

# BRASIL E MERCOSUL: INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA

Brazil and Mercosur: Border Cooperation Initiatives

Brasil y el Mercosur: Iniciativas de Cooperación Fronteriza

Camilo Pereira Carneiro Filho<sup>i</sup>

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Brasil*

Bruno de Oliveira Lemos<sup>ii</sup>

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Brasil*

## RESUMO

O presente artigo visa a apresentar algumas iniciativas de integração fronteiriça do Brasil com seus vizinhos do MERCOSUL. Primeiramente, são analisadas as transformações recentes nas funções das fronteiras, que passam a constituir um espaço de comunicação e de troca, principalmente no que se refere aos territórios abrangidos por processos de integração supranacional. Também são destacadas as dificuldades de implementação de projetos de coesão territorial no MERCOSUL devido aos entraves no desenvolvimento do bloco, o que conduz a tratativas bilaterais. Posteriormente, são apresentadas políticas de cooperação com o Uruguai, canalizadas na Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimentos Fronteiriço entre os dois países, e com a Argentina, entre as quais se destaca o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Também são destacados o programa Sis Fronteiras, do Ministério da Saúde do Brasil, e ações de cooperação nas áreas de infraestrutura de transportes e energética. O artigo conclui que as iniciativas de cooperação fronteiriça de maior destaque no MERCOSUL são bilaterais, ao contrário do que ocorre na União Europeia. A multilateralização de iniciativas de integração fronteiriça dependerá do aprofundamento da integração do MERCOSUL nos próximos anos.

**Palavras-chave:** cooperação fronteiriça, MERCOSUL, integração, Brasil.

## ABSTRACT

This paper aims to present some initiatives of border integration between Brazil and its MERCOSUR neighbors. First, we analyze the recent changes in the functions of borders, which presently constitute a space for exchange and communication touched by processes of supranational integration. In a second moment we expose the difficulties in implementing projects of territorial cohesion in MERCOSUR due to obstacles in the development of the block, which leads to bilateral negotiations. In a third moment, we expose the political cooperation between Uruguay and Brazil carried by the New Agenda for Cooperation and Border development. In a fourth moment we expose the cooperation between Brazil and Argentina, by the accord about twin towns at the border. Finishing we present the SIS Fronteira, a program of the Ministry of Health of Brazil and cooperation accords in areas as transport and energy. The article concludes that initiatives of cross-border cooperation with higher prominence in MERCOSUR are bilateral ones, unlike what occurs in European Union. The multilateralizing of border integration initiatives will depend on further integration of MERCOSUR in the next years.

**Keywords:** border cooperation; MERCOSUR; integration; Brazil.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo presentar algunas iniciativas de integración fronteriza entre Brasil y sus vecinos del MERCOSUR. En primer lugar, se analizan los últimos cambios en las funciones de las fronteras, que constituyen en la actualidad un espacio de intercambio y comunicación afectado por procesos de integración supranacional. En un segundo momento, se exponen las dificultades en la implementación de proyectos de cohesión territorial en el MERCOSUR debido a obstáculos en el desarrollo del bloque, lo que lleva a negociaciones bilaterales. En un tercer momento, exponemos la cooperación política entre Uruguay y Brasil realizada por la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo. En un cuarto momento exponemos la cooperación entre Brasil y Argentina mediante el acuerdo sobre las ciudades gemelas en la frontera. Terminando presentamos el SIS Fronteiras, un programa del Ministerio de la Salud de Brasil, y los acuerdos de cooperación en áreas como el transporte y la energía. El artículo concluye que las iniciativas de cooperación transfronteriza con mayor prominencia en el MERCOSUR son las bilaterales, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea. La multilateralización de las iniciativas de integración fronteriza dependerá de una mayor integración del MERCOSUR en los próximos años.

**Palabras clave:** cooperación transfronteriza; MERCOSUR; integración; Brasil.

## INTRODUÇÃO

O MERCOSUL é atravessado por fronteiras nacionais que constituem espaços que abrigam, em maior ou menor grau, processos de interação entre cidadãos de nacionalidades distintas. Espaços que, por vezes, são de conflito, mas que também podem servir de cenário para a construção de novas alianças sociais e identidades culturais e políticas. Nesse contexto, surgem dois processos um tanto quanto contraditórios: as diferenças de identidade e a construção de elementos ou características compartilhadas.

Na América do Sul, ao longo do tempo, a região que compreende a província de Misiones, o nordeste de Corrientes, o leste paraguaio, o oeste dos estados da região Sul do Brasil e o norte do Uruguai, tem testemunhado experiências socioculturais e econômicas compartilhadas que geraram uma matriz regional inconfundível, resultando em uma integração de fato. Uma densa rede de relações interpessoais, comerciais, familiares e oficiais manteve em vigor a cultura das fronteiras, aquela que permite a seus habitantes adaptarem-se a condições singulares e a articularem-se com mais de um Estado simultaneamente (GRIMSON, 2002). Nesse contexto, os Estados nacionais procuram adaptar suas ações a essas características de integração da região.

A região acima descrita, que grosso modo compreende a zona de fronteira do Brasil com seus vizinhos cofundadores do MERCOSUL, possui um papel de grande importância no processo de integração regional. Isso porque, nesse território, além das interações cotidianas

dos habitantes da fronteira, são materializados os acordos internacionais e os diferentes projetos de cooperação entre os países do bloco.

Embora os acordos fronteiriços do MERCOSUL sejam, em sua maior parte, bilaterais, o bloco contribuiu para a criação de um cenário cooperativo entre os países, promovendo fronteiras apaziguadas e relativamente abertas. Na medida em que o MERCOSUL for aprofundando seu processo de integração, com o surgimento de acordos multilaterais para a livre circulação e residência, legislações específicas para suas regiões de fronteira deverão perder importância.

