MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14636

Integração Fronteiriça No Mercosul: Avanços Institucionais E Jurídicos Contemporâneos Da Cooperação Transfronteiriça Regional

Cross-Border Integration In Mercosur: Contemporary Institutional And Legal Developments In Regional Cross-Border Cooperation

Integración Fronteriza En Mercosur: Avances Institucionales Y Jurídicos Contemporáneos De La Cooperación Transfronteriza Regional

Marcus Maurer de Salles
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
Osasco-SP, Brasil
E-mail: marcus.salles@unifesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8568-3351

Resumo: Qual a natureza da integração fronteiriça e da cooperação transfronteiriça no MERCOSUL? A partir da análise da recente criação do Subgrupo de Trabalho Nº 18 "Integração Fronteiriça" e da compreensão das dinâmicas de atuação dos seus primeiros anos de funcionamento, é possível identificar a existência de um mandato original atribuído a este órgão, eminentemente articulador-coordenador, e de uma agenda temática fronteiriça transversal e multidimensional. Ambas as inovações trazem à tona elementos relevantes para compreender como o MERCOSUL percebe e atua sobre as suas zonas e comunidades de fronteiras. Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é apresentar o tratamento que o MERCOSUL vem dando às suas fronteiras, para além da ótica da defesa e da segurança, enfatizando a dimensão social e a cidadania transfronteiriça, o que se consolidou no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Apesar de recente, a institucionalização da integração fronteiriça no âmbito do MERCOSUL consolidou a agenda de cooperação transfronteiriça regional, proporcionando dinâmicas institucionais inovadoras e produção normativa de vanguarda para a região (Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas). A abordagem interdisciplinar, para além dos aspectos tradicionais de defesa e segurança, faz do MERCOSUL um importante laboratório de ensaio para os estudiosos de cooperação transfronteiriça regional.

Palavras-chave: Integração fronteiriça, MERCOSUL, Cooperação Transfronteiriça, Estatuto da Cidadania.

Abstract: What is the nature of border integration and cross-border cooperation in MERCOSUR? Based on the analysis of the recent creation of the Subgroup No. 18 “Cross-Border Integration” and the understanding of the performance dynamics of its first years of operation, it is possible to identify the existence of an original mandate assigned to this body, eminently articulator-coordinator, and a cross-cutting and multidimensional thematic border agenda. Both innovations bring up relevant elements to understand how MERCOSUR perceives and acts on its border areas and communities. In this sense, the objective of this article is to present the treatment that MERCOSUR has been giving to its borders, beyond the perspective of defense and security, emphasizing the social dimension and cross-border citizenship, which was consolidated in the MERCOSUR Citizenship Statute. Despite being recent, the institutionalization of border integration within MERCOSUR consolidated the regional cross-border cooperation agenda, providing innovative institutional dynamics and leading-edge normative production for the region (Agreement on Linked Border Locations). The interdisciplinary approach, in addition to the traditional aspects of defense and security, makes MERCOSUR an important test laboratory for scholars of regional cross-border cooperation.

Keywords: Cross-border integration, MERCOSUR, Transborder cooperation, Citzenship Statute. Interoganizational Relationships; Conditioning factors; Stakeholder management.

Resumen: ¿Cuál es la naturaleza de la integración fronteriza y la cooperación transfronteriza en el MERCOSUR? A partir del análisis de la reciente creación del Subgrupo de Trabajo No. 18 “Integración Fronteriza” y el entendimiento de la dinámica de acción de sus primeros años de funcionamiento, es posible identificar la existencia de un mandato original asignado a este órgano, eminentemente articulador-coordinador, y una agenda fronteriza temática transversal y multidimensional. Ambas innovaciones plantean elementos relevantes para comprender cómo el MERCOSUR percibe y actúa en sus zonas y comunidades fronterizas. En este sentido, el objetivo de este artículo es presentar el tratamiento que el MERCOSUR viene dando a sus fronteras, más allá de la perspectiva de defensa y seguridad, enfatizando la dimensión social y ciudadanía transfronteriza, que se consolidó en el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. A pesar de reciente, la institucionalización de la integración fronteriza dentro del MERCOSUR consolidó la agenda regional de cooperación transfronteriza, brindando dinámicas institucionales innovadoras y producción normativa de vanguardia para la región (Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas). El enfoque interdisciplinario, más allá de los aspectos tradicionales de defensa y seguridad, convierte al MERCOSUR en un importante laboratorio de ensayos para los estudiosos de la cooperación regional transfronteriza.

Palabras clave: Integración fronteriza, MERCOSUR, Cooperación Transfronteriza, Estatuto de la Ciudadanía.

Recebido em
05/05/2021

Aceito em
21/07/2021

INTRODUÇÃO

A fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do MERCOSUL constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo contemporâneo de integração regional.

Nas últimas décadas, as políticas de fronteira baseadas em lógicas de conflitos limítrofes têm perdido relevância nos países do MERCOSUL. Assim, passou-se a outra concepção mais aberta, fundada na comunidade de interesses, o que tem favorecido ações de integração e a redefinição da função da fronteira sob uma ótica cooperativa.

Com a progressiva superação do conceito de fronteira como linha divisória, os Estados Partes do MERCOSUL passaram a gerir espaços institucionais de cooperação, tanto de forma bilateral como regional, priorizando objetivos comuns, conforme a dinâmica de cada setor de seus territórios.

O relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes precede ao próprio processo de integração do MERCOSUL. A instalação de Comitês de Fronteira remonta à 1979, quando da criação do primeiro Comitê do Cone Sul, o Comitê Permanente de Fronteira entre Ciudad del Este e Foz do Iguaçu. Desde então, os Estados Partes negociaram entre si a constituição de novos Comitês, na medida em que se desenvolviam seus vínculos de cooperação.

Recentemente, esta experiência foi reproduzida em nível trinacional. Em 2019, foi assinado o Memorando de Entendimento para a criação do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, que abrange as cidades de Monte Caseros, Barra do Quaraí e Bella Unión.

Para além dos Comitês Bilaterais e Trilaterais de Fronteiras, o Cone Sul também presencia iniciativas como programas de desenvolvimento econômico e social transfronteiriço, visando a abertura de espaços mais amplos de cooperação em matéria de saúde, meio ambiente e saneamento, cooperação policial e judicial, desenvolvimento integrado, educação e serviços, energia e infraestrutura. Como parte desses esquemas de

negociação, os Estados Partes assinaram diversos acordos bilaterais sobre localidades fronteiriças vinculadas.

Em 2015, os Estados Partes do MERCOSUL decidiram regionalizar estes esforços, a fim de dar maior alcance, profundidade e institucionalidade aos compromissos assumidos. A partir da criação do Subgrupo de Trabalho Nº 18 "Integração Fronteiriça" e da compreensão das dinâmicas de atuação dos seus primeiros anos de funcionamento, chama a atenção a existência de um mandato original atribuído a este órgão, eminentemente articulador-coordenador (oriundo da Res. GMC Nº 59/15), e de uma agenda temática fronteiriça transversal e multidimensional (estabelecido pela Res. GMC Nº 25/16).

