

POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRONTEIRA: UM OLHAR SOBRE OS COMITÊS DE FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI

Silvana Schimanski ⁱ

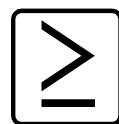
RESUMO

A faixa de fronteira do Brasil - com 15.719km de fronteiras terrestres - é marcada por ampla diversidade política, econômica e cultural, o que dificulta o seu tratamento de maneira única. A fronteira Brasil - Uruguai é considerada uma das mais pacíficas do Brasil, tanto por sua construção diplomática quanto por suas raízes identitárias, também refletidas nos indicadores de segurança [1]. Nesse território, têm prevalecido mecanismos cooperativos para a solução de problemas transfronteiriços e aprofundamento das relações bilaterais. Considerando que o desenho de políticas públicas em países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, enfrenta o desafio de promover modelos participativos, que impulsionem o desenvolvimento sustentável e promovam a inclusão social, discute-se a experiência dos Comitês de Fronteira. São espaços nos quais propostas para a formulação de políticas públicas são discutidas binacionalmente, com a participação de múltiplos atores, a partir das suas próprias vivências no território. Tal experiência teve início nos anos 1990 e apesar dos desafios institucionais, conta com o interesse estatal para sua manutenção, reconhecendo suas contribuições e propostas tanto para o aprofundamento da integração bilateral, quanto para as discussões no âmbito Mercosul.

ANTECEDENTES

Brasil e Uruguai possuem entre si relações bilaterais pautadas por “[...] vínculos históricos, políticos e humanos entre os dois países [que] permitem elevado grau de confiança mútua [...]” [2]. A cooperação fronteiriça tem sido um ponto significativo nas relações bilaterais dos países, já que a fronteira comum se estende por 1.069 quilômetros (incluindo limites fluviais, lacustres, terrestres e marítimos), compartilha recursos naturais e hídricos, além de abrigar expressivo contingente populacional.

No Brasil a questão da segurança nacional coexiste com os desafios relacionados à promoção do desenvolvimento nas fronteiras. O parágrafo 2º do artigo 20 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas por lei” [3]. Nesse sentido, a Lei nº 6.634 de 02 de maio de 1979



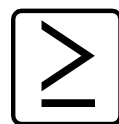
estabelece uma série de considerações especiais a respeito de atividades econômicas e comerciais a serem realizadas em tal território [4]. Ao mesmo tempo, uma Portaria Ministerial classifica como cidades-gêmeas aqueles municípios com mais de dois mil habitantes “[...] cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural [...]” [5].

As “fronteiras vivas” entre Brasil e Uruguai são palco de dinâmicas sociais que envolvem múltiplos atores, favorecidas pela infraestrutura e pela própria geografia da zona fronteira. Nas cidades gêmeas as interações da vida cotidiana desafiam os limites políticos e há significativa demanda por políticas públicas específicas, projetos de desenvolvimento e investimentos que sejam discutidos binacionalmente. Nos demais municípios abrangidos pela faixa de fronteira, por exemplo, o compartilhamento dos recursos hídricos das bacias hidrográficas requer soluções coordenadas e o aprofundamento da integração regional.

Ao longo das últimas décadas foi se formatando a articulação entre os dois lados da fronteira, para dirimir desafios transfronteiriços. Diversos arranjos institucionais e instrumentos legais, a exemplo da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaya para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim ou Cuenca de la Laguna Merín (CLM), estabelecida nos anos 1960; e a assinatura do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, datado de 1977 (vigente até os dias atuais), ilustram o interesse mútuo por programas de desenvolvimento integrado [6].