Tendo em vista que uma das funções inerentes à fronteira é a de configurar uma zona de comunicação e troca, reforçada pelo contexto atual da globalização, para que haja um aprofundamento do processo de integração regional é preciso se privilegiar essa função em detrimento de outras, como a de barreira ou segurança, por exemplo. O presente artigo traz uma análise das principais iniciativas de integração desenvolvidas nas fronteiras do Brasil com seus vizinhos do MERCOSUL.

## AS POLÍTICAS DE COESÃO TERRITORIAL E AS FRONTEIRAS DO MERCOSUL

A fronteira pode ser classificada como uma zona de contato entre domínios territoriais distintos, que são regidos por sistemas jurídicos diferentes (RIBEIRO, 2009). Áreas de fronteira apresentam, assim, um sentido ambíguo, na medida em que, por um lado, potencializam conflitos e, por outro, possibilitam trocas entre culturas heterogêneas. Para Foucher (1991, p.39), as fronteiras são invólucros contínuos de

um conjunto espacial, de um Estado, que alcançou suficiente coesão interna e homogeneidade econômica. Ao mesmo tempo, são elementos de separação-contato, de diferenciação de relações de contiguidade com outros sistemas políticos, que não são forçosamente da mesma natureza nem do mesmo grau de elaboração.

Para a geógrafa Lia Osório Machado (1998), a fronteira é objeto de permanente preocupação por parte dos Estados no âmbito do controle e da vinculação. Nesse sentido, a cooperação fronteiriça depende das relações entre os países envolvidos e do nível de integração das populações locais, valorizando a vinculação ou o controle conforme essas características. Aron (1986) se referindo ao caso da fronteira franco-alemã, afirma que suas características fronteiriças dependem das relações entre os países limítrofes:

A estabilidade das fronteiras só em grau muito pequeno depende de dados físicos ou estratégicos: ela é função do relacionamento entre as coletividades que separa. Quando está em conformidade com o princípio de legitimidade da época, que dá oportunidade para conflitos; neste sentido, a melhor fronteira é a que os países limítrofes consideram equitativa, seja boa ou má do ponto de vista militar. Além disto, as fronteiras mudam de significado conforme a tecnologia bélica e a configuração de alianças (ARON, 1986, p. 278).

Ao mesmo tempo em que se apresenta como obstáculo fixo, como fator de separação, a fronteira pode configurar um fator de integração, na medida em que constitui uma zona de interpenetração mútua (MACHADO,

1998). Atualmente, a maior intensidade das interações entre Estados reforça a ideia de fronteira como zona de comunicação e troca (RIBEIRO, 2009). Desse processo, originam-se regiões transfronteiriças.

Segundo Jessop (2004, p.26), a construção de regiões fronteiriças, que ultrapassam os limites internacionais, se relaciona com os processos de reescalonamento econômico, político e social que se dão a partir do início da década de 1980, que contribuem para uma relativização de escala, com a perda de coerência entre economia nacional, Estado nacional e sociedade nacional que havia caracterizado o pós-guerra, durante o período *fordista-keynesiano-wilsoniano*. Para o autor (JESSOP, 2004, p.32), as regiões transfronteiriças proliferaram seguindo o declive do protecionismo, o auge do neoliberalismo, o fim da Segunda Guerra Fria e os compromissos políticos para a integração regional, embora a formação dessas regiões já ocorresse anteriormente. Como afirma Foucher (1991, p.46), esse modelo de flexibilização das fronteiras, baseado na cooperação, não se refere, de forma igual, a todas as regiões do mundo. Esse processo de integração pode ser mais bem identificado nas fronteiras da União Europeia e, em menor escala, do MERCOSUL. Sohn, Reitel e Walther (2009) ao tratar do contexto europeu afirmam:

Of course, the border is still a significant boundary from a political point of view, but, owing to its high porosity, it increasingly exercises a mediating and contact role between two cultural systems. In this sense, it acts as an element of comparison with the otherness which is likely to provoke stimulation and creativity. The border

henceforth constitutes a privileged space of interactions between the protagonists on one side or the other of the political and territorial discontinuities (REITEL; WALTHER, 2009, p.925)<sup>3</sup>.

As interações transfronteiriças ocorrem, sobretudo, nos centros urbanos localizados sobre o limite internacional, as chamadas cidades-gêmeas, que exercem influência econômica, cultural e política em territórios que se estendem por uma zona de fronteira que ultrapassa os limites municipais e nacionais. O conceito de cidades-gêmeas é abordado por Machado (2005, p.260), que as conceitua como adensamentos populacionais que são cortados pelo limite internacional, seja este seco ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura.

O papel das zonas de fronteira é de grande importância em outros continentes, como na Europa, onde a integração da União Europeia é pautada sobre as regiões transfronteiriças - que são oficialmente delimitadas e organizadas. Cada uma dessas regiões possui um conselho gestor, que detém certo grau de autonomia para administrar os recursos financeiros garantidos pela U.E. através do Comitê de Regiões - órgão do bloco que patrocina a implantação de projetos de desenvolvimento territorial em regiões transfronteiriças europeias. A política de desenvolvimento regional da União Europeia envolve mais de setenta regiões transfronteiriças institucionalizadas, operando sob os nomes de *Euroregions* ou *Working Communities* (PERKMANN, 2007, p. 861). O programa de incentivo a essas regiões transfronteiriças na

Europa é o INTERREG, que se inicia a partir de 1990, sendo lançado pela Comissão Europeia.

No caso do MERCOSUL, as políticas multilaterais para regiões de fronteira se restringem ao Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM) e ao Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça (GAHIF) do MERCOSUL, que se refere a tratativas bilaterais internas ao bloco para cooperação fronteiriça. No entanto, no MERCOSUL não existe uma política regional de origem supranacional como ocorre na União Europeia.

Ainda que a falta de institucionalização do MERCOSUL faça a realidade do bloco parecer muito distante da situação vigente na Europa, a construção de um projeto de integração sul-americana pensado desde a fronteira é uma opção a ser levada em consideração. Mas para que um projeto como esse obtenha êxito, é preciso que as realidades fronteiriças sejam levadas em conta. É importante partir da análise paralela das mesmas, pois em geral, os projetos de integração e desenvolvimento são pensados, concebidos e legislados à distância, onde as fronteiras são "cantos afastados do território" (BENTANCOR, 1994).