Ambas as inovações trazem à tona elementos relevantes para compreender como o MERCOSUL percebe e atua sobre as suas zonas e comunidades de fronteiras. Nesse sentido, o presente artigo busca responder a seguinte pergunta: qual a natureza da integração fronteiriça e da cooperação transfronteiriça no MERCOSUL?

A hipótese a ser verificada ao longo do artigo é a de que, ao longo dos primeiros anos de atuação do SGT Nº18, o tratamento que o MERCOSUL vem dando às suas fronteiras, para além da ótica da defesa e da segurança, tem buscado enfatizar a dimensão social e a cidadania transfronteiriça, o que se consolidou no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

Nesse sentido, o artigo está estruturado em duas partes: na primeira, pretende-se apresentar o processo de institucionalização da integração fronteiriça no MERCOSUL, analisando tanto a criação do SGT Nº18 (1.1) quanto o mapeamento da agenda de integração fronteiriça na estrutura institucional (1.2). Já na segunda parte, após identificar os aspectos específicos da integração fronteiriça elencados no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2.1), passa-se a analisar brevemente o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL (2.2).

Para tanto, o artigo pretende trabalhar com fontes raramente utilizadas na academia brasileira e regional, quais sejam, os relatórios técnicos do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do MERCOSUL (SAT/SM).

Com efeito, este artigo toma como referência documental quatro documentos de trabalho seminais elaborados pelo SAT/SM a pedido do SGT Nº18, todos disponíveis para consulta pública tanto como relatórios institucionais da Secretaria do MERCOSUL quanto como anexos das diversas reuniões do SGT Nº18:

- *28º Relatório da Secretaria do MERCOSUL*. Montevidéu: Secretaria do MERCOSUL, 2020.
- *3ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Atualização (DT SAT-SM - 03/19)*. Montevidéu: Secretaria do MERCOSUL, 2019.
- *2ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Estatuto da Cidadania (DT SAT-SM - 30/18)*. Montevidéu: Secretaria do MERCOSUL, 2018.
- *1ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Levantamento Geral (DT SAT-SM - 01/18)*. Montevidéu: Secretaria do MERCOSUL, 2018.

Como será apresentado e analisado ao longo do artigo, o trabalho do SGT Nº18 contou desde o seu início com o apoio permanente da Secretaria do MERCOSUL, em especial, do Setor de Assessoria Técnica (SAT/SM). As metodologias de sistematização, de recopilação, a *expertise* dos funcionários internacionais, foram elementos que reforçam e confirmam a relevância do perfil técnico trazido pelo SAT/SM e a importância da natureza permanente da Secretaria do MERCOSUL para o processo de integração. Essa relevância não foi diferente para o trabalho de difusão interna e consolidação institucional da agenda de integração fronteiriça do MERCOSUL.

1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGENDA DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL

1.1. A criação do SGT Nº18 e sua natureza articuladora-coordenadora

Por ocasião da XLVI Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum realizada na cidade de Assunção, capital da República do Paraguai, em 19 de dezembro de 2015, no marco do encerramento da Presidência Paraguaia *Pro Tempore* do MERCOSUL, foi aprovada a Resolução GMC N° 59/15 que institucionalizou um espaço de trabalho – inédito e permanente - na estrutura do MERCOSUL, com o objetivo de promover medidas para o desenvolvimento conjunto das localidades e/ou zonas de fronteira e suas comunidades: o Subgrupo de Trabalho Nº 18 "Integração Fronteiriça".

A *natureza articuladora e coordenadora* deste foro é reforçada no art. 2º da norma, que dispõe que o SGT 18 "cumprirá suas funções em coordenação com os órgãos dependentes do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL, com competências relacionadas com as do SGT nº 18, principalmente com aquelas mencionadas no Anexo a esta Resolução." Além disso, em conformidade com o *considerando* de sua norma de criação, a localidade e/ou zona de fronteira será objeto de políticas em diversas instâncias da institucionalidade do MERCOSUL com articulação neste foro.

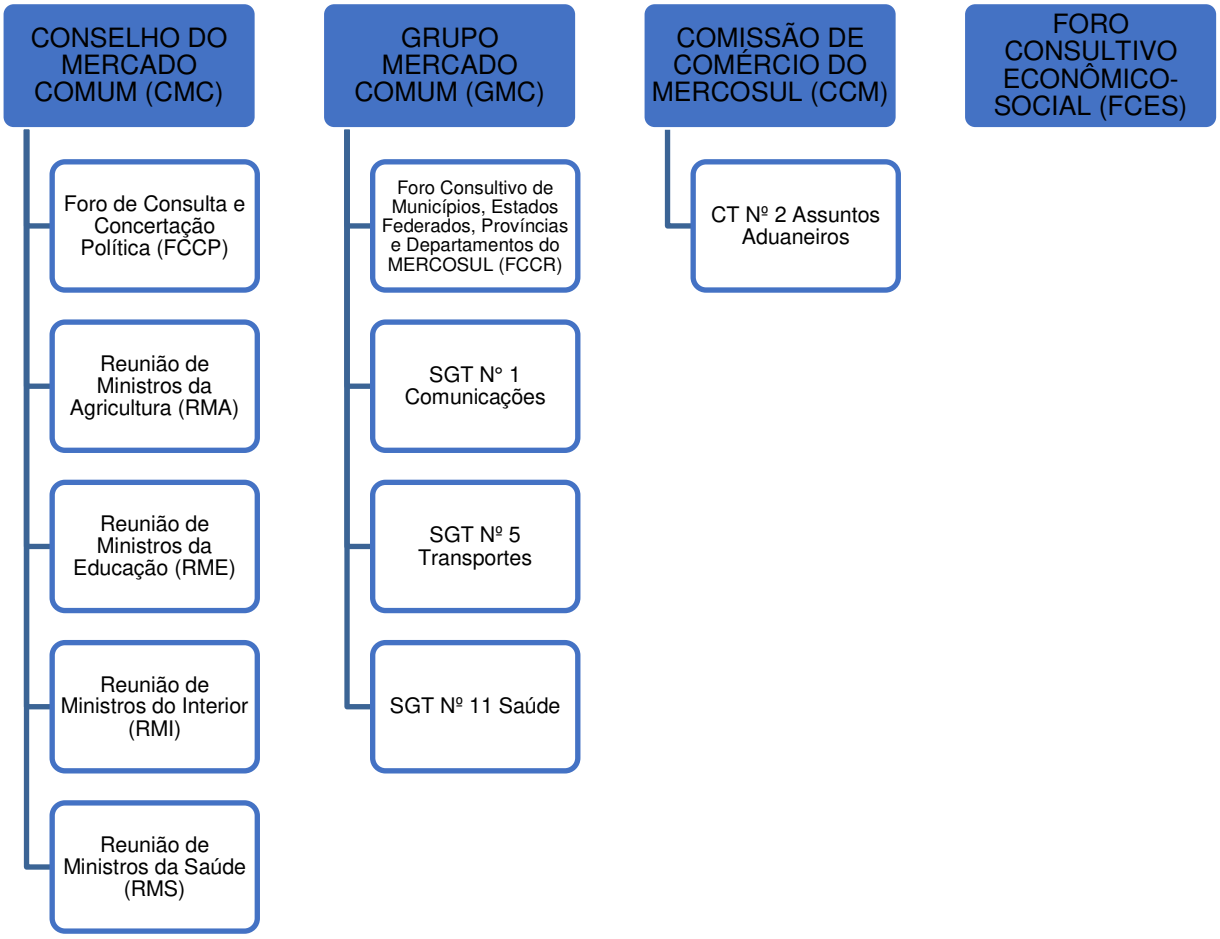
Nesse sentido, o referido Anexo define as 15 áreas técnicas prioritárias e seus fóruns dependentes, com competências relacionadas às do SGT nº 18, com as quais este atuará de forma coordenada para o cumprimento de suas funções.

