonte: CIF. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/>>.

De acordo com o painelista, constitui-se em espaço de integração por intermédio de passeios e ciclovias (figura 21): “Aqui as famílias se reúnem no final de semana e durante a semana. Fazem caminhadas integradas. Ora se está em Santa Catarina, ora no Paraná, ora na Argentina, nessas caminhadas integradas do território. Então, há de fato um conceito diferente de limite para o conceito de lugar onde as pessoas vivem nesse território.”

FIGURA 21
Parque turístico ambiental de integração



Fonte: CIF. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/>>.

Aduana integrada de carga Brasil-Argentina

Como outro resultado do consórcio, o autor relata a construção de uma nova aduana integrada de carga Brasil-Argentina (obra inaugurada em 2013). “É a primeira aduana integrada de carga Brasil-Argentina na qual os agentes atuam no Brasil e na Argentina no mesmo espaço físico”, aponta o painelista. Aborda que está em andamento o processo de licitação para a terceirização da gestão da aduana de modo a agilizar os procedimentos para ganhar maior dinamicidade para a importação-exportação dos produtos (figura 22).

FIGURA 22
Nova aduana de cargas integrada Brasil-Argentina

Nova Aduana Integrada de Cargas Brasil/Argentina, ampliará capacidade de operacionalização. Valor do investimento é de R\$ 13 milhões, viabilizados junto ao governo brasileiro.



Fonte: CIF. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/>>.

Agência do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) em Dionísio Cerqueira

Outro resultado, de acordo com Berté, foi a instalação da agência do INSS em Dionísio Cerqueira, cuja localização foi possibilitada somente em razão da existência do consórcio. Explica que, antes, para ser atendido por um agente do INSS, a população precisava se deslocar de 70 a 80 km, tendo em vista que, quando se criou o programa de expansão das agências, a sua implantação só era permitida para cidades com acima de 25 mil habitantes. Contudo, com a criação do consórcio, que agrega cerca de 45 mil habitantes, o aglomerado urbano passou a se encaixar no perfil exigido para a implantação.

Projeto de revitalização urbana

Comunica que está em andamento também a elaboração de um projeto de revitalização urbana. A ideia consiste na revitalização de todo o centro urbano de Irigoyen ligando até o parque; o centro de Dionísio Cerqueira ligando ao parque; o centro de Barracão ligando ao parque; e de Bom Jesus do Sul ligando à aglomeração urbana. Para a elaboração do projeto, o consórcio tem contado com a participação de arquitetos e acadêmicos dos cursos de arquitetura e engenharia em encontros já realizados; e, também, com o apoio do Fronteiras-Cooperativa, uma organização formada para o suporte integrado ao consórcio e que tem trabalhado na criação do projeto de revitalização urbana, bem como na busca de recursos junto ao Focem (figura 23).

FIGURA 23

Projeto urbanístico integrado



Fonte: CIP. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/>>.

Catadores e recicladores de lixo

Outro resultado importante do consórcio foi a criação de programas de sensibilização integrada, com a viabilização da organização de catadores e recicladores de lixo em torno da regulamentação da entidade, da aquisição de estrutura de transporte e da criação de mecanismos sustentáveis de geração de emprego e renda para essa população. “Antes, estavam na função como catadores autônomos, muitas vezes sem recurso no final do mês.”

Cadeias produtivas e consumidoras locais

Com relação à produção econômica local, o consórcio procura potencializar as cadeias produtivas existentes para abastecer o consumo interno. Consiste em um projeto em ampliação, com um longo caminho a ser percorrido. Contou com um estudo de campo realizado em parceria com as universidades, de modo a identificar as cadeias produtivas e consumidoras e, na sequência, atuar na sua organização e transformação. “É um trabalho lento, mas que tem um resultado muito positivo. Tem gerado muitas oportunidades e novos empreendimentos para os nossos municípios do consórcio.”

Patrulhas rodoviárias únicas

O consórcio atuou no planejamento das atividades e das estruturas de máquinas de modo a contemplar serviços a partir de um calendário organizado pelos secretários de obras, integrados com as intenções dos prefeitos municipais. “Funcionou muito bem e teve um princípio de economicidade muito alto na relação custo-benefício dos trabalhos executados, além de potencializar oportunidades dos municípios em ampliar a sua patrulha mecanizada.”

Feiras integradas

Destacou a importância da participação integrada em feiras por meio da Exposição do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (Expocif).

Segurança

Comenta sobre a implantação do Gabinete de Gestão Integrada do consórcio para a questão da segurança em funcionamento com grande desempenho pela atuação preventiva.

3.1.4 Considerações finais

O painelista parte para o encerramento de sua apresentação relatando que os trabalhos da sede administrativa continuam em funcionamento, sendo o consórcio dirigido pelo prefeito de Barracão, Jorge Santin, o prefeito de Dionísio Cerqueira, Thyago Gnoatto Gonçalves, como vice-presidente, o prefeito de Bom Jesus como secretário e o intendente Guillermo Fenandez de Bernandro Irigoyen como colaborador.

Apresenta os principais desafios a serem superados pelo consórcio:

- 1) Necessidade de implementar uma legislação para regulamentar o funcionamento dos consórcios públicos que integrem (legalmente) as localidades fronteiriças estrangeiras;
- 2) Manter e estimular maior interação entre os consorciados;
- 3) Fortalecer as políticas públicas para consórcios públicos; e
- 4) Retomar as capacitações de formação dos agentes dos três setores (público, privado e terceiro setor).

Comenta que a fronteira acabara de ser aberta, esperando que os protocolos possam ser atendidos uma vez que haveria um custo de 3 mil pesos para a realização de teste de PCR, mesmo com a vacinação em dia. A apresentação foi finalizada com a projeção de um vídeo sobre o parque turístico ambiental de integração.

3.2 Realidade sociocultural da tríplice fronteira Brasil

Júlio da Silveira Moreira²³

3.2.1 A imagem da tríplice fronteira

Com o tema Práticas socioculturais na região trinacional Brasil-Paraguai-Argentina, o professor Júlio Moreira inicia por situar a região de sua pesquisa no mapa: a tríplice fronteira Brasil (Foz do Iguaçu), Paraguai (Ciudad del Este) e Argentina (Puerto Iguazú) (figura 24). Ressalta que se trata de uma região bastante conhecida das pessoas que trabalham com a fronteira na América do Sul por constituir-se em uma região bastante transitada, com considerável atenção dos órgãos especializados e, também, tema de muitas pesquisas no âmbito acadêmico em comparação a outras regiões fronteiriças.

FIGURA 24
Região trinacional Brasil-Paraguai-Argentina



Fonte: Google Earth.
Elaboração do autor.

Apresenta uma imagem com os marcos fronteiriços de cada país (figura 25) e uma fotografia aérea que os localiza, bem como a construção da segunda ponte que ligará o Brasil ao Paraguai – a nova Ponte da Integração (figura 26). Atualmente, Brasil e Paraguai são ligados pela Ponte da Amizade, e a Ponte da Fraternidade liga o Brasil à Argentina.

23. Doutor em sociologia; professor da Unila; e membro do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos.

FIGURA 25
Marcos de fronteira: Brasil, Argentina e Paraguai



Fonte: Moreira (2021).

FIGURA 26
Obras da Ponte da Integração



Fonte: Google Earth.
Elaboração do autor.

O professor nomina como “paradigmática” uma imagem da Ponte da Amizade, que considera ser uma representação sociocultural do cotidiano da fronteira, com grande tráfego de veículos e de pessoas todos os dias (figura 27). Consiste em representação da dinâmica intercultural existente entre o Brasil e o Paraguai, marcada também por um forte dinamismo linguístico.

FIGURA 27

Ponte da Amizade: representação sociocultural do cotidiano da fronteira



Fonte: Moreira (2021).

Destaca, na sequência, uma imagem das Cataratas do Iguazu como retrato da vocação da cidade para a economia do turismo (figura 28). “É importante trazer a representação das Cataratas do Iguazu, não só a partir do imaginário da fronteira como um lugar de beleza natural e de visitação, mas pensar também, a partir da economia do turismo de muita atração internacional. Lembrando que as cataratas compreendem os parques nacionais do lado brasileiro e do lado argentino.”

FIGURA 28

Cataratas do Iguazu



Fonte: Moreira (2021).

3.2.2 Tríplice fronteira: reflexão a partir das dinâmicas de ocupação do território

Quando se defronta em suas pesquisas com reflexões teórico-metodológicas sobre o tema das realidades socioculturais, o painalista considera, primeiramente e como questão preliminar importante, conhecer a história da região a partir da ocupação dos municípios. Aponta ser importante entender a relatividade inerente à fronteira e apresenta a seguinte reflexão sobre a localização de Foz do Iguazu: “A gente está na região de Foz do Iguazu, que é o oeste do Paraná, mas para o Paraguai é o leste. Então, cidade do leste ou Ciudad del Este. As três cidades, Foz do Iguazu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, compreendem uma região fronteiriça extremamente urbana, uma malha urbana muito densa, principalmente em relação a Foz do Iguazu e Ciudad del Este. Existe também uma dinâmica campo-cidade que não pode ser esquecida. Ou seja, todas essas regiões têm uma dinâmica própria de outras cidades, que estão associadas a essas cidades. Então, a gente pode pensar a cidade de Foz do Iguazu por pelo menos duas dinâmicas separadas. Pensar Foz do Iguazu como uma metrópole, como uma cidade que é um centro urbano regional fundamental e muito importante. Tanto que a cidade, pensando na dinâmica mais sociológica do que administrativa, se conecta pouco com o estado do Paraná e com a cidade de Curitiba, que é a capital. Então a cidade está mais perto da capital do Paraguai do que da capital do estado, Curitiba. Ao mesmo tempo, a outra dinâmica que pode ser vista é a cidade de Foz do Iguazu como uma parte da região oeste do Paraná, que tem uma outra cidade que é um polo regional também, Cascavel. Então, são dinâmicas que se complementam para perceber que a fronteira não existe, também, desligada das realidades dos respectivos países.”