O processo de integração do MERCOSUL e as diversas pautas que vinculam a fronteira ao projeto representam um desafio para as cidades localizadas nas zonas fronteiriças do bloco. Essas cidades vêm constituindo um espaço específico de discussão e solução, além daqueles situados em outras instâncias, de âmbito estadual ou federal (SCHÄFFER, 1994). Algumas iniciativas refletem essa

multiescalaridade da cooperação fronteiriça, como a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai, que será abordada posteriormente.

Hoje, passadas duas décadas da fundação do MERCOSUL, a participação de trabalhadores estrangeiros, o avanço de atividades sobre as linhas de fronteira e os constrangimentos sociais e sindicais daí decorrentes ainda constituem elementos de uma pauta a ser contemplada. Com a mesma intensidade situam-se as problemáticas da degradação ambiental, do aproveitamento hidrelétrico, da construção de infraestruturas binacionais, etc.

Crocco e Borges (2005) enfatizam que, nas políticas de desenvolvimento do território, o objetivo distributivo - redução das desigualdades no território - e o objetivo competitivo - aumento da competitividade das regiões excluídas - são complementares e conflitantes ao mesmo tempo. O primeiro está focado na coesão territorial do conjunto; o segundo busca explorar capacidades endógenas potenciais para superar situações de atraso ou estagnação econômica e perda de coesão social em partes da União. A conciliação desses dois objetivos é o grande desafio das políticas de desenvolvimento regional, a fim de solucionar os conflitos latentes entre os interesses exclusivos das regiões e os interesses da União de coesão territorial.

A questão da gestão do território no Brasil abrange uma ação conjunta das diversas esferas de poder, que envolve desde órgãos federais até entidades municipais ou estaduais. No entender do geógrafo Cláudio Egler (2009), as fronteiras da acumulação não podem ser abertas somente

com investimentos concentrados em grandes projetos. Tal abertura depende de uma intensa cooperação entre as diversas esferas de poder (com forte participação de autoridades locais e regionais), que devem criar campos de atração para o investimento produtivo, garantindo desde obras de infraestrutura até a qualificação de mão de obra (EGLER, 2009).

Ao longo de sua história o MERCOSUL tem registrado inúmeras situações de desrespeito aos itens acordados entre seus membros, quando em algum momento podem não interessar a algum deles, como no caso das medidas protecionistas argentinas.

[...] constantes barreiras não-tarifárias (principalmente fito-sanitárias) que a Argentina impõe aos produtos alimentícios brasileiros. Seguidamente ocorre a imposição de barreiras para a importação de automóveis, tanto do lado brasileiro como do argentino (RIBEIRO; TREIN, 2005, p. 252).

Ginesta (1999, p.129) aponta algumas dificuldades do processo de integração do MERCOSUL, como a ausência de supranacionalidade, ou seja, de algum mecanismo que impusesse ao conjunto dos países uma decisão majoritária, além das decisões do bloco não serem diretamente aplicadas aos Estados membros, ou seja, devem ainda ser aceitas pelo ordenamento jurídico dos países, podendo não ocorrer sua internalização. Esse desrespeito aos itens acordados e a crise institucional do bloco conduzem os países do MERCOSUL a tratativas bilaterais de cooperação. Essas tratativas bilaterais também

se dão no caso de políticas de coesão territorial, como as iniciativas de integração fronteiriça.

Como exemplo, em meio às dificuldades de relacionamento entre os países do bloco, governos de Brasil e Argentina criaram o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. O objetivo do acordo é promover uma maior integração das comunidades fronteiriças e facilitar a convivência dessas populações. A ideia foi baseada nos acordos da fronteira brasileiro-uruguaia, que buscam promover a integração através de um tratamento diferenciado à população fronteiriça em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos.

O mencionado Acordo se aplica aos nacionais argentinos e brasileiros residentes em nove áreas de fronteira determinadas (quadro 1). O exercício dos direitos previstos no Acordo demanda que os cidadãos fronteiriços sejam titulares da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço (MRE, 2005).

1	Foz do Iguaçu-PR/Puerto Iguazú (Misiones)
2	Capanema-PR/Andesito (Misiones)
3	Barracão-PR/Dionísio Cerqueira-SC/Bernardo de Irigoyen (Misiones)
4	Porto Mauá-RS/Alba Pose (Misiones)
5	Porto Xavier-RS/San Javier (Misiones)
6	São Borja-RS/Santo Tomé (Corrientes)
7	Itaqui-RS/Alvear (Corrientes)
8	Uruguaiana-RS/Paso de los Libres (Corrientes)
9	Barra do Quaraí-RS/Monte Caseros (Corrientes)

**Quadro 1** - Lista de localidades fronteiriças vinculadas.

Fonte: MRE, 2005.

O portador da carteira poderá exercer a profissão ou trabalhar no país vizinho com garantias de direitos trabalhistas e previdenciários. Além da permissão para o cidadão fronteiriço frequentar as redes públicas de saúde e de educação de ambos os lados do limite internacional, na área educacional o Acordo prevê o intercâmbio de professores e o ensino de História e Geografia.