Vale destacar que tal norma não exclui do seu âmbito de aplicação os órgãos e foros não indicados nesse Anexo que possam tratar de questões relacionadas com a integração fronteiriça. Com efeito, pode-se interpretar que o mandato se dirige ao Subgrupo coordenando as suas tarefas, em primeiro lugar, com as dos órgãos e foros mencionados no

seu Anexo, podendo também ser ampliadas as possibilidades desta articulação e coordenação com os demais.

Em outras palavras, a lista apresentada no Anexo tanto pode quanto deve ser interpretada de maneira não-exaustiva e não-restritiva, a fim de contemplar amplamente os órgãos e foros da estrutura que atuem direta ou indiretamente sobre temas da integração fronteiriça. Os órgãos e foros listados no anexo da Res. GMC Nº 59/15 são os seguintes:

Ilustração 1: ÓRGÃOS E FOROS RELACIONADOS À INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA



Fonte: elaboração do autor, com base nas Decisões CMC Nº 59/15 e Nº 26/16.

As *funções e atribuições* do SGT N° 18 foram regulamentadas em norma posterior, na Resolução GMC N° 25/16. Especificamente, seu artigo 2° estabelece as seguintes:

> a) recomendar a adoção de medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças dos Estados Partes;
> b) 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 necessidades específicas das mesmas;
> c) trocar informações sobre as políticas e boas práticas implementadas de forma bilateral e trilateral nas áreas de fronteira;
> d) Contribuir, nas zonas de fronteira, para uma maior visibilidade e difusão do MERCOSUL e da normativa pertinente, aos efeitos de alcançar sua efetiva implementação;
> e) impulsionar a realização de atividades específicas de integração fronteiriça e a articulação de projetos em diferentes zonas de fronteiras incluindo aspectos de financiamento.
> f) Ainda, o artigo 3 estipula que o SGT Nº 18 poderá cumprir quaisquer outras funções e/ou atribuições que o GMC lhe encomendar.

No cumprimento de suas atribuições e funções, o artigo 4° da Resolução GMC Nº 59/15, de acordo com a redação dada pela Resolução GMC N° 25/16, dispõe que o SGT 18:

> "...poderá tratar questões relativas a temas sanitários, de saúde, educação, cultura, povos indígenas e comunidades multiétnicas, trabalho, migração, transporte, energia, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico, cooperação, integração produtiva, segurança, meio ambiente, turismo e outros destinados a fomentar a integração entre comunidades de fronteira (…).

Merece destaque também trecho do referido art. 4º, que busca evitar sobreposição de tarefas e melhorar a capacidade de diálogo intra-institucional:

> "...Quando essas questões abordem temas cuja especificidade não requeira articulação entre dois ou mais âmbitos da estrutura institucional do MERCOSUL, as recomendações para seu tratamento deverão ser enviadas aos órgãos ou foros específicos a fim de evitar sobreposição de tarefas".

Desta forma, e no cumprimento de suas atribuições e funções, o SGT N ° 18 deve abordar os seguintes temas, a fim de promover a integração entre as comunidades fronteiriças:

Ilustração 2. A AGENDA TEMÁTICA DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA

A agenda temática de integração fronteiriça	1. Temas sanitários;
	2. Saúde;
	3. Educacão;
	4. Cultura;
	5. Povos Indígenas e Comunidades Multiétnicas;
	6. Trabalho;
	7. Migracão;
	8. Transporte;
	9. Energia;
	10. Infraestrutura;
	11. Desenvolvimento Urbano e Rural;
	12. Desenvolvimento Econômico;
	13. Cooperacão;
	14. Integracão Produtiva;
	15. Seguranca;
	16. Meio Ambiente;
	17. Turismo;
	18. Outros.

Fonte: elaboração do autor, com base nas Decisões CMC Nº 59/15 e Nº 26/16.

Como se depreende de uma primeira análise da agenda da integração fronteiriça prevista para atuação do SGT Nº18 e dos demais órgãos relacionados na Res. GMC Nº 59/15, o MERCOSUL tem uma *clara percepção transversal e multidimensional da integração fronteiriça na região*.

A percepção é *transversal,* pois prevê acertadamente que para muitos dos temas fronteiriços, é necessária uma abordagem institucional que seja permeada por diversos órgãos especializados da estrutura, para que contemple todas as matizes que as questões fronteiriças afloram.

É também *multidimensional*, pois relaciona uma amplitude considerável de temas fronteiriços dentro do escopo de atuação do SGT Nº18 e dos demais órgãos vinculados à integração fronteiriça, indo desde temas como educação, cultura e saúde, até temas como infraestrutura, energia e transporte, passando por povos indígenas, turismo e meio ambiente.

1.2. O Mapeamento da Integração Fronteiriça no MERCOSUL

É com esse marco legal constituído que o SGT Nº 18 inicia seus trabalhos em 2016 dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, e logo nas primeiras reuniões, percebe a complexidade das suas atribuições, passando a atuar com o apoio técnico do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do MERCOSUL (SAT/SM).

Desde 2017, por solicitação do SGT Nº18 e instrução do GMC, o SAT/SM vem prestando assessoria técnica em matéria de integração fronteiriça para a estrutura institucional do MERCOSUL.

No Documento *DT SM/SAT N° 01/2018*, foi realizado um amplo e exaustivo mapeamento da agenda temática de integração fronteiriça que procura oferecer uma visão transversal dos assuntos elencados no referido artigo 4º, com relação aos diferentes órgãos e foros indicados no Anexo da citada norma. No ano seguinte, em razão do alcance obtido no primeiro relatório, foi solicitado que fosse mantido atualizado, e assim procedeu à SM, por meio do *DT SM/SAT Nº 03/2019*.

A tabela que se apresenta a seguir descreve esse mapeamento geral, considerando-se o cruzamento dos "macro-temas", indicados no referido artigo, com os órgãos e foros mencionados no Anexo da Resolução GMC N° 59/15.