Em relação ao lado paraguaio, analisa que “Ciudad del Este é conectada no conurbano com outras três cidades, que é Hernandarias ao Norte, Presidente Franco ao Sul e Minga Guazú, indo mais para dentro do país. Então a própria região de conurbano do Paraguai é bastante densa também com esses municípios e compreende o estado do Alto Paraná”. Já a cidade de Puerto Iguazú, na Argentina, “não é nem sequer a capital do estado de Misiones, na Argentina, cuja capital é Posadas, na fronteira também do Paraguai, com Encarnación”.

Conclui que os três países possuem dinâmicas muito diferentes, o que leva a se pensar nas assimetrias existentes: “Porque, quando a gente pensa em Ciudad del Este, a gente está falando da maior cidade de um país, a segunda maior cidade depois de Assunción. Quando a gente pensa em Foz do Iguazu, está pensando, se poderia dizer, em uma cidade do interior do Brasil. Então, é diferente o que se congrega, em termos socioculturais, a Ciudad del Este e o que se congrega em Foz do Iguazu. E, quando a gente pensa em Puerto Iguazú hoje, a gente está pensando em um dos estados mais pobres da Argentina, que é o estado de Misiones e, ao mesmo tempo, um estado com uma grande área de floresta preservada e, também, de muitos povos indígenas, assim como toda essa região.”

Prossegue descrevendo sobre a importância de se entenderem as dinâmicas urbanas existentes em relação ao processo de ocupação, também muito influenciada pela construção da barragem hidrelétrica de Itaipu nos anos 1970 e 1980. Declara: “A gente vive essas dinâmicas urbanas”, em referência à realidade vivida no local “que tem ocupações irregulares, dinâmicas de planejamento do uso territorial por parte do poder público, em que há deslocamento de pessoas, conflitos territoriais, conflitos pela terra, bairros irregulares”. Complementa ainda caracterizando a situação diferenciada da região de beira do rio: “Porque a gente pode pensar essa região aqui também como herança da Guerra da Tríplice Aliança, em que respectivamente Brasil e Argentina deslocaram, depois desse momento, seus batalhões, suas missões militares para se instalar nessa região, para estabelecer essa região como

região de fronteira. Isso deu outro significado para os rios, que, ainda que com um turismo tão grande como em Foz do Iguaçu, não se tem um uso turístico das regiões dos rios, como se dá em outras regiões, em outras cidades. Porque ainda são regiões que estão colocadas ali para conter o contrabando, para se ter um controle territorial e dentro daquilo que o professor Eric também pesquisa que seriam essas contradições entre o legal e o ilegal e essas porosidades da fronteira. Essa é a problemática das várias estratégias de comércio ilegal que se tem na região.”

3.2.3 Diversidade linguística e cultural

Acrescenta ainda às dinâmicas socioculturais a diversidade linguística da região: “Não é apenas o português e o espanhol, mas você tem as mesclas, você tem a presença importante da língua guarani no Paraguai e outras variações do guarani com o português, com o espanhol, e que está presente, por exemplo, nas escolas.” Além disso, cita haver projetos para se trabalhar nas escolas de fronteira com a inclusão de crianças migrantes ou de brasiguaios, “crianças e jovens que são filhos de pais brasileiros, mas não fizeram ainda a opção pela nacionalidade brasileira”. Esclarece que existem, portanto, várias demandas a serem atendidas em acordos do Mercosul ou em outras legislações.

O painelista expõe como referência o próprio exemplo da Unila, criada em 2010, para ser uma universidade voltada para a integração latino-americana, qual seja, para uma política pública de integração. “Ela se propôs a receber, entre suas vagas, metade da oferta de vagas para estudantes de outros países. Da América Latina, inicialmente. E isso fez com que a universidade sempre tivesse uma presença muito grande de jovens estrangeiros, por exemplo, da Venezuela, da Colômbia, do Haiti, do Paraguai, da Argentina e de muitos outros países, inclusive do México, El Salvador e com os editais para seleção de refugiados e povos indígenas. Também tem recebido refugiados da Síria e de outros países, assim como de jovens que vêm de comunidades indígenas.” Declara que o cotidiano da universidade é, dessa forma, em termos fáticos, intercultural. Da mesma forma, o bairro onde a universidade se encontra instalada e outros lugares na cidade possuem essa forte marca intercultural e linguística. Destaca ainda que, ao mesmo tempo, são constituídos da característica do tradicional, das populações mais antigas. “Existem essas várias feições das comunidades urbanas na cidade de Foz do Iguaçu”, declara.

3.2.4 Referências de autores e obras na trílice-fronteira

Na sequência, o professor passa a apresentar algumas referências de autores e obras que considera em suas pesquisas:

- 1) José Lindomar, com um texto sobre a dinâmica dos brasiguaios nas fronteiras entre Brasil e Paraguai;
- 2) Professor Pena Cata (Unioeste), sobre o cotidiano de uma fronteira pensando nos impactos da instalação da usina hidrelétrica de Itaipu binacional; e
- 3) A tese de doutorado de Maria Lúcia Brant de Carvalho (Universidade de São Paulo – USP), que fala sobre as terras indígenas anteriores à formação do lago de Itaipu, com informações importantes sobre a região.

Duas referências que fazem alusão ao imaginário sociocultural:

- 1) Diana Pereira (coordenadora do mestrado interdisciplinar em estudos latino-americanos), que organizou o livro *Cartografia imaginária da tríplice fronteira*, colocando no conceito imaginário questões relativas não somente a uma cartografia geográfica, mas também a uma cartografia das significações, do que significa habitar, viver nessa região; e
- 2) Organizado pela professora Regina Coelli, o livro *Diversidade na tríplice fronteira*,²⁴ que diz ter enfoque parecido. Prossegue referindo um trabalho do Ipea (2017) denominado *Mercosul e as regiões de fronteira* e destaca o papel que a instituição vem exercendo na discussão desse tema.

E, por último, apresenta mais dois livros lançados em 2021 sobre a integração regional, fronteiras e globalização no continente americano, frutos de um congresso organizado em 2019. Destaca que os livros foram publicados com a preocupação de incluir pesquisadores das universidades locais (Unila, Unioeste e o Instituto Federal do Paraná), que, por meio dos seus programas de pós-graduação e dos seus docentes, têm contribuído bastante para a formação acadêmico-científica dessa região.

Faz, também, referência a iniciativas de movimentos culturais existentes na região como o projeto Fronteiras culturais, que se manteve bastante atuante durante a pandemia. Além disso, faz referência à existência do festival latino-americano de cinema *Três margens* e do Museu Digital da Unila, destacando o papel desta universidade como “um marco importante para a interculturalidade, para a perspectiva e para a valorização dessa região no sentido cultural, acadêmico e, também, no sentido econômico, porque a instalação da universidade provoca muitas repercussões nas próprias relações sociais dentro da região e das cidades”.

Ressalta discussões relevantes sobre a integração fronteiriça:

- 1) O evento da comissão de educação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) em 2017, que discutiu com as universidades questões relativas ao reconhecimento de diplomas, aos fronteiriços, entre outros; e
- 2) O programa Agenda tríplice, criado em 2018 pela Unila para dar apoio a atividades de pesquisa que abordem temas prioritários para o desenvolvimento da tríplice fronteira.

Por fim, aponta o papel relevante que estudantes e servidores da universidade tiveram na área da saúde, atuando na linha de frente ou na contabilização e gestão de dados de atendimento dos plantões da covid-19, a partir do programa Saúde da família.

3.3 Projeto Caminho dos jesuítas: Brasil

3.3.1 O BID e o projeto Caminho dos jesuítas

Juliana Bettini²⁵

Juliana Bettini apresenta o projeto Caminho dos jesuítas, que é executado e liderado pelo BID com amplo apoio de atores nacionais e subnacionais dos cinco países da região da Bacia do Plata. Refere-se ao BID como um organismo multilateral, atuante na América Latina e no Caribe desde 1959, que tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida dessa região.

24 Penha, B.; Desirá Neto, W. A.; Moraes, R. F. *O Mercosul e as regiões de fronteira*. Ipea, 258 p. Rio de Janeiro, 2017.

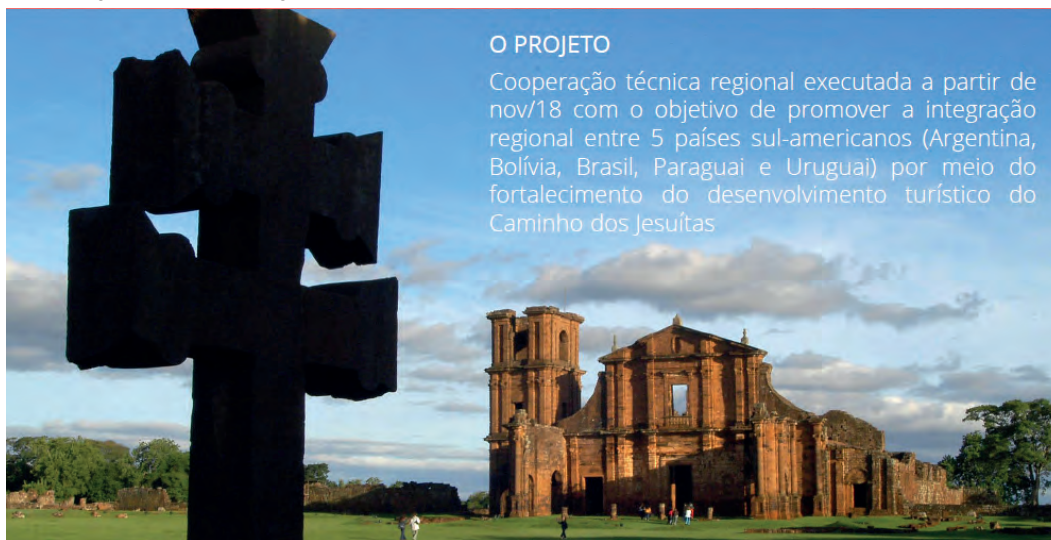
25. Mestre em planejamento e gestão de destinos pela Universidade Alicante (Espanha); especialista em turismo; e representante do BID no Brasil.

Explica que o documento estratégico mais recente, denominado Visão 2025, faz frente aos desafios que a pandemia impôs à região, norteando a atuação do banco para apoio de propostas por um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, baseado em quatro vertentes:

- 1) Reativação do setor produtivo frente à crise imposta pela pandemia;
- 2) Promoção do progresso social;
- 3) Atuação em temas relacionados a igualdade de gênero, diversidade, mudanças climáticas (temas presentes na agenda do BID ao longo das últimas décadas); e
- 4) Fortalecimento de uma adequada governança das instituições.