## AS RELAÇÕES BRASIL-URUGUAI: VANGUARDA DA INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL

Brasil e Uruguai possuem um importante histórico de experiências de cooperação fronteiriça. Esse histórico teve início com os Comitês de Fronteira de cidades-gêmeas, criados em 1990. Segundo Pucci (2010) a fronteira entre Brasil e Uruguai é:

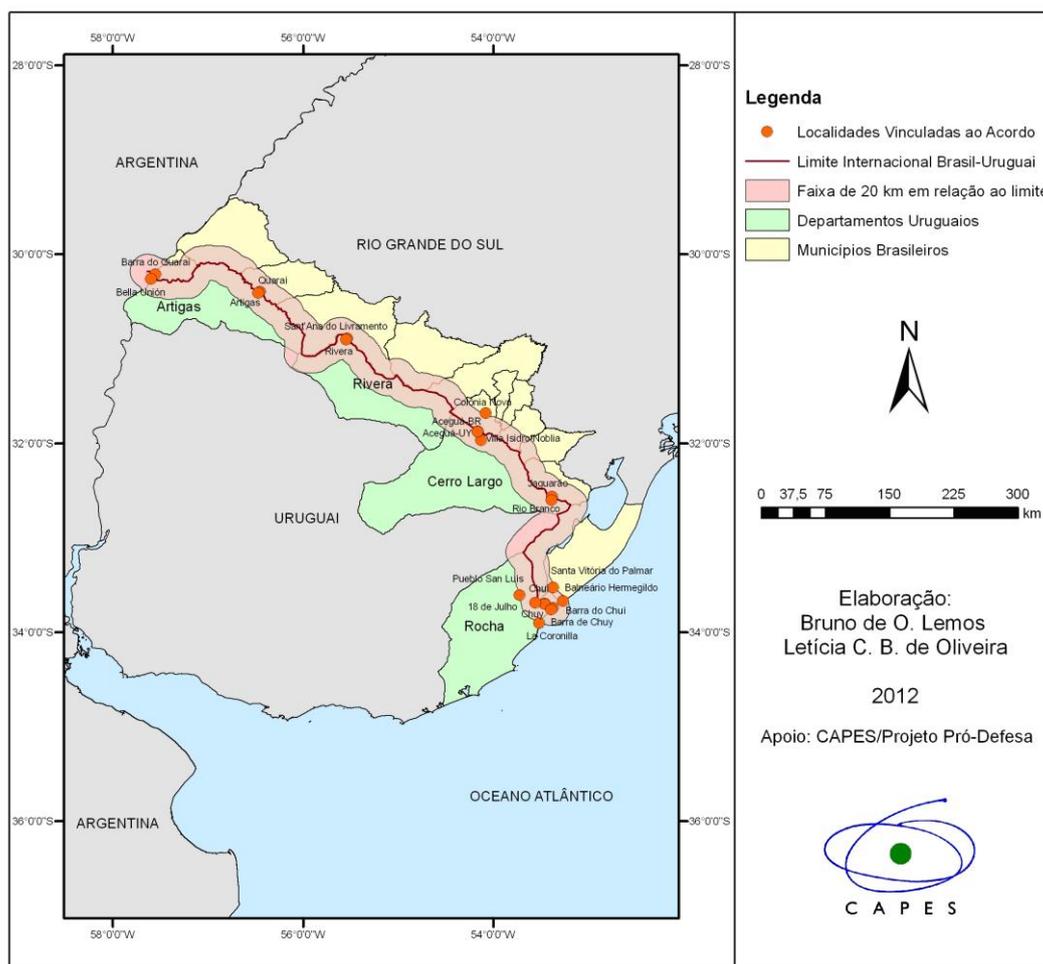
[...] a mais porosa a interativa do perímetro terrestre brasileiro, o que faz de suas instituições, potencialmente, modelos a serem replicados com outros países vizinhos. As forças centrípetas da integração, mas intensas nessa área, colocam-na na dianteira do MERCOSUL, antecipando em uma ou duas os desafios que se deverão apresentar para bloco, como resultado de sua consolidação (PUCCI, 2010, p.21).

Um momento emblemático dessa relação aconteceu em 2002, quando os dois países estabeleceram um programa de cooperação e integração binacional com base nas demandas da população da região fronteiriça. A iniciativa foi denominada Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. A Nova Agenda surgiu com o objetivo de criar ações bilaterais em benefício dos

cidadãos que vivem na zona de fronteira entre Brasil e Uruguai (mapa 1). Questões como o contrabando, a ilegalidade de trabalhadores, a situação de estudantes e cidadãos, o atendimento hospitalar, etc. demandavam ações das autoridades nacionais e locais de ambos os lados da fronteira.

A Nova Agenda possui duas instâncias: as reuniões de Alto Nível e os Grupos de Trabalho. As primeiras têm por função coordenar e sistematizar os trabalhos da Agenda (AVEIRO, 2006). Nessas reuniões são aprovadas as

propostas dos grupos de trabalho a serem remetidas às respectivas chancelarias. Por sua vez, os Grupos de Trabalho (GTs) são responsáveis por analisar as demandas e necessidades específicas, referentes à fronteira, em determinado tema. Os GTs são divididos em sete áreas: saúde; educação e formação profissional; saneamento e meio ambiente; cooperação policial e judicial; políticas sociais; assuntos trabalhistas; e áreas de controle integrado. Suas propostas são apresentadas nas Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda.



**Mapa 1** – Zona de Fronteira entre Brasil e Uruguai – localidades vinculadas ao acordo para permissão de residência, estudo e trabalho.

O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais e Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios foi desenvolvido a partir do Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e

Judicial e estabelece permissão para os habitantes de doze cidades-gêmeas da fronteira entre Brasil e Uruguai residirem, exercerem profissão e frequentarem estabelecimentos de

ensino dos dois lados fronteira em uma faixa de até 20 quilômetros. Essa permissão ocorre através do Documento Especial Fronteiriço, concedido pela Polícia Federal do Brasil para uruguayos e pela *Dirección Nacional de Migración* do Uruguai para brasileiros.

Da Nova Agenda também surgiram o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Prestação de Serviços da Saúde, que permite a prestação de serviços médicos e o atendimento de pacientes dos dois lados da fronteira; o Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços, que cria cursos técnicos binacionais na fronteira brasileiro-uruguaia; e o Acordo para Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, que permite uma maior troca de informações entre as polícias dos dois países, assim como requerer a outra parte a perseguição de um delinquente que fuja para o outro lado fronteira.