Ilustração 3: Matriz de monitoramento da agenda de integração fronteiriça no MERCOSUL

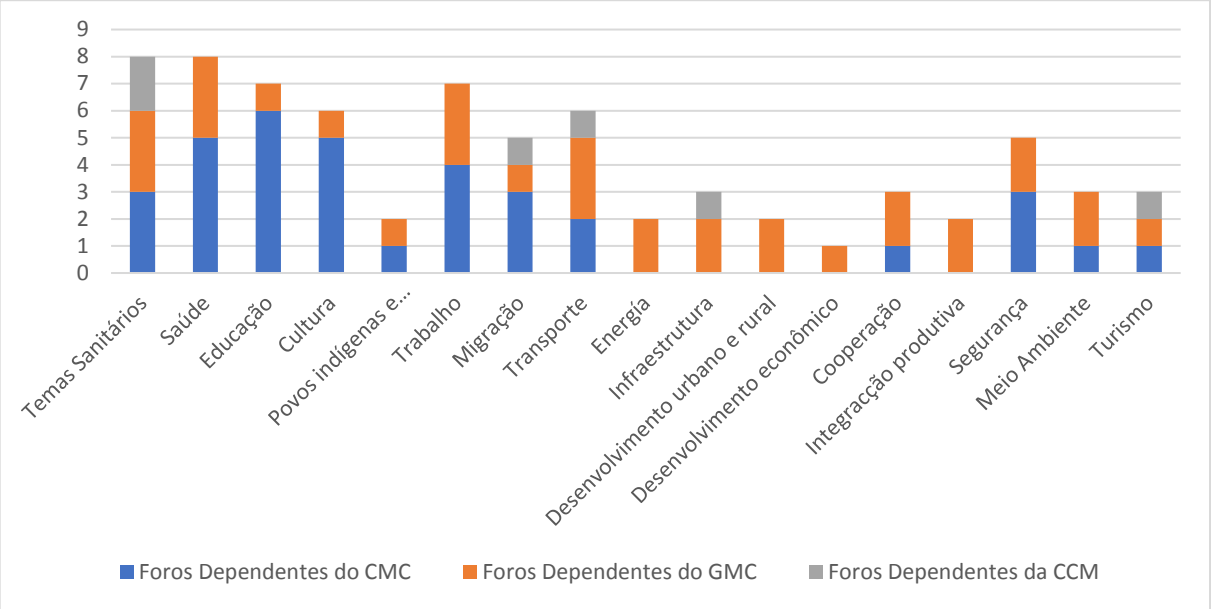
ÓRGÃOS DECISÓRIOS	CMC												GMC											CCM		FCES
ÓRGÃOS TEMÁTICOS ESPECÍFICOS	FCCP	RMA		RME			RMI				RMS		FCCR		SGT1	SGT5		SGT11			RECMS		CT2		
ÓRGÃOS DEPENDENTES	FCCP	RMA	CMA (*)	RME	CRC-EB	GTEF	RMI	GTE-DEL	FEM	FET	RMS	CC-RMS / CIVIH	FCCR (*)	GTIF (*)	SGT1	SGT5	CFF	SGT11	COVIG-SAL	SCO-CONTS	RECMS	CESS	CT2	SCT-COF	
Temas Sanitários			•				•		•				•					•	•	•			•	•	
Saúde											•	•	•					•	•						
Educação				•	•	•							•												
Cultura						•							•												
Povos indígenas e Comunidades multiétnicas (*)													•												
Trabalho													•								•				

Migração							•		•				•										•		
Transporte							•		•				•			•	•						•		
Energia													•												
Infraestrutura													•		•									•	
Desenvolvimento urbano e rural													•	•											
Desenvolvimento econômico													•												
Cooperação											•		•	•											
Integração produtiva													•												•
Segurança							•	•					•	•											
Meio Ambiente													•												
Turismo													•								•		•	•	

Fonte: 1ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça (DT SAT-SM - 01/18)

O gráfico à continuação tem o objetivo de tornar visível tanto a quantidade de temas fronteiriços presentes nas agendas dos órgãos e foros dependentes, quanto a sua concentração por órgão decisório, e reflete a agenda de integração fronteiriça nos últimos 5 anos contados a partir do momento de elaboração do primeiro estudo da SM (2013-2017).

Ilustração 4: Temas fronteiriços mais tratados no âmbito da estrutrura do MERCOSUL



Fonte: 1ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça (DT SAT-SM - 01/18)

Estes estudos foram realizados seguindo o enfoque orgânico transversal da temática fronteiriça no âmbito do MERCOSUL, e ambos confirmam a natureza multifacetada do assunto e a complementariedade do trabalho que vem sendo desenvolvido pelas diferentes áreas.

Do *ponto de vista institucional*, fica evidente o espaço de trabalho a ser exercido pelo SGT N° 18 na matéria, de fomento ao diálogo, coordenação e articulação entre as diferentes instâncias do bloco regional relacionadas no Anexo da Res. GMC Nº 59/15, a fim de evitar sobreposições e conflitos de agendas de trabalho.

Entretanto, o levantamento realizado identificou a existência de pelo menos 12 outros âmbitos institucionais que trataram ou tratam a temática fronteiriça em suas respectivas agendas e não estão dentre os 15 âmbitos prioritários listados no Anexo da Resolução GMC N° 59/15. Isso coincide com o previsto no artigo 2° da referida norma, da qual se depreende que as funções atribuídas ao SGT N°18 deverão ser exercidas de forma prioritária com aqueles órgãos e foros, descartando que tenham caráter excludente.

Já do *ponto de vista temático*, os temas da agenda integração fronteiriça mais tratados no âmbito da estrutura institucional correspondem com as categorias “Temas Sanitários” (8) e “Saúde” (8), “Cultura” (6), “Educação” (7) e “Trabalho” (7). Todas elas tiveram um alto grau de tratamento, tanto nos foros identificados na Resolução GMC N° 59/15 quanto no restante da estrutura institucional do MERCOSUL.

Assim, restou claro a partir destes estudos de assessoria técnica do SAT/SM para o SGT Nº 18 que, em razão desta configuração da agenda fronteiriça na estrutura institucional, há grande preponderância no MERCOSUL de uma perspectiva social e cidadã para a integração fronteiriça. Por isso, tornou-se estratégico para o SGT Nº18 aprofundar-se em três grandes diretrizes normativas da denominada *dimensão social e cidadã do MERCOSUL*: o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (DSLM) e o Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (PA-ECM).

2. INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA E CIDADANIA NO MERCOSUL

2.1. Fronteiras no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL

No transcurso da última década, a dimensão social e cidadã do MERCOSUL se constituiu em um dos eixos centrais do processo de integração regional, no marco do qual foram lançados importantes desafios a serem cumpridos em relação a essa matéria. Dentre eles, se destacou o objetivo de formulação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

Em 2010, a Decisão CMC Nº 64/10 criou o Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (PA-ECM), cujo objetivo final era consolidar um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes, tendo como princípios:

a) a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região,

b) a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes e,

c) a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

Com base em tal norma, o PA-ECM deveria estar integralmente implementado no 30° aniversário do MERCOSUL, em 2021.

Entre 2015 e 2017, dois eventos tiveram impacto direto na dinâmica de trabalho relacionada com o PA-ECM. Por um lado, a criação do SGT Nº 18, que acrescenta à estrutura institucional do MERCOSUL um novo órgão com atuação direta sobre várias das linhas do Plano de Ação. Por outro, a revogação da Decisão CMC N° 63/10 pela Decisão CMC N° 06/17, extinguindo a figura do Alto Representante Geral do MERCOSUL (ARGM), impactando as competências e coordenação dos trabalhos relacionados ao referido PA-ECM, que estava a seu cargo.