Esclarece que o projeto Caminho dos jesuítas consiste em uma cooperação técnica regional, ou, no jargão utilizado pelo BID, em uma doação de recursos, nesse caso, não reembolsáveis: US\$ 500 mil alocados, desde 2018, para a elaboração de estudos e produtos de conhecimento, tendo como objetivo a integração regional entre os cinco países sul-americanos da Bacia do Prata – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia –, por meio do fortalecimento e do desenvolvimento turístico do Caminho dos jesuítas, que é um patrimônio histórico-cultural, material e imaterial, compartilhado pelos cinco países (figura 29).

FIGURA 29
Projeto Caminho dos jesuítas



Fonte: BID.

Juliana expõe que a aderência ao projeto pelo BID insere-se no entendimento em bases empírico-acadêmicas de que projetos que buscam fortalecer produtos turísticos compartilhados por territórios transfronteiriços possuem rápido tempo de maturidade com alto índice de retorno: “O ganho é rápido. Além disso, o Caminho dos jesuítas é um dos corredores com maior atratividade entre aqueles que são compartilhados entre esses cinco países e um dos mais longos do mundo. Ele é muito extenso. Se estende por um território bastante amplo, inclusive poderia até ultrapassar esses cinco países se a gente falasse em outros âmbitos territoriais.”

3.3.2 Desafios para a consolidação do projeto

Destaca que, apesar da perspectiva de alto retorno, o projeto possui muitos desafios para a sua consolidação enquanto produto turístico, entre os quais se destacam (figura 30):

- 1) Conectividade dos territórios e questões logísticas (que incluem o acesso de pessoas em virtude de questões sanitárias como a covid-19);
- 2) Posicionamento e imagem de *marketing* a partir da geração de imagem unificada para um produto diverso e disperso no território;
- 3) Gestão e a coordenação intersetorial entre diversos atores subnacionais e nacionais em cada um dos países; e
- 4) Após 2020, a recuperação do tecido empresarial, principalmente do turismo, que sofreu grande impacto com a pandemia.

FIGURA 30

Contexto e desafios do projeto Caminho dos jesuítas

Fonte: BID.

A panelista observa que, diante dos desafios do projeto, ele possui aderência total aos objetivos do BID em promover a integração da região, sendo este o motivo pelo qual o projeto se iniciou em 2018.

3.3.3 Componentes de organização da cooperação técnica

A panelista passa a descrever os três principais componentes a partir dos quais a cooperação técnica se encontra organizada (figura 31):

- Componente 1: consiste na consolidação de uma marca unificada, cuja necessidade foi identificada como um dos maiores desafios na etapa diagnóstica do projeto, uma vez que cada país e região vendia a sua imagem. Esta componente é composta por: ações de elaboração de um plano de *marketing* digital; delimitação do tipo de mensagem a ser passada para determinado público estratégico e em determinado momento; e, ao final, a fase em que se encontra o componente que é o da implementação do plano de *marketing*;
- Componente 2: dinamizar e diversificar o produto turístico do Caminho dos jesuítas, o que no jargão turístico é chamado de criar experiências. Para tanto, a proposta se apoiou na realização de um *smart challenge* nos cinco países, com o intuito de atrair inovações empresariais para promover aceleração da integração do turismo ofertado pelo produto Caminho dos jesuítas. A partir deste processo, dez empresas foram selecionadas (a maioria *startups*), sendo que elas se encontram, no momento, passando “por um projeto de aceleração empresarial, tanto para melhorar os seus planos de

negócios e aprimorar seus produtos quanto para fazer ponte deles com investidores, para eles conseguirem de fato entrar com mais força no mercado e produzir soluções que sejam incorporadas ao caminho”; e

- Componente 3: fortalecimento da institucionalidade, considerada a mais relevante, uma vez que objetiva a melhoria da conexão institucional, visto que o produto é compartilhado por cinco países que envolvem várias entidades nacionais, estaduais, municipais, setores públicos e privados. Sendo assim, “coordenar todos esses atores em torno de um objetivo em comum é essencial para que o caminho tenha sucesso enquanto produto turístico compartilhado”. As ações em andamento seguem um plano que atua na criação de uma estrutura de governança a partir da participação de atores locais, inicialmente com grupos de trabalho que posteriormente poderão integrar quando da obtenção de uma figura jurídica instituída.

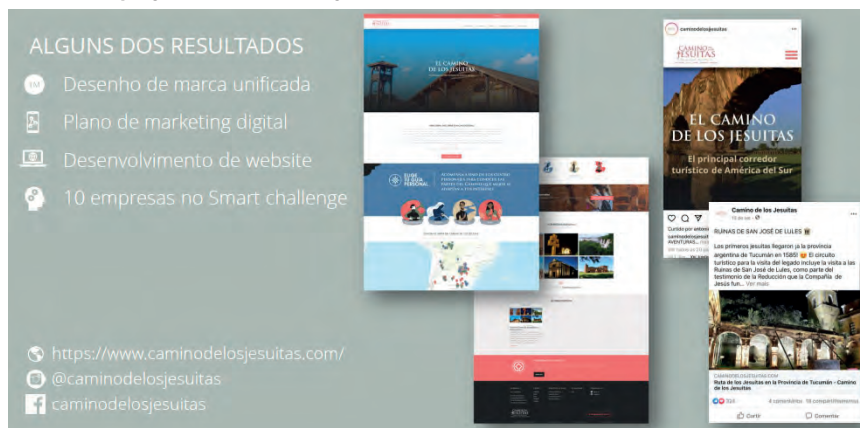
FIGURA 31
Três componentes centrais do projeto Caminho dos jesuítas



Fonte: BID.

Em termos de resultados do projeto, Juliana destaca o desenho de marca unificada, convidando a todos para visualizarem o *site* do projeto, as páginas no Instagram e do Facebook como parte do plano de *marketing*, que contém várias ações direcionadas ao público final, principalmente turistas regionais, para que conheçam o caminho no momento atual de recuperação do setor (figura 32).

FIGURA 32
Resultados do projeto Caminho dos jesuítas



Fonte: BID.

3.3.4 A importância da coordenação institucional

Para encerrar, a painelistas reforça a importância da coordenação institucional que está sendo estabelecida pelo componente 3, uma vez que a sustentabilidade do projeto no tempo é uma meta do BID (figura 33). Em razão disso, destaca que todo o processo foi construído com ampla participação dos atores locais, ou seja, os governos nacionais, governos das províncias e estados, dos municípios e setores públicos e privados dos cinco países.

FIGURA 33
Coordenação institucional do projeto Caminho dos jesuítas



Fonte: BID.

Cita, no caso do Brasil, o papel da Associação de Municípios das Missões (AMM) e o fato de que, para o sucesso e continuidade no futuro, todos os *players* necessitam estar alinhados e coordenados em torno de objetivos comuns. Relata o desafio desse componente, que já possui resultados positivos, citando o exemplo da ponte que foi criada pelo Ministério do Turismo ao chamar a AMM para participar de um evento.

Destaca que “essa coordenação, lá no final, é o que vai permitir que o produto Caminho dos jesuítas seja um produto turístico consolidado. E que, no final das contas, vai permitir o fortalecimento do produto, mas, para além disso, atingir grandes objetivos que a gente busca quando apoia um projeto no setor do turismo, que é a geração de receitas localmente, geração de emprego, geração de renda e inclusão social”.

3.4 O MTur e o projeto Caminho dos jesuítas

Fabiana Melo de Oliveira²⁶

Ainda dentro da temática do projeto Caminhos dos jesuítas, a coordenadora de posicionamento de produtos turísticos do MTur trata da parceria do ministério na promoção do roteiro turístico em elaboração.

26. Coordenadora de posicionamento de produtos turísticos do MTur do Brasil.

O primeiro ponto destacado pela panelista em relação ao interesse do MTur como parceiro do BID neste projeto foi o seu potencial como produto turístico, sendo multidestino e um dos símbolos do turismo religioso no Brasil. Declara que “é um atrativo de extremo potencial, que, se bem estruturado e integrado, tem potencial para, de fato, se tornar um dos principais produtos turísticos do Brasil e, inclusive, a principal rota turística, a maior rota turística da América do Sul e uma das mais longas do mundo”.

Do ponto de vista do MTur, portanto, o objetivo consiste em trabalhar os diferenciais competitivos dessa rota de modo a posicioná-la no mercado nacional e internacional, atraindo mais turistas para esse território e, conseqüentemente, gerando emprego e renda para as comunidades inseridas nesse território.

3.4.1 O projeto Caminho dos jesuítas no Brasil

Destaca que, no Brasil, o corredor do Caminho dos jesuítas abarca mais de 55 sítios do patrimônio jesuítico, 19 deles declarados como patrimônio mundial, sendo essa característica um diferencial competitivo latente em relação à questão do turismo cultural. O patrimônio mundial marcado nesse caminho no Brasil é São Miguel das Missões (figura 34). Aponta que, do lado brasileiro, esse roteiro é composto por 26 municípios do estado do Rio Grande do Sul e há grandes desafios para a integração turística com os outros quatro países: Argentina (figura 35), Bolívia (figura 36), Paraguai (figura 37) e Uruguai (figura 38).

FIGURA 34
Caminhos dos jesuítas no Brasil: São Miguel das Missões



Fonte: MTur.

FIGURA 35
Caminho dos jesuítas: Argentina



Fonte: MTur.

FIGURA 36
Caminho dos jesuítas: Bolívia



Fonte: MTur.

FIGURA 37
Caminho dos jesuítas: Paraguai



Fonte: MTur.

FIGURA 38
Caminho dos jesuítas: Uruguai



Fonte: MTur.

Revela que o BID, com a promoção da integração regional, induziu que os governos dos países também promovessem e desenvolvessem ações, sendo que a ação de fortalecimento da governança se constitui em um dos legados, “da gente trabalhar essa governança integrada entre os cinco países para o desenvolvimento desse produto turístico de forma integrada e regionalizada. Hoje, a gente tem um grupo de trabalho composto por técnicos dos órgãos oficiais de turismo dos cinco países”.