No campo do saneamento básico, a fronteira Brasil-Uruguai também foi pioneira e recebeu o primeiro projeto binacional de saneamento do MERCOSUL. Em uma iniciativa do governo gaúcho, em parceria com a Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim e com o Ministério da Integração Nacional, foi acordada, em 2012, a realização de obra de esgotamento sanitário nas cidades de Acegua (Uruguai) e Aceguá (Brasil). Os recursos ultrapassaram US\$ 5 milhões e partiram do FOCEM, da Corsan e da *Obras Sanitarias del Estado* (CORSAN, 2012).

## A COOPERAÇÃO EM SAÚDE NA FRONTEIRA

De acordo com a pesquisa Saúde nas Fronteiras – Estudo do acesso aos serviços de saúde nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL, realizada pela Fiocruz, entre 2005 e 2007, é frequente o trânsito de cidadãos que buscam serviços de saúde do outro lado da fronteira, sobretudo nas fronteiras do Brasil com Paraguai e Uruguai. Nesse último caso, as movimentações das populações mudam de sentido de tempos em tempos de acordo com melhor oferta de serviços de saúde do momento (SILVA, 2010).

O cenário descrito explica as dificuldades de planejamento e provisão de políticas específicas nas cidades de fronteira, em virtude da população flutuante que faz uso do sistema público de saúde não ser contabilizada para os repasses de recursos do SUS. Uma medida que teve como objetivo amenizar a situação mencionada foi a criação do Sistema Integrado Ministério da Saúde – o SIS Fronteiras –, criado pelo Ministério da Saúde do Brasil. Dentre os pressupostos do Sis Fronteiras estão o levantamento das demandas e da capacidade instalada, e a documentação dos custos com a assistência aos cidadãos atendidos (SILVA, 2010), a fim de criar uma estrutura que possibilite o atendimento de brasileiros e estrangeiros na fronteira brasileira.

Há que se destacar ainda a dificuldade de se atrair médicos brasileiros para cidades localizadas na faixa de fronteira, o que implica em situações onde as prefeituras tenham que recorrer ao sistema judiciário para contratar especialistas de países vizinhos, como Uruguai,

Paraguai e Argentina. A contratação de médicos estrangeiros não é proibida pela legislação do Brasil, no entanto, eles necessitam ter o diploma revalidado por uma universidade pública brasileira – procedimento que pode levar até dois anos – ou serem aprovados na prova do programa “Revalida”, do Ministério da Educação, cujo índice de aprovação é muito baixo. Haja vista que a necessidade dos municípios de fronteira é imediata, os tribunais surgem como uma solução (RIZZI, 2011).

Um exemplo de falha no planejamento por parte do governo federal no âmbito da saúde ocorre na fronteira Brasil-Paraguai, onde cidades brasileiras são fortemente impactadas pelas diferenças existentes entre os sistemas públicos de saúde dos dois países. O sistema de saúde público paraguaio só garante atendimento aos cidadãos que portam carteira de trabalho assinada. Essa situação explica o fato de cidades como Foz do Iguaçu registrarem uma grande procura por parte de pacientes oriundos do Paraguai pelos serviços de saúde prestados nas unidades do SUS.

O grande número de pacientes não residentes que procura atendimento na área da 9ª Regional de Saúde, que abrange a fronteira com o Paraguai, resulta em um grave problema para a prefeitura de Foz do Iguaçu. Ainda que o sistema da 9ª Regional de Saúde seja bem organizado, o fluxo de pacientes excedentes (estrangeiros e brasileiros residentes nos países vizinhos) não contabilizados nos repasses do Ministério da Saúde torna os recursos insuficientes, onerando o município de Foz do Iguaçu, que acaba por assumir essa conta (REZENDE, 2013). Devido ao grande número de

mulheres paraguayas que cruzam a fronteira para ter seus bebês no Brasil (desprovidas de qualquer exame pré-natal), o município de Foz do Iguaçu montou a Unidade de Saúde da Mãe Paraguaia, situada no bairro Jardim América, que presta atendimento às gestantes paraguayas. O atendimento às gestantes paraguayas também ocorre em outras cidades da fronteira, como Ponta Porã, que registrou, em 2009, 102 partos de mulheres paraguayas no Hospital Regional, o que correspondeu naquele ano a 20% de todos os procedimentos da unidade (OLIVEIRA, 2009).

## **A EDUCAÇÃO EM PROL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Em 23 de novembro de 2003 os governos de Brasil e Argentina assinaram a Declaração Conjunta de Brasília. O documento tinha como objetivo estreitar os laços entre os dois países na área educacional para fortalecer a integração regional. Na ocasião, a educação foi reafirmada como espaço cultural para o fortalecimento de uma consciência favorável à integração regional e, nesse contexto, houve um aumento da atenção direcionada ao ensino do espanhol no Brasil e do português na Argentina.

Desse documento, surgiu a primeira versão do “Projeto-piloto de Educação Bilíngue Escolas de Fronteira Bilíngues Português-Espanhol”, que foi elaborada em maio de 2004. A partir de então, o projeto foi remodelado e implementado. Já em 2008, com o nome de Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF), ocorreu o Segundo Seminário de Escolas Bilíngues de Fronteira, em Porto Alegre-RS. Em 2013, com a inclusão de

Corumbá-MS e Puerto Quijarrom (Bolívia), o (quadro 2).  
PEIBF passou a estar presente em 22 cidades

Cidades do Brasil (nº de escolas)		Parceiras nos países vizinhos (nº de escolas)
1	Chuí-RS (1)	Chuy-URU (1)
2	Jaguarão-RS (2)	Río Branco-URU (2)
3	Uruguiana-RS (1)	Paso de los Libres-ARG (1)
4	Itaqui-RS (1)	Alvear-ARG (1) e La Cruz-ARG (1)
5	São Borja-RS (1)	Santo Tomé-ARG (2)
6	Dionísio Cerqueira-SC (1) e Barracão (1)	Bernardo de Irigoyen-ARG (1)
7	Foz do Iguaçu-PR (1)	Puerto Iguazú-ARG (1)
8	Ponta Porã-MS (1)	Pedro Juan Caballero-PAR (1)
9	Corumbá-MS (1)	Puerto Quijarro-BOL (1)
10	Pacaraima-RR (1)	Santa Elena de Uiarén-VEN (2)

**Quadro 2** – Cidades com escolas participantes do PEIBF.

Fonte: MEC, 2013.