Assim, em 2017, o PA-ECM foi atualizado pela Decisão CMC Nº 32/17 que, além de reafirmar a relevância da consolidação jurídico-institucional da dimensão social do MERCOSUL como prioridade política do bloco: a) transfere para a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) a responsabilidade de coordenação dos trabalhos do Plano de Ação; b) incorpora ao PA-ECM o recém criado SGT Nº18.

Em 2020, foi concluído pela CRPM o trabalho de consolidação do Estatuto, que elevou o mesmo ao CMC, para aprovação e implementação a partir de 2021.

Estes 10 anos de cumprimento do Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL revelaram diversos desafios e conquistas:

a) a construção jurídico-institucional da dimensão social e cidadã do MERCOSUL é esforço que vem sendo enfocado desde o surgimento do bloco, variando em termos de ênfase política e impulso institucional, mas sempre presente na agenda prioritária dos órgãos decisórios e derivados.

b) O PA-ECM foi um dos mais importantes laboratórios de articulação intra-institucional do MERCOSUL, proporcionando mecanismos de diálogo e cooperação institucional até então inéditos para a região.

c) O PA-ECM foi igualmente um trabalho que contou desde o seu início com o apoio permanente da Secretaria do MERCOSUL, em especial, do Setor de Assessoria Técnica (SAT/SM). As metodologias de sistematização, de recopilação, a *expertise* dos funcionários internacionais, foram elementos que reforçam e confirmam a relevância do perfil técnico trazido pelo SAT/SM e a importância da natureza permanente da Secretaria do MERCOSUL para o processo de integração.

A partir da aprovação do Estatuto em 2021, abrem-se diversos caminhos de ação necessários para se assegurar a consolidação da cidadania regional e a plena vigência do Estatuto da Cidadania no MERCOSUL:

a) implementação dos direitos fundamentais pelos Estados,

b) acompanhamento do processo de ratificação das normas vinculadas do MERCOSUL e,

c) monitoramento, em termos quantitativos e qualitativos, dos direitos fundamentais relacionados no Estatuto.

Além disso, embora haja um amplo e denso acervo jurídico vigente no âmbito do MERCOSUL que consolida os elementos temáticos do Estatuto da Cidadania, a conclusão dos trabalhos revela as limitações temáticas dos elementos elencados no PA-ECM, demandando ampliação do Estatuto para abarcar temas essenciais não previstos no PA-ECM (direito à saúde, por exemplo).

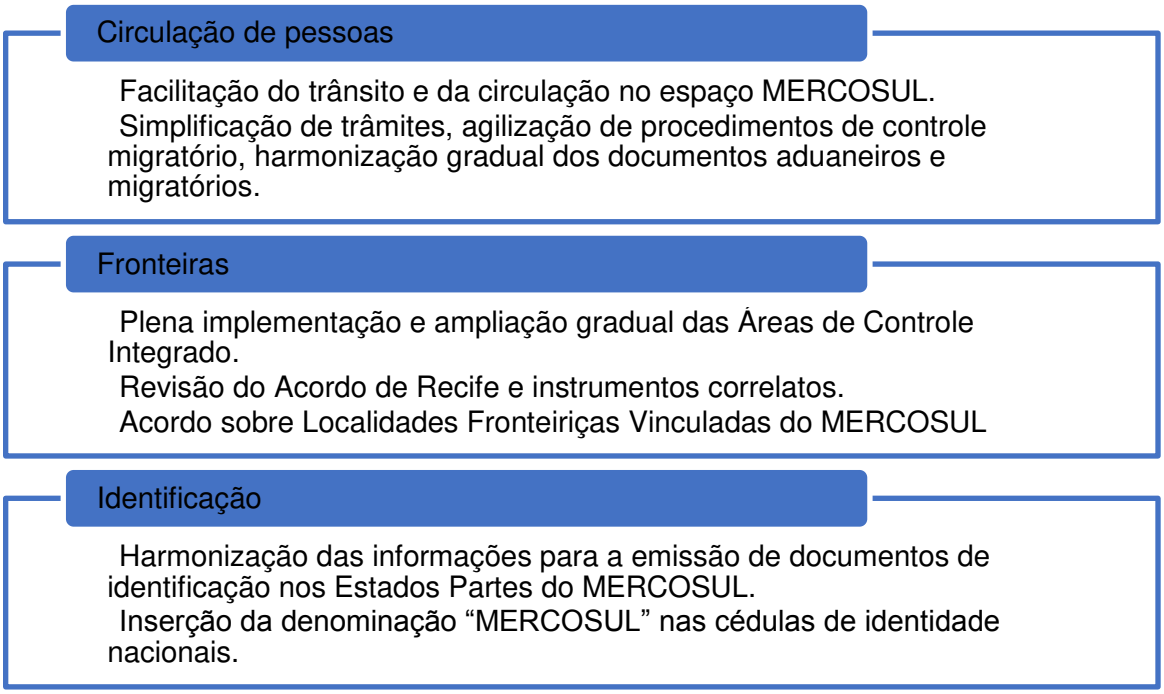
Por fim, com o lançamento da Agenda 2030 da ONU e os respectivos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), resta ao bloco o desafio de conciliar a Agenda 2030 da ONU com as atuais agendas de integração regional e incorporar os ODS como objetivos estratégicos de fortalecimento da dimensão social e cidadã do MERCOSUL.

Nesse sentido, o Mercosul está avaliando desde 2018 formatos institucionais e metodológicos para criação de um novo órgão na estrutura (Reunião de Altas Autoridades Responsáveis pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), capaz de impulsionar, propor e monitorar os objetivos da Agenda 2030 no âmbito regional.

2.2. Avanços em matéria de integração fronteiriça a partir do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL

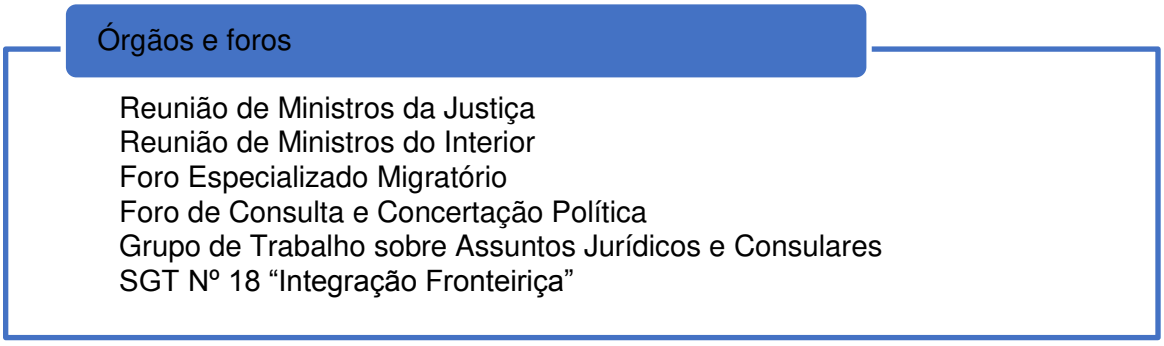
Como mencionando anteriormente, a Dec. CMC nº 32/17 modifica a lista de órgãos envolvidos no Plano de Ação para 13 instâncias da estrutura institucional do MERCOSUL, acrescentando o SGT Nº 18 aos Elementos 1 (Circulação de pessoas), 2 (Fronteiras) e 3 (Identificação).