Coloca como desafio a promoção, junto ao poder público estadual, municipal e à iniciativa privada, para que o projeto se torne sustentável, muito embora, de acordo com a painelistas, os municípios já se encontrem bem posicionados no projeto. “A gente sabe que, de Brasília, se tem uma visão um pouco mais ampla das políticas públicas que são de fato executadas no território”, afirma Fabiana.

Revela que o MTur tem dado continuidade à ação de fortalecimento do posicionamento digital do Caminho dos jesuítas elaborado pelo BID tanto no mercado nacional como no internacional. Divulgam, assim, o *site* do Caminho dos jesuítas nas redes sociais do MTur, de modo a fortalecer, inclusive, as políticas públicas federais. Houve a criação de perfis para a divulgação dos atrativos locais do caminho, a exemplo de guias personalizados que anunciam roteiros relacionados ao turismo cultural, ao ecoturismo, ao turismo místico e ao turismo de base comunitária. Mostra o *slide* da página,²⁷ no qual o usuário é convidado a visualizar a história do caminho guiado por um dos quatro personagens criados para o canal, de forma lúdica, para promover a integração turística.

Outra ação do MTur, de acordo com Oliveira, consiste na promoção e comercialização das experiências e atividades turísticas existentes do Caminho dos jesuítas em feiras e eventos nos quais a instituição participa, como uma realizada em um estande específico na Abav Expo 2021, em Fortaleza – uma das principais feiras de turismo do Brasil. Expõe que o ministério está organizando, no momento, a participação do Caminho dos jesuítas também no Festival de Turismo de Gramado. Comenta que, dessa forma, o MTur aporta recursos para a promoção do caminho, apostando na aproximação com os *players* locais e com os operadores de turismo, com *feedback* consideravelmente positivo de procura pela história dos jesuítas ou de interesse de integração do caminho a outros roteiros de mesma linha temática. Destaca a importância da promoção conjunta, já que a marca é unificada por meio de ações similares por cada um dos países.

3.4.2 Desafio *smart challenge* e as empresas ganhadoras brasileiras

Em relação ao desafio *smart challenge* promovido pelo BID, destaca que, entre as dez empresas ganhadoras, cinco foram brasileiras. Incluem: soluções para produção de imagens fotográficas; aplicativos digitais que permitem aos turistas conhecerem os lugares de forma autônoma; plataformas digitais que conectam viajantes e peregrinos a serviços de turismo, como os guias; e, ainda, aplicativos que auxiliam as autoridades de saúde a rastrear casos de covid-19 na região e disponibilização de informações turísticas na rede *wi-fi*, mesmo sem acesso à *internet*. As propostas estão sendo acompanhadas para que o ministério possa buscar financiamentos para a viabilização das ideias.

3.4.3 Considerações finais

Finalizando a apresentação, ressalta o trabalho realizado pelo MTur em projetos de infraestrutura e informa a autorização de repasse de mais de R\$ 20 milhões para a estruturação da integração viária na região das Missões no Rio Grande do Sul, com o intuito de superar o desafio da conectividade do trânsito de turistas dentro do roteiro. Com esse recurso, será possibilitada a ligação da BR-285 ao sítio arqueológico de São João Batista, no Rio Grande do Sul.

27. Disponível em: <www.caminhodosjesuítas.com>.

3.5 A integração das comunidades fronteiriças a partir do patrimônio histórico cultural comum e seu potencial de desenvolvimento

Angela Sánchez Negrette²⁸

Para tratar do tema, a professora Angela Sánchez dividiu sua apresentação em duas partes. A primeira aborda a experiência vivenciada entre 2004 e 2015 em anos de trabalho na formação de uma rede de universidades na região das missões jesuíticas guaranis. A segunda parte trata das atividades atuais em desenvolvimento sobre a valorização da cultura do patrimônio material e imaterial comum entre os países.

3.5.1 A experiência da rede universitária

Explica que, em 2004, formou-se uma rede de universidades que nada tinha a ver com a formação do circuito internacional das missões jesuíticas. Contudo, essa rede consolidou, em 2009, um trabalho que coincidentemente abarca a seção territorial formada por trinta aldeias das missões jesuíticas, compondo uma aliança entre as universidades nela localizadas. A rede foi formada, portanto, por duas universidades e um instituto superiores argentinos, cinco universidades brasileiras, duas paraguaias e uma uruguaia. Essa rede funcionaria no período 2004-2015, tratando exclusivamente do tema das missões jesuíticas e constituindo um fórum de trabalho permanente com dois encontros por ano e um programa de atividades ligado à situação das comunidades atuais no contexto de sua história e transformações desde as ocupações dos guaranis (figura 39).

FIGURA 39
Red Universitaria de las Misiones Jesuíticas Guaraníes (2004-2015)



Fonte: Red Universitaria de las Misiones Jesuíticas Guaraníes.
Elaboração da autora.

28. Professora doutora em arquitetura; e especialista em conservação do patrimônio arquitetônico da Universidade Nacional do Nordeste da Argentina.

A construção de propostas de ações de cunho bilateral, portanto, se davam por intermédio da realização de encontros e *workshops* de apresentação de trabalhos e conciliação de critérios sobre as características dos quatro países. Para tanto, cada qual trabalhava em seus próprios territórios, desenvolvendo programas com os municípios e governos provinciais e formando alianças junto às comunidades constituídas por heranças históricas permeadas pelas missões jesuíticas.

A professora relata que a dinâmica organizada a partir de fóruns permanentes de trabalho tinha a característica de ocorrer sempre em locais diferentes, ora em uma universidade brasileira, ora paraguaia, ora argentina. Além disso, contavam com a participação dos municípios e do diagnóstico de problemas das comunidades inseridas no local de realização do fórum. As universidades se alinharam ao programa com grupos de trabalhos interdisciplinares que aportavam questões integradas, abordando temas sobre economia, turismo, história, arquitetura, história dos medicamentos, antropologia, arqueologia e biologia. Além disso, as universidades forneciam assistência técnica de apoio às localidades. Ressalta a participação da Bolívia no processo, permitindo a realização de viagens junto às missões jesuíticas do país, em El Chiquitos, onde se pôde observar que os povos guaranis de lá possuem problemas singulares (figura 40).

FIGURA 40
Convenios – asistencia tecnica



Fonte: Red Universitaria de las Misiones Jesuíticas Guaraníes.
Elaboração da autora.

Com relação à assistência prestada, esclarece que foi realizada no território das missões conformado por um corredor entre o Uruguai, articulando-se com parte do Paraná (Brasil) e a sua comunicação com as missões paraguaias. Desse modo, publicações foram produzidas em três idiomas (português, espanhol e guarani) com diferentes artigos sobre o desenvolvimento das experiências realizadas; e currículos integrados foram desenvolvidos entre universidades,

de trabalhos de desenvolvimento local e formação especializada de técnicos. Nessa formação, os escopos relacionavam-se a temas interdisciplinares das missões jesuíticas e de abordagem sobre o planejamento de critérios de desenvolvimento local, para além do tema das missões e de seu patrimônio (figura 41).

FIGURA 41
Jornadas Inter Universidades anuales



Fonte: Red Universitaria de las Misiones Jesuíticas Guaraníes.
Elaboração da autora.

3.5.2 Valorização da cultura do patrimônio material e imaterial comum entre os países e a rede atual de universidades

Passando para a segunda parte da exposição, a professora trata das atividades atuais em desenvolvimento, detendo-se primeiramente em abordar o significado da fronteira para o Mercosul sob o ponto de vista da integração a partir do tema das missões jesuíticas.

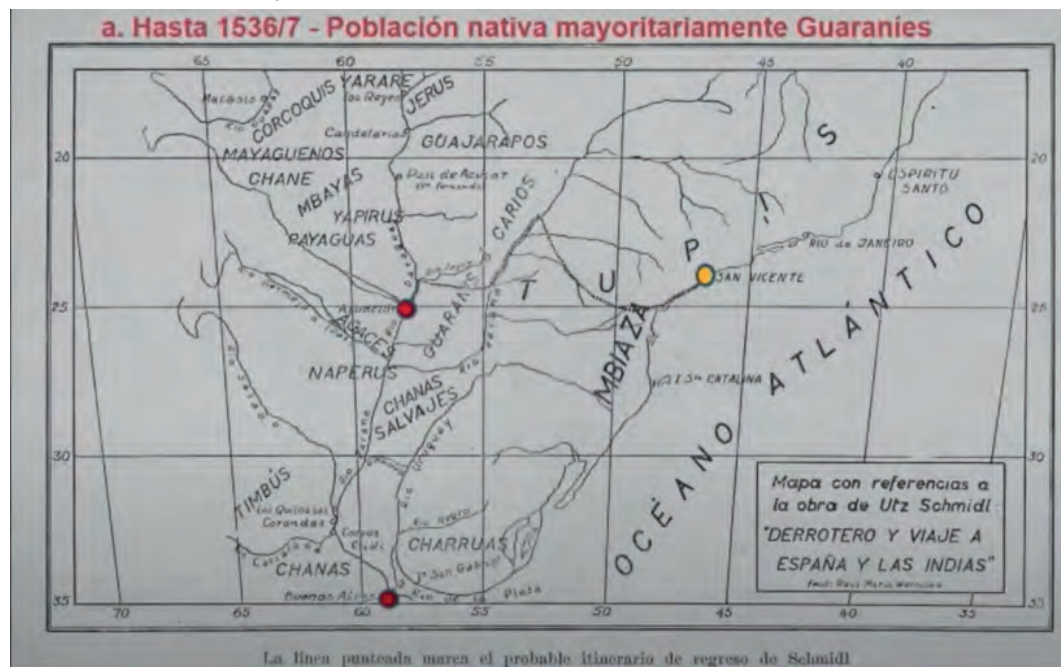
Esclarece que os países tendem a atuar mais da fronteira para dentro do que a partir da integração, coordenação ou cooperação em função de um território comum. No entanto, para eles (pesquisadores), “la memoria a través de la población que ocupan el territorio es fundamental para lo reconocer, por qué cuándo hablamos em integración, cooperación de las fronteras como fuente de desarrollo entre dos pueblos, concentramos en lazos políticos y económicos. Sin embargo, en las relaciones interpersonales, en la historia que los unen y en el cultural, es donde realmente si consolidan los lazos de futuro común. Memoria, historia, tradición son valores que hacen sentido a través del tiempo para la comunidad que las tenía en común. Por eso, la política de frontera debería respetar la población y la comunidad, para lo tradicional, el propio espacio común, y establecer un armónico encuentro para conservar el tejido social, la interdisciplinaridad, lograr un mayor equilibrio y una menor asimetría, y las condiciones de cambiar la calidad de vida de los mismos”.