As escolas de fronteira exercem um importante papel no que tange à integração das comunidades residentes nos diferentes lados do limite internacional:

As escolas de fronteira cumprem diversas atividades sociais, preocupam-se tanto com a identidade cultural (tradições, línguas) dos estudantes, como em criar condições que valorizem o respeito entre todos, nativos e migrantes, de forma que no seu interior se contemple a pluralidade e a integração (FLORES, 2010, p. 7).

Nas cidades de Foz do Iguaçu-PR e Puerto Iguazú, Misiones, Argentina (mapa 2) o PEIBF funciona por meio de duas instituições de ensino - a escola municipal Adele Zanotto Scalco e a escola argentina Bilíngue nº 2. Em 2012, as escolas deram continuidade ao projeto - iniciado em 2007 - com apoio da UNILA. Nesse

contexto, professores da Argentina vão à escola brasileira para ministrar aulas em espanhol e os docentes brasileiros fazem o sentido inverso, dando aulas em português (UNILA, 2012).

#### **COOPERAÇÃO BINACIONAL NO CONTROLE DE PESSOAS E MERCADORIAS**

Em 1995, os governos de Brasil e Argentina decidiram implementar uma nova alternativa de cruzamento fronteiriço entre os dois países. Através de licitação pública vencida pelo consórcio Mercovia (formado por empresas da Itália, Argentina e Brasil), teve início um projeto de construção, operação, manutenção e exploração da comunicação entre as cidades de São Borja-RS e Santo Tomé (Corrientes). As obras se iniciaram em maio de 1996 e em janeiro de 1998 a ponte (foto 1) foi inaugurada.



Mapa 2 – Municípios participantes do PEIBF: arcos Sul e Central da fronteira do Brasil.



**Foto 1** – CUF e Ponte Internacional São Borja-Santo Tomé.  
Fonte: MERCOVIA S.A., 2013.

Com o Centro Unificado de Fronteira (CUF), pela primeira vez na América Latina se experimentou a inovadora ideia de localizar a totalidade de organismos públicos de dois países em um mesmo prédio, o que lhes permite estar fisicamente relacionados, logrando assim uma maior eficiência em suas funções.

Por sua vez, na fronteira Brasil-Uruguai, o Centro de Controle Integrado de Migrações, localizado em Rivera, é outro exemplo de cooperação binacional. O Centro abriga escritórios e funcionários de órgãos como a Aduana Uruguiaia, a Receita Federal do Brasil, o Ministério da Defesa do Uruguai, a Direção Nacional de Transportes Uruguiaia, o Ministério de Turismo Uruguiaio, a Secretaria do Turismo do Rio Grande do Sul e a Direção Nacional de Migração do Uruguai. O porto seco de Santana do Livramento-RS também abriga órgãos governamentais dos dois países.

## PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES E ENERGÉTICA

No âmbito da infraestrutura rodoviária, atualmente, na fronteira do Brasil com a Argentina quatro pares de cidades possuem projetos para a construção de uma nova ponte entre os dois países. O projeto da ponte entre Foz do Iguaçu-PR e Puerto Franco (Paraguai) e a segunda ponte entre Jaguarão-RS e Río Branco (Uruguai) também aparecem com destaque no rol de projetos de infraestrutura nas fronteiras do MERCOSUL (quadro 3). No âmbito da infraestrutura aeroportuária, os governos do Brasil e do Uruguai têm demonstrado interesse na construção de um aeroporto binacional em Rivera, cidade gêmea de Santana do Livramento-RS. A ideia é antiga. Já em 1985, quando o então presidente José Sarney visitou o Uruguai uma das propostas que os representantes desta fronteira apresentaram aos governos foi a binacionalização do aeroporto de Rivera (foto 2). Todavia, para que o aeroporto

comporte o fluxo de passageiros proveniente de grandes centros, como Porto Alegre e Montevideú, será necessária a instalação de aparelhagem para pousos e decolagens de

aeronaves maiores, além da ampliação da área construída para atender a dupla administração e o volume de passageiros.

Fronteira	Pares de cidades com projeto de ponte internacional	Rio
Brasil-Argentina	Paraíso-SC / San Pedro (Misiones)*	Peperi-Guaçu
Brasil-Argentina	Porto Mauá-RS / Alba Pose (Misiones)	Uruguai
Brasil-Argentina	Porto Xavier-RS / San Javier (Misiones)	Uruguai
Brasil-Argentina	Itaqui-RS / Alvear (Corrientes)	Uruguai
Brasil-Paraguai	Foz do Iguaçu-PR / Puerto Franco (Alto Paraná)	Paraná
Brasil-Uruguai	Jaguarão-RS / Río Branco (Cerro Largo)*	Jaguarão

**Quadro 3** – Projetos de novas pontes entre o Brasil e os vizinhos do MERCOSUL.

\* Cidades já conectadas por ponte e que possuem projeto de uma segunda.



**Foto 2** – Terminal de passageiros do aeroporto de Rivera.  
Foto: ANTONIO EURYCO, 2013.

A realização das obras depende de um acordo entre os dois países acerca de como será feito o investimento. Se o financiamento será feito pelo governo uruguaio para atender o interesse brasileiro ou se o Brasil construiria em território de outro Estado, experiência pela qual o país já passou. Na obra da ponte entre o

Amapá e a Guiana Francesa uma parte do território francês, onde está localizada uma das cabeceiras da ponte, foi cedida ao Brasil – uma forma de driblar as legislações trabalhistas divergentes – durante as obras de construção, tendo sido devolvida à França ao fim do empreendimento (THERY, 2013).