Ilustração 5: Elementos e linhas de ação do PA-ECM vinculados à integração fronteiriça



Fonte: elaboração do autor, com base nas Decisões CMC Nº 64/10 e Nº 32/17.

Ilustração 6: Órgãos e foros do PA-ECM vinculados à integração fronteiriça



Fonte: elaboração do autor, com base nas Decisões CMC Nº 64/10 e Nº 32/17.

Nesse cenário, os principais institutos e projetos negociados pelos órgãos e foros relacionados no PA-ECM, no que tange a integração fronteiriça, foram os seguintes:

- Áreas de Controle Integrado,
- Acordo de Recife,

- Cartão de Trânsito Vicinal Fronteiriço e,
- Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

Cabe destacar que, com a criação do SGT Nº 18 e a institucionalização da agenda de integração fronteiriça na Estrutura do MERCOSUL, se percebeu um aumento de dinamismo nas atividades institucionais e de produção normativa do MERCOSUL vinculado às temáticas de fronteiras.

A modo de exemplo, detalham-se as normas MERCOSUL aprovadas durante os anos de 2018 e 2019, cuja matéria, de forma imediata ou mediata, se relacionam com os temas fronteiriços abordados pelo SGT N° 18.

Ilustração 7: Quadro de normas vinculadas à integração fronteiriça (2018-2019)

NORMA	ASSUNTO
DEC CMC 06/18	Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais
RES GMC 64/18	Regime de Lojas Livres de Impostos em Fronteira Terrestre
DEC CMC 01/19	Acordo para a eliminação da cobrança de encargos por *roaming* internacional aos usuários finais do MERCOSUL
DEC CMC 02/19	Acordo Operativo para a Implementação de Mecanismos de Interc. de Informação Migratória entre os EP do MERCOSUL.
DEC CMC 12/19	Acordo de Cooperação Policial aplicável aos Espaços Fronteiriços entre os Estados Partes do MERCOSUL
DEC CMC 13/19	Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas
DEC CMC 24/19	Regime Aduaneiro de Bagagem no MERCOSUL
DEC CMC 29/19	Acordo sobre Facilitação do Comércio do MERCOSUL
RES GMC 25/19	Paging Unidirecional: Faixa Comum do MERCOSUL
RES GMC 27/19	Plano Regional para a Prevenção e a Erradicação do Trabalho Forçado e do Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Trabalhista

RES GMC 34/19	Documentos de Porte Obrigatório no Transporte Rodoviário de Passageiros e de Cargas
RES GMC 38/19	Diretrizes para a elaboração de um Plano para a prevenção, o monitoramento, o controle e a mitigação das Espécies Exóticas Invasoras (EEI)

Fonte: 3ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça (DT SAT-SM - 03/19).

Por fim, com base no Estatuto da Cidadania, em matéria de integração fronteiriça, as normas vigentes do MERCOSUL estabelecem os seguintes direitos e benefícios:

● *Área de controle integrado – previsto na Dec. CMC N° 04/00 "Acordo de Recife":* As pessoas que saem de um Estado Parte do MERCOSUL para ingressar em outro por um ponto de fronteira que conte com uma Área de Controle Integrado serão beneficiadas com procedimentos administrativos e operativos compatíveis e similares de forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, realizados pelos funcionários dos organismos internacionais que intervêm no controle aduaneiro, migratório e de transporte. Para isso, os organismos nacionais competentes concertarão acordos operativos e adotarão sistemas que complementam e facilitam o funcionamento dos referidos controles.

● *Procedimento simplificado – previsto na Dec. CMC Nº 05/00 "Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Recife":* Os residentes permanentes em localidades fronteiriças vizinhas dos estados partes, nas quais existam Áreas de Controle Integrado podem beneficiar-se de um procedimento simplificado para a exportação ou a admissão temporária de bens realizadas por motivo da celebração de congressos, competições esportivas, atuações artísticas ou similares.

● *Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015, Art. 7º*: Adotar e articular normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa

população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes.

● *Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas*: Além disso, os Estados Partes assinaram, em 4 de dezembro de 2019, o "Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas", que ainda não está vigente. Uma vez em vigor, esse Acordo permitirá, sob as condições nele estabelecidas, uma série de direitos e benefícios para cidadãos residentes em comunidades e zonas de fronteira.

Dada a sua relevância, passa-se a realizar uma breve descrição do mais recente e significativo avanço jurídico do MERCOSUL vinculado à integração fronteiriça - o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas - com o intuito de exemplificar por meio desse Acordo o formato institucional e normativo com o qual MERCOSUL vem avançando em termos de cooperação transfronteiriça regional.

2.3. Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL

A Decisão CMC N° 13/2019 aprovou o texto do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL (ALFV). Este Acordo estabelece um marco regional com vistas a aprofundar e dinamizar os laços de cooperação entre os Estados Partes sobre disciplinas cuja negociação bilateral precede ao próprio processo de integração do MERCOSUL, visando facilitar a convivência das comunidades fronteiriças e impulsionar sua integração.

Já em termos de avanços regionais, o ALFV foi alcançado tomando como referência importantes antecedentes normativos relevantes, dentre os quais se destacam:

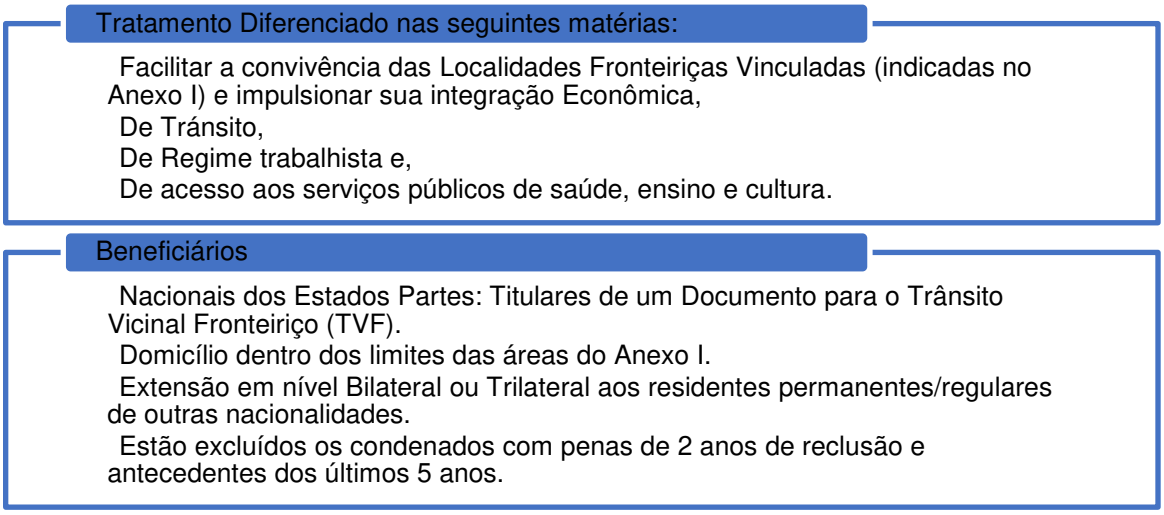
- O Regime de Transito Vicinal Fronteiriço;
- O Acordo sobre Controle Integrado em Fronteiras;
- O Acordo Complementar do Acordo de Recife em matéria Migratória;
- A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL;
- O Acordo Multilateral sobre Segurança Social;

- O Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL.