Na sequência, apresenta os distintos momentos de larga duração na história de formação das comunidades, nos quais se viram construídas memórias coletivas comuns:

- 1) O primeiro momento tem a ver com as populações originárias que, em 1536 e 1537, se desenvolveram com a fundação de Assunção (Paraguai), Buenos Aires (Argentina) e São Vicente (Brasil), destacando-se a preservação, até 1556, da grande população nativa guarani do território fronteiriço, com cerca de trinta grupos, associações tribais ou de parentesco. Verifica-se no mapa das rotas de Schmidt que a localização dessas populações vem a ser a mesma reconhecida como base das missões jesuíticas. Algumas condições de manutenção das características podem ser observadas pelas diferenças de linguagem, comida, música, dança e medicina dessas comunidades e que constituem no patrimônio natural, material, imaterial e cultural das missões. “O sea, hay que reconocer esta historia, reconocer las distintas experiencias” (figuras 42 e 43);

FIGURA 42

Población nativa mayoritariamente Guaranies (1556)



Elaboração da autora.

FIGURA 43

Guaraníes: características culturales en cuanto idioma, alimentación, música y baile

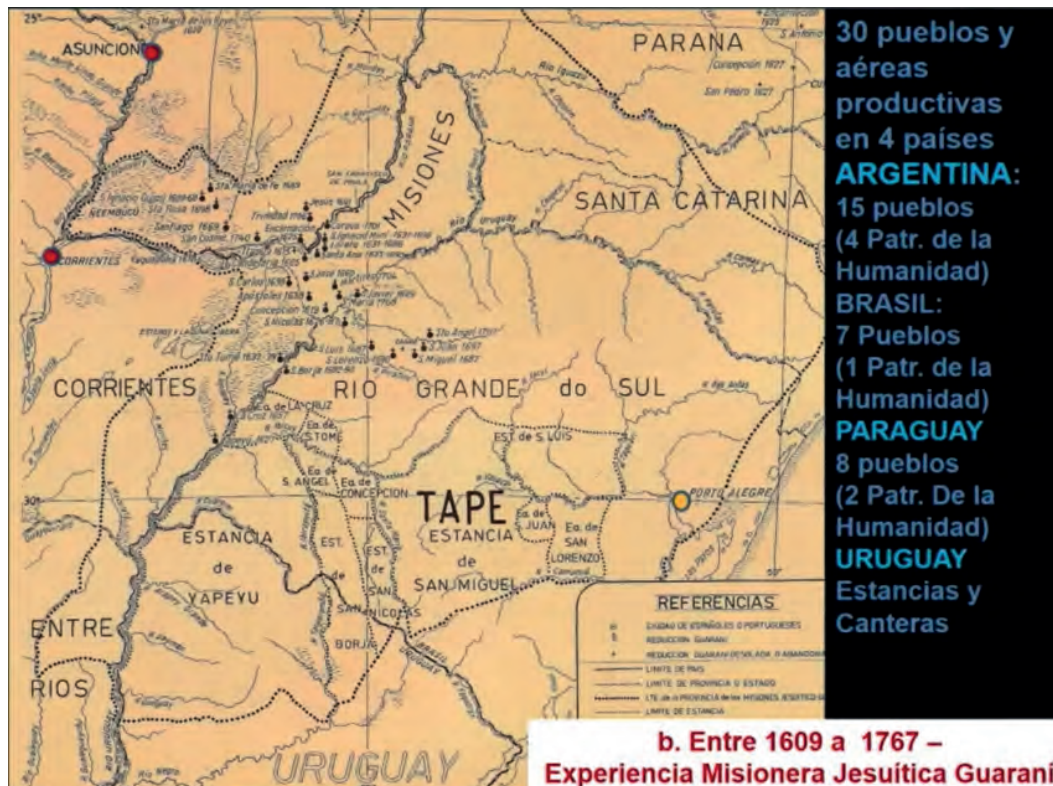


Elaboração da autora.

- 2) Entre 1609 e 1767, a primeira experiência missionária jesuítica guarani está relacionada com a formação das trinta cidades da região, precisamente na época em que o rio Uruguai seria chamado “rio dos jesuítas”, pelo papel de ligação que exercia entre todas as trinta aldeias missionárias, com forte característica da cultura guarani em termos de linguagem, comida, música ou dança (figura 44). Essa ocupação dos povos antigos no entorno do rio propiciou, de certa forma, uma proteção contra o avanço das culturas portuguesa e espanhola de ambos os lados. Os trinta povoados tinham centros produtivos nas fazendas de gado, capelas e cultivos de ervas no mesmo território dos quatro países do Mercosul (figura 45).

FIGURA 44

Experiencia Misionera Jesuitica Guarani



Elaboração da autora.

FIGURA 45
Centros productivos de las treinta misiones



Elaboração da autora.

- 3) Entre 1810 a 1867, uma terceira ocupação é verificada nas missões jesuíticas por uma população que é denominada de crioula, com um novo sincretismo entre guaranis e espanhóis. Nesse contexto, a professora pergunta: "¿Qué sentido no vayan a tener para las áreas rurales de la región, la creación de una cultura como es la del gaucho, en las áreas rurales de plantación y creación ganadera de los cuatro países?" (figura 46).

FIGURA 46

El criollo: sincretismo entre guaraní y el español que dio origen al gaucho



Elaboração da autora.

- 4) O período 1850-1945 é marcado pela definição dos limites fronteiriços dos Estados-nação, sendo assimilada, praticamente para os quatro países, uma colonização agrária com população europeia, asiática, árabe (em sua maioria sírios e libaneses) e judeus (figura 47). Alguns povoados jesuítas guarani foram, dessa forma, refundados com a população europeia e, mais vez, estabelecem-se novos elementos culturais como bagagem para essas comunidades transplantadas para o território dos quatro países da região fronteiriça do Mercosul.

FIGURA 47

Colonización agraria con población europea y asiática, como también árabes (en su mayoría sirios y libaneses) y judíos



Elaboração da autora.

Com essa síntese, Angela Sánchez declara ser importante visualizar a valorização da cultura do patrimônio material e imaterial comum entre os países como “factor de desarrollo y promoción de las ciudades, localidades y área rural de la zona de frontera; como elemento de cohesión social, en el fortalecimiento de la propia identidad y en el reconocimiento de la diversidad, con inclusión social y de promoción, que de impulso a la actividad económica”.

A partir dessa afirmação, destaca o papel que a rede de universidades possuía em relação à integração fronteiriça, lamentando a sua extinção no formato desenvolvido entre 2004 e 2015. Hoje, as atividades entre as universidades são mantidas através do Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (Zicosur) mantida em área englobada por três países (Uruguai não está presente) e com programas diferentes dos existentes antes e que atualmente são definidos pelo conselho de reitores. Dessa forma, o interesse recai atualmente na conservação dos programas que foram continuados em função das prioridades da instituição e do desenvolvimento local em termos de assistência técnica e convênios. Para isso, a professora indica que, no novo formato, as universidades precisam instituir a forma como elas devem trabalhar na região fronteiriça de modo a abranger uma visão escalar que

contemple uma abordagem “de abajo para arriba a la vez de arriba para abajo, no solamente en un único sentido”.

Para finalizar, expõe o desenvolvimento do projeto de criação de um Atlas cultural do território fronteiriço dos países do Mercosul, contemplando aspectos culturais, materiais, imateriais e biodemográficos no contexto da diversidade sociocultural atual. Qual seja, das fronteiras culturais, multiculturais e interculturalidades, reconhecendo os recortes de uma memória compartilhada de diferentes realidades e recuperando a complexidade dos grupos socioculturais para que se garanta a expectativa de serem compreendidos.

3.6 Seguridade fronteiriça para a integração

Pilar Callizo²⁹

3.6.1 Fórum Econômico e Social do Mercosul

Pilar Callizo apresenta-se como coordenadora do Fórum Econômico e Social do Mercosul e explica que ele é um órgão consultivo e representativo, criado em 1994 pelo protocolo de Ouro Preto e ligado ao GMC. É produto das demandas da sociedade civil organizada para participar do processo de integração regional na criação de cenários em que a dimensão socioeconômica do bloco representasse os interesses de todos os cidadãos. Destaca como a função mais importante do fórum o papel de se pronunciar, no âmbito de sua competência, com recomendações ao GMC, seja de iniciativa própria ou formuladas a partir de consultas à sociedade civil. Dessa forma, cooperam ativamente na promoção do progresso econômico e social do Mercosul, visando à criação de um mercado comum e a coesão política e social.

3.6.2 A escolha do tema da segurança

A painelistas inicia por explicar que a escolha da temática da segurança para apresentação no seminário parte da ideia de que, a despeito da clara importância de todos os temas tratados ao longo do seminário para o desenvolvimento da população e da região fronteiriça, a segurança é fundamental, na medida em que a fronteira representa o limite para a atuação soberana de um país. Inicia por explicar, assim, que, como tal, é utilizada como ponto de registro e controle de bens e pessoas em trânsito internacional, separa duas situações entre diferentes países e sujeitas a possíveis tratamentos diferenciados e ajustadas à sua respectiva realidade nacional. As fronteiras (como limite), portanto, são necessárias e indispensáveis para o desenvolvimento na medida em que retratam a oferta e demanda que origina um tráfego internacional de passageiros e mercadorias, resultando na relação de produção, comercialização e consumo por meio de uma cadeia logística que é fonte de riqueza e desenvolvimento para os países envolvidos.

Dito isso, aponta que, para se falar nas origens da integração fronteiriça, recorre-se geralmente à experiência considerada bem-sucedida da comunidade europeia e o seu Tribunal Supranacional. Argumenta que o sucesso do modelo institucional europeu se deve à concepção filosófica baseada no indivíduo, com a justiça baseada nos direitos dos homens e das mulheres. Sendo assim, “si los crímenes que alcanzan son solo políticos o comerciales, los resultados serán limitados pues responden a fenómenos coyunturales”.