No ano de 1989 foi proposta a instalação de Comitês de Fronteira, inicialmente estabelecidos em três pares de cidades: Chuy-Santa Vitória do Palmar e Distrito do Chuí (que seria emancipado em 1995); Rio Branco-Jaguarão e Rivera-Santana do Livramento [7]. Os Comitês de Fronteira para os municípios de Aceguá-Acegua e Quaraí-Bella Unión foram estabelecidos nos anos 1990, com a emancipação dos municípios brasileiros [8]. O texto prevê que tais Comitês “[...] promoverão a cooperação e o desenvolvimento regional nas áreas de fronteira, e proporcionarão soluções rápidas e pragmáticas para os problemas de caráter operativo que surjam na região”. Ademais, o Artigo I do seu Regulamento prevê que “[...] o Comitê de Fronteira é um Foro Bilateral para o exame de temas de interesse comum da região fronteira, sob jurisdição das Repartições Consulares do Brasil e do Uruguai, respectivamente, nas cidades fronteiriças em que for constituído” [7].

Assim, os Comitês se reúnem por convocação, alternadamente nas cidades de ambos os países, sob a presidência da autoridade consular brasileira ou uruguaia que organiza a sua pauta. Conforme os temas a serem discutidos, serão convidados a participar das reuniões representantes dos agentes econômico-comerciais, sociais e culturais das respectivas comunidades, assim como agentes que contribuam para a discussão de temas agendados. Também serão convidados Delegados e Representantes Oficiais na área de jurisdição de cada Comitê. Os trabalhos dos Comitês têm caráter recomendatório, que após registros em atas, são adotadas pelo consenso de seus Presidentes e transmitidas às Chancelarias.

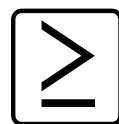


Atualmente, tais recomendações são pauta das Reuniões de Alto Nível e Grupos de Trabalho no âmbito da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, a mais alta instância para cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai estabelecida no ano de 2002 [8]. As diplomacias brasileira e uruguaia buscam adotar ações bilaterais que beneficiem os cidadãos da região de fronteira, por meio de ativa apresentação de soluções, coordenando as demandas levantadas pelos Comitês de Fronteira. Entre alguns dos seus resultados, destacam-se: o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios; o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde; o Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços; e o Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos.

Por sua vez, muitas das ações coordenadas bilateralmente são propostas para a agenda do Mercosul e debatidas no âmbito do Subgrupo de Trabalho N°18, sobre Integração Fronteiriça. Tal Grupo foi aprovado pela Resolução GMC n° 59/2015 e o início do seu funcionamento se deu no primeiro semestre de 2016 [9]. De uma forma geral, o Subgrupo tem como finalidade aprofundar o processo de integração das comunidades fronteiriças dos Estados-partes por meio da aplicação de programas conjuntos, orientados ao desenvolvimento integrado de territórios e comunidades. Dentre as funções do SGT estão: i) recomendar a adoção de medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças dos Estados-partes; ii) contribuir, nas zonas de fronteira, para uma maior visibilidade e difusão do Mercosul e da normativa pertinente aos efeitos de conseguir sua efetiva implementação; e iii) impulsionar a realização de atividades específicas de integração fronteiriça e a articulação de projetos em diferentes zonas de fronteira com a identificação de possíveis fontes de financiamento. Os registros nas atas das reuniões do subgrupo evidenciam que as demandas provenientes dos Comitês de Fronteira têm sido consideradas [10].

Ainda que em determinados momentos a característica recomendatória dos Comitês de Fronteira, tenha provocado seu esvaziamento, tornando-os pouco eficientes e com baixo nível de participação das autoridades nacionais [11], sua relevância no processo de formulação das políticas públicas para as fronteiras tem sido reforçada pelas Chancelarias. Recentemente, em junho de 2022, por meio de Declaração Conjunta do Ministro de Relaciones Exteriores do Brasil, Carlos França, e do Ministro de Relaciones Exteriores do Uruguay, Francisco Bustillo, o espaço foi destacado como um dos temas relevantes de sua agenda bilateral [12]. Ademais, a dinâmica dos Comitês tem se transformado em um paradigma para outras fronteiras brasileiras, uma vez que busca fortalecer uma discussão integrada dos diversos aspectos relacionados à vida na fronteira, com vistas à melhoria da vida das suas populações.

RESULTADOS



As relações bilaterais entre Brasil e Uruguai, têm favorecido a existência de relação positiva, permitindo que os atores de diferentes níveis atuem conjuntamente em prol da solução de problemas comuns. Os Comitês de Fronteira têm sido espaços nos quais propostas para a formulação de políticas públicas para diversos setores são discutidas binacionalmente.