Em linhas gerais, o ALFV proporciona aos habitantes das localidades fronteiriças vinculadas direito a um tratamento diferenciado em matéria econômica, de trânsito, de regime laboral e de acesso aos serviços públicos de saúde, ensino e cultura, entre outros, para o impulso da integração dessas zonas.

Sem prejuízo de alcançar somente os nacionais dos Estados Partes, o Acordo prevê que, de forma bilateral ou trilateral, seja acordada sua extensão aos residentes legais.

Ilustração 8. Objeto e alcance do ALFV



Fonte: elaboração do autor, com base na Decisão CMC Nº 13/19.

O principal avanço alcançado pelo ALFV do MERCOSUL, em comparação aos acordos bilaterais/trilaterais de localidades fronteiriças vinculadas foi o de harmonizar e fazer alcançar o mínimo de direitos e benefícios a um enorme conjunto de localidades fronteiriças vinculadas, que constam discriminadamente no Anexo I do presente acordo. São eles:

Ilustração 9. Lista de localidades fronteiriças vinculadas previstas no ALFV (Anexo I)

Brasil-Argentina	Argentina-Paraguai	Argentina-Uruguai	Brasil-Uruguai	Brasil-Paraguai
Foz do Iguaçu - Puerto Iguazú	Posadas - Encarnación	Colón - Paysandú	Chuí/Santa Vitória do Palmar	Aral Moreira - Pedro Juan Caballero/Capitán Bado
Capanema - Andresito	Clorinda - Puerto Falcón - Nanawa	Concordia - Salto	Jaguarão - Rio Branco	Bela Vista - Bella Vista Norte
Barracão/Dionísio Cerqueira - Bernardo de Irigoyen	Formosa - Alberdi	Gualeguaychú - Fray Bentos	Aceguá - Aceguá	Caracol - San Carlos del Apa
Porto Mauá - Alba Posse	Puerto Pilar - Bermejo	Monte Caseros - Bella Unión	Santana do Livramento - Rivera	Coronel Sapucaia - Capitán Bado
Porto Xavier - San Javier	Ituzaingó - Ayolas		Quaraí - Artigas	Foz do Iguaçu - Ciudad del Este/Puerto Presidente Franco/Hernandarias
São Borja - Santo Tomé	Itatí - Itá Corá		Barra do Quaraí - Bella Unión	Guaíra/Mundo Novo - Saltos del Guairá
Itaqui - Alvear	Puerto Rico - Puerto Triunfo		Colônia Nova - Villa Isidoro Noblía	Japorã - Saltos del Guairá
Uruguaiana - Paso de los Libres	Misión La Paz - Pozo Hondo			Paranhos - Ypejú
Barra do Quaraí - Monte Caseros	Puerto Cano/Mansilla - Pilar			Ponta Porã - Pedro Juan Caballero
Santo Antônio do Sudoeste - San Antonio	Puerto Iguazú - Presidente Franco			Porto Murtinho - Carmelo Peralta/San Lázaro
				Santa Helena - Puerto Indio

Fonte: elaboração do autor, com base na Decisão CMC Nº 13/19.

O elemento técnico pelo qual os sujeitos alcançados pelo Acordo poderão acessar seus benefícios consiste na aquisição do Documento de Transito Vicinal Fronteiriço (DTVF), mediante o cumprimento de certos requisitos formais. O Acordo prevê não só as condições para obter este documento, mas também aquelas para seu cancelamento.

Ilustração 10. Requisitos para obtenção do Documento de Transito Vicinal Fronteiriço

DTVF
Validade Inicial de 5 anos, extensível a tempo indeterminado. No caso de menores, o pedido será formalizado por meio da representação legal correspondente. A obtenção do documento será de natureza voluntária e não substituirá o passaporte ou outro documento de viagem ou de identidade válido. Para a concessão do DTVF serão aceitos igualmente documentos em português ou em espanhol.

Fonte: elaboração do autor, com base na Decisão CMC Nº 13/19.

Os documentos que garantirão o trânsito vicinal fronteiriço e suas respectivas autoridades emissoras são os seguintes:

- Argentina: *Tarjeta de Trânsito Vecinal Fronterizo,* emitida pela *Dirección Nacional de Migraciones*;
- Brasil: Carteira de Registro Nacional Migratório-Fronteiriço, emitida pela Polícia Federal;
- Paraguai: *Tarjeta Vecinal Fronteriza,* emitida pela *Dirección General de Migraciones*;
- Uruguai: Documento Especial Fronteiriço e *Tarjeta Vecinal Fronteriza,* emitidas pelo Ministério do Interior.

Os nacionais dos Estados-Parte titulares do DTVF gozarão dos direitos de índole trabalhista, educacional, de comércio e de transporte, que podem ser ampliados em nível bilateral ou trilateral (inclusive atendimento médico nos sistemas públicos de saúde fronteiriços em condições de reciprocidade e complementariedade).

Também se estabelecem requisitos específicos para a facilitação da circulação dos veículos particulares (incluindo canais prioritários de passagem nos postos de fronteira), que envolve a obtenção de documentos de identificação especial. E em matéria de transporte terrestre de mercadorias e de passageiros, os Estados Partes se comprometem a simplificá-los, de modo que sua categorização enquadre, dentro desses âmbitos, como de tipo urbano.

Este Acordo não restringe direitos e obrigações estabelecidos por outros acordos em vigor entre os Estados Partes. Tampouco afeta a aplicação, nas zonas por ele abrangidas, de outros acordos em vigor entre os Estados Partes ou que favoreçam uma maior integração.

Ilustração 11. Benefícios do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL

ESTUDAR	Assistência aos estabelecimentos Públicos de Ensino.
CIRCULAR	Disponibilidade de uma faixa exclusiva para os titulares do DTVF, e seus veículos, nos postos de controle das áreas cobertas.
COMERCIALIZAR	Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo Anexo II.
TRABALHAR	O exercício do trabalho, ofício ou profissão em igualdade de direitos e obrigações, conforme as leis do EP onde efetuar-se.

Fonte: elaboração do autor, com base na Decisão CMC Nº 13/19.

Outro aspecto relevante do Acordo consiste no impulso de iniciativas que estabeleçam bases para a *cooperação e o desenvolvimento econômico transfronteiriço*. Neste sentido, o Capitulo sobre Cooperação busca estreitar os vínculos das comunidades de fronteira, propondo diretrizes programáticas de coordenação das políticas nacionais nestas zonas de fronteira, e compromissos específicos para seu cumprimento, dentre as quais se destacam:

Cooperação Sanitária: Trabalhos conjuntos em saúde pública, vigilância epidemiológica e planos de contingência, para orientar respostas ante eventos de saúde pública e outros temas de interesse comum, inclusive os de potencial importância internacional.

Defesa Civil: Unificação de aspectos técnicos para facilitar a ação da defesa civil e a prestação de serviço de assistência de urgência ou emergência. Os EP comprometem-se a facilitar o trânsito fronteiriço de materiais, pacientes, profissionais e veículos sanitários, veículos da defesa civil, de urgência ou emergência ou ambulâncias. O Acordo prevê no Anexo III tudo o que se refere a este Tema de Cooperação

Cooperação Educativa: Formação de docentes, intercâmbio de informações sobre metodologias ativas, flexíveis e inovadoras, melhores práticas em gestão escolar, que possam contribuir com a melhoria da qualidade do ensino nas regiões de fronteira. O ensino das diferentes disciplinas será feito com uma perspectiva regional e integradora, ressaltando os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras.

Direitos Humanos: Compromisso de fortalecer o respeito aos direitos humanos nas Localidades Fronteiriças Vinculadas, em todos os aspectos contemplados no Acordo, em especial para proteger os grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Segurança: As autoridades competentes, coordenadas pelas autoridades nacionais, acordarão entre si planos de cooperação em matéria de segurança pública e combate a delitos transnacionais.

CONCLUSÕES

O objetivo do presente artigo foi buscar compreender a natureza do tratamento político, institucional e normativo dado à integração fronteiriça e à cooperação transfronteiriça no MERCOSUL.

A partir da revisão documental tanto de fontes primárias (acordos e normas MERCOSUL) quanto fontes secundárias (relatórios técnicos do SAT/SM), foi possível identificar que, a partir da criação do Subgrupo de Trabalho Nº 18 "Integração Fronteiriça" e da compreensão das dinâmicas de atuação dos seus primeiros anos de funcionamento, foi identificada a existência de um mandato original atribuído a este órgão, eminentemente articulador-coordenador (oriundo da Res. GMC Nº 59/15), e de uma agenda temática fronteiriça transversal e multidimensional (estabelecido pela Res. GMC Nº 25/16).

Na primeira parte do artigo, ao analisar essa natureza de articulação-coordenação do SGT Nº 18, ficou claro que esse tipo de mandato, quando atribuído às instâncias específicas, com apoio técnico do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do MERCOSUL, se desenvolve uma relação virtuosa capaz de permear a perspectiva transfronteiriça na estrutura institucional, alcançando inclusive órgãos cujas temáticas não se relacionam diretamente com a temática da fronteira.

Além disso, no que se refere à institucionalização da agenda de integração fronteiriça, o MERCOSUL tem uma *clara percepção transversal e multidimensional da integração fronteiriça na região*. *Transversal,* pois prevê acertadamente que para muitos dos temas fronteiriços, é necessária uma abordagem institucional que seja permeada por diversos órgãos especializados da estrutura, para que comtemple todas as matizes que as questões fronteiriças afloram. E *multidimensional*, pois relaciona uma amplitude considerável de temas fronteiriços dentro do escopo de atuação do SGT Nº18 e dos demais órgãos vinculados à integração fronteiriça.

No entanto, embora multidimensional, restou claro também que há grande preponderância no MERCOSUL de uma *perspectiva social e cidadã* para a integração

fronteiriça. Por isso, tornou-se estratégico para o SGT Nº18 aprofundar-se nas grandes diretrizes normativas da denominada dimensão social e cidadã do MERCOSUL, com maior ênfase desde a Dec. CMC Nº 32/17, quando foi incorporado ao Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (PA-ECM).

A participação do SGT N°18 no cumprimento do Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania ajudou a consolidar a agenda de cooperação transfronteiriça regional, proporcionando dinâmicas institucionais inovadoras e produção normativa de vanguarda para a região.

Como foi destacado ao longo do artigo, uma série de normas e acordos geradores de direitos e benefícios de cunho social e cidadão foram alcançados e consolidados na aprovação e publicação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL em 2021.

Dentre eles, foi dado destaque ao Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV), que proporciona aos habitantes das localidades fronteiriças vinculadas o direito a um tratamento diferenciado em matéria econômica, de trânsito, de regime laboral e de acesso aos serviços públicos de saúde, ensino e cultura, entre outros, para o impulso da integração dessas zonas.

Ademais, o principal avanço alcançado pelo ALFV do MERCOSUL, em comparação com os acordos bilaterais/trilaterais de localidades fronteiriças vinculadas, foi o de harmonizar, consolidar e alcançar direitos fundamentais mínimos para populações de comunidades fronteiriças de 43 zonas de fronteira vinculadas por meio de um único instrumento regional.

Por fim, fica a reflexão acerca da natureza do tratamento dado pelo MERCOSUL à integração fronteiriça e à cooperação transfronteiriça regional. Essa abordagem interdisciplinar, para além dos aspectos tradicionais de defesa e segurança, faz do MERCOSUL um importante laboratório de ensaio para os estudiosos de cooperação transfronteiriça regional.

4. REFERÊNCIAS

ISM. **Políticas sociais no Mercosul: Estrutura dos organismos públicos de oferta de serviços sociais. Cidadania em Fronteiras (Parte 1**). Assunção: Instituto Social do Mercosul, 2018.

_____. **Políticas sociais no Mercosul: Acesso a serviços sociais em regiões de fronteira. Cidadania em Fronteiras (Parte 2).** Assunção: Instituto Social do Mercosul, 2018.

_____. **Políticas sociais no Mercosul: Referências bibliográficas, grupos de pesquisa e observatórios sobre fronteiras**. **Cidadania em fronteiras** (Parte 3). Assunção: Instituto Social do Mercosul, 2018.

IPEA**. Fronteiras do Brasil. Volume 1: Uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ministério da Integração Regional, 2018 .

_____. **Fronteiras do Brasil. Volume 2: Diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública.** Brasília: Ministério da Integração Regional, 2017 .

_____. **Mercosul e as Regiões de Fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA 2017.

OIM**. Dinâmicas Migratorias em fronteras de países de America del Sur: Cuadernos Migratorios Nº10**. Buenos Aires: Organização Internacional para as Migrações, 2018.

_____. **Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los inmigrantes: Cuadernos Migratorios Nº 9**. Buenos Aires: Organização Internacional para as Migrações, 2018.

SM. **28º Relatório da Secretaria do MERCOSUL**. Montevideo: Secretaria do Mercosul, 2020.

_____. **3ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Atualização (DT SAT-SM - 03/19).** Montevideo: Secretaria do Mercosul, 2019.

_____. **2ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Estatuto da Cidadania (DT SAT-SM - 30/18**). Montevideo: Secretaria do Mercosul, 2018.

_____. **1ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Levantamento Geral (DT SAT-SM - 01/18)**. Montevideo: Secretaria do Mercosul, 2018.