29. Coordenadora nacional do Fórum Consultivo Econômico e Social do Paraguai; presidente do Fórum das Mulheres do Mercosul (Paraguai); vice-presidente do Tribunal de Ética contra a Impunidade; e membro da Rede Latino-Americana e do Caribe pela democracia.

A panelista relata que os povos originais da América sustentam que há muito tempo as etnias exerciam práticas de contribuição ou colaboração diante de perigos que os afetavam, como fenômenos climáticos e doenças; ou que eram usadas na defesa territorial, quando poderosos impérios tentavam subjugar outros de menor importância, como no período das conquistas. Desse modo, os processos de integração e ideários na América tiveram luzes e sombras, e, em muitos casos, vida curta. Acredita que a tentativa de integrar Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai ao Mercosul consiste numa das mais duradouras, muito embora não se possa considerá-la como bem-sucedida em termos de integração. Em sua opinião, ainda, “no vale la pena buscar las causas, ya que esa materia ha sido objeto del muchísimo análisis por parte de expertos autónomos, consultores internacionales y políticos. Elaboraron informes, dictámenes y diagnósticos de los más diversos, que, igualmente fueron inactivados”.

Observa que o Mercosul consiste em um processo de integração regional instituído entre países que fazem fronteira entre si, e, como tal, é aberto e dinâmico na promoção de um espaço comum que gere oportunidades comerciais e de investimento por meio da integração competitiva das economias nacionais no mercado internacional. Destaca que uma das vantagens mais proeminentes entre esses países se constitui no fato de que seus territórios compartilham fronteiras fluviais ou secas. Menciona o exemplo da fronteira do Paraguai com o Brasil, cujos limites foram estabelecidos pelo tratado de Cotegipe, de 9 de janeiro de 1872, e pelo tratado complementar, de 21 de maio de 1872, assinados por Ibarra e Mangabeira. Essa fronteira possui uma extensão de 929 km de limite fluvial e 438 km de fronteira seca, totalizando 1.367 km em toda a sua extensão. Nessas fronteiras observam-se exemplos de uma união clara de territórios, comércio, cidades, cidadãos e sociedade.

A expositora aponta que, contudo, “el Mercosur con todo su enorme potencial si reduce, al momento, de ser un convenio aduanero para regular asuntos concernientes al tráfico de mercadería. Poco se ha hecho de las personas a la ciudadanía, principalmente a las que habitan la zona fronteriza. Ese el verdadero centro de integración, en este campo es muy poco el desarrollo experimentado en el tratado de Asunción. Es por ello por lo que uno de los temas más sensible, preocupante e importante en el citado mercado es la seguridad fronteriza”.

Nesse momento, a panelista elucida, finalmente, as razões que a levaram a tratar do tema da segurança. Explicita que a integração dos povos é de extrema importância para o crescimento, o desenvolvimento e a sustentabilidade do mercado e da economia. Aponta, contudo, que, para que as ações de integração sejam duradouras, faz-se necessário que os governos proporcionem aos cidadãos estabilidade, confiança e garantia de proteção de sua segurança pessoal, familiar e empresarial. “Deberá considerar al refuerzo de la seguridad de la frontera como una herramienta fundamental para contribuir al debilitamiento del tráfico de narcóticos, armas, dinero y seres humanos, tráfico de personas, así como del contrabando en grande escala, la delincuencia organizada de los grupos terroristas que refuerzan otra situación de la inseguridad, desintegrando las sociedades en que actúan en el mundo, especialmente en los países que conforman el Mercosur”, afirma Pilar Callizo.

3.6.3 Aspectos importantes para a promoção da segurança na fronteira

A expositora afirma que a restauração da segurança na fronteira se constitui em questão que deve ser tratada, fundamentalmente, como política regional de segurança, permitindo melhorar as condições gerais no interior dos países. Ressalta, contudo, a complexidade

envolvida em analisar, refletir e lidar com zonas específicas do Mercosul, que requerem que diferentes propostas e ideias sejam consolidadas, perpassando um extenso quadro institucional fronteiriço.

Avalia que acordos assinados entre países-membros do Mercosul em relação ao fluxo migratório e à segurança das fronteiras necessitam considerar aspectos para a melhoria da integração, facilitando a passagem dos migrantes, garantindo e fortalecendo medidas de segurança para essas pessoas. Desse modo, expõe a necessidade permanente da implementação de melhores práticas em segurança e controle de fronteiras, as quais não podem ser objetos de improvisação de nenhum país, pois “las actuaciones en el control de fronteras, se vuelven más necesarias, cuanto mayor es la brecha socioeconómica, y menor la interrelación entre las administraciones de ambos los lados de la frontera”. A pesquisadora relaciona essa necessidade à possibilidade de antecipação às ações e acordos que se tornam urgentes e emergenciais em circunstâncias como a vivenciada em razão da pandemia ou de outras crises sociais.

Indica que os regulamentos para a execução devem ser escolhidos em comum acordo com o Estado vizinho por meio de instrumentos internacionais destinados a esse fim, como convenções internacionais, acordos, atos e protocolos, e afirma: “El desarrollo requiere de seguridad y la seguridad requiere el desarrollo.” Na insuficiência da capacidade individual dos estados em alcançar o desenvolvimento, a segurança, a justiça e a boa governança ao seu cidadão, torna-se necessário o trabalho coordenado ao nível do mercado regional de fronteiras e até mesmo global.

A expositora considera ainda que, no âmbito da Resolução GMC nº 59/15, que cria o SGT- 18 de Integração Fronteiriça, a questão da segurança não é nominada entre as suas funções, mas que, pelo exposto, encaixa-se entre aquelas destinadas a “outras” na resolução, uma vez que se volta à promoção da integração entre comunidades fronteiriças. Dessa forma, destaca a importância da questão da segurança na área da fronteira na medida em que são lugares tradicionalmente utilizados para crimes transnacionais, com crescimento exponencial em todas as suas variantes: tráfico humano, sequestros ou tráfico de drogas.

Menciona, por fim, que o tema da segurança se encontra na Decisão nº 13/19, a partir da qual o Conselho do Mercado Comum (CMC) aprova o ALFV e, ao mesmo tempo, recomenda aos estados a assinatura desse tema. Contudo, esclarece que tal recomendação não necessita ser incorporada ao seu sistema jurídico, uma vez que a discriminação positiva da qual trata o acordo – de modo a distinguir direitos importantes que facilitem a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e promovam a sua integração – torna implícito que tal diversidade temática só pode ser alcançada com sucesso benéfico na medida em que é possível harmonizar e coordenar políticas voltadas à segurança física e jurídica das pessoas. Dessa forma, de acordo com a painelist, “las autoridades de las localidades fronterizas vinculadas deberán impulsar acciones conjuntas para la prevención y combate contra el tráfico ilícito, la restitución de bienes culturales transferidos, apropiados, aportados o importados ilícitamente, en el marco de la suscripción de convenios bilaterales”.

Finalmente, reafirma ser essencial que as autoridades das cidades fronteiriças desenvolvam uma política de integração regional focada na segurança das pessoas, apostando num sistema eficiente de resolução de controvérsias para o Mercosul.

3.6.4 Debate do painel 3

Ao final das apresentações, o moderador teceu alguns comentários sobre o conteúdo tratado no painel, seguido de decisões e orientações acerca das questões postadas no *chat* para os painelistas. Em razão do adiantado da hora, estipulou-se atender somente a uma pergunta da lista:

Questão 11

- “Haveria estudos sobre eventuais impactos positivos do roteiro Caminho dos jesuítas sobre hotelaria, infraestrutura, logística e de emprego e renda?”

Juliana Bettini (representante do BID no Brasil)

A cooperação técnica abarcou somente a parte de *marketing* e imagens, e não há apoio para infraestrutura e logística. Já os impactos na geração de renda e emprego até se consegue medir. Porém, os desafios que se encontram nas bases ainda são pré-pandemia, e isso desvirtua os dados.

SESSÃO DE CONCLUSÃO E ENCERRAMENTO

A sessão de encerramento foi realizada com a participação do conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, organizador do evento, na qualidade de coordenador nacional brasileiro do SGT-18. As palavras finais foram proferidas pelo diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea, Nilo Saccaro.

Conselheiro Eduardo Ferreira (coordenador nacional brasileiro do SGT-18)

Eu gostaria, em primeiro lugar, de agradecer muito a todos que colaboraram na concretização desse seminário. Agradeço aqui à nossa chefia, o embaixador Pedro Miguel da Costa e Silva, na condição de secretário de negociações bilaterais e regionais nas Américas e coordenador nacional do Brasil no Mercosul, no GMC. E, também, ao embaixador Michel Aslanian Neto, diretor do departamento de Mercosul, que teve a gentileza de participar da nossa sessão de abertura, hoje de manhã.

Agradeço muito ao Ipea, grande parceiro nesse projeto do seminário, em especial na figura do diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea, Nilo Saccaro, que está aqui conosco agora nessa sessão de encerramento. O Ipea foi absolutamente fundamental para a concretização desse projeto do SGT-18. Agradeço muito também, claro, ao diretor-adjunto Bolívar Pêgo e a toda a sua equipe, cuja colaboração foi realmente fundamental para que nós conseguíssemos realizar esse seminário.

Agradeço também à Funag, à embaixadora Márcia Loureiro, presidente da Funag, que também gentilmente participou hoje da nossa sessão de abertura. Ao ministro Almir Nascimento, que participou como moderador do nosso primeiro painel, e ao conselheiro Flávio Sapha, que nos ajudou em toda a organização e concretização do seminário também. E a toda a equipe da Funag e do IPRI, que tiveram uma colaboração decisiva na concretização do seminário, inclusive na cessão das instalações aqui na fundação, para que nós pudéssemos fazer daqui a nossa participação.