Por sua vez, a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai retrata uma situação de falta de integração no âmbito da infraestrutura aeroportuária. Os três aeroportos internacionais, situados em Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, a menos de 60 km de distância um do outro, possuem administrações totalmente independentes. Apesar disso existe cooperação no tocante ao treinamento de combate a incêndios. Uma vez por ano, uma equipe do aeroporto de Foz do Iguaçu dá treinamento aos homens do corpo de voluntários de emergência do aeroporto de Puerto Iguazú. O treinamento é de extrema importância, haja vista que os brigadistas argentinos possuem uma formação inadequada, realizada em cursos para bombeiros comuns (GAUTO, 2013).

No âmbito da cooperação energética entre Brasil e Uruguai, a Eletrosul transmite energia para a localidade de Rivera e possui planos de expansão do fornecimento para outras localidades do território uruguaio, com a implantação de linhas de transmissão e subestações naquele país.

Por sua vez, na fronteira Brasil-Argentina, uma tentativa (ainda que frustrada) de integração e complementaridade energética foi a construção do gasoduto Paraná-Uruguaiana, criado para transportar 2,8 milhões de metros cúbicos por dia de gás natural da Argentina para o Brasil e abastecer a usina termoeletrica AES Uruguaiana, que tem 639,9 MW de capacidade instalada. O suprimento de gás da usina, no entanto, foi cortado pela YPF

argentina, que alegou “motivos de força maior”, e com isso a AES Uruguaiana parou de operar em abril de 2009. Em 2013, devido ao baixo nível dos reservatórios das hidrelétricas brasileiras a AES Uruguaiana foi autorizada a retomar suas atividades por dois meses com gás importado de Trinidad e Tobago, que a Petrobras envia ao terminal de regaseificação de *Bahía Blanca*, Argentina.

No campo da energia hidrelétrica, atualmente, a Eletrobras, em parceria com a empresa argentina *Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (Ebisa)*, vem desenvolvendo estudos e projetos para a instalação de aproveitamentos hidrelétricos no rio Uruguai, na fronteira entre o Brasil (Rio Grande do Sul) e a Argentina (províncias de Misiones e Corrientes).

O projeto prevê a construção de duas hidrelétricas do Complexo de Garabi em um rio que já possui três hidrelétricas em funcionamento (quadro 4).

Em janeiro de 2011 as presidentes do Brasil e da Argentina firmaram vários acordos de cooperação na área energética. Dilma Rousseff e Cristina Kirchner se comprometeram a acelerar a construção das usinas de Garabi e Panambi, projetadas para gerar 2.200 megawatts, um investimento de cerca de 5,2 bilhões de dólares. As duas presidentes também acertaram a construção de uma ponte na fronteira, entre outros acordos (CASTILLA, 2011).

USINA	LOCALIZAÇÃO	POTÊNCIA	INAUGURAÇÃO/SITUAÇÃO
Itá	RS-SC	1.450 MW	2000
Foz do Chapecó	RS-SC	855 MW	2010
Itapiranga	RS-SC	724 MW	Prevista para 2017
Roncador	RS-MI	2.800 MW	Em inventário
Complexo de Garabi	RS-MI-CO	2.700 MW	Em estudos técnicos
San Pedro/ Monte Caseros	RS-CO	745 MW	Em inventário
Salto Grande	AR-UY	1.890 MW	1979
Fray Bentos	AR-UY	-	Em debate pelas comunidades de UY e AR

**Quadro 4** - Hidrelétricas no Rio Uruguai.  
Fonte: NATBRASIL, 2011.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com exceção do FOCEM e do GAHIF, o MERCOSUL não possui políticas multilaterais para suas regiões de fronteira. As iniciativas de cooperação fronteiriça citadas neste artigo são, em sua maior parte, bilaterais, algumas, apoiadas pelo MERCOSUL, como o projeto de saneamento conjunto entre Aceguá, no Brasil, e Aceguá, no Uruguai. Nesse sentido, o MERCOSUL ainda se encontra muito atrasado em relação à União Europeia, que apresenta regiões transfronteiriças apoiadas por programas de desenvolvimento regional de origem supranacional, como o INTERREG, por exemplo. O aprofundamento da cooperação no MERCOSUL, com a formação de regiões fronteiriças nos moldes das Eurorregiões, vai depender também da evolução do bloco nos próximos anos.

A fronteira entre Brasil e Uruguai se apresenta como uma região de vanguarda na cooperação fronteiriça, aprofundada pelo surgimento da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Alguns acordos, como o para Residência, Estudo e Trabalho e para Prestação de Serviços de Saúde, são considerados modelos para outros países da

América do Sul e para a legislação surgida do MERCOSUL. O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL, de 2002, constitui um exemplo desse processo, pois teve como modelo o Acordo para Residência, Estudo e Trabalho.

Dessa forma, na medida em que se aprofunde a legislação do MERCOSUL no que tange à livre circulação e residência, a tendência é a cooperação fronteiriça bilateral ser superada pelas políticas do bloco direcionadas a todos os seus Estados-membros. Um MERCOSUL integrado dependerá de uma política para as fronteiras que leve em conta as características transfronteiriças da região da Bacia do Rio da Prata, uma política que ultrapasse as fronteiras entre os países, se adequando à integração cotidiana observada em escala local.

## NOTAS

<sup>i</sup> Doutor em Geografia pela UFRGS. Pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS.

<sup>ii</sup> Mestre em Geografia pela UFRGS. Geógrafo da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (RS).

<sup>1</sup> Tradução: Claro, a fronteira ainda é uma fronteira significativa do ponto de vista político, mas, devido à sua alta porosidade, exerce cada vez mais um papel de mediação e de contato entre dois sistemas culturais. Neste sentido, ele age como um elemento de comparação com a alteridade que é susceptível de provocar estimulação e criatividade. A fronteira constitui doravante um espaço privilegiado de interações entre os protagonistas de um lado ou de outro das discontinuidades políticas e territoriais.

## REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986. 2ª Edição.

AVEIRO, Thaís Mere Marques. *Relações Brasil-Uruguai: a Nova Agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço*. Brasília: UnB, 2006, 190 p.

BENTACOR, G. MERCOSUR: Adecuación a la Integración Regional - Perpectivas desde un Área Fronteriza. Em: LEHNEN, A. et al. (org.). *Fronteras no MERCOSUL*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1994.

CASTILLA, Juliana. Dilma assina na Argentina acordos de cooperação de energia. Estado de São Paulo. Matéria de 31 jan 2011. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-assina-na-argentina-acordos-de-cooperacao-de-energia,673505,0.htm>. Acesso em 28 fev 2013.

CORSAN. Governo do Estado amplia projeto binacional de saneamento básico. Publicado em 31 ago 2012. Disponível em <http://www.corsan.com.br/node/830>. Acesso 15 mai 2012.

CROCCO, Marco; BORGES, Mauro. *Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*:

experiência europeia de desenvolvimento regional. Belo Horizonte: MIR, 2005.

EGLER, Cláudio. Questão regional e gestão do território no Brasil. Em: CASTRO, Iná et al (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

FENAM - Federação Nacional dos Médicos. Entidades médicas do Brasil e Uruguai firmam acordo para atuação na fronteira. Publicado em 28 set 2011. Disponível em <http://ptl.fenam2.org.br/portal/showData/395819>. Acesso em 15 mai 2013.

FLORES, Olga Viviana. Breve histórico do projeto "Escola Intercultural Bilingue de Fronteira". In: *Anais do I CIPLOM* (ISSN - 2236-3203). Foz do Iguaçu-PR, 19 a 22 de out 2010, p. 1 - 9.

FOUCHER, Michel. *Fronts et frontières: un tour du monde geopolitique*. Paris: Fayard, 1991.

GAUTO, Ademir. Os aeroportos da Tríplice Fronteira. Entrevista realizada em 2 mai 2013, com o Gerente de Operações da Infraero em Foz do Iguaçu. Aeroporto Internacional Cataratas, Foz do Iguaçu-PR, 2013.

GINESTA, Jacques. *El MERCOSUR y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 1999.

GRIMSON, Alejandro. *El otro lado del río*. Buenos Aires: Eudeba, 2002, 236 p.

JESSOP, Bob. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Revista Eure*, v. XXIX, n.89, p.25-41. Santiago de Chile: maio de 2004.

LEMONS, Bruno de O. *A região transfronteiriça de Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação*. Trabalho de graduação em Geografia. Porto Alegre: UFRGS, 2010, 84 p.

LEVY, Renato. Aeroporto Binacional. Disponível em <http://www.frenteiradapaz.com.br/coluna.php?id=3340>. Acesso em 15 mai 2013.

MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras e redes. Em: STROHAECKER, Tânia et al (org.).

*Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998.

\_\_\_\_\_. Estado, territorialidade e redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sulamericana. Em: SILVEIRA, Maria Laura (org.). *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 243-284.

MEC - Ministério da Educação. Escolas de Fronteira. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/tabela\\_frenteira.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/tabela_frenteira.pdf). Acesso em 15 mai 2013.

MERCOVIA S.A. Disponível em <http://www.mercovia-sa.com/>. Acesso em 16 mai 2013.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Puerto Iguazú, 30 nov 2005. Disponível em [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b\\_211/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_211/). Acesso em 16 mai 2013.

NATBRASIL - Núcleo Amigos da Terra. Grandes e Pequenas Centrais Hidrelétricas na Bacia do Rio Uruguai: Guias para ONGS e Movimentos Sociais. HÜFFNER, Anelise; ENGEL, Bruna Cristina (org.). Porto Alegre: Atual, 2011.

OLIVEIRA, Edilson. Hospital da fronteira faz parto de paraguaios. Disponível em [http://www.sulnews.com.br/ler.asp?id\\_noticia=1605](http://www.sulnews.com.br/ler.asp?id_noticia=1605). Acesso em 16 mai 2013.

PUCCI, Adriano Silva. *O Estatuto da fronteira Brasil-Uruguai*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

REZENDE, Gustavo. O funcionamento do sistema público de saúde na 9ª Regional de Saúde. Entrevista realizada em 2 mai 2013, com o Enfermeiro Coordenador Regional do SAMU. Secretaria Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu-PR. Foz do Iguaçu, 2013.

RIBEIRO, Elivan; TREIN, Franklin. O estágio atual da globalização do mercado mundial e sua repercussão na economia brasileira. Em: *Globalização e integração das Américas*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005, p. 221-257.

RIBEIRO, Leticia P. Zonas de fronteiras internacionais na atualidade: uma discussão. Disponível em <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/LETICIA.pdf>. Acesso em 15 mai 2013.

RIZZI, Christian. Médico vira item de importação. Publicado em 19 out 2011. Disponível em [http://www.escolasmedicas.com.br/news\\_det.php?cod=1529](http://www.escolasmedicas.com.br/news_det.php?cod=1529). Acesso em 15 mai 2013.

SCHÄFFER, Neiva Otero. A urbanização na fronteira meridional. Em: SCARLATO et al (org.). *Globalização e espaço latino-americano*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 149-159.

SILVA, Maurício Pinto da. *Cooperação em Saúde na fronteira Brasil/Uruguai*. Pelotas: Editora UFPel, 2010, 174 p.

SOHN, Christophe; REITEL, Bernard; WALTHER, Olivier. Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 27, p.922-939, 2009.

THERY, Hervé. Fronteiras: desafios no mundo global (palestra proferida na UFAM em maio de 2013). III Simpósio Nacional de Geografia Política. Manaus: UFAM, 2013.

UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Escolas interculturais bilíngues. Matéria de 24 abr 2012. Disponível em <http://unila.edu.br/noticia/escolas-interculturais-bil%C3%ADngues>. Acesso em 15 mai 2013.