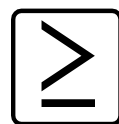
Em novembro de 2022, os cinco Comitês de Fronteira Brasil-Uruguai se reuniram entre os dias 7 a 11 de novembro de 2022: i) o Comitê de Fronteira Chuy-Chuí-Santa Vitória do Palmar, reuniu-se em Chuí-Brasil, no dia 07/11/2022; ii) o Comitê Jaguarão-Rio Branco reuniu-se em Jaguarão-Brasil, em 08/11/2022; iii) o Comitê Aceguá-Aceguá reuniu-se em 09/11/2022, no município de Aceguá – Brasil; iv) o Comitê de Fronteira Santana do Livramento-Rivera reuniu-se em 10/11/2022, em Rivera -Uruguai; v) o Comitê de Fronteira Comitê Quaraí-Artigas e Barra do Quaraí-Bella Unión reuniu-se em 11/11/22, em Artigas – Uruguai. Em cada Comitê, ocorreu a discussão de diferentes pontos de pauta dentro de subcomitês temáticos.

De uma forma geral, cada Comitê contou com a presença das representações diplomáticas de ambos os países, representantes de instituições governamentais dos diferentes níveis da administração pública (federal, estadual e municipal) além de atores sociais, como instituições de ensino, associações e representações de grupos e movimentos sociais, também de ambos os países. Nota-se, entretanto, que em algumas reuniões, alguns representantes não contaram com a presença de contrapartes da outra nacionalidade.

As propostas de agenda são diferentes para cada Comitê, mas de uma maneira geral, as agendas dos subcomitês temáticos contemplaram a discussão de propostas sobre: Cooperação em Matéria de Áreas de Controle Integrado (ACI); Cooperação em Matéria de Saúde; Cooperação em Matéria de Segurança Pública e Judicial; Cooperação em Matéria de Assuntos Laborais; Cooperação em Matéria de Educação, Formação Profissional e Cultura; Cooperação em Matéria de Meio Ambiente e Saneamento; Cooperação em Matéria de Turismo e Esporte; Cooperação em Matéria de Comércio, transportes e outros assuntos; Cooperação em Matéria de Arranjos Produtivos Locais. As propostas discutidas em cada subcomitê ficam registradas nas atas.

A ausência de mecanismos de consolidação e transparência das propostas representam uma barreira no que tange ao monitoramento dos seus avanços pela sociedade. Sabe-se que este é um pilar importante do processo de formulação de políticas públicas e desafios relacionados à transparência acerca da permeabilidade das demandas junto aos tomadores de decisão, bem como, monitoramento do lapso temporal entre as demandas sociais e as respostas governamentais, podem representar um desestímulo à participação proativa e propositiva nesses foros.

CONCLUSÕES



Os municípios localizados em territórios fronteiriços, embora muitas vezes compartilhem o cotidiano e os seus problemas comuns, fazem parte de Estados diferentes e têm tratamentos distintos para desafios similares. Assim, as relações bilaterais entre Brasil e Uruguai buscam promover o desenvolvimento fronteiriço, por meio de diversas iniciativas. Ao estabelecer espaços institucionalizados para a promoção do diálogo binacional, estimulando a participação de atores governamentais e não governamentais para a superação de desafios transfronteiriços, avançam no processo democrático de integração regional, buscando a construção conjunta de soluções para problemas comuns, no lugar de ações isoladas.

Considera-se que os Comitês de Fronteira representam espaços privilegiados de maior aproximação e diálogos entre atores governamentais e não governamentais de ambos os países, potencializando os esforços de integração regional. O desafio reside no monitoramento das participações e dos eventuais avanços de cada proposta, seja na agenda bilateral, ou mesmo, no âmbito da Subgrupo de Trabalho N° 18 “Integração Fronteiriça” (SGT N° 18), criado em 2016, no Mercosul.