Também quero aproveitar esse espaço para agradecer aos demais coordenadores nacionais do SGT-18 do Mercosul – Integração Fronteiriça, nas figuras, primeiro, aqui presente, do doutor Carlos Hugo Centurión, que nos ajudou muito também na concretização e na seleção dos expositores paraguaios. Ao ministro Gabriel Servetto, coordenador nacional da Argentina, e ao secretário Maurício Rompani, também coordenador nacional do SGT-18 pelo Uruguai. Agradeço a todos também, aos colegas da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, pelo mesmo motivo, pelo apoio na divulgação e pela seleção dos expositores dos seus respectivos países. E amanhã, recordando, nós temos o nosso encontro semestral, a nossa reunião do SGT-18.

É difícil resumir um dia tão longo e tão intenso. Nós tivemos um seminário que tratou de questões bastante diversas nos três painéis. O primeiro painel, focado no Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas, que é o principal acordo que temos no Mercosul, e também o principal resultado, entendo eu, do trabalho do SGT-18.

No segundo painel, discorremos sobre um assunto absolutamente incontornável hoje, que é a questão da pandemia e seus impactos na fronteira. Tivemos exposições bastante interessantes, instigantes e diversas com representantes de todos os Estados-partes. Foi um painel bastante rico e interessante, avaliando não somente os impactos, mas, de maneira prospectiva, o que podemos ou devemos fazer daqui por diante.

E o painel 3 foi esse rico intercâmbio sobre aspectos específicos da integração, atravessando áreas importantes, como a cultura, o turismo, o planejamento urbano conjunto. Observamos, também, projetos bem-sucedidos, como nos apresentou o colega Berté de Dionísio Cerqueira, e o projeto do Caminho dos jesuítas, realmente muito auspicioso. Também destaco a visão da coordenadora nacional do Fórum Consultivo Econômico e Social do Paraguai, que nos deu um panorama bastante interessante, ressaltando inclusive a importância desse foro. A professora Angela Sánchez, da Argentina, trazendo a sua formação sobre a integração cultural e a integração também na área acadêmica, muito importante. E o professor Júlio Moreira, da Unila, versando sobre a longa experiência no estudo da integração com foco na tríplice fronteira.

Três painéis muito importantes, visões muito abrangentes de pontos de vista muito interessantes e diversos, com uma forte participação da academia, em um ambiente de diálogo franco. Realmente, algo que nos deixa muito animados a continuar justamente esse exercício. É algo que eu auguro aqui da nossa posição do Itamaraty, que esse exercício possa continuar no âmbito do nosso SGT-18. E, com essas palavras, eu agradeço novamente a todos os expositores, à audiência, aos participantes que estiveram conosco nessa longa jornada. E, dito isso, passo a palavra agora para as considerações finais desse seminário, a cargo do diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea, Nilo Saccaro.

Nilo Saccaro (diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea)

Primeiro, boa noite a todos. Sou Nilo Saccaro, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e atual diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea, da qual faz parte o pesquisador Bolívar Pêgo, que foi coordenador desse evento por parte do Ipea. Representando o Ipea, gostaria de agradecer a todos. Agradecer principalmente o convite feito ao nosso instituto pelo conselheiro Eduardo Ferreira para que fôssemos parceiros na organização desse importante seminário, que teve o objetivo de promover o diálogo e disseminar informações entre representantes do governo e da sociedade civil organizada do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, sobre estratégias de integração e desenvolvimento socioeconômico das regiões fronteiriças.

O Ipea tem uma longa tradição na participação e, especialmente, na organização de eventos voltados para a discussão de temas relevantes ao desenvolvimento sul-americano, em geral, e ao desenvolvimento regional, em particular. Seja em relação às regiões dentro do país ou em regiões dentro do continente. E, nesse contexto, a discussão da fronteira brasileira tem-se mostrado cada vez mais relevante, dada a sua significativa extensão. Quase 17 mil km, envolvendo dez países, sua elevada diversidade e a imensa complexidade que isso traz.

Tenho a certeza de que o seminário, como uma importante atividade da nossa presidência do Mercosul, atingiu seus objetivos. Vale destacar aqui a discussão de estratégias de integração e desenvolvimento socioeconômico em regiões fronteiriças, abordando temas como mecanismos de integração e o ALFV. Além dos impactos e estratégias para o enfrentamento da covid-19 e, também, as estratégias de integração setorial em áreas como planejamento urbano, turismo, entre outras.

Todas essas ações contribuem para a superação dos desequilíbrios regionais em relação ao desenvolvimento econômico e social. Contribuem, também, para uma maior oferta de serviços públicos compatíveis com a realidade local e para a livre circulação dos fronteiriços. Quanto à pandemia, na região de fronteira, foram ressaltadas aqui a necessidade de efetivar a integração de recursos humanos e o uso das tecnologias disponíveis de saúde. Além disso, a importância da otimização de infraestrutura e da cooperação mútua entre os municípios fronteiriços e, também, a necessidade de aprimoramento constante das medidas de biossegurança e protocolos a serem seguidos em situações emergenciais nas fronteiras.

Sem me alongar mais, porque já avançamos muito na noite devido às discussões interessantes que ocorreram aqui, eu só queria agradecer a todos novamente. Ao Bolívar Pêgo, nosso pesquisador, por toda a dedicação ao projeto Fronteiras aqui do Ipea e a esse evento. Agradeço também à equipe técnica da Ascom do Ipea, que, mesmo tendo um problema na plataforma que utilizamos, nessa semana, eles conseguiram contornar e foram fundamentais para hospedar o seminário. Agradeço muito a todos os pesquisadores, técnicos e autoridades que nos proporcionaram as excelentes apresentações e discussões de hoje. Ao Ministério das Relações Exteriores, especificamente o SGT-18 sobre a Integração Fronteiriça do Mercosul. À Funag e a todos que nos acompanharam *online* no canal do Ipea.

Por fim, desejo que o conhecimento e debate público continuem a ser disseminados na sociedade e desejo uma ótima noite a todos.

REFERÊNCIAS

CENTURIÓN, C. H. **Projeto de cooperação**: o Mercosul dialoga com suas fronteiras. Trabalho apresentado no Seminário Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul (*online*), 2021.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Infografía. **Certificado covid digital de la UE**. 7 feb. 2022. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-digital-covid-certificate/>>. Acesso em: 6 mai. 2022.

COWEN, D.; SMITH, N. After Geopolitics? From the geopolitical social to geoeconomics. **Antípode**, v. 41, n. 1, p. 22-48, 2009.

EGLER, C. Nodalidade e rede de cidades na América do Sul. **Confins**: Revista Franco-brasileira de Geografia, n. 16, 2012. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/7878>>.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **MonitoraCovid-19**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3sp5xmD>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas - MERCOSUL/GMC/DEC, nº 13/2019**. Montevídeu: Mercosul, 2019. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/3830>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MOREIRA, J da S. **Realidade sociocultural da tríplice-fronteira Brasil**. Trabalho apresentado no Seminário Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul (*online*), 2021.

MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomeraciones urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2203).

PÊGO, B. **Mecanismos de integração e Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV) no Mercosul**: potencialidades e desenvolvimento fronteiriços. Trabalho apresentado no Seminário Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul (*online*), 2021.

PÊGO, B. *et al.* **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180622_frenteiras_do_brasil_volume3.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

PERSISTE el cruce ilegal de personas y mercaderías. **ABC**, 27 maio 2020. Disponível em: <<https://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/2020/05/27/persiste-el-cruce-ilegal-de-personas-y-mercaderias/>>. Acesso em: 6 maio 2022.

SADECK, B.; FROIO, L. R.; MEDEIROS, M. DE A. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 8, n. 2, p. 139-151, 12 dez. 2016.

SINGER, M. **AIDS and the health crisis of the U.S. urban poor**: the perspective of critical medical anthropology. *Social Science and Medicine*, v. 39, p. 931-948, 1994.

URUGUAI. Ministerio de Salud Pública del Uruguay. **Proyecto covid-19 miradas territoriales**. Montevídeu: MSP, 2020.

VIOLENTO tiroteo entre gendarmes y “bagayeros” que intentaban ingresar al país por la frontera con Paraguay. **Radio Mitre**, 4 jun. 2021. Disponível em: <<https://radiomitre.cienradios.com/violento-tiroteo-entre-gendarmes-y-bagayeros-que-intentaban-ingresar-al-pais-por-la-frontera-con-paraguay/>>. Acesso em: 06 mai 2022.

ANEXO A

Programação do Seminário Internacional Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul

FIGURA A.1

Capa da programação do Seminário Internacional Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Fundação Alexandre de Gusmão (Funag).
Elaboração: Ipea.

FIGURA A.2

Programação do Seminário Internacional Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul (manhã)

SEMINÁRIO ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL
 Subgrupo de Trabalho nº 18: "Integração Fronteiriça" (SGT-18) do Mercosul
 19 de outubro de 2021

9h às 9h40 – Sessão de abertura

Moderador: Eduardo Pereira e Ferreira (Brasil), coordenador nacional brasileiro do SGT-18

- **Embaixadora Márcia Loureiro (Brasil)**, presidente da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG)
- **Embaixador Michel Arslanian**, diretor do Departamento de Mercosul e Integração Regional do Ministério das Relações Exteriores do Brasil
- **Bolívar Pêgo**, diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea

9h40 às 12h30 – Painel 1: O Mercosul e as Regiões de Fronteira: Perspectivas de Implementação do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV)

Moderador: Ministro Almir Lima Nascimento (Brasil), diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI/FUNAG)

- **Visão Geral do Acordo**
- Eduardo Pereira e Ferreira (Brasil), coordenador nacional brasileiro do SGT-18 (MRE/Brasil)
- **Mecanismos de Integração e Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV) no Mercosul: Potencialidades e Desenvolvimento Fronteiriços**
- Bolívar Pêgo (Brasil), diretor-adjunto da Dirur/Ipea
- **Visão acadêmica e local sobre a integração fronteiriça**
- Eric Gustavo Cardin (Brasil), professor na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
- **"Projeto de Cooperação 'O Mercosul dialoga com suas fronteiras' – projeções e perspectivas"**
- Carlos Hugo Centurión (Paraguai), chefe para assuntos com a sociedade civil – Direção de Integração Econômica
- **Debates (com participação do público)**

12h30 às 13h30 – Intervalo





ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada




30 ANOS DE
RELACIONAMENTO
COM O MERCOSUL



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO



MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Fonte: MRE, Ipea e Funag.
 Elaboração: Ipea.