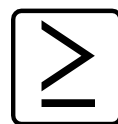
RECOMENDAÇÕES

As contribuições e propostas discutidas pelos diferentes atores, no âmbito dos Comitês de Fronteira, carecem da adoção de mecanismos de transparência que permitam o acesso às propostas dos anos anteriores, bem como, o monitoramento dos avanços das propostas nos anos vindouros. Nesse sentido, recomenda-se:

- Criar um repositório de amplo acesso com as atas dos diferentes Comitês ao longo dos anos, a fim de que seja possível mapear os atores mais assíduos nas reuniões; avaliar a inclusão/exclusão dos temas dos subcomitês temáticos; mapear convergências temáticas entre os diferentes Comitês; entre outros.
- Manter um observatório dos avanços de cada proposta, a fim de acompanhar o status de eventuais avanços e implementação;
- Promover encontros dos subcomitês temáticos prévios às reuniões dos Comitês, retomando as propostas discutidas nas reuniões anteriores, avaliando seu status e apresentando propostas informadas e documentadas.
- Monitorar a permeabilidade das propostas dos Comitês de Fronteira no Subgrupo de Trabalho N° 18 “Integração Fronteiriça” (SGT N° 18), do Mercosul, analisando-as sob o prisma das negociações regionais.

REFERÊNCIAS

[1] Persistem duas áreas em disputa na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, sendo elas a Ilha Brasileira e o Rincão de Artigas. Ambas são administradas pelo Brasil, reclamadas há décadas pelo Uruguai. Apesar de históricas, não geraram disputas internacionais entre os países, que jamais submeteram a questão a litígio internacional.



- [2] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relações Bilaterais com o Uruguai. 03 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-oriental-do-uruguai> . Acesso em: 10 nov. 2022.
- [3] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf . Acesso em: 10 nov. 2022.
- [4] BRASIL. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 03 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm . Acesso em: 02 ago. 2022.
- [5] BRASIL. Portaria MDR nº 2.507, de 05 de outubro de 2021. Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.507-de-5-de-outubro-de-2021-350617155> . Acesso em: 02 ago. 2022.
- [6] SCHIMANSKI, S. FERNANDES, F.M.F. COLLARES, G. Aspectos políticos-institucionais da cooperação transfronteiriça da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo (Brasil-Uruguai). In: **Globalização(s) em fronteiras**. Livro de Resumos/Libro de Resúmenes. Ed. Theya: Lisboa 2022.
- [7] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota No. 60 DAM I. 14/12/1989. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Rivera/pt-br/file/Acordo%20Comitês%20de%20Fronteira.pdf> . Acesso em: 10 nov. 2022.
- [8] PUCCI, Adriano. **O estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília: Funag, 2010. http://funag.gov.br/loja/download/685-O_estatuto_da_frenteira_brasil_uruguai.pdf . Acesso em: 10 nov. 2022.
- [9] MERCOSUL - MERCADO COMUM DO SUL. Ata de I Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo no 18 “Integración Fronteriza”. Montevideo, 19-20 mayo 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2m9FkdJ> . Acesso em: 14 nov. 2022.
- [10] Na terceira reunião do SGT no 18, por exemplo, foi apresentado o levantamento das demandas registradas nos comitês de fronteira/integração fronteira e aprovado o anteprojeto de trabalho relativo a localidades fronteiriças vinculadas ao Mercosul.
- [11] RÓTULO, Daniel; DAMIANI, Octavio. El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. Uruguay: Universidad ORT, 2010. (Documento de Investigación, n. 61).
- [12] URUGUAY. Presidencia. Declaración conjunta del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Carlos França, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Francisco Bustillo. 10/06/2022 Disponível em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/declaracion-conjunta-ministros-relaciones-exteriores-brasil-carlos-franca> . Acesso em: 14 nov. 2022.

ⁱ Ph.D in International Relations of Universidade de Brasília (UNB), Junior Visiting Fellow of the Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID-2014). Assistant Professor at Universidade Federal de Pelotas (UFPel) and Researcher at InterAgency Institute. E-mail: silvana.schimanski@interagency.institute