FIGURA A.3

Programação do Seminário Internacional Estratégias de Integração Fronteiriça no Mercosul (tarde)

13h30 às 16h30 – Painel 2: Impactos e Estratégias de Enfrentamento da Covid-19 nas Fronteira Sul

Moderador: Eduardo Pereira e Ferreira (Brasil), coordenador nacional brasileiro do SGT-18

- **Influência da pandemia na fronteira do Uruguai**
- Karina Rando (Uruguai), diretora-geral de Coordenação do Ministério de Saúde Pública do Uruguai
- **A pandemia e seu impacto na região fronteiriça brasileira do Mercosul**
- Bolívar Pêgo (Brasil), diretor-adjunto da Dirur/Ipea
- **A integração desde a fronteira: visão geoeconômica**
- Cláudio Egler (Brasil), professor colaborador da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
- **Políticas integradoras e protocolos sanitários em fronteiras terrestres: o desafio de uma nova normalidade**
- Dr. Gustavo Emilio Giusiano (Argentina), professor de Microbiologia e Imunologia da Faculdade de Medicina da Universidade Nacional do Nordeste da Argentina
- **O que nós aprendemos com a experiência da pandemia da Covid-19?**
- Juan Carlos Coronel (Paraguai), chefe do Departamento de Saúde em Fronteiras
- **15h20 às 16h - Debates (com participação do público)**

16h30 às 18h30 – Painel 3: Estratégias de Integração em Setores Específicos: Cultura, Turismo, Planejamento Urbano (a integração desde a fronteira: visões locais)

Moderador: Bolívar Pêgo (Brasil), diretor-adjunto da Dirur/Ipea

- **O Consórcio da Tríplice Fronteira e Seus Impactos Locais**
- Flávio Berté (Brasil), coordenador-adjunto do Núcleo de Fronteira de Santa Catarina (NFSC)
- **Realidade Sociocultural da Tríplice Fronteira Brasil**
- Júlio da Silveira Moreira (Brasil), professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
- **Projeto Caminho dos Jesuítas - Brasil**
- Juliana Bettini (Brasil), especialista em turismo no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
- Fabiana Melo de Oliveira (Brasil), coordenadora de Posicionamento de Produtos Turísticos do Ministério do Turismo (MTur)
- **A Integração das Comunidades Fronteiriças a Partir do Patrimônio Histórico Cultural Comum e seu Potencial de Desenvolvimento**
- Angela Sánchez Negrette (Argentina), professora/doutora em Arquitetura, especialista em Conservação do Patrimônio Arquitetônico da Universidad Nacional del Nordeste na Argentina
- **Seguridade fronteiriça para a integração**
- Dra. Pilar Callizo (Paraguai), coordenadora do Fórum Consultivo Econômico e Social
- **Debates (com participação do público)**

18h30 às 18h45 - Conclusão e encerramento

- Eduardo Pereira e Ferreira (Brasil), coordenador Nacional Brasileiro do SGT-18
- Nilo Saccaro (Brasil), diretor da Dirur/Ipea



ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada




30
MERCOSUL



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO



MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Fonte: MRE, Ipea e Funag.
Elaboração: Ipea.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Angela Sánchez Negrette

Professora doutora de arquitetura pela Universidade Nacional do Nordeste. Mestre em epistemologia da pesquisa científica e especialista em conservação do patrimônio arquitetônico. Possui especialização em restauração e conservação em patrimônio arquitetônico urbano pela Universidade Nacional do Nordeste. Atua como assessora de obras de restauração da nação e províncias de Corrientes, Misiones, Chaco e municípios da região, tanto em arquitetura histórica como para povoados em áreas históricas.

Bolívar Pêgo

Economista, pesquisador do Ipea desde 1980. Ocupa atualmente os cargos de diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e de coordenador da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública. Atua nas áreas de pesquisa sobre infraestrutura econômica, energia e transportes, finanças públicas, desenvolvimento urbano e regional e integração sul-americana. Atua, também, no assessoramento técnico da discussão fronteiriça junto ao SGT-18 do Mercado Comum do Sul (Mercosul), coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), e no apoio técnico ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Carlos Hugo Centurión

Bacharel em ciências e letras pela Faculdade de Direito e pela Universidad Nacional de Assunción. Advogado e mestre em direito civil e comercial pela Universidad Nacional de Assunción e chefe de relações com a sociedade civil da Diretoria de Integração Econômica do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai. É responsável pelos contatos com atores e setores da sociedade civil organizada sobre temas da agenda Mercosul e especializado em sistema de solução de controvérsias Mercosul.

Cláudio Egler

Professor aposentado e colaborador voluntário da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Geógrafo pela mesma universidade e mestre em ciências em planejamento urbano e regional pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE/UFRJ). Doutor em economia pela Universidade de Campinas (Unicamp). Pós-doutorado pelo Centro de Estudios Avanzados da Universidad de Buenos Aires (UBA). Atualmente, é bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pesquisador sênior no Ipea. Possui livros e artigos publicados sobre geoeconomia, desenvolvimento regional e gestão do território com foco na América do Sul.

Eduardo Pereira e Ferreira

Egresso do Instituto Rio Branco, academia de formação da carreira diplomática. Serviu na delegação do Brasil junto à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e ao Mercosul. Esteve na missão do Brasil junto à União Europeia, onde foi chefe do setor de agricultura. Serviu na embaixada do Brasil em Lima, chefiando o setor de promoção comercial. Foi subchefe em Brasília da Divisão de América Meridional I e atualmente é chefe da Divisão de Argentina, Uruguai e Chile.

Eric Gustavo Cardin

Doutor em ciências sociais pela Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Professor coordenador do Grupo de Pesquisa Fronteiras, Estado e Relações Sociais e do Laboratório de Pesquisa em Fronteiras, Estado e Relações Sociais (LabPro) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).

Fabiana Melo de Oliveira

Graduada em turismo e pós-graduanda em marketing e em mídias sociais. Atua no Ministério do Turismo (MTur) desde 2008, onde é coordenadora de posicionamento de produtos. É o ponto focal do MTur no projeto de cooperação internacional Caminho dos jesuítas.

Flávio Berté

Doutorando em ciências da educação pela Universidade Nacional de La Plata (Argentina). Exerceu funções de secretário municipal de educação, gerente regional de educação, secretário de estado de desenvolvimento regional de Dionísio Cerqueira. Exerceu mandatos eletivos de vereador, presidente da Câmara Municipal, vice-prefeito por dois mandatos (2009-2016) em Dionísio Cerqueira. Atuou como secretário executivo do Consórcio Intermunicipal da Fronteira e atua no apoio a políticas do Núcleo Estadual da Faixa de Fronteira como coordenador adjunto.

Gustavo Emílio Giusiano

Pós-doutorado em ciência e tecnologia pela Universidade de Pavia (Itália). Doutorado pela Faculdade de Medicina da Universidade de Buenos Aires. Especialização em micologia médica pela Universidade Nacional do México. Atualmente, é professor titular e pesquisador do Instituto de Medicina Regional da Universidade Nacional do Nordeste da Argentina e ocupa cargo de chefe do Departamento de Micologia. Também é professor adjunto da cátedra de microbiologia, parasitologia e imunologia do curso de medicina da Faculdade de Medicina da Universidade Nacional do Nordeste da Argentina e pesquisador independente do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas na Argentina e presidente da Associação Argentina de Microbiologia.

Juan Carlos Coronel

Chefe do Departamento de Saúde de Fronteiras do Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social do Paraguai, coordenador técnico, pelo Paraguai, da reunião de ministros da saúde do Mercosul e coordenador técnico do Paraguai para a área de saúde do Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul). Formado em contabilidade pública pela Universidade Nacional de Assunção. Especialista em saúde pública e em gestão de saúde pública pelo Instituto Nacional de Saúde do Paraguai. Pós-graduação em elaboração e avaliação de projetos sociais pelo Instituto Nacional de Saúde do Paraguai. Líder em saúde internacional pela Organização Panamericana de Saúde (OPAS).

Juliana Bettini

Graduação em turismo pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista na área de pesquisa e mercado. Mestrado em planejamento e gestão de destinos pela Universidade de Alicante (Espanha). Especialista em turismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Atua na representação do BID no Brasil, desde 2015, liderando a carteira financiada pelo

banco no setor de turismo no país. Atua em outros projetos na América Latina e Caribe. Com quinze anos na área de turismo, dedicou grande parte da carreira no planejamento e estratégias de destinos, negócios turísticos e a estudos de mercados setoriais.

Júlio da Silveira Moreira

Graduado em direito. Mestre em direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento. Doutor em Sociologia. Professor doutor da Universidade Federal de Integração Latino Americana (Unila) nas áreas de sociologia e fundamentos de América Latina. Atua na pesquisa e extensão nas áreas de migrações internacionais, direito internacional, direitos humanos, estudos de fronteira e agroecologia. É membro do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos da Unila e atualmente coordena o Programa de Extensão Territórios Culturais, Memória e Patrimônio no Oeste do Paraná.

Karina Rando

Graduação em medicina, com especialização em anesthesiologia. Possui formação na área de gestão pública com mestrado em saúde pública pela London School of Tropical Medicine. Destaca-se como anesthesiologista em cirurgias de alta complexidade, sendo uma das fundadoras do programa nacional de transplante hepático do Uruguai. Possui experiência acadêmica de dezessete anos de docência na Universidade da República do Uruguai e mais de quarenta publicações em revistas especializadas. Atualmente é diretora geral de coordenação do Ministério de Saúde Pública do Uruguai e responsável pela articulação entre os atores do sistema de saúde do país.

Pilar Callizo

Coordenadora nacional do Fórum Consultivo Econômico e Social do Paraguai. Advogada e mestre em política e gestão pública e política global. Pós-graduação em direito do trabalho e ciência política, transparência, prestação de contas e combate à corrupção, direitos humanos, liderança e governança. Professora universitária, árbitra e mediadora. Colaborou e trabalhou na elaboração de diversas propostas de leis que foram promulgadas e estão em vigor no Paraguai. É presidente do Fórum das Mulheres do Mercosul do Paraguai e vice-presidente do Tribunal de Ética contra a impunidade. Membro da rede latino-americana e do Caribe para a democracia.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

Capa

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES
EXTERIORES

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO