O ESTATUTO DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto Rio Branco

Diretor-Geral Embaixador Georges Lamazière

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

ADRIANO SILVA PUCCI

O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Abelardo Zaluar, Acoplados V.
89,9 x 89,9 cm, 1969.

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fabio Fonseca Rodrigues
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

P971e Pucci, Adriano Silva.
O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai / Adriano Silva Pucci. – Brasília : FUNAG, 2010.
332 p. : il. ; color.

ISBN: 978.85.7631.216-1

Tese – Instituto Rio Branco – Quinquagésimo Quarto Curso de Altos Estudos.

1. Fronteira Brasil-Uruguai. 2. Relações diplomáticas – Brasil - Uruguai. I. Título.

CDU: 341.222(81=899)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

"Debe el gaucho tener casa,
Escuela, iglesia y derechos".

El Gaucho Martín Fierro (1872), de José Hernández. Canto XXXIII,
versos finais da estrofe n° 1182.

Ao Embaixador José Eduardo Martins Felicio,
paladino da causa que inspirou este trabalho.

Sumário

Lista de Ilustrações, 13

Lista de Tabelas, 15

Lista de Anexos, 17

1. Introdução, 19

2. Base conceitual, 23
2.1. Limite, 23
2.2. Fronteira, 28
2.2.1 Faixa de Fronteira, 30
2.2.1.1 Faixa de Fronteira Brasileira, 30
2.2.1.2 Proposta de criação de uma "Faixa Soberana" no Uruguai, 38
2.2.2 Programas de Fronteira, 40
2.2.2.1 Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), 40
2.2.2.2. Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), 42
2.2.2.3 Programa de Fronteiras do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES), 44
2.3 Zona de Fronteira, 46

2.3.1 O Mercosul e a fronteira Brasil-Uruguai, 48
2.3.1.1 Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça — GAHIF, 49
2.3.1.2 Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul — FOCEM, 49
2.3.1.3 Áreas de Controle Integrado — ACIs, 51
2.3.1.4. Parlamento do Mercosul — Parlasul, 53
2.3.2 Outras instituições atuantes na zona de fronteira, 55
2.4 Geopolítica e Fronteira, 56
2.5 Cidadania e Fronteira, 62

3. A Fronteira Brasil-Uruguai, 71
3.1 Aspectos Geográficos, 72
3.2 Aspectos Históricos, 75
3.2.1 História Econômica, 75
3.2.2 História Militar, 79
3.3 Aspectos Socioeconômicos, 84
3.4 Aspectos Políticos, 90

4. A atual Institucionalidade Fronteiriça, 97
4.1 Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, 97
4.2 Comissão Geral de Coordenação, 99
4.3 Mecanismo de Consulta e Concertação Política, 99
4.4 Comissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, 100
4.5 Comitês de Fronteira, 102
4.6 Grupo Permanente de Cooperação Consular, 106
4.7 Comissão da lagoa Mirim, 107
4.8 Comissão do Rio Quaraí, 109
4.9 Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites, 110
4.10 Reuniões de Coordenação Consular, 111
4.11 Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, 117
4.11.1 Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda, 119
4.11.1.1 I Reunião de Alto Nível, 119
4.11.1.2 II Reunião de Alto Nível, 119
4.11.1.3 III Reunião de Alto Nível, 120
4.11.1.4 IV Reunião de Alto Nível, 121
4.11.1.5 V Reunião de Alto Nível, 122

4.11.2 Grupos de Trabalho da Nova Agenda, 123
4.11.2.1 Grupo de Trabalho sobre Saúde, 123
4.11.2.1.1 *Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira*, 125
4.11.2.1.2 *Proposta de acordo de cooperação INSS-BPS*, 127
4.11.2.1.3 *Saúde na fronteira e MERCOSUL*, 128
4.11.2.2 Grupo de Trabalho sobre Educação e Formação Profissional, 129
4.11.2.3 Grupo de Trabalho sobre Cooperação Policial e Judicial, 132
4.11.2.3.1 *Centro para o Estudo e a Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Área Fronteiriça*, 137
4.11.2.4 Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento, 138
4.11.3 Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos de Fronteira, 140
4.11.4 Proposta de reformulação da institucionalidade fronteiriça, 146

5. Principais Acordos de Cidadania Fronteiriça, 153
5.1 Acordo de Trânsito vicinal Fronteiriço, 153
5.2 Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira, 154
5.3 Acordo Operacional de Residência no Mercosul, 165
5.4 Ajuste Complementar para a Permissão de Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira, 169
5.5 Acordo Brasil-Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, 173
5.6 Acordo Brasil-Argentina para a Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas, 176

6. Estatuto da Fronteira, 179
6.1 Origem, 179
6.2 Conceito, 182
6.3 Fundamento, 183
6.3.1 Fundamento doutrinário, 183
6.3.2 Fundamento jurídico, 183
6.3.3 Fundamento político, 185
6.4 Evolução, 187

6.5 Projeto de Lei do Senado Brasileiro sobre o Estatuto da Fronteira, 191

7. Conclusões, 193

8. Referências Bibliográficas, 209

Anexos, 245

Lista de Ilustrações

Ilustração 1 - Marco de Fronteira no chuí-Chuy, 25

Ilustração 2 - Faixa de Fronteira com Arcos e Sub-Regiões, 33

Ilustração 3 - Arco Sul da Faixa de Fronteira, 34

Ilustração 4 - Seminário do MIDES sobre Integração Fronteiriça, 45

Ilustração 5 - Greve da Receita Federal (Chuí), 66

Ilustração 6 - Fronteira Brasil-Uruguai, 71

Ilustração 7 - Forte de São Miguel, 81

Ilustração 8 - Forte de Santa Teresa, 82

Ilustração 9 - Reunião de Coordenação Consular, 114

Ilustração 10 - Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, 118

Ilustração 11 - Reunião do Comitê de Intendentes e Prefeitos, 141

Ilustração 12 - Proposta de Reformulação da Institucionalidade Fronteiriça, 149

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Faixas de Fronteira na América do Sul, 32

Tabela 2 - Áreas de Controle Integrado com o Uruguai, 52

Tabela 3 - Uruguaios Cadastrados no Período 2003-2008 com Base no Acordo Fronteiriço, 163

Tabela 4 - Brasileiros Cadastrados no Período 2003-2008 com Base no Acordo Fronteiriço, 163

Tabela 5 - Uruguaios com Residência Permanente ao Amparo do Acordo de Residência Mercosul, 167

Tabela 6 - Brasileiros com Residência Permanente ao Amparo do Acordo de Residência Mercosul, 167

Lista de Anexos

Anexo 1 - Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio de 1975, 247

Anexo 2 - Ajuste Complementar de 1997 ao Estatuto Jurídico da Fronteira, 257

Anexo 3 - Acordo com o Uruguai para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira, 261

Anexo 4 - Emenda ao Acordo Fronteiriço para a Inclusão de Localidades Vinculadas, 267

Anexo 5 - Acordo sobre Dispensa de Consularização dos Documentos para a Obtenção da Carteira de Fronteiriço, 269

Anexo 6 - Acordo sobre Cooperação Policial com o Uruguai para a Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, 271

Anexo 7 - Acordo com o Uruguai para a Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos na Fronteira, 275

Anexo 8 - Ajuste Complementar com o Uruguai para a Prestação Recíproca de Serviços de Saúde na Fronteira, 281

Anexo 9 - Acordo Operacional de Residência no Mercosul, Bilateralizado com o Uruguai, 287

Anexo 10 - Proposta de Bilateralização, com o Uruguai, do Acordo Brasil-Argentina sobre Localidades Vinculadas, 293

Anexo 11 - *Non Paper* sobre o Estatuto da Fronteira, 301

Anexo 12 - Resolução do *Banco de Previsión Social* Uruguaio sobre a Admissibilidade da Carteira de Fronteiriço, 307

Anexo 13 - Proposta de Acordo de Cooperação INSS-BPS, 311

Anexo 14 - Projeto de Lei no Senado Brasileiro sobre o Estatuto da Fronteira, 317

Anexo 15 - Protocolo com a Argentina sobre o Estabelecimento de um Grupo de Alto Nível para a Livre Circulação de Pessoas, 327

Anexo 16 - Acordo com a Argentina para a Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas, 329

1. Introdução

A presente tese examina a proposta de criação de um "Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai". Nos últimos anos, essa expressão vem sendo repetida, como um mantra, na imprensa, em discursos políticos, documentos diplomáticos, textos acadêmicos sobre a fronteira binacional. Nota-se a emergência de um consenso quanto à necessidade de criar ou desenvolver essa ferramenta, na expectativa de que ele venha a facilitar a integração fronteiriça, não raro obstaculizada pela ausência de um marco regulatório abrangente ou pela disjunção entre a legislação vigente e a realidade local. Tal contradição entre norma e fato manifesta-se em leis que funcionam em Brasília e em Montevidéu, mas não em Quaraí nem em Artigas, onde atos supostamente cotidianos da vida civil, a exemplo de uma compra de supermercado, podem caracterizar infrações, se implicam cruzar a fronteira. Não obstante o apoio generalizado à ideia de um Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai, somente no início de fevereiro de 2009, quando se encerrava esta pesquisa, deslanchou a reflexão conjunta de ambos os Governos sobre seu conteúdo e forma.

Na literatura sobre o assunto, o Estatuto da Fronteira aparece como um conceito polissêmico. Ora é invocado como um princípio hermenêutico de equidade, frente aos rigores na aplicação de dispositivos legais ao espaço fronteiriço, ora alude a um rol de reivindicações das comunidades fronteiriças. Em sua acepção mais ampla, remete à ideia de um só acordo abrangente

para promover o exercício da cidadania fronteiriça; mas pode também representar a soma dos instrumentos reguladores de aspectos específicos das relações transfronteiriças. Há, por fim, a visão do Estatuto como diretriz política, de atualização, revitalização e harmonização do acervo de normas vigentes. Em suma, o Estatuto da Fronteira é hoje um *slogan* à procura de uma definição.

Este trabalho pretende dar contornos mais nítidos ao Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai, no momento em que se estabelece, de forma pioneira, um canal de diálogo regular entre as Chancelarias, para a discussão técnica e sistemática da proposta. Logo, do ponto de vista metodológico, o foco de análise desta pesquisa é governamental; o plano, bilateral; a escala dos problemas é local; e o alcance das normas, federal (ou *mutatis mutandis*, nacional, no caso do Uruguai, Estado unitário). Dado o caráter singular da fronteira brasileiro-uruguaia, é dispensada a comparação com fórmulas exógenas, para aproveitar supostas "lições" de integração, como a Europeia[1].

Ainda em relação ao método, cabe ressaltar que a unicidade da fronteira brasileiro-uruguaia não decorre apenas de sua configuração geográfica, embora sua característica de fronteira seca sem dúvida favoreça a fluidez das interações no plano local. Antes, porém, sua singularidade foi construída ao longo dos séculos e revela-se tanto na historiografia oficial do Prata como na história subjacente dos laços sociais, econômicos e culturais formados na esteira desse processo. Portanto, para compreender essa fronteira, que as comunidades da região instintivamente distinguem da "linha", é necessário recorrer à investigação histórica, pois o impulso integrador vem do passado; um passado, por sinal, que antecede ao advento dos dois Estados. Assim sendo, o desiderato da integração das duas faixas da zona de fronteira prevalecerá, *graças ao* ou *apesar do* Estado, porque é, para o cidadão fronteiriço, uma questão de bom senso.

Por outro lado, como não só o passado, mas também o presente influi na dinâmica da fronteira, foi necessário, neste trabalho, conjugar o método histórico com a pesquisa de campo, mediante o recurso a entrevistas com tomadores de decisão e visitas às cidades lindeiras.

---

[1] Na opinião de FERNANDES (2003, p. 20), "se a integração fronteiriça Europeia tende a ser facilitada ou estimulada pelo alto grau de desenvolvimento e dinamismo das regiões Europeias, pode-se dizer que, com signo inverso, a cooperação em zonas da fronteira brasileira tende a ser estimulada pelas condições de relativa carência econômica e social".

Esta monografia busca fazer um diagnóstico das questões da cidadania relacionadas à fronteira Brasil-Uruguai, a mais porosa e 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, mais intensas nessa área, colocam-na na dianteira do Mercosul, antecipando em uma ou duas décadas os desafios que se deverão apresentar para o bloco, como resultado de sua consolidação.

Em síntese, enquanto o ideal da livre circulação no âmbito regional, solenemente proclamado no Artigo 1º do Tratado de Assunção, não for plenamente alcançado, persistirá a necessidade de provar bilateralmente soluções criativas num terreno onde os atores sociais e políticos estejam predispostos a acolhê-las. Este laboratório é a fronteira brasileiro-uruguaia. A proposta do Estatuto da Fronteira almeja contribuir para a promoção, nesse espaço piloto, da "cidadania mercosulina", frequentemente tolhida por formalismos que não resistem ao teste da realidade. Na fronteira brasileiro-uruguaia coexistem, atualmente, na dimensão da cidadania, um Mercosul *de iure* e outro *de facto*; este "para-Mercosul" é o artifício encontrado pelo fronteiriço para fazer valer a sua cidadania, malgrado os entraves burocráticos. O desafio do Estatuto da Fronteira é trazer para o presente o Mercosul do futuro.

2. Base Conceitual

2.1 Limite

Entende-se por limite a linha imaginária que define o contorno territorial de um Estado e, por consequência, o alcance de sua jurisdição. Quando essa linha coincide com acidentes geográficos, como rios e montanhas, costuma-se chamá-la de "limite natural". A rigor, contudo, todo limite é convencional, visto que, seja quando negociado bilateralmente, seja quando imposto unilateralmente, deverá sempre, ao fim e ao cabo, ser reconhecido pela sociedade internacional. Dado que o território é um dos elementos constitutivos do Estado e condição *sine qua non* de sua existência, a defesa do perímetro dentro do qual a soberania é exercida tange à segurança nacional.

O fator estratégico-militar explica, na maioria dos países, a rigidez da legislação sobre fronteiras. No caso das atuais relações entre o Brasil e o Uruguai, porém, o peso dessa dimensão deve ser matizado. A presença de efetivos militares na fronteira dos dois países não tem por ênfase a clássica dissuasão recíproca, mas sim o combate a ilícitos transfronteiriços, como, por exemplo, o tráfico internacional de drogas e de pessoas, o furto de veículos, os delitos ambientais e o contrabando de medicamentos controlados, de produtos eletrônicos e de defensivos agrícolas. Ilícitos estes inerentes à condição de permeabilidade de qualquer fronteira, mas que não chegam a constituir ameaça direta à segurança nacional ou problema estratégico, como em outros pontos do perímetro estatal.

Tão pacato é esse trecho da fronteira que, quando anualmente se realiza a "Operação Fronteira Sul"[2], a população e a imprensa locais reagem alarmadas diante dos veículos blindados, metralhadoras, fuzis e helicópteros empregados, considerando exageradas as vistorias de documentos e veículos, ainda que as ações preventivas e repressivas desenvolvidas na oportunidade sejam combinadas com ações cívico-sociais dirigidas especialmente à população carente: atendimentos à saúde, emissão de documentos, trabalhos de engenharia, atividades lúdicas para crianças.

Nas últimas edições do evento, convites estendidos a autoridades das Chancelarias e do Ministério da Defesa uruguaio têm contribuído para mitigar as apreensões da comunidade local. Na operação mais recente do gênero, realizada de 18 a 20 de outubro de 2008 e para a qual foram mobilizados 1.500 homens, o Ministério da Defesa uruguaio declarou estar informado do exercício e publicou o seu conteúdo, "*con el fin de evitar situaciones de conmoción infundadas, debido al inusual movimiento de tropas y equipos militares brasileños en nuestra zona fronteriza, como ha sucedido en años anteriores*"[3].

Ainda assim, a Associação dos *Free Shops* de Rio Branco acusou queda de 70% no movimento do comércio, naquele fim de semana, e a imprensa adotou um tom alarmista ante as manobras aéreas, o que sugere a conveniência de divulgação e esclarecimentos prévios também junto à comunidade local, como forma de serenar os ânimos da população, que estranha as revistas de transeuntes (incluindo jovens escolares acompanhados das mães[4]), bem como o aparato de pessoal e armamento utilizado em tais ocasiões.

O traço mais distintivo do limite talvez seja o seu componente simbólico. No Brasil, país de proporções continentais, essa noção habita o próprio inconsciente coletivo. O brasileiro mentaliza o mapa nacional no uso corriqueiro de uma

---

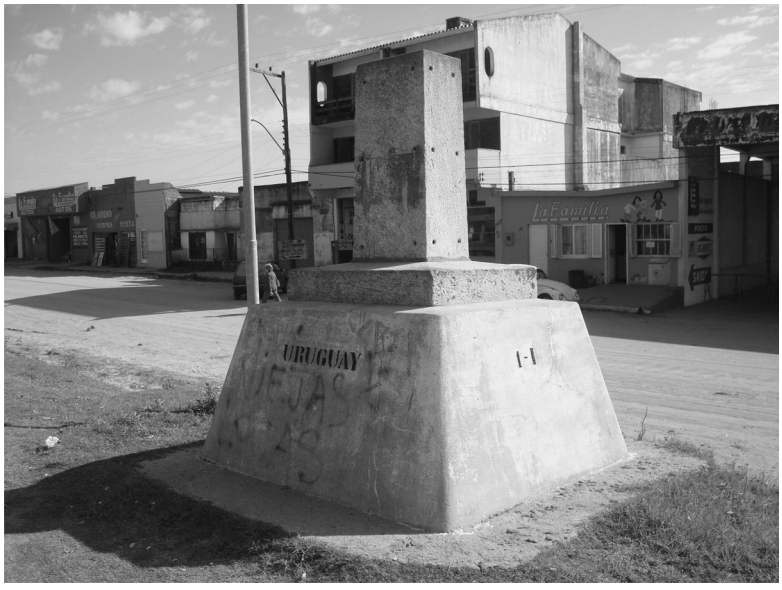
[2] A Operação Fronteira Sul, amparada na Lei Complementar (LC) n° 097/1999 e modificada pela LC n° 117/2004, é um exercício de adestramento de tropas no combate a ilícitos transfronteiriços e ambientais, do qual participam a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, além de órgãos de segurança pública dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, ao longo dos 2.500 km de fronteiras que se estendem desde Guaíra (PR) até o Chuí (RS), abrangendo os limites com o Paraguai, a Argentina e o Uruguai.

[3] *Brasileños despliegan la Operación Frontera Sur*. **La República**, 20 oct. 2008. Montevideo, año 9, n. 3065. Disponível em: <http://www.larepublica.com.uy/politica/335976>. Acesso em: 21 outubro 2008.

[4] Telegrama n° 188, ostensivo, do Vice-Consulado do Brasil em Rio Branco, em 21 de outubro de 2008.

expressão que o idioma consagrou: "do Oiapoque ao Chuí". Com efeito, ao longo de quatro séculos, a diplomacia lusitana e depois brasileira foi essencialmente uma diplomacia de limites, que teve no Prata seu berço e epicentro. Somente no alvorecer do século XX pôde a diplomacia territorial, das alianças militares, das questões de limites, da consolidação da fronteira ocidental do País, libertar-se das amarras das contendas regionais e transitar para uma dimensão universalista e calcada no desenvolvimento. Mais precisamente, a partir de 1909, quando o Barão do Rio Branco concluiu sua majestosa obra, mediante a cessão unilateral do condomínio da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão ao Uruguai, imbuído do propósito de "elevar o bom nome da Nação Brasileira no conceito universal"[5]. O patrono da nossa diplomacia notabilizou-se como hábil negociador de limites, o que lhe valeu o título de *Deus Terminus* (deus das fronteiras), cunhado por seu nobre contemporâneo, Ruy Barbosa.

Ilustração 1 – Marco de Fronteira no Chuí-Chuy



Fonte: Autor.

[5] RIO BRANCO. Discurso proferido no IHGB, 21.10.1909. In: Rio Branco. Discursos. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, p. 229. *Apud* HEINSFELD, 2003, p. 136.

Ainda no terreno dos signos, vale recordar que a linha de Tordesilhas foi traçada no mapa-múndi previamente ao próprio descobrimento dos territórios onde atualmente se acham o Brasil e o Uruguai e alterada muitas vezes, durante séculos de conflitos e de negociações entre espanhóis e luso-brasileiros, tendo recuado até a ilha de Santa Catarina, em 1777, e avançado, antes e depois dessa data, até Colônia do Sacramento, para enfim chegar ao desenho atual.

Em decorrência da formação histórica do Estado uruguaio, zona-tampão entre o Império do Brasil e a República das Províncias Unidas do Rio da Prata, e dada a acentuada assimetria territorial, demográfica e econômica com o vizinho maior, o limite setentrional evoca, para o povo oriental, a ideia de independência frente *al gigante norteño*, expressa em idioma e moeda próprios, em direitos exclusivos de seus nacionais e, sobretudo, na lealdade a uma ordem político-social distinta. Decorridos cento e oitenta anos desde que foi celebrada a Convenção Preliminar de Paz, subsiste residualmente, em determinados segmentos da sociedade e mesmo da *intelligentsia* uruguaia, certa prevenção contra supostos "desígnios do Império", pretensamente metamorfoseado em República imperialista depois de 1889[6].

À luz do discurso e da práxis diplomáticos brasileiros, indiscutivelmente não hegemônicos, tal atitude só se pode explicar como fruto de um sentimento de alteridade inerente aos mitos fundacionais das ideologias pátrias. De todo modo, as circunstâncias objetivas (geopolíticas) e subjetivas (psicossociais) subjacentes à noção de territorialidade são fundamentais para compreender a cautela adotada pelo Governo uruguaio na negociação de novos acordos para a fronteira comum, bem como para entender as hesitações de seus agentes no momento de interpretar extensivamente tratados que ampliem benefícios para brasileiros em terras orientais, ainda que em caráter de reciprocidade.

Essa visão reflete-se na aplicação restritiva, pelas autoridades uruguaias, dos dois principais acordos de residência vigentes com o Brasil, a serem examinados nos capítulos 5.2 e 5.3 deste trabalho. O Consulado-Geral em Montevidéu fez a seguinte análise a respeito dessa idiossincrasia uruguaia:

> *"O caso em tela, como tudo o mais nas relações regionais e, em especial, com os países limítrofes e sócios do Mercosul, deve ser analisado sob a perspectiva dos evidentes desequilíbrios das variáveis, índices e*

[6] Nos jornais, de qualquer matiz ideológico, essa afirmação é recorrente e ocorre de maneira relativamente gratuita. Recentemente, o conhecido historiador e jornalista uruguaio Lincoln R. Maiztegui Casas publicou artigo com esse tipo de argumento. (EL OBSERVADOR. ***Diplomacia subimperial.*** Montevideo, 31 ene. 2009, p. 24.)

expressões de poder vis-à-vis àqueles sócios: PIB, população, território, estrutura econômica, produção industrial e agropecuária, comércio exterior, produção científico-tecnológica, etc. Tais disparidades, 'de maneira semelhante porém inversa' acabam por instruir a avaliação, por parte de nossos sócios, de suas relações com o Brasil, colocando-as sobre o pano de fundo daquela diferença de escalas. Alimentam, quase naturalmente, tendência a uma atitude cautelosa, vacilante, resistente à aplicação cabal dos acordos sobretudo quando percebem nisso 'ameaça', mesmo que ilusória, aos seus interesses nacionais, domésticos ou externos."[7]

Feitas essas ressalvas, cumpre salientar que a fronteira entre o Brasil e o Uruguai, delimitada[8] pelos Tratados de 1851 e de 1909, encontra-se perfeitamente demarcada[9]. A linha divisória entre os dois países estende-se por 1.069 km, ao longo de 749 km de rios, canais e lagoas e 320 km de fronteira seca. Os trabalhos de caracterização[10], praticamente concluídos, estão a cargo da Comissão Mista de Limites e de Caracterização da Fronteira Brasil-Uruguai, que já implantou 1.174 marcos desde sua criação, em 1919.

O limite lateral marítimo foi igualmente fixado, definitivamente, pelo Acordo de 21 de julho de 1972 e pelo respectivo Ajuste Complementar, concluído por troca de notas, em 29 de julho de 2005. Atualmente, o Brasil e o Uruguai têm cooperado, nos níveis técnico e metodológico, para fazerem convergir em 350 milhas náuticas o limite externo máximo de extensão das respectivas Plataformas Continentais, ora fixado em 200 milhas. Tendo em conta seu limite lateral marítimo compartilhado, os dois países estão harmonizando suas propostas perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) das Nações Unidas, com vistas a obter desta instância a homologação de seu pleito comum, de alto interesse estratégico.

A ausência de controvérsias sobre limites na pauta bilateral é de suma relevância para o tema deste estudo, pois constitui pressuposto para qualquer

[7] Telegrama n° 336, ostensivo, do Consulado-Geral do Brasil em Montevidéu, em 15.5.2008.
[8] "Delimitação" é o processo político de estabelecimento e ratificação dos tratados que versam sobre uma fronteira. Para tanto, os negociadores de um e de outro país decidem, à luz da documentação disponível, como deve ser traçada a linha delimitadora dos territórios que estão sendo definidos.
[9] "Demarcação" é o trabalho técnico de interpretação, no terreno, das intenções dos delimitadores. Consiste na implantação dos "marcos demarcadores" ou "marcos principais", definidores das grandes linhas do contorno do território do país em foco.
[10] "Caracterização" é a atividade técnica, contínua e permanente de adensamento dos marcos de fronteira, mediante a colocação de novos marcos.

intento de aprofundamento da integração fronteiriça. Felizmente, os problemas "na fronteira" brasileiro-uruguaia não são problemas "de fronteira".

2.2 Fronteira

Enquanto o limite é a linha que separa o território de dois Estados, a fronteira é a região ao redor do limite (MELLO, 1986, p. 721). Em sua acepção original, a fronteira (etim. lat. *frons, frontis*: o que está na frente) era simplesmente *no man's land*, área instável de transição entre dois poderes políticos, mas sem a presença do poder. Somente no século XVI, com os avanços da cartografia e o surgimento do Estado burguês, desenvolveu-se a teoria jurídica do território, para atender às novas necessidades de organização do espaço econômico.

No curso das duas últimas décadas, transformações nos planos mundial, regional e local puseram em xeque a visão fronteira como "para-choque" de soberanias. Na era da globalização, os gargalos logísticos, burocráticos e de infraestrutura das fronteiras interestatais são permanentemente desafiados pelo progresso tecnológico, pela internacionalização dos fatores de produção e pela mobilidade do investimento estrangeiro. Fala-se até mesmo em fronteiras digitais, produto da virtualização da economia (WONG-GONZÁLEZ, 2005, p. 153).

No plano regional, a relativa homogeneidade política do subcontinente, com raízes no processo de democratização dos anos 80, assim como o impulso à integração dado pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul), a partir de 1991, e, mais recentemente, pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), contribuíram para abrandar a lógica da territorialidade.

No espaço local, produz-se igualmente uma evolução: o cidadão fronteiriço rechaça a posição periférica a que foi historicamente relegado na formulação de políticas públicas. Em seu lugar, reivindica ações de governo diferenciadas e propugna a articulação com outros países para o encaminhamento das demandas *sui generis* da fronteira.

Contemporaneamente, a revalorização da fronteira e a própria complexidade do tema deu origem a uma disciplina autônoma, a *Fronterología*, ou *Borderland Studies*[11]. Os estudos de fronteira contribuíram para a definição de uma tipologia

[11] O grupo de pesquisa RETIS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), listou algumas das instituições renomadas que estudam o fenômeno fronteiriço: *International Boundaries Research Unit* (IBRU) localizado na Universidade de Durham, na Inglaterra; *Centre for Cross Border Studies,* vinculado às Universidades Queen's de Belfast e Dublin City, na Irlanda do Norte. Ainda na Europa, o *Peipsi Center for Transboundary Cooperation* e *o International*

das interações fronteiriças que interessa ao presente trabalho, enquanto permita caracterizar a singularidade da fronteira brasileiro-uruguaia.

Nesse particular, o primeiro dado fundamental a ser considerado é que o Uruguai, em si mesmo, é um "país-fronteira". Historicamente, o Estado Oriental foi constituído como zona-tampão entre as potências ibéricas. Mesmo depois de superada essa condição, a dimensão fronteiriça continua a ser um modo de definir o país: "*Todo país, toda nación presupone la frontera. Fronteras espaciales, linguísticas, raciales o culturales. Pero Uruguay es o ha sido hasta el presente la frontera misma"* (ACHUGAR, 1992, p. 158). Tanto é assim que a própria distribuição territorial da população uruguaia assume o formato perimetral: observam-se concentrações humanas no litoral, na fronteira seca e às margens do rio Uruguai, em contraste com os vazios demográficos do interior. A imagem do Uruguai como "país-casca" sugere maior peso das zonas de fronteira na composição da rede urbana nacional.

Uma breve consulta ao mapa evidencia a importância da fronteira para o Uruguai, tomando-se em conta a sua localização estratégica e o tamanho, equivalente a 60% do território e à terça parte da população do Rio Grande do Sul (RS)[12]. Alguns autores, como CAETANO (2007a, p. 59), chegam a exacerbar essa caracterização, ao classificarem o Uruguai, Bolívia e Paraguai como "prisioneiros geopolíticos" com estratégias pendulares entre dois pólos hegemônicos, Brasil e Argentina.

De acordo com a tipologia adotada pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, do Ministério da Integração Nacional (MI), as seis "cidades gêmeas"[13] da fronteira brasileiro-uruguaia enquadram-se no

---

Boundary Monitor. Nos Estados Unidos, destacam-se o *Institute for Regional Studies of the Californias* (IRSC) e a *Association for Borderlands Studies*.

[12] Segundo dados do Instituto Uruguay XXI (2009), a população do Uruguai é de 3,41 milhões de habitantes (EL OBSERVADOR. **Brasil desiste de trabar el comercio com Uruguay.** Montevideo, 29 ene. 2009, p. 3.) Já a população do Rio Grande do Sul ascende aos 10,58 milhões (IBGE, 2007).

[13] ADIALA (2006, p. 9) define as cidades gêmeas como núcleos localizados de um lado e de outro do limite internacional, cuja interdependência entre si é, com frequência, maior do que a desta cidade com sua região ou com o próprio território nacional. Cidades gêmeas, nos termos do Projeto de Lei n° 313/2008, de autoria do Senador Sergio Zambiasi, são "os adensamentos populacionais de dois ou mais países, *conurbados* ou *semi-conurbados*, cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração e que, obedecendo, cada uma, aos ditames constitucionais de seu respectivo país, tenha características geográficas, ambientais, culturais ou socioeconômicas que aconselhem o planejamento e a ação conjunta das autoridades fronteiriças, com vista à promoção de seu desenvolvimento, fortalecendo o intercâmbio bilateral e internacional."

modelo de sinapses, em virtude do alto fluxo de pessoas e de mercadorias através da linha limítrofe, apoiado pelos Estados contíguos. Além de sinápticas, tais interações assumem um padrão estrutural, pela longa história comum de intercâmbio cultural e laboral. Inserem-se, igualmente, na modalidade espontânea ou funcional de integração, por contraposição à formal, promovida pelo Estado.

Outras tipologias existem. A ALADI (2001, p. 5), por exemplo, emprega o conceito de "fronteira-potencialidade", na qual são exploradas as complementaridades existentes de ambos os lados, por meio de projetos de cooperação interestatais. Utiliza também outras antinomias, tais como "articulante" *versus* "discriminante" e "fronteira-fratura" (militarizada) *versus* "fronteira-costura" (controlada).

As características peculiares da fronteira brasileiro-uruguaia deram origem a epítetos que bem descrevem a região: "fronteira viva", "fronteira modelo", "fronteira da paz" e tantos outros. Na longa extensão das fronteiras terrestres do Brasil, a divisa com o Uruguai é a mais aberta, densa e homogeneamente povoada. A complexa dinâmica das relações sociais nesse espaço preexiste à ação planejada dos Estados limítrofes e, por isso mesmo, sobrevive às suas crises conjunturais, pois é capaz de engendrar mecanismos de integração informal, que poderão funcionar através dos canais oficiais, sempre e quando estes sejam dotados dos requisitos de atualidade, praticidade e celeridade indispensáveis ao exercício desembaraçado da cidadania fronteiriça.

Como observa MÉLO (2004a, p. 127), em contraste com as cidades distantes da linha divisória, a região de fronteira é afetada imediatamente, quer positiva, quer negativamente, pelas decisões econômicas ou políticas adotadas pelas capitais. Assim sendo, o Mercosul é mais "sensível" (no sentido etimológico) em Jaguarão que no Guarujá. Em virtude desses atributos, a fronteira Brasil-Uruguai sobressai-se como o *locus* privilegiado para a implementação do Estatuto da Fronteira.

2.2.1 Faixa de Fronteira

2.2.1.1 Faixa de Fronteira Brasileira

Até a Independência, a posse do território colonial era garantida pelo regime de sesmarias, instaurado em Portugal no século XIV e posteriormente

incorporado ao sistema de capitanias hereditárias do Brasil Colonial. As sesmarias, com três léguas por uma de extensão (13.068 ha), estão na origem da formação das estâncias, que se converteram em muitos dos municípios meridionais do Rio Grande do Sul. Esse padrão histórico de desenvolvimento explica o grande porte da área municipal e o reduzido número de distritos e vilas na fronteira com o Uruguai[14] (SCHÄFFER, 1993, p. 21).

Com a abolição do instituto das sesmarias, em 1822, produziu-se uma lacuna legal, durante a qual o sesmeiro foi substituído pelo posseiro. Somente em 1850, com o advento da Lei de Terras do Império, consolidou-se a noção de uma faixa para separar o território brasileiro dos países vizinhos. A Lei n° 601/1850 converteu as antigas sesmarias em terras devolutas, que doravante só poderiam ser adquiridas mediante compra. Conferiu, entretanto, tratamento diferenciado para as terras situadas numa extensão de seis léguas a partir da linha limítrofe, ao autorizar a sua concessão gratuita, com o propósito de estabelecer acampamentos militares para a defesa daquela área, principalmente no sul do País.

O conceito reapareceu na Constituição de 1934 sob o rótulo de "faixa de interesse da segurança nacional", com a extensão lateral ampliada para 100 km. Pouco depois, com a Carta de 1937, a faixa de fronteira atingiu sua largura atual, de 150 km. Presentemente, na América do Sul, apenas cinco países, além do Brasil, reconhecem a faixa de fronteira como unidade espacial distinta e sujeita a legislação específica e apenas três estipulam a sua extensão: Brasil, Bolívia e Peru. Nestes dois últimos países, a faixa tem apenas 50 km de largura. À exceção do Brasil, nenhum país do Cone Sul legislou sobre a faixa de fronteira.

A faixa de fronteira brasileira percorre 15.719 km de limites terrestres. Abrange 27% do território nacional, em 11 Estados e 588 municípios da Federação, onde vivem cerca de 10 milhões de habitantes. Se a faixa de fronteira fosse um país, seria o décimo segundo em tamanho. Trata-se de área considerada como "indispensável à segurança nacional", nos termos do artigo 20, § 2º, da Constituição Federal de 1988, que manteve vigentes a Lei

[14] A tendência urbanizadora acentuou-se, na primeira metade do século XX, com a instalação de frigoríficos nas adjacências dos núcleos populacionais de fronteira. A indústria pecuária favoreceu o aumento do índice de urbanização local, ao transformar tais centros em "dormitórios" para trabalhadores sazonais.

nº 6.634, de 2 de maio de 1979[15], e o Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, que a regulamenta. No trecho confinante com o Uruguai, a faixa corresponde ao segmento da fronteira denominado "Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul" (Sub-Região XVII), popularmente conhecida como Campanha Gaúcha ou Pampa. Embora abarque 52% do território do Rio Grande do Sul (RS), responde por apenas 16% de seu PIB. Vale observar que a fronteira internacional deste Estado da Federação somente é superada, em extensão, pela do Estado do Amazonas.

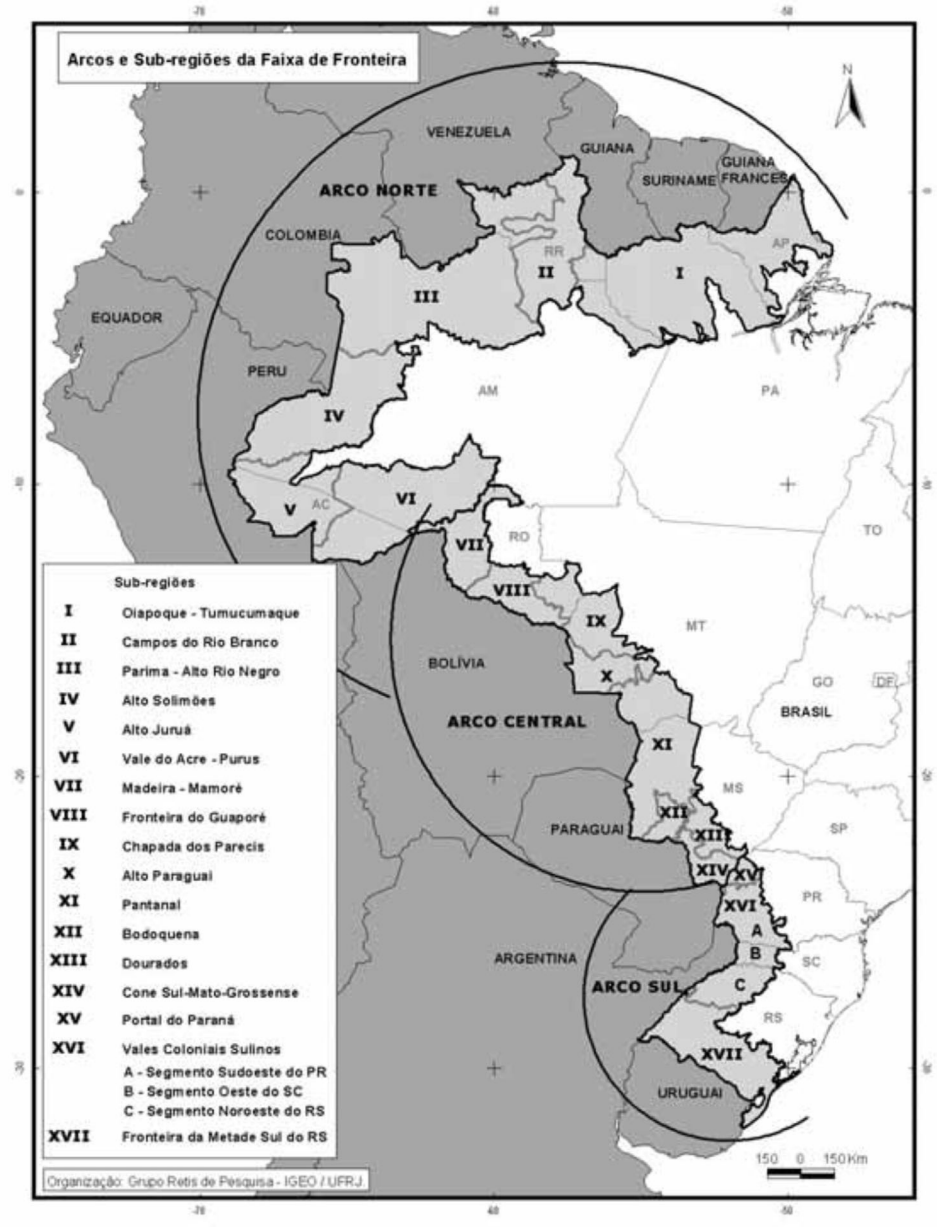
Tabela 1 - Faixas de Fronteira na América do Sul

PAÍS	FAIXA DE FRONTEIRA	INSTRUMENTO LEGAL
Argentina	Não tem	Constituição de 1994
Bolívia	50 km	Constituição de 1967, reformada em 1994
Brasil	150 km	Constituição de 1988
Chile	Não tem	Constituição de 1980, reformada em 2001
Colômbia	Não especifica largura	Constituição de 1991, reformada em 1997
Equador	Não especifica largura	Constituição de 1998
Guiana	Não tem	Constituição de 1980, reformada em 1996
Guiana Francesa	Sem dados	Sem dados
Paraguai	Não tem	Constituição de 1992
Peru	50 km	Constituição de 1993
Suriname	Não tem	Constituição de 1987, reformada em 1992
Uruguai	Não tem	Constituição de 1997
Venezuela	Não especifica largura	Constituição de 1999

Fonte: STEIMAN, 2002, p. 3.

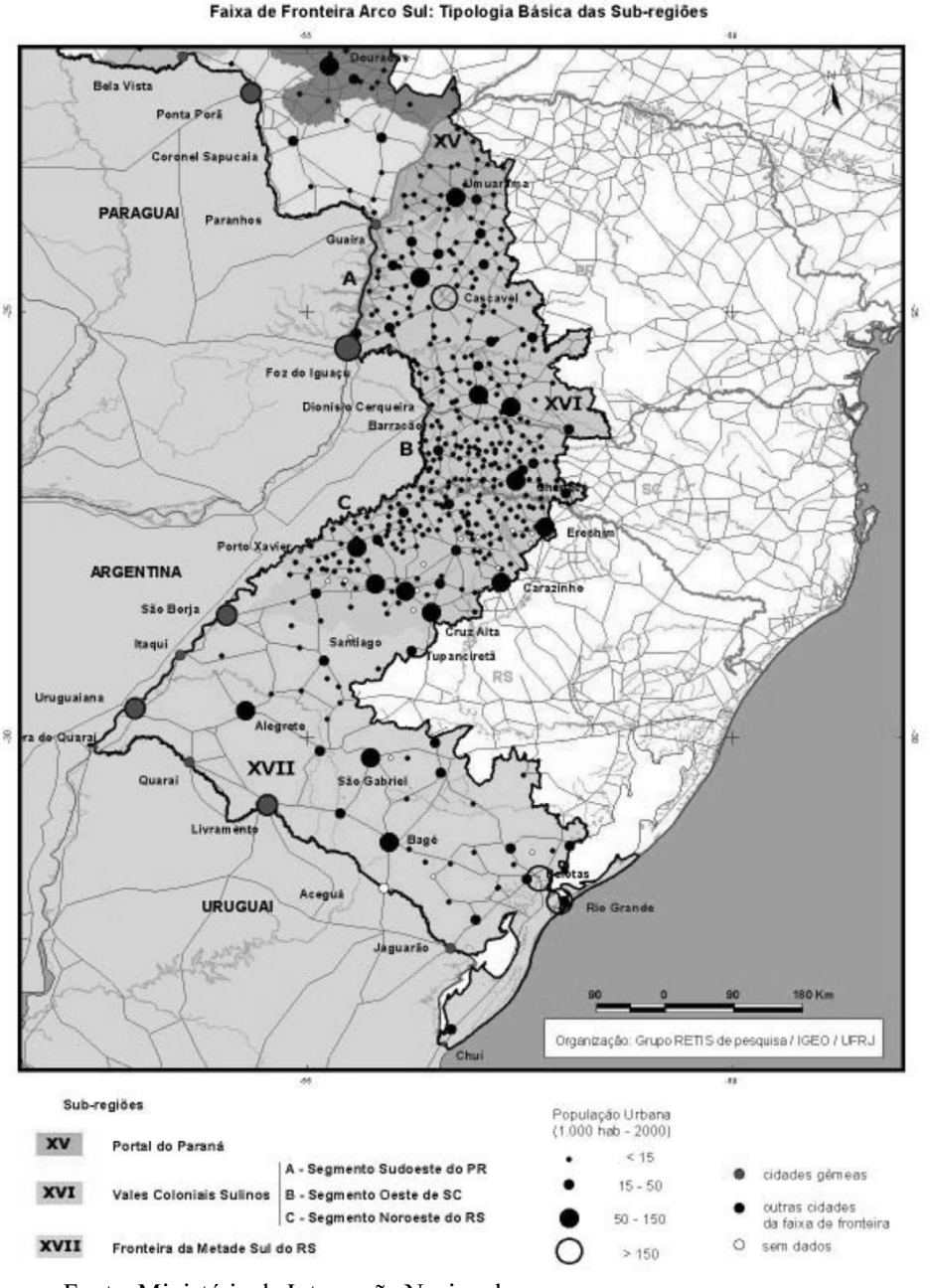
[15] A Lei n° 6.634/79 revogou a Lei n° 2.597/55, que previa a criação de colônias militares em locais indicados pelo Conselho de Segurança Nacional. A lei de 1955 tinha por meta a "recuperação do elemento humano nacional, onde se tornar necessário", bem ao estilo das intervenções do Estado brasileiro na fronteira, durante o século XIX e grande parte do século XX.

Ilustração 2 - Faixa de Fronteira com Arcos e Sub-Regiões



Fonte: Ministério da Integração Nacional.

Ilustração 3 - Arco Sul da Faixa de Fronteira



Fonte: Ministério da Integração Nacional.

A Lei nº 6.634/79 e seu Regulamento condicionam uma série de atos praticados na faixa de fronteira ao assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN)[16], na pessoa de seu Secretário-Executivo, o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional. À falta de assentimento prévio do CDN, opera-se a nulidade de pleno direito dos atos praticados em infração à lei, a ser invocada em juízo pelos Advogados da União. O cartório que negocie terras na faixa de fronteira sem conhecimento do CDN é punido com multa de 20% sobre o valor da transação. Entre os atos sujeitos ao assentimento prévio da União encontram-se os seguintes:

- a exploração de serviços de radiodifusão;
- a construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
- a pesquisa, a lavra, a exploração e o aproveitamento de recursos minerais;
- a colonização e o loteamento rurais;
- as transações com imóvel rural que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, posse ou qualquer direito real sobre o imóvel;
- a participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural.

Nos termos da referida lei, as empresas dedicadas às atividades acima relacionadas devem ter pelo menos 51% de seu capital integrado por brasileiros e empregar, no mínimo, dois terços de trabalhadores brasileiros. A administração ou gerência majoritária deve também recair sobre brasileiros, ao passo que a alienação e concessão de terras públicas não poderão exceder a 3.000 hectares.

Isto posto, cumpre salientar que a Lei nº 6.634/79 não veda a atuação de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras na faixa de fronteira: apenas estabelece critérios para a condução de atividades concernentes à segurança do Estado de Direito, mediante sua sujeição ao assentimento prévio do Poder Executivo. A tramitação dos processos remetidos à análise da Secretaria-Executiva do CDN dura, em média, trinta dias.

---

[16] Nos termos da Exposição de Motivos n° 3, de 28 de fevereiro de 1989, o CDN é um órgão de consulta do Presidente da República para assuntos relacionados com a soberania e a defesa do Estado democrático. O Ministro das Relações Exteriores é um dos oitos membros natos do CDN.

Aliás, a própria Constituição Federal, em seu art. 190, garante o acesso condicional da terra ao estrangeiro, ao dispor que a "lei regulará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional". A lei federal a que remete a Constituição é a Lei nº 5.709/71, sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiro. Esta norma tem alcance em todo o território nacional e não somente na faixa de fronteira.

Por outro lado, cumpre reconhecer que determinados aspectos da Lei nº 6.634/79 não têm sido plenamente observados na prática. Em seminário sobre a faixa de fronteira, organizado em 2004 pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, a Procuradora Federal então responsável pela área de Assentimento Prévio do Gabinete de Segurança Institucional lembrou que os municípios da faixa de fronteira não vinham encaminhando, com regularidade, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), os relatórios trimestrais sobre transações com imóveis rurais envolvendo estrangeiros. Mencionou, ademais, a existência de grandes empresas instaladas na faixa de fronteira que não averbavam suas propriedades para não se submeterem aos trâmites burocráticos relacionados com o assentimento prévio (SEMINÁRIO, 2004, p. 38). Outra expositora observou que a exigência de assentimento prévio para o estabelecimento de emissoras de televisão na faixa de fronteira pode ser facilmente contornada pela instalação de uma antena parabólica. (SEMINÁRIO, 2004, p. 53).

No último lustro, vem-se intensificando, no Brasil, o debate sobre as formas de modernizar as práticas administrativas da Lei n° 6.634/79, mormente no intuito de evitar atrasos nos processos de autorização para a execução de projetos de desenvolvimento na faixa de fronteira. Os primeiros resultados desse debate, ainda em evolução, apontam para o reconhecimento da utilidade da faixa de fronteira como instrumento de defesa nacional, de controle ambiental e, finalmente, como critério para a aplicação de políticas públicas focalizadas de desenvolvimento[17]. As conclusões iniciais indicam que o estreitamento ou a eliminação *tout court* da faixa de fronteira não contribuiriam necessariamente para a dinamização da região. Inversamente, seu estreitamento em 100 km acarretaria a exclusão automática de 332 municípios ora beneficiados por

[17] LIMA, Luciana. Redução da faixa de fronteira pode prejudicar municípios, diz diretor. **Agência Brasil**, 20 maio 2008. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/05/20/materia.2008-05-20.6127164514/view>. Acesso em: 27 agosto 2008.

recursos oriundos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), concebida justamente para adequar as desigualdades nessa escala.

Independentemente da alteração ou não da largura da faixa, o relatório final do I Encontro de Municípios de Fronteiras, realizado sob a égide da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), defende a flexibilização de alguns de seus dispositivos, a fim de estimular investimentos numa região cronicamente deprimida, como é a metade sul do Rio Grande do Sul[18]. Nesse contexto, a proposta de emenda à Constituição (PEC) n° 49/2006 constitui interessante estudo de caso. Por meio dela, o Senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS) propõe a redução da Faixa de Fronteira para 50 km de largura, nas fronteiras terrestres ao sul do Mato Grosso do Sul, inclusive, onde o povoamento é muito mais denso do que na extensão centro-norte. Ao norte deste Estado da Federação, a faixa continuaria a ter 150 km de largura.[19]

A PEC n° 49/2006 foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal em fevereiro de 2008. Desde então, sua tramitação encontra-se estagnada, aguardando inclusão na ordem do dia. Meios de imprensa atribuem essa virtual paralisação às reações contra a notícia de que a empresa sueco-finlandesa Stora Enso comprara 46 mil hectares de terra na faixa de fronteira, sem a prévia aprovação do Conselho de Defesa Nacional, e pretenderia adquirir outros 64 mil, para estabelecer uma fábrica de celulose avaliada em mais de US$ 1 bilhão.

A denúncia gerou polêmica entre ambientalistas, políticos, empresários e movimentos sociais. Em março de 2008, manifestantes do movimento internacional Via Campesina invadiram a fazenda Tarumã, em Rosário do Sul, pertencente à Stora Enso. Outros movimentos, tais como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e o *Greenpeace*, engrossam a lista de críticos do empreendimento.

---

[18] Tramita no Senado Federal o Projeto de Emenda à Medida Provisória nº 417/2008, que visa a propiciar investimentos estrangeiros na faixa de fronteira, mediante a revogação do inciso VI, do art. 2º, da Lei nº 6.634/79: "Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a [...]: participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural".

[19] Ademais da PEC n° 49/2006, tramitam também, na Câmara dos Deputados, a PEC n° 235/2008, de autoria do Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), em prol da redução linear da faixa à largura de 50 km; e o Projeto de Lei n° 2275/2007, do Deputado Matteo Chiarelli (DEM-RS), que define extensões variáveis (de 50, 100 e 150 km) para a faixa, que se alargaria à proporção que o limite terrestre avançasse em direção ao norte do País.

Em que pesem esses percalços, parecem afirmar-se duas tendências no tocante ao debate. Primeiramente, a de ampliação do conceito de segurança nacional, que deixa de ancorar-se exclusivamente nas necessidades de defesa para compor um binômio com os interesses de desenvolvimento do País. Em segundo lugar, ganha força a tese da regionalização da faixa de fronteira brasileira, como corolário do reconhecimento de sua diversidade[20].

Com efeito, a faixa de fronteira abriga múltiplas realidades, que requerem abordagens específicas: um terço da faixa nacional corresponde a reservas indígenas, e dois terços, a território amazônico; nenhuma destas áreas está localizada no Arco Sul, onde tampouco se apresentam as questões do desmatamento, do garimpo ou da proximidade de movimentos guerrilheiros. Não existem, na fronteira Sul, grandes vazios demográficos a serem "inundados de civilização", como preconizava o General Golbery do Couto e Silva, em sua Geopolítica do Brasil (1967), ao referir-se à Hiléia Amazônica[21]. Diversamente, a maior densidade populacional do Arco Sul põe em relevo a agenda do Mercosul, relacionada, esta sim, com questões de emprego, ensino e saúde, entre outras.

2.2.1.2 Proposta de criação de uma "Faixa Soberana" no Uruguai

Enquanto no Brasil se discute a flexibilização da faixa de fronteira, no Uruguai prepara-se a sua criação, em nome da soberania e da segurança sanitária e contra a "*estrangeirização* especulativa" da terra. Em sessão realizada no dia 6 de outubro de 2008, o Conselho de Ministros aprovou proposta do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP), referente ao encaminhamento de projeto de lei, ao Parlamento uruguaio, para a criação

[20] As políticas do Ministério da Integração Nacional para a faixa de fronteira já vêm sendo objeto de abordagem sub-regionalizada. O novo PDFF divide a faixa em três grandes arcos – Norte, Central e Sul – que compreendem dezessete sub-regiões. As três sub-regiões do Arco Sul (faixa de fronteira do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) são: o Portal do Paraná, os Vales Coloniais Sulinos e a Fronteira da Metade Sul do RS (*vide* Ilustrações 2 e 3).

[21] Herdeiro da visão centrada na defesa militar, o Programa Calha Norte (PCN) foi concebido pelo Exército brasileiro com o propósito incrementar a presença do poder público na Amazônia. Implantado em 1985 e revitalizado em 1997, abarca hoje 32% do território nacional, em seis Estados da Região Norte, onde vivem oito milhões de brasileiros, incluída neste total a fração de 30% da população indígena do País. Somente a partir de 1996 a Política de Defesa Nacional passou a associar o objetivo de segurança territorial às metas de desenvolvimento regional. O Sistema de Vigilância e Proteção da Amazônia – SIVAM/SIPAM (2002) e a Lei do Tiro de Destruição ou "Lei do Abate" (1998) são outras mostras da distância que separa as fronteiras norte e sul do País, em termos de pensamento estratégico.

de uma "faixa soberana" ou "zona de biossegurança"[22], de até 50 km de largura, nas fronteiras com o Brasil e com a Argentina, nos moldes da faixa de fronteira brasileira. (A Argentina não adota esse instituto.)

O primeiro passo para a identificação dos estrangeiros titulares de terras na futura faixa de fronteira uruguaia foi dado em 2006, com a aprovação da Lei n° 18.092, que obriga as sociedades anônimas e em comandita por ações a converterem seu capital acionário sobre imóveis rurais, de ações ao portador para ações nominativas e pertencentes a pessoas físicas. Fora do âmbito legislativo, pequenos produtores rurais se mobilizam, por meio do *Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra*. Até janeiro de 2009, seus militantes já tinham colhido mais de 40 mil assinaturas pedindo uma emenda à Constituição para proibir a venda de terras a estrangeiros.[23]

Segundo o titular do MGAP, Ernesto Agazzi, a nova "lei de biossegurança" será elaborada em coordenação com os Ministérios da Defesa e do Interior, que apresentarão planos complementares nesse sentido. A norma deverá conceder um prazo de sete anos para a nacionalização das propriedades, a fim de que os proprietários estrangeiros possam requerer a cidadania uruguaia ou colocar seus imóveis em nome de nacionais uruguaios. Como a titularidade da terra na fronteira terrestre do Uruguai é histórica e altamente desnacionalizada[24], analistas estimam que a lei possa gerar uma verdadeira indústria de testas-de-ferro, escrivães e advogados a serviço de estrangeiros, inclusive brasileiros e argentinos, com interesse na regularização fundiária que se deverá impor, em médio prazo[25].

---

[22] De acordo com a Organização Internacional de Epizootias (OIE), tanto o Uruguai como o Estado do Rio Grande do Sul são áreas livres de febre aftosa com vacinação. A Argentina é livre sem vacinação em algumas áreas e, em outras, com vacinação. Disponível em: <http://www.oie.int/esp/info/es_fmd.htm?e1d6>. Acesso em: 3 outubro 2008. No ano 2000, o Uruguai teve um foco de febre aftosa procedente do Brasil, e outro em 2001, proveniente da Argentina.

[23] *Corte Electoral con dificultades por la sucesión de elecciones.* **El Observador**, 9 ene. 2009. Montevideo, año XVIII, n° 5.779, p. 4.

[24] Em entrevista ao jornal *La República*, o Senador Jorge Saravia (Frente Ampla) afirmou que a quarta parte das terras uruguaias está em mãos estrangeiras. *Parlamento comenzará a debatir normas para regular territorio*. **La República**, 1º set. 2007. Montevideo, año 9, n° 2656. Disponível em: <http://www.larepublica.com.uy/economia/273308-parlamento-comenzara-a-debatir-normas-para-regular-territorio> Acesso em: 13 fevereiro 2009.

[25] Em setembro de 2008, uma delegação da Associação Rural do Uruguai (ARU) expressou ao Senador e ex-Ministro da Pecuária, Agricultura e Pesca, José Mujica, sua "inquietude" ante a perspectiva de aprovação da lei, que consideram como fonte de desestímulo ao investimento estrangeiro. *ARU le dijo a Mujica estar contra la "franja soberana"*. **Agromeat**, 4 set. 2008. Disponível em: <http://www.agromeat.com/index.php?idNews=75171>. Acesso em: 30 setembro 2008.

Há dois elementos novos que considerar nessa antiga discussão, que remonta aos idos de 1965, quando o líder nacionalista Wilson Ferreira Aldunate, Senador e Ministro da Agricultura, advogava medidas contra a *extranjerización* da propriedade das terras uruguaias na fronteira com o Brasil. A primeira novidade reside no fato de o Governo frente-amplista ter encampado tal proposta, tradicionalmente defendida pelo Partido *Blanco*, o que confere a essa bandeira política um caráter suprapartidário. A segunda, relacionada com a primeira, é que o projeto de lei em questão, rejeitado em pelo menos três oportunidades no passado, poderá enfim vingar, uma vez que o Governo detém maioria parlamentar em ambas as Casas do Legislativo, onde o projeto será submetido a aprovação por maioria simples.

Autoridades do MGAP têm aduzido razões de ordem sanitária para a aprovação do projeto, dado que muitos fazendeiros brasileiros são proprietários de terras contíguas do lado uruguaio, o que facilitaria a circulação de rebanhos através da fronteira. Em todo caso, cumpre reconhecer que resulta difícil ignorar, nesse debate, a comparação com a faixa de fronteira brasileira. Aliás, talvez o argumento mais recorrente dos juristas uruguaios na consideração do tema seja justamente o princípio da equivalência ante as normas legais vigentes no Brasil.

2.2.2 Programas de Fronteira

2.2.2.1 Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

As desigualdades regionais brasileiras são resultado de um modelo de desenvolvimento caracterizado pela concentração em áreas específicas, principalmente no Centro-Sul e ao longo da faixa litorânea. A Constituição de 1988 determina a redução dessas desigualdades como um dos eixos da estratégia de desenvolvimento nacional (art. 170, VII). Em linha com a diretriz constitucional, o Plano Brasil de Todos (PPA 2004-2007) incluiu essa prioridade como um de seus cinco mega-objetivos estratégicos, entre os quais figura o desenvolvimento regional. A Lei n° 11.653/2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2008-2011, manteve tal diretriz:

a) Programa 0120 - Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), R$ 86.892.563;

b) Programa 1025 - Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), R$ 2.003.812.330.

A rigor, essa meta é prioritária desde 2003, quando o Governo Lula reestruturou o PDFF, a fim de incentivar os processos sub-regionais de desenvolvimento e, destarte, contribuir para a redução das desigualdades regionais e para a integração da América do Sul. Com efeito, atualmente, um dos objetivos expressos do PDFF, em sua vertente internacional, é o de apoiar o Itamaraty na revitalização[26] dos Comitês de Fronteira (GADELHA e COSTA, 2005, p. 39).

Como reflexo dessa revisão, foi criada, em 2003, no âmbito do PDFF, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República. Dita Câmara aprovou a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), a cargo da Secretaria de Programas Regionais (SPR), do Ministério da Integração Nacional. O GTI congrega 23 Ministérios e Secretarias Especiais, que trabalham em conjunto para promover, numa etapa inicial, o desenvolvimento das cidades gêmeas e das mesorregiões de fronteira.

A reestruturação do PDFF constitui marco importante no tratamento dos temas de integração fronteiriça. De acordo com a nova orientação estratégica, o desenvolvimento regional é peça do projeto maior de integração da América do Sul, o que explica a ênfase conferida à interface internacional do programa. Em diagnóstico acertado, o Ministério da Integração Nacional aponta para a indispensável articulação com o Ministério das Relações Exteriores na área de fronteira:

> "O planejamento e a sustentabilidade dessas regiões extrapolam os limites nacionais, dependendo, portanto, de instrumentos que observem as exceções, caso a caso, e possam, em conjunto com o país vizinho, elaborar regras especiais de funcionamento, respaldadas por acordos bi ou multilaterais." (CARTILHA DO PDFF, 2005, p. 18).

[26] Conforme veremos no capítulo 4.11.4, essa proposta deve ser examinada num contexto mais amplo, de revisão do conjunto de instâncias que compõem a estrutura institucional da fronteira Brasil-Uruguai.

2.2.2.2. Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)

O PROMESO é um dos eixos operacionais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), executada pelo Ministério da Integração Nacional. O Decreto n° 6.047/07, que criou a PNDR, estipulou três áreas de tratamento prioritário (art. 3º, § 4º), uma das quais é a faixa de fronteira. Esta adquire relevo em virtude de sua importância estratégica no contexto maior da integração econômica sul-americana. O PROMESO visa a incentivar ações governamentais em espaços subnacionais contínuos, com identidades definidas e objetivos específicos, chamados de "mesorregiões diferenciadas".

Do total de treze mesorregiões identificadas pelo PROMESO, a Metade Sul do Rio Grande do Sul é uma das quatro situadas em áreas coincidentes com a faixa de fronteira. Em virtude de sua localização, esta mesorregião é beneficiada pelas ações do PDFF e do PROMESO. Altamente urbanizada, compreende 104 municípios, distribuídos em 153.770,25 km² de território, nos quais vivem 2.759.947 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2005). Seu patrimônio natural é o Pampa, dotado de clima, solo, recursos genéticos, águas subterrâneas e de superfície característicos. Seu elemento humano é o gaúcho, figura histórica e ao mesmo tempo mítica, retratado na literatura como o "centauro dos pampas", "monarca das coxilhas". O *gaucho* é um cidadão que se diz "da fronteira" em alusão a um espaço de referência sociocultural e não jurídica.

A Metade Sul do RS caracteriza-se economicamente pela atividade primária, alicerçada no trinômio bovinocultura de corte, ovinocultura e rizicultura. O modo de produção extensivo, com baixo nível de geração de emprego e forte competitividade dos países vizinhos, apresenta rentabilidade decrescente. Essa mesorregião era considerada, há poucos anos, território periférico nas políticas públicas[27]. Com o advento do Mercosul, viu-se inserida no centro do eixo de desenvolvimento do Cone Sul, com potencial para representar um modelo de reconversão produtiva na faixa de fronteira[28]. O

[27] Segundo STEIMAN (2002, p. 7), a Assembleia Legislativa do RS organizou, em 1997, um seminário para promover o PDFF, tendo constatado que a maior parte dos municípios de fronteira desconhecia o programa.

[28] ACHARD (1995, p. 116) anunciou essa transição ainda nos albores do Mercosul: "*en la organización económica de la frontera, el Mercosur generará una nueva problemática: perderán sentido económico los intercambios de especulación y deberá pasarse a una lógica de regionalización productiva*."

Arco Sul foi intensamente afetado pela dinâmica transfronteiriça resultante do projeto de integração promovido pelo bloco.

A fim de diversificar a matriz produtiva da economia local, o PROMESO identificou, na fronteira com o Uruguai, projetos nas áreas de lapidação e artesanato mineral, reflorestamento, vinho e sementes agroecológicas, produção de frutas e inovação da rede moveleira. As ações do PROMESO tendem a ser beneficiadas pela eventual aprovação do Projeto de Lei do Senado n° 713, de 13 de fevereiro de 2007, por meio do qual o Senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS) propôs a Criação do Fundo de Desenvolvimento da Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul (FDMS), orçado em R$ 20 milhões, oriundos principalmente do Tesouro Nacional. Nos termos da proposta, os recursos serão geridos pelo Ministério da Integração Nacional e desembolsados num prazo de 20 anos, para apoiar projetos previstos na PNDR, tanto a fundo perdido como sob a forma de empréstimos reembolsáveis.

FERNANDES (2003, p. 177) ressalta a complementaridade verificada entre o PROMESO e a cooperação bilateral fronteiriça: enquanto aquele programa intervém economicamente na mesorregião, com objetivos produtivos, a cooperação fronteiriça tem por foco principal a promoção social das populações e a melhoria de suas condições de vida. Portanto, para potencializar os resultados do PROMESO, é imprescindível a articulação com os Governos dos países limítrofes.

Essa necessidade de conjugação de ações é bem ilustrada, no caso da fronteira com o Uruguai, pelo ecossistema da bacia da Lagoa Mirim. A bacia, com área total 62.250 km^2, tem 47% de sua superfície em território brasileiro, dos quais 35% compreendidos na Mesorregião da Metade Sul do RS. As políticas relacionadas à definição de uma legislação de pesca comum, saneamento, busca de financiamento, combate a espécies invasoras do bioma, transporte hidroviário e tantos outros temas seriam inócuas sem o tratamento integrado desenvolvido no âmbito da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim – CLM (*vide* capítulo 4.7).

Além de aumentar a escala de iniciativas tais como o PROMESO e o PDFF, a articulação binacional é condição de seu bom êxito, por assegurar o equilíbrio na distribuição de benefícios em conurbações com alto grau de interdependência. Como observa FERNANDES (2003, p. 180-181),

> "o desequilíbrio excessivo nas condições de vida, na qualidade dos serviços públicos oferecidos, como saúde e educação, e da infraestrutura, como saneamento e benefícios de urbanização, pode incentivar o êxodo, legal ou informal, das populações fronteiriças dos países vizinhos, em busca, como seria natural, da utilização dos benefícios implantados, dessa forma pressionando a infraestrutura social das localidades brasileiras."

2.2.2.3 Programa de Fronteiras do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES)

Na gestão do Presidente Tabaré Vázquez, ganharam força as políticas de descentralização administrativa e de fortalecimento das capacidades locais de participação social. No extremo norte do país, a Direção de Coordenação Territorial do MIDES vem realizando, desde outubro de 2006, no marco do respectivo Programa de Fronteira, sucessivos seminários intitulados "Políticas de Integração da Fronteira: Espaço de Vida Diverso e Complexo" [29]. Os seminários têm por objetivo primordial "promover a identidade fronteiriça", mediante a participação de organizações da sociedade civil e de instituições públicas com presença local, articuladas em mesas interinstitucionais, conselhos sociais departamentais e grupos de fronteira. Pretendem, ademais, incentivar a consolidação de um modelo de descentralização e de gestão participativa apto a atender à realidade da fronteira.

Desde o início do referido Programa, o MIDES constituiu grupos de fronteira nas seguintes localidades: Bella Unión/Barra do Quaraí; Artigas/Quaraí; Rivera/Santana do Livramento; Aceguá/Aceguá; Rio Branco/Jaguarão; Treinta y Trés; Chuy/Chuí/Santa Vitória do Palmar. Esses grupos são integrados por representantes dos setores público e privado de ambos os países[30], bem como por membros da sociedade civil, nas esferas nacional e local. Nesses espaços de articulação são discutidos os temas tais como saúde, educação, cultura e identidade fronteiriça, mercado laboral, proteção social, documentação e meio ambiente.

---

[29] A sequência de seminários foi a seguinte: Artigas, outubro de 2006 (1º); Rivera, maio de 2007 (2º); Rio Branco/Cerro Largo (3º); Bella Unión/Artigas, novembro de 2007 (4º); Chuy/Chuí/Santa Vitória do Palmar, abril de 2008 (5º); Aceguá, novembro de 2008 (6º).

[30] Não obstante a participação de representantes das duas nacionalidades, os grupos de fronteira são canais nacionais de articulação com a sociedade local, geridos exclusivamente pelo MIDES; diferem, portanto, dos Comitês de Fronteira, que são órgãos binacionais, de composição menos aberta e bem mais formais em seus procedimentos.

Os eventos do MIDES propiciam uma interação matricial entre elevado número de atores (governamentais, do setor privado, organizações não governamentais – ONGs, formadores de opinião), favorecendo, assim, a propagação de ideias e projetos capazes de transformar a circunstância fronteiriça, de desvantagem, em expressão fiel do caráter flexível, dinâmico e integrador da cidadania de fronteira, precursora de uma "cidadania mercosulina".

O MIDES tem coordenado suas ações na fronteira com o Governo brasileiro, por meio do envolvimento crescente da Embaixada e do Consulado-Geral do Brasil em Montevidéu, bem como das Repartições consulares, prefeituras e intendências de ambos os lados da fronteira. O VI Seminário sobre Políticas de Integração de Fronteira, realizado em Aceguá, em 20 e 21 de novembro de 2008, foi marcado pelo perfil bilateral imprimido ao evento, em contraste com a organização eminentemente nacional das edições anteriores, nas quais o Governo brasileiro apenas coadjuvou ou se fez representar.

Ilustração 4 - Seminário do MIDES sobre Integração Fronteiriça



Fonte: Autor.

O VI Seminário do MIDES foi precedido da realização da VIII Reunião do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos de Fronteira e de reunião bilateral do grupo de trabalho, coordenado pelo Ministério da Integração

Nacional, sobre o financiamento do projeto de saneamento conjunto Aceguá-Aceguá. Durante o seminário, o Vice-Consulado em Rio Branco desdobrou-se em consulado itinerante, aproveitando a afluência popular em eventos dessa sorte. Nesta mais recente edição, o seminário beneficiou-se com a incorporação da Secretaria de Programas Regionais (SPR/MI) aos trabalhos. Ademais, foi considerada a reativação, pelo Cônsul em Bagé e pelo Vice-Cônsul em Rio Branco, do Comitê de Fronteira Aceguá-Aceguá.

A meia dúzia de seminários realizados provou ser uma ferramenta útil para a superação do tradicional déficit de representatividade das comunidades fronteiriças. Todavia, outra fórmula de participação comunitária deverá ser encontrada a partir de 2009, tendo em vista que o MIDES não tenciona fazer novos eventos do gênero na etapa final do mandato presidencial, quando as atenções deverão estar mobilizadas na campanha eleitoral. A eventual reativação dos Comitês de Fronteira, a hipótese de criação das Comissões Binacionais previstas no *non paper* da Embaixada sobre o Estatuto da Fronteira, ou de estabelecimento de Comitês de Coordenação Local, nos moldes sugeridos pela Chancelaria uruguaia em sua proposta de reformulação do organograma fronteiriço, são alguns dos possíveis sucedâneos para os seminários de fronteira do MIDES.

2.3 Zona de Fronteira

A zona de fronteira é o espaço configurado pela articulação espontânea entre as faixas de cada lado do limite internacional, caracterizado por interações que criam um meio geográfico próprio, só perceptível em escala regional. No caso do Brasil e do Uruguai, a fronteira geográfica é vivenciada pela população mais como um espaço binacional do que como um limite internacional[31]. Dessa forma, os moradores do extremo leste da fronteira com o Uruguai referem-se ao Chuí ou *el Chuy* como uma totalidade[32]; quando pretendem especificar um lado, dizem Chuí-Brasil ou *Chuy-Uruguay* (SANTOS, 2006, p. 84).

[31] Ressalve-se que a invisibilidade física da fronteira não elide a sua presença institucional. Os símbolos são reafirmados diariamente, na escolha do idioma para as relações sociais, na rivalidade esportiva (ecos do *Maracanazo*, quase 60 anos depois), nas piadas recíprocas sobre a outra nacionalidade...

[32] A festa de aniversário do Chuí, promovida pela Prefeitura Municipal, foi batizada de *La Gran Fiesta*, com grafia em espanhol. Da mesma maneira, nos supermercados brasileiros, as seções e as ofertas são denominadas em espanhol, para a maioria de consumidores uruguaios (SANTOS, 2006, p.111).

De forma análoga, DORFMAN e BENTANCOR (2005, p. 4) observam que "o simples exame da toponímia revela os fortes vínculos entre as comunidades: Chuí/*Chuy*, Cerrilhada/*Serrillada*, Aceguá/*Aceguá*..."

Nesse contexto, a nacionalidade, do ponto de vista do fronteiriço, assume uma conotação prática, vinculada aos papéis desempenhados nos grupos sociais. Esse pragmatismo transparece na autopercepção da identidade nacional: como disse uma habitante local, em entrevista a Ana Rosa dos SANTOS (2006, p. 139), "agora sou brasileira, mas eu nasci no Uruguai".

A proposta de reestruturação do PDFF (2005, p. 21) define a zona de fronteira como "*espaço-teste* por excelência para a aplicação de políticas públicas de integração e cooperação, *espaço-exemplo* das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional e *espaço-limite* do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados Nacionais" [sem itálico no original]. Nessa linha, a PNDR elegeu cinco pares de cidades gêmeas como possíveis modelos de intervenção, a serem reproduzidos em toda a zona fronteiriça brasileira. Uma das conurbações selecionadas é a de Santana do Livramento/Rivera[33], devido à sua localização no Mercosul, onde o processo de integração apresenta maior grau de institucionalização.

A temática da zona de fronteira está hoje presente em diversas instâncias consultivas e deliberativas de políticas públicas nacionais e regionais, assim como no GTI instituído pela Câmara de Políticas de Integração Nacional, citado no item 2.2.2.1 acima. Entre os foros nacionais de debate sobre a integração fronteiriça podem ser mencionados o Comitê de Articulação Federativa (CAF), vinculado à Presidência da República; os Encontros dos Municípios de Fronteira, patrocinados pela CNM; e as ações do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL)[34], através do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), seu agente financeiro.

No plano regional, há uma pletora de espaços para a discussão dessa pauta, tais como o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), o Grupo *Ad Hoc* sobre

[33] As demais são: Tabatinga (AM) com Letícia (Colômbia); Ponta Porã (MS) com Pedro Juan Caballero (Paraguai); Dionísio Cerqueira (SC) e Barracão (PR) com Bernardo de Irigoyen (Argentina); e Uruguaiana (RS) com Paso de los Libres (Argentina).

[34] Criado em 1961, o CODESUL é integrado pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. A Presidência do Conselho, rotativa, é alternada entre os respectivos Governadores. O CODESUL mantém um protocolo de cooperação com a Polícia Nacional do Uruguai.

Integração Fronteiriça (GAHIF), o Comitê Técnico de Assuntos Aduaneiros (CT-2) e o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), no qual a maioria dos projetos uruguaios são voltados para os Departamentos mais pobres, que são precisamente os do norte, confinantes com o Brasil. Sobre estes discorreremos nas páginas seguintes.

2.3.1 O Mercosul e a fronteira Brasil-Uruguai

A fronteira brasileiro-uruguaia é influenciada pelo Mercosul de duas formas: por resoluções e decisões avulsas, mas de efeito continuado; pela atividade de instâncias permanentes, que "constroem", por assim, dizer, a integração fronteiriça.

Na primeira categoria encontram-se as diversas disposições que repercutem positivamente na fronteira bilateral. A começar pelas Resoluções GMC n° 29/98 e n° 21/99, combinadas com a Instrução Normativa SRF n° 98, de 4.8.1999. Estas normas autorizam as Administrações Postais a permutarem diretamente, através das respectivas agências limítrofes, cartas e impressos simples com até 500g de peso, originados e destinados exclusivamente às cidades fronteiriças (antes, uma correspondência originária de Livramento fazia um périplo de 3.500 km por Porto Alegre, São Paulo e Montevidéu, antes de chegar à vizinha Rivera.). Merecem igualmente menção, nesta pesquisa, a Res. GMC n° 66/97, sobre serviços públicos de telefonia[35] básica em zonas fronteiriças no Mercosul, e a Dec. CMC n° 20/98, que contém medidas de simplificação operacional de trâmites de comércio exterior e de fronteira.

A seguir, são descritas algumas instâncias da segunda categoria, integrantes do organograma do Mercosul.

---

[35] Por meio do ofício n° 68, de 24.4.2008, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) do Brasil informou que estava tomando providências para esclarecer a questão da recente extinção do Acordo na Área de Telecomunicações entre Santana do Livramento e Rivera, que permitia ao usuário em uma das cidades discar um código e, em seguida, o número desejado na outra cidade, completando-se a ligação – no caso, internacional – ao custo de um simples telefonema urbano. Antes da Lei Geral de Telecomunicações (1997) e da privatização do Sistema Telebrás (1998), as operadoras regionais podiam promover acordos com outras operadoras de países vizinhos. Assim, a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) assinou com a estatal uruguaia *Administración Nacional de Telecomunicaciones* (Antel) um Acordo sobre o Tráfego Fronteiriço de Telefonia. Depois, a CRT foi substituída pela Brasil Telecom, que se sub-rogou no acordo. A Anatel confirmou o entendimento de que somente Administrações Centrais teriam competência para assinar tais acordos, sendo a própria Anatel, no Brasil.

2.3.1.1 Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça – GAHIF

O GAHIF foi criado em julho de 2002, pela Decisão n° 05/02 do Conselho do Mercado Comum, de iniciativa brasileira. Trata-se de instância subordinada ao Grupo Mercado Comum e coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores, voltada à criação de instrumentos que promovam maior integração das comunidades fronteiriças, visando à melhoria da qualidade de vida de suas populações (art. 1°).

Ao GAHIF incumbe elaborar propostas de instrumentos normativos e sugerir cursos de ação para facilitar as relações entre as comunidades fronteiriças, nos aspectos de saúde, educacionais, trabalhistas, migratórios, de transporte, de desenvolvimento econômico e outros que tendam a impulsionar a integração entre as comunidades de fronteira, sem prejuízo aos regimes nacionais ou negociados entre dois ou três Estados Partes, quando estes estabeleçam facilidades adicionais para essas comunidades (art. 2°).

Para a finalidade deste estudo, importa tomar nota de que os temas do GAHIF evoluem *à deux vitesses*, dado que comumente são tratados também na órbita bilateral. Em virtude dessa qualidade, com frequência é possível induzir, a partir de vários acordos isolados entre países, a um consenso geral no bloco. Assim, examinaremos, mais adiante, uma série de acordos-piloto entre Brasil e Uruguai, que, tendo sido bem-sucedidos, foram levados ao GAHIF, ou então percorreram o caminho inverso, em função do interesse em concluir mais rapidamente, pela via bilateral, entendimentos que, via Mercosul, demandariam gestões de maior envergadura, compensações cruzadas e cronogramas mais dilatados, entre os quais podem ser citados: sistema integrado de registro de veículos; coordenação de regime compartilhado na área de saúde; acordo para a permissão de residência, estudo e trabalho; harmonização das normativas trabalhista e previdenciária etc.

2.3.1.2 Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM

O FOCEM[36], criado para suprir assimetrias no espaço do Mercosul, não raro termina por contemplar prioritariamente as fronteiras, por força da

[36] O Uruguai contribui com 2%, e o Brasil, com 70% dos recursos destinados ao FOCEM, fundo multilateral criado em 2004 (Decisão CMC n° 45/04) e regulamentado no ano seguinte (Decisões CMC nº 18/05 e nº 24/05). Em troca, o Uruguai recebe 32% da receita anual do fundo, orçada em US$ 100 milhões. A previsão de duração do fundo é, em princípio, de dez anos; nesse período, deverão ser gastos US$ 925 milhões. Cada projeto exige uma contrapartida nacional de 15%.

maior vulnerabilidade socioeconômica daquela região. Nessas condições, não é de estranhar que, do total de projetos aprovados até o momento para o Uruguai, três relacionam-se diretamente à fronteira: "Economia Social de Fronteira" (US$ 1.646.820,00), "Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos em Localidades do Interior do Uruguai" (US$ 1.882.000,00) e "Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira" (US$ 1.411.765,00). Esses três projetos para a fronteira foram oficialmente lançados em Rivera, em 23 de julho de 2008.

Mais recentemente, ocorreram novos desdobramentos na fronteira brasileiro-uruguaia, relacionados com o FOCEM. Em setembro de 2008, o Município de Aceguá deu início a entendimentos preliminares com a Unidade Técnica Nacional FOCEM (UTNF), a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), para o estudo de viabilidade do projeto de saneamento integrado naquela cidade, com recursos do fundo alocados ao Brasil (US$ 9 milhões).

Outro projeto de grande envergadura, a ser apresentado ao FOCEM, é o de "Fortalecimento das Capacidades de Resposta em Saúde no Nível Nacional e em Particular nas Zonas da Fronteira Uruguai-Brasil", no valor total de US$ 23 milhões, aí incluída a contrapartida nacional, com execução em 21 meses. O projeto foi elaborado no Ministério da Saúde Pública (MSP), com a colaboração da Representação da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) no Uruguai. Prevê a aquisição de quinze unidades clínicas móveis, o fortalecimento das ações de imunização e controle epidemiológico e ações de promoção da saúde e prevenção de doenças, com ênfase na saúde de crianças, adolescentes e mulheres. O universo de beneficiários é de 715 mil pessoas do lado uruguaio, em oito cidades (Artigas, Cerro Largo, Rocha, Rivera, Treinta y Trés, Salto, Paysandú e Tacuarembó), somados a 465 mil brasileiros, em dez cidades do RS (Aceguá, Bagé, Barra do Quaraí, Chuí, Dom Pedrito, Jaguarão, Quaraí, Santana do Livramento, Santa Maria do Herval, Santa Vitória do Palmar, Hulha Negra e Uruguaiana). Representantes das Pastas de Saúde do Brasil e do Uruguai têm mantido entendimentos com vistas à conversão do projeto em iniciativa conjunta, dado que o Brasil dispõe de fundos disponíveis no FOCEM para tal finalidade.

Cabe registrar, finalmente, a existência de um projeto do FOCEM que, embora seja de caráter pluriestatal, concentra suas ações na fronteira: o Programa Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA), no montante de US$

16.339.470,00, que visa a erradicar a enfermidade na região até o final de 2009.

2.3.1.3 Áreas de Controle Integrado – ACIs

O "Acordo de Recife", que dispõe sobre as Áreas de Controle Integrado, foi originariamente aprovado como Decisão n° 05/93 do Grupo Mercado Comum e, como tal, internalizado no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Posteriormente, foi protocolizado na ALADI como Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio (ALADI/AAP.PC/5, de 18.5.1994). Seu regulamento foi aprovado pelo Primeiro Protocolo Adicional, de 1994. O Segundo e Terceiro Protocolos Adicionais foram assinados no ano 2000.

A primeira ACI instalada no âmbito do Mercosul foi a de Santana/Rivera, em 6 de março de 1995. Nos termos da Res. GMC nº 49/01, que aprovou a relação de pontos de fronteira de controles integrados entre os Estados Partes do Mercosul, compete às autoridades do Uruguai sediar os controles integrados de carga em Bella Unión, Artigas e Chuy, bem como controles integrados de trânsito municipal e turístico em Bella Unión, Rivera, Rio Branco e Chuy. Simetricamente, ao Brasil incumbe sediar os controles de carga em Livramento, Aceguá e Jaguarão, assim como os controles de trânsito em Quaraí e Aceguá.

Em 2 e 3 de dezembro de 2008, realizou-se, em Rivera, Reunião Ordinária Bilateral Brasil-Uruguai do Subcomitê Técnico de Controles e Operatória de Fronteira (SCT/COF), do Comitê Técnico n° 2 (CT-2) do Mercosul. Na ocasião, avaliou-se o funcionamento das ACIs implantadas entre Santana e Rivera[37], Jaguarão/Rio Branco[38] e Aceguá/Aceguá. Tratou-se, ademais, das ACIs previstas, porém não instaladas, de Chuí/Chuy, Quaraí/Artigas e Barra do Quaraí/Bella Unión. No que tange a estas, a Superintendência da 10ª Região Fiscal (RS) indicou que dispõe de instalações que estão sendo ampliadas e que poderiam abrigar temporariamente a ACI-Chuy, desde que tal solução viesse a contar com a concordância das autoridades uruguaias. A oferta foi dispensada no CT-2, assim como fora repelida em reunião bilateral[39] ocorrida em 7 de outubro de 2008, na Direção de *Pasos de Frontera*, da qual participaram

[37] Regulamentada pela Diretiva n° 04/05, da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).
[38] Diretiva CCM/03/05.
[39] Telegrama n° 328, ostensivo, do Consulado do Brasil em Rivera, de 2.10.2008.

representantes do MIDES, da Embaixada e do Consulado. Na oportunidade, o Governo uruguaio justificou sua recusa declarando que a solução, de caráter provisório, tenderia, se aceita, a cristalizar-se como definitiva, em desacordo com os compromissos assumidos pelo país no âmbito do Mercosul. Ademais, segundo a *Dirección de Pasos de Frontera*, o controle integrado no Chuy uruguaio deve começar a ser construído em 2009, e a licitação do controle integrado de Bella Unión encontra-se em estado avançado[40].

Tabela 2 - Áreas de Controle Integrado com o Uruguai

POSTOS DE FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI		
JAGUARÃO- RIO BRANCO	ACEGUÁ-ACEGUÁ	SANTANA-RIVERA
TVF/Turismo: cabeceira única	TVF-Turismo: cabeceira única	TVF/Turismo: cabeceira única
País-Sede: Uruguai	País-Sede: Brasil	País-Sede: Uruguai
Não integrado	Não integrado	Parcialmente integrado
Cargas: cabeceira única	Cargas: cabeceira única	Cargas: cabeceira única
País-Sede: Brasil	País-Sede: Brasil	País-Sede: Brasil
Integrado	Integrado	Integrado
CHUÍ-CHUY	QUARAÍ-ARTIGAS	BARRA DO QUARAÍ-BELLA UNIÓN
TVF/Turismo – Cargas: cabeceira única	TVF-Turismo: cabeceira única	TVF-Turismo: cabeceira única
País-Sede: Uruguai	País-Sede: Brasil	País-Sede: Uruguai
Não integrado	Não integrado	Não integrado
	Cargas: cabeceira única	Cargas: cabeceira única
	País-Sede: Uruguai	País-Sede: Uruguai
	Não integrado	Não integrado

Fonte: Ata 01/08 da Reunião Bilateral Uruguai-Brasil, no âmbito do Subcomitê Técnico de Controles e Operações em Fronteira (SCT), do CT-2/CCM (Rivera, 2 e 3.12.2008).

[40] *Acta* n° *01/08 Mercosur/CCM/CT-2/SCT-COF.*

Em fins de 2004, o Departamento de Polícia Federal (DPF) decidiu retirar seus agentes das ACIs, alegando falta de recursos humanos no sul do Estado[41]. Atualmente, para efetuarem o trâmite migratório ao passarem por Aceguá, os turistas devem reportar-se à cidade de Bagé, distante 60 km; os de Quaraí têm de fazer um desvio de 100km até Livramento; e os que entram via Chuí têm de buscar o escritório do DPF em Santa Vitória do Palmar. Na prática, muitos turistas, às vezes por inadvertência, não executam os trâmites exigidos, ficando sujeitos às penalidades pertinentes. A Polícia Federal planeja a distribuição de folhetos, em espanhol, com um mapa indicativo da localização dos controles migratórios nos diversos pontos da fronteira com o Uruguai, e estuda a possibilidade de colocação de placas de sinalização com aviso de mesmo teor.

Em 10 de abril de 2008, por meio da Portaria n° 188/2008-DG/DPF, o Departamento de Polícia Federal constituiu grupo de trabalho integrado por seus próprios agentes, para o estudo das condições atinentes à instalação e funcionamento das ACIs, Centros de Inteligência (CIs) e Centros Regionais de Inteligência (CRIs). Ao término dos trabalhos a Comissão elaborou um relatório no qual foram listadas vinte e sete sugestões para aprimorar a situação jurídica de policiais federais brasileiros em exercício funcional em território estrangeiro e de policiais estrangeiros em território brasileiro, relacionadas, principalmente, com questões jurídico-administrativas: pagamento de diárias internacionais, porte de arma, cobertura internacional de seguro de saúde, imunidade jurisdicional e tributária dos agentes e de seus bens, aparelhamento logístico, inviolabilidade das comunicações e da correspondência, segurança dos oficiais de ligação designados e de suas famílias etc. O valioso relatório poderá servir como roteiro para as próximas reuniões bilaterais do SCT/COF do CT-2 e, em geral, para quaisquer negociações a serem entabuladas no âmbito do Estatuto da Fronteira, com vistas ao melhor funcionamento das ACIs.

2.3.1.4 Parlamento do Mercosul – PARLASUL

Outra caixa de ressonância para a fronteira foi estabelecida com o Parlamento do Mercosul (Parlasul)[42], inaugurado em 7 de maio de 2007, em

[41] Além da Polícia Federal, há vários outros órgãos dos quais se requer maior presença na fronteira, a exemplo do IBAMA, para a fiscalização ambiental, e igualmente do MAPA e da ANVISA, para a fiscalização sanitária. A necessidade desta é mais sentida na zona arrozeira de Bella Unión.

[42] O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, assinado em 9 de dezembro de 2005, define as características desse órgão unicameral. Seus parlamentares reúnem-se em sessões

Montevidéu. O Parlasul inclui, entre as suas Comissões, a de "Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo", onde os temas fronteiriços são debatidos.

Exemplo da ação do Parlamento nessa área foi a aprovação, em 29 de julho de 2008, de Recomendação ao Conselho do Mercado Comum relativa ao "desenho de uma política comum para o uso dos recursos do Aquífero Guarani", no qual estão localizadas bacias hidrográficas comuns ao Brasil e ao Uruguai, como são a da Lagoa Mirim e a do Rio Quaraí. O texto aprovado contém recomendações relativas à proteção e uso racional dos recursos das águas superficiais e subterrâneas do Sistema Aquífero Guarani e à definição de uma política comum para essa reserva de 37 mil km^3 de água doce. Tais recomendações deverão ser tomadas em conta quando das reuniões bilaterais do Brasil e do Uruguai, no âmbito das Comissões da Lagoa Mirim (CLM) e do Rio Quaraí (CRQ).

Entre os propósitos estipulados pela "Constituição" do Parlasul (art. 2º), dois especialmente interessam à cidadania fronteiriça: "garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração" e "estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração". No cumprimento desses propósitos, o Parlamento pode emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao processo de integração (art. 4º, inciso 11). Espera-se, portanto, que o Parlasul incorpore à sua agenda as questões da tramitação legislativa e da implementação mais eficaz dos acordos fronteiriços e incentive a cooperação com os âmbitos regionais de participação cidadã.

O Parlasul deverá desempenhar um papel fundamental na *mercosulização* dos acordos bilaterais de cidadania fronteiriça – isto é, na transposição do Estatuto da Fronteira para a escala regional –, na medida em que os projetos de normas do Mercosul aprovados pelo órgão decisório, que contem com um parecer favorável do Parlamento, são beneficiados por um "procedimento preferencial" para acelerar sua tramitação interna, nas Casas Legislativas de cada Estado Parte, e consequente entrada em vigor (*idem*, inciso 12).

---

ordinárias mensais, podendo ser convocados extraordinariamente. O Protocolo fixou uma etapa de transição, que vigorará até 2014, ao término da qual todos os seus representantes serão eleitos simultaneamente nos países do bloco, por sufrágio direto, universal e secreto, para exercerem um mandato de quatro anos.

2.3.2 Outras instituições atuantes na zona de fronteira

Ainda no marco do Mercosul, sobressaem-se as atividades desenvolvidas pela rede Mercocidades. Criada em 1995, congrega atualmente mais de 180 cidades, unidas no propósito de desenvolver a cooperação horizontal entre as cidades da região. A integração fronteiriça figura como tema transversal às quatorze Unidades Temáticas da rede. Participam da Mercocidades diversos municípios gaúchos, como Porto Alegre, Santa Maria e Santa Vitória do Palmar, e as Intendências de quatro dos cinco Departamentos uruguaios fronteiriços com o Brasil: Cerro Largo, Rivera, Rocha e Treinta y Trés. Uma das metas da Mercocidades é o fortalecimento da "identidade mercosulina".

É possível expandir esse quadro para incluir os tratados firmados no âmbito da ALADI, ao amparo do Tratado de Montevidéu (1980), com impacto nas relações transfronteiriças: o Acordo de Alcance Parcial sobre o Transporte Internacional Terrestre – ATIT (1990); o Acordo de Recife (1993), que criou as áreas de controle integrado de fronteira (ACIs); e o Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos (1994), entre outros.

A lista de organismos, agências e fundos atuantes na fronteira brasileiro-uruguaia é extensa, incluindo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em março de 2008, a Corporação Andina de Fomento (CAF) criou o Fundo de Cooperação e Integração Fronteiriça (COPIF), que visa a apoiar projetos de promoção do desenvolvimento humano sustentável entre os países acionistas daquela instituição financeira, no marco do Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (PADIF).

A atuação de Governos estrangeiros na fronteira faz-se notar na área de cooperação técnica, em que se destacam a União Europeia, por meio de seu Programa de Fortalecimento das Artes, Artesanatos e Ofícios (PAOF); a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI); e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), com suas doações para projetos sociais. ONGs, entidades filantrópicas (*Rotary Club*) e religiosas (Associação Cristã de Moços/*Asociación Cristiana de Jóvenes* – ACM/ACJ) são outras peças desse mosaico de atores externos que ocupam nichos de cooperação na fronteira brasileiro-uruguaia.

Não se espera, entretanto, desses entes, mais que ações focalizadas em áreas específicas; naturalmente, compete aos Governos do Brasil e do Uruguai concluir os acordos de maior envergadura e, sobretudo, os de cidadania fronteiriça, por serem subordinadas a estes países as autoridades que os implementarão, e nacionais brasileiros ou uruguaios a quase totalidade da população que ali reside. Apenas com o concurso das jurisdições dos dois países, diretamente entre si ou debatendo o assunto no quadro maior do Mercosul, poderá ser fixada na fronteira sua população, por meio da geração de empregos em maior escala, da ampliação da oferta de ensino, da gestão urbana integrada e da melhoria da infraestrutura, entre outras ações de cunho bilateral e multilateral. Em síntese, mesmo que outros entes possam coadjuvar no processo, o Estatuto de Fronteira é assunto da alçada dos Governos do Brasil e do Uruguai, pois, em última análise, é do Estado a primazia sobre os temas vinculados à cidadania, historicamente vinculada ao conceito de nacionalidade.

2.4 Geopolítica e Fronteira

Os assentamentos urbanos estabelecidos nos atuais limites entre o Brasil e o Uruguai obedeceram, em sua formação, à função clássica de defesa nacional. O homem fronteiriço era a primeira sentinela da pátria, encarregado da missão de proteger a "fronteira interior" do País, separada do inimigo externo por uma zona *buffer*, estrategicamente isolada, física e economicamente, do resto do território nacional.

Nesse processo histórico, vários acampamentos militares do Brasil Imperial transformaram-se em embriões de diversas cidades lindeiras. Por razões defensivas, a própria malha ferroviária da Região Sul do Brasil foi desenhada com bitola mais estreita (1 m), em comparação com o padrão adotado pela Argentina e pelo Uruguai (1,435 m), em função de pressões diretas de Dom Pedro II sobre a *Brazilian Great Southern*, concessionária inglesa que então explorava parte do transporte ferroviário do Brasil (ALMEIDA, 1998, p. 171).

Mesmo depois de fixados os limites[43], em 1909, persistiu o paradigma das "fronteiras de separação", simbolizadoras da independência e da

[43] Cumpre assinalar que, a partir de 1934, o Governo uruguaio passou a argumentar, com longos intervalos de aceitação tácita, até 1997, que teria havido "erro de fato" nos reconhecimentos do Rincão de Artigas, situado no Arroio da Invernada, e da Ilha Brasileira, na embocadura do rio Quaraí. A tese pretende ignorar que tais áreas eram notoriamente conhecidas à época das negociações:

identidade nacionais. A fronteira, nessa perspectiva, é a epiderme do poder estatal. Como ensinam Brubaker e Cooper *apud* QUADRELLI (2002, p. 25), "o Estado busca monopolizar não somente a legítima força física, mas também a legítima força simbólica, incluindo o poder de *"nombrar, de identificar, de categorizar, de indicar qué es qué y quién es quién [...] El Estado es un poderoso identificador"*.

O Estatuto Jurídico da Fronteira, celebrado em 1933, reflete essa visão. Já no preâmbulo do texto evidencia-se o espírito defensivo que regeu sua formulação, inspirada na finalidade precípua de "evitar quaisquer causas de desinteligência na fronteira comum". O acordo criou um corredor internacional (Artigo X), que seria – nunca se consumou – caracterizado por aramados levantados pelos proprietários dos terrenos marginais, a uma distância de 22 m (Artigo IX) de cada lado dos segmentos retilíneos que constituem a linha divisória, desde a Barra do Chuí até o Arroio da Invernada, com exceção das zonas urbana e suburbana. Ao longo dessa extensão, foi instituída uma área *non aedificandi* de 44 m de largura; no restante da fronteira, a largura era fixada em 10 m (Artigo XI). A fim de assegurar o cumprimento das disposições do Estatuto Jurídico da Fronteira, uma comissão mista inspecionaria – tampouco se concretizou – a fronteira a cada dez anos, com início em 1940.

O Estatuto Jurídico da Fronteira, não só segue vigente[44], mas também continua produzindo efeitos jurídicos. Em 14 de junho de 2002, quase setenta anos depois de celebrado, o referido acordo bilateral embasou decreto baixado pelo então Presidente Jorge Battle, no qual era fixado um prazo de quinze dias para a remoção dos postos de venda instalados na faixa de dez metros de largura paralela à linha divisória com o Brasil. Paradoxalmente, a *Ordenanza Municipal* de 6 de junho de 1995, que regula a atividade do comércio informal na cidade de Rivera, localiza-o na linha, endossando-o implicitamente, e inclusive estatui a cobrança de uma taxa a ser paga pelos ambulantes, em desacordo com o Estatuto Jurídico da Fronteira (DORFMAN e BENTANCOR, 2005, p. 131).

---

o Rincão de Artigas confundia-se com a fazenda do Barão de Cerro Largo, densamente povoada por brasileiros; já na ilha seria construído um estratégico depósito de carvão, para a navegação a vapor. O Uruguai solicitou espontaneamente a negociação dos limites de 1851 e aceitou livremente seus resultados. Não obstante, o Decreto n° 605, de 1974, estipula que os dois locais figurem nos mapas uruguaios como "zonas contestadas". A posição do Governo brasileiro é de que o assunto está "definitivamente elucidado" e, portanto, "fora de pauta", em virtude das bases doutrinárias e jurídicas indiscutíveis sobre as quais se assenta a titularidade brasileira.

[44] No Uruguai, é a Lei nº 9.477, publicada D.O. nº 8467, de 22 junho de 1935.

Em compasso com o arcabouço jurídico, tampouco o modelo econômico da época favorecia a integração. Até a década de vinte do século passado, o charque proveniente dos saladeiros de Quaraí, Uruguaiana e Itaqui era transportado por ferrovia até o porto de Montevidéu, com destino a mercados externos ou ao próprio Brasil. Por essa época, segundo ADIALA (2006, p. 21), a capital uruguaia havia-se tornado o principal centro de comércio (importação e exportação) e contrabando para o Brasil. Somente com o fenômeno do *rodoviarismo*, a partir dos anos 50, Livramento e o resto da fronteira sul foram efetivamente integrados ao mercado brasileiro. A propósito dessa transformação, recorda um antigo habitante local, entrevistado por Ana Rosa dos SANTOS (2006, p. 77):

> *"Hasta el año 64 o 65, la comunicación a todo Brasil acá de esta parte era por la playa, esta era la ruta. Entonces era lo más natural que, por ejemplo, toda la gente vivía en el município de Santa Vitoria, todo se volcaba al lado de Uruguay, la atención médica la tenían en Montevideo. No se iba a Brasil, porque era muy irregular el trayecto por la costa. A partir de eso es que se comenzó a integrar esta parte sur al resto de Brasil. En aquella época, la gente de Santa Vitoria se vestía igual a nosotros, porque las tiendas las tenían acá, del lado uruguayo."*

O adensamento da malha rodoviária facilitou a penetração dos produtos da área metropolitana e do centro do País, tornando inviável, pela concorrência, a produção de caráter local, esteada em frigoríficos, torrefações de café, charqueadas e cervejarias (SCHÄFFER, 1993, p. 49). O Chuí oferece um interessante estudo de caso dessa mudança. Até a inauguração da rodovia Silva Pais (BR-471), em 1974, este núcleo urbano comunicava-se mais facilmente com Montevidéu, pela *Ruta 9*, do que com o resto do Brasil. A nova auto-estrada viabilizou o turismo de compras, alicerçado no atrativo das variações cambiais. As novas oportunidades econômicas atraíram, por sua vez, imigrantes sírios, libaneses e palestinos, que até hoje representam a comunidade predominante no comércio local, ao lado dos japoneses, dedicados ao setor de hortifrutigranjeiros.

O recrudescimento da Guerra Fria, nos anos 60 e 70, colocou o Brasil e o Uruguai do mesmo lado da "fronteira ideológica"[45]. A imposição de ditaduras no Brasil (1964-1985), no Uruguai (1973-1985) e no Cone Sul em geral propiciou a execução de um esquema regional de inteligência e repressão, batizado de Operação Condor, em clara mostra de que a cooperação internacional não tem valor positivo intrínseco, mas deve estar sempre subordinada ao pressuposto democrático.

No período autoritário, a descentralização territorial foi igualmente prejudicada, em nome do objetivo de apresentar ambos os países como blocos monolíticos, em face de supostas ameaças subversivas. Entre as manifestações da cultura local vitimadas pela exaltação nacionalista no período encontram-se as variedades de contato conhecidas como Dialetos do Português no Uruguai (DPU), vulgarmente denominadas de *portuñol, bayano, brasilero, fronterizo* ou *caribáo*. Em 1979, o Governo uruguaio levou a cabo uma "campanha purista" contra o uso "incorreto" da língua espanhola pelos "maus orientais", que insistiam em dizer *berso, diñero, fariña, paisiño, filio* (ÁLVAREZ MARTÍNEZ, 2006, p. 40-41). Atualmente, o projeto de *Ley General de Educación*, em tramitação no Uruguai, prevê o reconhecimento oficial dos DPUs (art. 42, §5º), que gozam de crescente influência nos Departamentos fronteiriços de Artigas, Cerro Largo e Rivera. *Grosso modo*, na fronteira, o espanhol é a linguagem da escola e da vida pública, enquanto as variedades de português têm um uso familiar e cotidiano, baseado na oralidade.

Isso não significa que Brasília não olhasse para a fronteira: já em 1965, Livramento era uma das cidades pioneiras a receber verbas para os loteamentos da Companhia de Habitação Popular – COHAB (SCHÄFFER, 1993, p. 62). No entanto, os benefícios eram outorgados, não conquistados, e não se articulavam necessariamente com o país vizinho. Efetivamente, MOTTA *apud* FERNANDES (2003, p. 13) observa que,

[45] Enquanto isso, no México, o sociólogo brasileiro Ruy Mauro Marini desenvolvia a tese do "subimperialismo brasileiro". Partia da premissa de que o Brasil do regime militar se desenvolvia no âmbito do imperialismo americano. A recusa brasileira em aderir ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (1968), o reconhecimento pioneiro da independência de Angola (1974), a denúncia, em 1977, do Tratado de Assistência Militar, de 1952, com os Estados Unidos, e a celebração do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha (1975) debilitaram o argumento de Marini. É certo, contudo, que as alianças regionais, na época, espelhavam, ainda que não automaticamente, o esquema mais amplo do conflito Leste-Oeste.

"de 1973 a 1985, houve uma nítida preferência por projetos nacionais na região, em detrimento de projetos comuns ou binacionais". Ademais, o regime militar brasileiro reinstalou um pelotão do exército para proteger a fronteira, o que não acontecia desde 1906 (SANTOS, 2006, p. 77).

A cooperação no campo ideológico não afastava, entretanto, as rivalidades regionais: o Uruguai continuava a ser visto como "algodão entre dois cristais" (leia-se Brasil e Argentina). É antológica a passagem da Geopolítica do Brasil em que o General Golbery (COUTO E SILVA, 1967, p. 58) descreve a posição relativa do Uruguai no mapa sul-americano, da mesma forma que a margem esquerda do rio da Prata fora vista nos séculos precedentes:

> *"Mas é bem mais ao sul, onde* ***o Uruguai****, geograficamente meio brasileiro e meio platino, continua a viver e prosperar galhardamente em seu histórico papel de estado-tampão; é aí, onde Las Misiones avançam como uma cunha para nordeste, modelando o gargalo de Santa Catarina, que se* ***define a linha de tensão máxima no campo sul-americano****, reforçada como é pela proximidade maior dos centros de força potencialmente antagônicos, seu dinamismo e potencial superiores, a tradição de choques e conflitos que vêm desde o passado colonial e, por fim, se bem não menos importante, uma aspiração hegemônica alimentada além do Prata por uma propaganda tenaz e incansável desde os dias já longínquos de Rosas." [sem grifo no original]*

Na escala histórica, é relativamente recente, portanto, a revolução copernicana no paradigma da integração fronteiriça, que se deu concomitantemente em vários planos. No nível mundial, a globalização aprimorou as condições de comunicação e de acesso da fronteira aos centros de poder, inseriu-a nas ações transnacionais de grandes empresas e gerou uma pauta de pressões externas sobre questões específicas (direitos indígenas, combate ao desmatamento, ao contrabando).

No plano regional, a constituição do Mercosul, em 1991, incentivou a definição de novos marcos regulatórios para as relações interestatais, o aumento dos fluxos migratórios, maior integração comercial e de infraestruturas e o deslocamento da fronteira, da periferia para o centro do processo de integração sul-americana.

Nas esferas nacional e local, a onda de democratização dos anos 80 e, na presente década, o acesso de novos partidos de esquerda latino-americanos ao poder[46] conferiram às autoridades estaduais e municipais maior latitude para reivindicarem políticas públicas de desenvolvimento regional compatíveis com a prioridade atribuída à inclusão social e à participação cidadã.

A fronteira, "fim do país", converteu-se, a partir dessas mudanças, em "começo do país". O comércio intrarregional afastou-a do modelo de crescimento "exodirigido" (VALENCIANO, 1991, p. 14). As ações de defesa territorial cederam parte de seu espaço às ações de integração, ao aproveitamento dos recursos nacionais compartilhados e à redefinição da funcionalidade da fronteira sob a ótica cooperativa. As fronteiras foram revalorizadas como eixos de articulação entre economias vizinhas, carentes de obras de integração da infraestrutura física, que as tornassem mais permeáveis ao comércio, ao turismo e às demais modalidades de interação econômico-social. O vigor destes fluxos passou a exigir a formulação de políticas harmônicas de trabalho, saúde, comércio, educação, meio ambiente, alfândega, transporte etc., a fim de evitar desequilíbrios nas oportunidades abertas de cada lado da fronteira.

A nova funcionalidade da fronteira é descrita em cores vivas na Proposta de Reestruturação do PDFF (2005, p. 6):

> *"Uma análise criteriosa da região de fronteira – que representa 27% do território nacional, onde residem cerca de 10 milhões de brasileiros – demonstra que as ameaças ao Estado residem, isto sim, no progressivo esgarçamento do tecido social, na miséria que condena importantes segmentos da população ao não exercício de uma cidadania plena, no desafio cotidiano perpetrado pelo crime organizado e na falta de integração com os países vizinhos. Estas são as principais ameaças presentes na Faixa de Fronteira, que colocam o desenvolvimento regional como estratégia prioritária para a soberania brasileira e a integração continental."*

[46] A partir de 1999, ventos de esquerda varreram a América do Sul, em parte como uma reação pendular às políticas neoliberais que estiveram em voga durante aquela década, fundamentadas no "Consenso de Washington": Venezuela (1999), Brasil (2003), Argentina (2003), Uruguai (2005), Bolívia (2006), Equador (2007) e Paraguai (2008). Chile e Peru também têm governos de centro-esquerda. A exceção solitária na América do Sul é a Colômbia de Álvaro Uribe.

Há mais de dois séculos, o filósofo de Koenisberg[47] sugeriu a criação de uma federação mundial de Estados, onde as fronteiras se reduziriam a meros "espaços de transição cultural e paisagista" (NWEIHED, 1992, p. 25). A visão kantiana é o fundamento filosófico dos processos de integração regional. Apoiados nesse lastro, teóricos contemporâneos como GIDON (1994) apostam na erosão da soberania estatal, a ser, segundo eles, substituída por uma *civitas maxima*, um sistema não territorial de nações, onde o capital, a tecnologia e a informação possam fluir sem impedimentos.

No outro polo da discussão, RAFFESTIN[48] (*apud* STEIMAN e MACHADO, 2002) critica duramente o que rotula de "mitologia de abolição das fronteiras-limite", em virtude do crescente "descolamento" entre as fronteiras econômicas, comunitárias e sociais, de um lado, e as territoriais, de outro. Tal premissa subestimaria o papel do limite como mecanismo de regulação jurídica, econômica e política entre países. O Estatuto da Fronteira parte justamente da concepção de que é necessário, desde já, um tratamento diferenciado para as fronteiras, enquanto esse ideal, provavelmente utópico, não se concretizar.

2.5 Cidadania e Fronteira

Cidadania é o conjunto de direitos e deveres que facultam ao indivíduo a participação ativa e plena na sua comunidade. Esse "direito a ter direitos" (VIEIRA, 1997, p. 22) avançou *pari passu* com a sociedade humana. O maior expoente da concepção evolutiva da cidadania foi T. H. Marshall, autor do ensaio "Cidadania e Classe Social", publicado em 1950, no qual analisa as conquistas da cidadania em paralelo ao desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais, no curso dos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente.

De acordo com o sociólogo britânico, a cidadania pode ser desdobrada em várias categorias de direitos, discerníveis na linha do tempo. Os direitos de primeira geração compreendem os civis e os políticos. Essa geração de direitos, na qual se escora a teoria liberal clássica, diz respeito ao exercício

---

[47] Imannuel Kant, pensador prussiano, foi o autor do opúsculo "A Paz Perpétua: um Projeto Filosófico" (1795), que o transformou no principal precursor da Teoria da Paz Democrática, segundo a qual a possibilidade de guerra é menor entre países democráticos.

[48] RAFFESTIN, Claude. **Autour de la Fonction Sociale de la Frontière.** In: Espaces et Sociétés. Paris: l'Harmattan, 1993, n. 70-71.

da liberdade individual e de suas derivações. Os direitos civis correspondem às liberdades públicas – de ir e vir, de imprensa, de expressão e de culto –, bem como aos direitos à propriedade e à justiça. Já os direitos políticos, embora também individuais, são exercidos coletivamente. Neste grupo incluem-se os direitos à organização política e sindical, ao sufrágio universal, à associação etc.

Os direitos de segunda geração, conquistados a partir das lutas dos movimentos operários e sindicais, compreendem os direitos sociais, econômicos e de crédito. Increvem-se neste círculo os direitos ao trabalho, à saúde, à educação, à aposentadoria, ao seguro-desemprego, enfim, "tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade" (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Os direitos de terceira geração reúnem os direitos difusos, entre os quais estão compreendidos os direitos do consumidor e os das mulheres, os direitos à autodeterminação dos povos, à paz, à preservação do meio ambiente. Sua titularidade recai não sobre o indivíduo, mas sobre grupos humanos: o povo, os idosos, as minorias étnicas, a própria humanidade[49]. Contemporaneamente, ONGs internacionais vêm promovendo o conceito de uma cidadania "pós-nacional" ou "cosmopolita", associada ao sistema multilateral de direitos humanos, exercida por indivíduos em representação própria e não como súditos de um Estado (DAHLIN e HIRONAKA, 2008, p. 60-61).

As doutrinas de Ciência Política oferecem múltiplas classificações alternativas à categorização clássica de Marshall. Do ponto de vista desta pesquisa, interessa aquela que, em relação à origem do direito, distingue a cidadania "passiva", outorgada pelo Estado, da "ativa", que se manifesta quando o cidadão age como criador de direitos, ao abrir novos espaços de participação política. Como expressão da segunda modalidade, a cidadania fronteiriça reivindica o acesso às deliberações dos Governos centrais e o reconhecimento das especiais condições em que se exercitam tais direitos. Reclama, ademais, a integração das políticas públicas de cada país, para que não reste cerceado o exercício dos direitos econômicos e sociais no plano transfronteiriço.

[49] Mais recentemente, o progresso da ciência trouxe à tona uma quarta geração de direitos, relacionados com a Bioética.

A cidadania é, pois, o núcleo legitimador do Estatuto da Fronteira. Conceitualmente, o Estatuto vincula-se aos direitos de segunda geração, que demandam presença mais forte do Estado para garanti-los, contrariamente aos de primeira geração, que limitam a ingerência do Estado na vida civil.

Quanto ao modo exercício, o Estatuto enquadra-se na modalidade de cidadania ativa, dado que os seus pleitos são canalizados "de baixo para cima", isto é, do local para o nacional e internacional. Na cidadania ativa, o discurso transfronteiriço e certo sentido prático de nacionalidade operam como base de sustentação dos reclamos políticos contra o centralismo (GRIMSON *apud* FERNANDES, 2003, p. 29).

Modernamente, o conceito de cidadania envolve não só "identidades" compartilhadas, por meio das quais os indivíduos se reconhecem como pertencentes à mesma comunidade política, mas também "diferenças", em função do imperativo democrático de acomodar as necessidades das minorias e das regiões historicamente desfavorecidas. É nesse sentido que se pode falar de uma cidadania diferenciada (YOUNG, 1989), derivada da exigência de maior inclusão e participação na sociedade.

A cidadania fronteiriça é, por conseguinte, expressão dessa cidadania diferenciada, ativada pela sub-representação crônica da zona de fronteira, a ser suprida por meio de políticas de integração nacionais, bilaterais e multilaterais. Para utilizar uma das expressões favoritas do Presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, os fronteiriços querem "mais e melhor Mercosul" em sua região. Imbuídos desse espírito, consideram que sua participação plena e igual na sociedade passa inevitavelmente pelo reconhecimento da diferença que significa viver na fronteira.

Como assinala COSTA (1993), a cidadania burguesa *stricto sensu* não é suficiente para vitalizar a democracia; caminhamos para a perspectiva da cidadania crítica, estribada na participação popular. Na era da globalização, a cidadania envolve não apenas aspectos de territorialidade, mas também de funcionalidade. O conceito reaproxima-se, portanto, de sua origem histórica, radicada na pergunta da pólis ateniense: Como podem os estrangeiros exercer a cidadania? (JOPKE, 2007, p. 38).

Evidentemente, projetos nas áreas de infraestrutura, de gestão ambiental, de comércio, concorrem para o desenvolvimento humano da região de fronteira, haja vista que proporcionam melhor qualidade de vida para os seus habitantes. Efetivamente, a construção de uma ponte facilita o transporte,

obras de saneamento ajudam a descontaminar cursos de água, novos *free shops* geram empregos e aumentam o fluxo turístico[50].

A despeito de sua relevância, porém, esses investimentos não guardam relação direta com a *cidadania*: o Estatuto da Fronteira diz respeito ao dia-a-dia de brasileiros e uruguaios; pode-se dizer que concerne não às notícias do "primeiro caderno" de um jornal do Chuí, mas às que aparecem no "caderno de cidades". Problemas como o traslado clandestino de um cadáver através da fronteira ("o passeio do morto"); as restrições à intervenção dos bombeiros de Artigas num incêndio em Quaraí; a burocracia para o atendimento a um enfermo riverense em hospital público de Livramento. Em suma, a ideia do Estatuto da Fronteira parte da premissa de que existe uma cidadania fronteiriça, a ser protegida e incentivada.

Conforme explicado neste capítulo, cidadania não é um conceito estanque, mas uma construção histórica, variável no tempo e no espaço. Nos tempos atuais, ser cidadão na fronteira significa, mais do que em outras regiões do Brasil e do Uruguai, ser cidadão do Mercosul, porque na linha está o termômetro da integração. Tanto é assim que os *lobbies* contrários ao bloco, à procura de um pretexto para dizer que este "não funciona", preferem vez por outra substituir seus ataques verbais pela imagem mais persuasiva de um caminhão de carga parado num posto aduaneiro, à espera de solução para *las trabas burocráticas*.

É emblemático o episódio do caminhão da empresa Salus (ironicamente adquirida pela cervejaria belgo-brasileira InBev, em sociedade com a francesa Danone), retido em Jaguarão, em agosto de 2006, por conta de problemas na classificação da nomenclatura e na concentração de fruta (*grapefruit* ou pomelo) em refresco cítrico. O processo de autorização para a comercialização do produto procedente do Uruguai consumiu dois anos de trâmites, tendo envolvido, inicialmente, gestões junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); outros seis meses foram gastos na liberação da mercadoria na fronteira, embargada pela Agência Nacional de

[50] Os primeiros *free shops* do Uruguai foram instalados em Rivera e no Chuy, em 1986, por meio do Decreto n° 222, que buscou contrabalançar com isenções tributárias os atrativos comerciais dos supermercados brasileiros. Artigas e Rio Branco receberam autorização para operar nesse regime em 1995, com a publicação do Decreto n° 367. A tendência de instalação de *free shops* ao longo de toda a fronteira prosseguiu em 2007, com a assinatura do Decreto n° 147, por meio do qual o Ministério de Economia e Finanças autorizou a instalação de lojas *duty free* em Aceguá.

Vigilância Sanitária (ANVISA), pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pela Secretaria da Receita Federal (SRF). A água Salus foi, enfim, servida na Cúpula do Mercosul no Rio de Janeiro, em janeiro de 2007.

Ilustração 5 - Greve da Receita Federal (Chuí)



FONTE: Autor.

Existem detratores do Mercosul também do lado brasileiro. Com estes se alinham os produtores de arroz de 135 municípios do Rio Grande do Sul, que, concentrando aproximadamente 60% da produção nacional, empenham-se mais no protecionismo do que na redução de sua estrutura de custos, superior em 35,6% à do Uruguai e em 66,6% à da Argentina[51]. Para a Federação das Associações de Arrozeiros do RS – FEDEARROZ, o setor agrícola gaúcho estaria "pagando a conta do Mercosul". Omitem, entretanto, nesse cálculo, o fato de que, em agosto de 2007, o grupo

[51] Dados do Setor de Promoção Comercial (SECOM) da Embaixada do Brasil em Montevidéu, em junho de 2007.

brasileiro Camil Alimentos, de Itaqui (RS), comprou a empresa Samán, uma das cinco maiores do Uruguai, responsável por 58% da produção interna de arroz e por cerca da metade das exportações do produto, e que outra empresa uruguaia, a Arrozal 33, já pertence a um grupo de Pelotas. Vale ressaltar que, na pauta do comércio exterior uruguaio, o arroz perde em importância apenas para a carne, onde a participação brasileira também é expressiva, da ordem de um terço do mercado do país vizinho.

Os exemplos acima demonstram quão frágil seria o projeto de integração do Mercosul se fosse atrelado tão-somente à vertente comercial. Como união aduaneira imperfeita entre países assimétricos, o bloco continuará sendo fustigado pelos defensores da busca de vias alternativas para a inserção internacional do Uruguai, em detrimento do Protocolo de Ouro Preto[52]. O debate sobre o grau de prioridade dos laços comerciais com os Estados Unidos permanece latente no pensamento econômico uruguaio[53], intensificando-se em períodos de crise no Mercosul, tal como ocorreu por ocasião da desvalorização do real, em 1999, ou então no auge da contração econômica do Uruguai, em 2002.

Em artigo sugestivamente intitulado *Explaining Mercosur's Survival*, MERA (2005) sustenta que o Mercosul pôde superar seus piores momentos de crise graças à existência de uma dinâmica de interação regular e estruturada por longos períodos, que levou à consolidação espontânea de um sentido de identidade coletiva. O argumento é válido para qualquer processo burocrático, mas tem implicações especialmente para este trabalho, à medida que realça o papel da fronteira como fator de vinculação do espaço integrado, mesmo durante as conjunturas negativas, que se produzem ciclicamente.

---

[52] Em novembro de 2006, entrou em vigor o Tratado de Promoção e Proteção de Investimentos – TPPI, celebrado entre o Uruguai e os Estados Unidos. Em janeiro de 2007, depois de frustrados os entendimentos iniciais para a assinatura de um Acordo de Livre Comércio (TLC), os dois países assinaram um Acordo-Quadro de Comércio e Investimentos (TIFA, na sigla em inglês). O TIFA criou um conselho binacional – cuja primeira reunião ocorreu em abril de 2007, nos Estados Unidos – bem como grupos de trabalho para identificar oportunidades de negócios e investimentos. Na época, o renomado cientista político uruguaio Gerardo Caetano opinou que as discussões sobre o TLC emergiram como alternativa à "falta de retorno" do Mercosul para com o Uruguai.

[53] PEÑA (2006-7, p. 146), refere-se a essa tese, que considera ilusória, como o "modelo chileno".

Se bem que o Mercosul tem mostrado estatísticas de comércio exterior revigoradas nos últimos anos, não é aí que reside sua vantagem qualitativa sobre os acordos bilaterais com os grandes mercados do hemisfério norte; o diferencial do Mercosul está na possibilidade de apresentar-se como um projeto de sociedades, e não só de empresas; como uma aliança entre o Estado e o cidadão, em particular onde este laço é mais evidente: na zona de fronteira.

É, portanto, do interesse do Mercosul evoluir em diversas matrizes, não só a pautada pelos acertos econômicos (MULLER, 2005, p. 501), valorizando a fronteira como aliada incondicional da integração que é, pelo simples fato de ser esta inevitável naquele espaço. As cidades de fronteira, segundo BURGHARDT, citado por (ADIALA, 2006, p. 22), seriam *gateway cities*, verdadeiros nós em redes de transporte, com predominância do setor atacadista. Por essas cidades de passagem circula a riqueza do Mercosul; uma riqueza que transita, mas não necessariamente fica na fronteira. Tal é, por sinal, a percepção de várias autoridades locais naquela zona. Conforme salientou o Prefeito Wainer Machado (PSB-RS)[54], de Santana do Livramento, em apresentação feita à CNM, em abril de 2008, o crescimento sustentado[55] das exportações brasileiras para o Uruguai não produziu ganhos locais para os municípios de fronteira.

Por isso, vale o alerta dado pelo Cônsul-Geral do Brasil em Montevidéu, Embaixador Ruy Carlos Pereira, que tem reiterado, em suas intervenções públicas, que é preciso "tirar o Mercosul de cima dos caminhões e colocá-lo ao lado dos cidadãos"[56]. Ao dotar a sua fronteira de um estatuto do cidadão, os Governos do Brasil e do Uruguai estariam fomentando uma avaliação positiva das comunidades fronteiriças relativamente ao processo de integração.

---

[54] Reeleito para novo mandato em outubro de 2008.

[55] Em 2006, o Brasil voltou a ser o principal parceiro comercial do Uruguai. Em 2007, manteve a primazia, com uma corrente de comércio da ordem de US$ 2,07 bilhões. Segundo dados do *Instituto Uruguay XXI*, publicados no jornal *La Diaria* de 23.10.2008, de janeiro a setembro de 2008 o Brasil concentrou 20,4% das exportações uruguaias, e o Mercosul, 26,1%. Os Estados Unidos ocuparam, naquele período, a sétima posição, com uma redução anualizada de compras da ordem de 56,2%. Persiste o importante superávit brasileiro, que em 2007 foi de US$ 502 milhões. O fato de as compras brasileiras terem sido relativamente diversificadas e compostas de produtos com maior valor agregado é uma característica extremamente importante para um país que, ao longo do governo de Tabaré Vázquez, tem procurado estimular a reconversão industrial.

[56] Entrevista ao diário *El País,* Suplemento Especial "Brasil", 6 de set. 2008, p. 6.

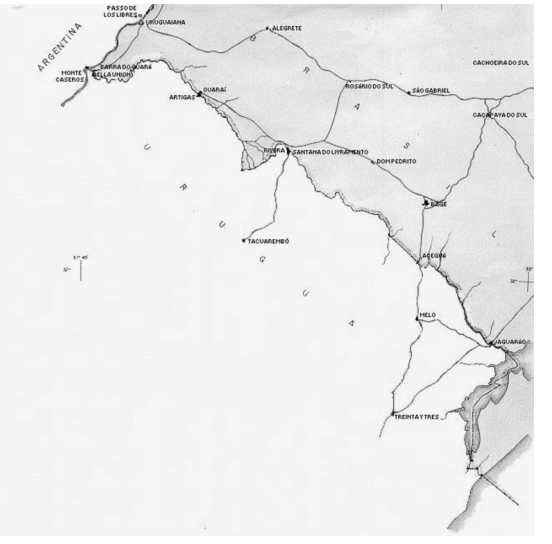
Por extensão, estariam igualmente contribuindo para aumentar a coesão do bloco frente a possíveis forças desagregadoras. Este é, no dizer do Cônsul-Geral, o "Mercosul das gentes", que se contrapõe ao "Mercosul das coisas"[57], mero corredor de mercadorias.

[57] Palavras do Cônsul-Geral do Brasil em Montevidéu, na cerimônia de abertura do V Seminário do MIDES sobre Integração Fronteiriça (Chuí/Chuy/Santa Vitória do Palmar, 23 a 25 de abril de 2007).

3. A Fronteira Brasil-Uruguai

A fronteira Brasil-Uruguai, em suas múltiplas facetas, incorpora dimensões que vão além da noção jurídica. Esta fronteira deve ser pensada como um "espaço social construído historicamente" (GOLIN, 2002, p. 52), que os registros cartográficos descrevem, mas não explicam. Na frase lapidar de FERNANDES (2003, p. 80), é uma fronteira especial, porque "a integração fronteiriça com o Uruguai antecede, extrapola e supera o ritmo do processo de integração no âmbito do Mercosul, sem competir com ele ou contradizê-lo".

Ilustração 6 - Fronteira Brasil-Uruguai



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (Brasil).

Sem a pretensão de esgotar a riqueza dessa fronteira multissecular, a presente pesquisa repassa, abaixo, alguns de seus aspectos mais relevantes, no intuito de ressaltar as características que a convertem em espaço privilegiado para a experimentação do Estatuto da Fronteira. Uma qualidade que só pode ser apreendida à luz do que MÉLO (2004a, p. 129) denomina de "cordialidade sistêmica"[58], ou seja, o *modus agendi* do fronteiriço em suas relações com os nacionais do país vizinho, inspirada em vivências regulares e integradas que evocam o "espírito de fronteira", atávico no habitante dessa região[59].

3.1 Aspectos Geográficos

O Brasil compartilha 320 km de "fronteira seca" com o Uruguai; com a Argentina, apenas 25 km. Onze municípios brasileiros limitam com o Uruguai: Chuí, Santa Vitória do Palmar, Jaguarão, Erval, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Santana do Livramento, Quaraí, Uruguaiana e Barra do Quaraí. O Uruguai, por sua vez, tem cinco departamentos lindeiros com o Brasil: Rocha, Treinta y Trés, Cerro Largo, Rivera e Artigas. "Nenhuma grande cadeia de montanhas, nenhum instransponível curso d'água, nenhum deserto ou pantanal inabitável separam o Brasil do Uruguai. E, ao revés, tudo concorreu para aproximar cultural, social e economicamente os dois povos; o resultado final foi uma área de interação intensa" (FRANCO[60], 1993, *apud* SANTOS e SANTOS, 2005, p. 45).

O meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades gêmeas. Estas consistem em adensamentos populacionais cortados pela linha imaginária, com grande potencial de integração econômica e cultural. Nestes pares de cidades, altamente urbanizadas (índice de 81% no Uruguai e de 84% no Brasil), verificam-se manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira, que

---

[58] A rivalidade hodierna é sobretudo lúdica. QUADRELLI (2002, p. 52.) relata como, em Rivera – do lado uruguaio, portanto – há uma esquina chamada de "brasileira" (*Paysandú con Sarandí*)". Quando se referem aos torcedores brasileiros concentrados nessa esquina, os uruguaios, desde a "sua" esquina, dizem que "*los brasileros están del lado de allá*".

[59] AVEIRO (2003, p. 92), citando o Professor Helgio TRINDADE, recorda como as correspondências oriundas de pessoas que viviam nas décadas de 1920 e 1930 no Rio Grande do Sul traziam, na respectiva epígrafe, não a cidade onde viviam, mas uma inscrição como "Fronteira, 15 de janeiro de 1920".

[60] FRANCO, Sérgio da Costa Franco. **Panorama sócio-cultural da fronteira Brasil-Uruguai**. In: Revista do IHGRGS. Porto Alegre, 1993.

aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (CARTILHA DO PDFF, 2005, p. 25).

O fator geográfico facilitou consideravelmente a conformação de práticas sociais muito fluidas na área de conjunção entre o Brasil e o Uruguai, pela inexistência de barreiras físicas. Dos seis pontos de contato urbano nessa fronteira, três são contíguos: na fronteira entre Santana do Livramento e Rivera sobressai-se uma praça binacional, denominada Parque Internacional; Aceguá separa-se da vizinha homônima por uma rua; e o Chuí separa-se do Chuy pela Avenida Internacional. Outras três cidades fronteiriças conectam-se por pontes: Quaraí e Artigas são interligadas pela Ponte Internacional da Concórdia (1968); Barra do Quaraí e Bella Unión, por uma ponte ferroviária de 1915 e pela Ponte Rodoviária Internacional Rio Quaraí, construída ao lado da primeira (1976); Jaguarão e Rio Branco, pela Ponte Internacional Barão de Mauá (1930)[61].

A tarefa de dimensionar o universo de habitantes da zona de fronteira Brasil-Uruguai é essencial para estimar o impacto das decisões de políticas públicas na área, para o cálculo de seus custos e, ainda, para a avaliação do limite da capacidade de absorção dos efeitos das decisões tomadas por ambos os Governos. Nesse particular, impressiona a disparidade entre as cifras utilizadas pela imprensa, por pesquisadores e até mesmo por agentes governamentais: fala-se em 700 mil[62], 720 mil[63] e até em 850 mil[64] residentes na área de jurisdição de um eventual Estatuto da Fronteira. Tais estimativas, porém, agregam as populações dos cinco Departamentos uruguaios limítrofes com o Brasil (Artigas, Rivera, Treinta y Trés, Cerro Largo e Rocha), assim como vários municípios brasileiros (e.g. Bagé, Uruguaiana) não situados na faixa de 20km do Acordo Fronteiriço de 2002. Essa abrangência dilatada parece ser explicável mais como recurso tático para conferir maior apelo político às aspirações da região.

---

[61] Em 14 de janeiro de 2009, a Comissão Permanente de Licitação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) declarou o Consórcio Azambuja Patrimonium como vencedor do processo de concorrência para a elaboração do projeto executivo de restauração da Ponte Internacional Barão de Mauá. A Comissão analisa as propostas técnicas relacionadas com o processo de concorrência para a elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do projeto executivo de uma Segunda Ponte Internacional sobre o Rio Jaguarão. Ambos os projetos serão executados como obras públicas, com os respectivos custos assumidos pelo Governo brasileiro.

[62] Ata da III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, §4º.

[63] Declaração dos Chanceleres em Jaguarão, em 14 de abril de 2004.

[64] *Acuerdo entre los Gobiernos de Lula y Battle – La frontera entre Uruguay y Brasil tiene estatuto propio.* **El Observador**, 15 abril 2004, *Sección Uruguay*, pág. 8.

O critério mais objetivo, porém, para a quantificação populacional da área talvez seja a soma dos habitantes das localidades vinculadas ao Anexo Único do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira Brasil-Uruguai. Estas localidades estão situadas nas faixas opostas de 20 km, paralelas à linha divisória. A conveniência de usar esse parâmetro advém do fato de que um futuro Estatuto da Fronteira deverá consistir, na prática, numa ampliação daquele Acordo Fronteiriço, cujo raio de incidência não deverá discrepar muito da área de alcance do diploma de 2002.

Assim sendo, segundo dados do IBGE (2007), o somatório da população residente nas cidades brasileiras relacionadas no Anexo Único do citado acordo não ultrapassa os 180 mil habitantes, conforme discriminado a seguir: Santana do Livramento, 83.479 hab.; Santa Vitória do Palmar, 31.183; Jaguarão, 27.944; Quaraí, 22.552; Chuí, 5.278; Aceguá, 4.138; Barra do Quaraí, 3.776. Já do lado uruguaio, consoante o censo do *Instituto Nacional de Estadística* – INE (2004), contavam-se menos de 150 mil habitantes, distribuídos nas seguintes localidades: Rivera, 64.426 hab.; Artigas, 41.687; Rio Branco, 13.456; Bella Unión, 13.187; Chuy, 10.401; Aceguá, 1.493. Considerando-se a defasagem cronológica de cinco anos, no censo do INE, e de dois anos no do IBGE, é razoável estimar que a população da zona de fronteira Brasil-Uruguai esteja, quando muito, na órbita dos 350 mil habitantes, de acordo com a metodologia de cálculo adotada acima.

No tocante à geografia humana, há um detalhe que não se deve perder de vista: na fronteira brasileiro-uruguaia, cada localidade contígua é em si mesma uma fronteira, com características próprias. Nesse sentido, é possível dizer que há "várias fronteiras" entre o Brasil e o Uruguai, com problemas distintos. Evidentemente, haverá sempre as questões, como a do acesso à saúde, que poderão ser qualificadas como transversalmente prioritárias, por perpassarem toda a zona de fronteira.

Por outro lado, as mesmas questões podem ser dotadas de maior ou menor ênfase, nos diversos pontos daquela linha. Assim, os entraves aduaneiros e variações cambiais afetam mais as localidades limítrofes dotadas de *free shops*, em função da oscilação no turismo de compra e consequente impacto sobre as economias baseadas em serviços. Esta não é, porém, a situação de Bella Unión-Barra do Quaraí, onde não há comércio de *free shop*; neste ponto da fronteira, a necessidade de circulação de ambulâncias brasileiras

em território uruguaio suscita maior preocupação. Da mesma forma, a construção ou reparação de pontes é tema afeto à fronteira úmida de Jaguarão, mas não interessa diretamente ao Chuí, onde se sobressaem os temas relativos ao trânsito de pessoas e mercadorias, em razão de concentrar aquele ponto fronteiriço 80% do tráfego de carga entre os dois países. E assim por diante. Não deve causar espécie, portanto, a menção recorrente às "fronteiras" entre o Brasil e o Uruguai, em pronunciamentos de autoridades e em textos de estudiosos do assunto.

3.2 Aspectos Históricos

3.2.1 História econômica

Em obra seminal da historiografia uruguaia, ABADIE, BRUSCHERA e MELOGNO (*apud* CAETANO e RILLA, 2006, p. 21) fazem referência às três dimensões centrais da identidade nacional: pradaria fértil, porto estratégico na foz do Prata e fronteira interimperial[65]. Nessa tríade, o vértice determinante é o terceiro, de fronteira, que se define, em grande parte, em relação ao Brasil.

De fato, a história dos dois países encontra-se imbricada pelo menos desde a primeira expedição colonizadora lusitana (1530-1532). O comandante desta missão, Martim Afonso de Souza, navegou até a foz do rio da Prata, com o objetivo de colocar "dois padrões das armas d'El Rei Nosso Senhor", a fim de tomar posse daquelas plagas. Em 1531, perto da atual **Punta del Este**, naufragou a nau-capitânia da frota, por causa de um temporal. Mandou então o capitão-mor que seu irmão, Pero Lopes de Sousa, prosseguisse a exploração até o Cabo de Santa Maria (hoje Rio da Prata) e depois subisse até o delta do Paraná. A ordem foi cumprida, tendo Pero Lopes deixado dois padrões de pedra nas proximidades da atual povoação argentina de São

[65] O território do atual Uruguai era, nesse contexto, todo ele uma verdadeira zona de fronteira entre as possessões das Coroas Ibéricas, pois era impossível determinar onde a linha de Tordesilhas passava, visto que o tratado de 1494 não indicava a ilha do arquipélago de Cabo Verde a oeste a partir da qual deviam ser contadas as 370 léguas de terras lusitanas, nem qual medida de légua (entre as várias aplicáveis) fora adotada pelos negociadores. Existem pelo menos oito versões de Tordesilhas traçadas por geógrafos: Ferber (1495), Cantino (1502), Ribeiro (1519), Pedro Nunes (1537), os peritos de Badajoz (1524), Oviedo (1545), João Teixeira Albernaz, o Velho (1631, 1642) e Costa Miranda (1688). Varnhagen e o próprio Rio Branco debruçaram-se sobre o problema.

Pedro. Apreensivos com a ostensiva presença lusitana na região, os espanhóis fundaram pela primeira vez, em 1536, *Nuestra Señora del Buen Ayre*.[66]

Enquanto isso, no Brasil, D. João III distribuía as quatorze capitanias hereditárias da Colônia. Três delas – Itamaracá, Santo Amaro e Santana – pertenciam ao mesmo donatário, Pero Lopes. A última destas, a mais meridional de todas, tinha Laguna por latitude sul, mas era despovoada até **Cananéia**, ao norte. E assim, ermos, permaneceram os territórios dos atuais Uruguai e sul do Brasil durante todo o século XVI. A Banda Oriental era apenas uma sucessão de planícies e coxilhas desoladas, um "deserto verde" trilhado por índios nômades de várias nações – *charrúas*, minuanos, guaranis, *yaros* e *chanaes* – dedicados a atividades de subsistência, tais como a caça de emas e veados; a pesca da corvina, à beira dos arroios e lagunas; e a coleta de ervas, frutos e raízes.

Esse panorama começou a modificar-se em 1611, quando o Governador de Assunção, Hernando Arias de Saavedra (*Hernandarias*), introduziu o gado na região[67]. Os rebanhos proliferaram-se nas dezoito reduções indígenas fundadas entre 1626 e 1638, onde os jesuítas introduziram a pecuária e as técnicas de confinamento, que davam ao gado o peso ideal, além de tornarem-no mais manso. Ao longo do século XVII, formaram-se as Vacarias do Mar, na Banda Oriental, e as Vacarias dos Pinhais, no atual Rio Grande do Sul.

O comércio clandestino no rio da Prata floresceu durante a União Ibérica (1580-1640). Ao final desse período, já se havia estabelecido um lucrativo comércio no estuário platino: mercadorias Europeias desembarcavam no porto de **Buenos Aires**; prata vinha das minas de Potosi; os portugueses – apelidados pejorativamente de *peruleros*, em alusão aos negócios com o Alto Peru – traziam ferro, escravos africanos e açúcar; de Assunção provinha erva-mate e madeira; a própria região produzia o gado, os cavalos, os muares, o couro e o sebo que estimulavam aquele intercâmbio. Não é à toa que o historiador Capistrano de Abreu, citado por BANDEIRA (1998, p. 36) afirmava que a fortaleza de Colônia era um "ninho de contrabandistas, antes que de soldados".

---

[66] Buenos Aires foi refundada, definitivamente, em 1580.

[67] A pecuária é, até os nossos dias, o traço dominante da economia uruguaia. Segundo o *Country Profile 2008*, elaborado pela *Economist Intelligence Unit*, 85% da terra arável do território é ocupada pela pecuária extensiva. A terça parte das exportações uruguaias corresponde ao comércio de carne e de couro.

Com a restauração da Independência de Portugal (1640), esse contrabando, até então tolerado, passou a fazer concorrência com o monopólio das rotas do norte, que ligavam Lima, através do istmo do Panamá, primeiramente a Sevilha e, depois, a Cádiz[68]. Os lusitanos necessitavam de um entreposto autônomo. O local eleito pelo Governador do Rio de Janeiro, D. Manuel Lobo, ficava em frente a Buenos Aires. Nascia **Colônia do Sacramento** (1680), pomo da discórdia entre espanhóis e luso-brasileiros, que se arrastou por século e meio de lutas, até 1828. Foi para assegurar a comunicação com essa Nova Colônia que os portugueses tomaram por bem fundar a povoação de Santo Antônio dos Anjos da **Laguna**, em 1686. Essa conexão foi novamente dificultada em 1726, quando o Governador espanhol de Buenos Aires, Bruno Mauricio de Zabala, mandou edificar a cidadela de *San Felipe y Santiago de* ***Montevideo***, depois de ter expulsado as tropas portuguesas estabelecidas naquela baía.

Desdobramento fundamental nessa evolução foram as Guerras Guaraníticas (1754-1756), que resultaram na destruição dos Sete Povos das Missões Orientais e subsequente expulsão dos jesuítas, tanto dos domínios portugueses (1759) como dos espanhóis (1767). Em consequência, desorganizou-se o projeto missioneiro, e o gado xucro passou a reproduzir-se livremente no campo. Tinha início a "extração" (apresamento, "preação") do gado selvagem "encerrado" na grande invernada dos Campos Neutrais, um cinturão desértico de 150 km de extensão, criado pelo Tratado de Santo Ildefonso (1777).

Na Guarita Militar de Itapeva e **Torres**, um posto fiscal cobrava pedágio pelos rebanhos levados pelos tropeiros, através de antigas picadas abertas pelos índios carijós, rumo às feiras de muares de Nossa Senhora da Ponte de **Sorocaba**, e dali para as ricas jazidas descobertas em Minas Gerais (1698), Cuiabá (1719) e Goiás (1725). O ciclo do ouro mudou o centro de gravitação da economia, do Nordeste canavieiro para o Sul, onde estava o porto mais acessível do Rio de Janeiro, por essa razão proclamada nova capital do Brasil (1763). A economia nacional estava doravante integrada, e o Sul pecuarista finalmente passou a fazer parte dela.

A fronteira e seu modo de vida, no qual, como veremos, o legal e o legítimo nem sempre guardam sinonímia, está ligada até mesmo à biografia

[68] MACHADO (2000, p. 5) conta que o comércio ilegal rendia, anualmente, para o Brasil-Colônia, cerca de um milhão e meio de piastras (moeda de prata), montante equivalente a pouco mais que a cobrança anual do quinto do ouro (2 toneladas/ano).

do prócer nacional uruguaio, José Gervasio Artigas (1764-1850). Nascido em Montevidéu, aos doze anos mudou-se com a família para o campo, onde cresceu, num ambiente que moldou sua personalidade libertária: *"Persiguiendo ganado alzado para hacer tropas, parando rodeo en las estancias o haciendo corambres en compañía de hombres de rudo aspecto y alma simple, había penetrado en los secretos del gaucho, del changador y del indio, en la solidaridad que crea el peligro y las fatigas, en las charlas y confidencias del fogón.* Numa época em que o contrabando representava uma reação ao sistema restritivo do comércio colonial, o jovem Artigas, "*como hijo de su tiempo, como morador de la pradera oriental, participó en faenas clandestinas y en el trajín del contrabando, en la zona norte de la Banda Oriental (Rio Grande del Sur), durante los años de su mocedad"* (ABADIE, BRUSCHERA e MELOGNO, 1971, p. 95). Cumpre salientar, essas práticas revestiam-se, naquele tempo, de um sentido de afirmação da autonomia local; como explica AVEIRO (2006, p. 108), "ao longo da história, o único inimigo comum na região era o poder central, não importando ser ele o Rio de Janeiro, Montevidéu ou Buenos Aires".

Em curioso exemplo da ambivalência dos papéis sociais na fronteira, este mesmo Artigas veio a incorporar-se, em 1797, como capitão, ao Corpo de Blandengues, milícia de cavalaria especialmente criada pelo rei, no Vice-Reino do Rio da Prata, para proteger a fronteira com o Brasil, combater o roubo de gado na Banda Oriental e atuar contra os contrabandistas brasileiros de tabaco: *"En su primera misión a servicio del orden, Artigas, recorrió la zona fronteriza con el Brasil y desbarató la acción de los changadores que mataban ganado para beneficiar los cueros"*(ABADIE, BRUSCHERA e MELOGNO, 1971, p. 98).

À parte dessa ancestral dicotomia entre "lei jurídica" e "lei social"[69] da vida na fronteira, presente até mesmo na vida do grande herói nacional do Uruguai, outros fatos entrelaçam sua trajetória com a fronteira norte de seu país. No alvorecer do século XIX, Artigas foi designado ajudante do geógrafo e naturalista Félix de Azara, autor de um plano para fundar povoados na

[69] Carlos María RAMÍREZ, citado por ABADIE, BRUSCHERA e MELOGÑO, recorda que *"fueron contrabandistas todos los que se dedicaban a la industria y al comercio en el Río de la Plata, a fines del siglo XVIII. Artigas, siendo joven, aplicó sus facultades excepcionales de actividad, vigor, energía, astucia, al servicio de ese comercio ilícito, pero necesario en aquellos tiempos, y fecundo para las mismas colonias"*(In: "Artigas", Colección de Clásicos Uruguayos, Montevideo, 1953, págs. 32-33).

fronteira da Banda Oriental com o Brasil. Nessa oportunidade, participou das ações militares relacionadas com os assaltos portugueses às guardas fronteiriças de Santa Tecla e de Batovi e com a ocupação dos Sete Povos das Missões (1801), como resultado das guerras contra a Espanha, terminadas pela Paz de Badajoz. O cenário das batalhas artiguistas, travadas essencialmente a pata de cavalo, foi a deserta planície uruguaia e a sucessão de coxilhas da campanha sul-rio-grandense.

Como se depreende da narrativa acima, desde priscas eras desenvolveu-se, paralelamente à "fronteira formal", outra "informal", com etiologia própria, onde a clandestinidade não é condenável se praticada sem *animus nocendi*, senão como imperativo de sensatez, como recurso para contornar obstáculos legais à sociabilidade e à lógica de mercado. Ao mesmo tempo em que a população da fronteira apóia o combate das autoridades às práticas seculares do grande contrabando e do abigeato, trata com tolerância as atividades do "contrabandista-formiga", *quilero* ou *bagajero*, vista como uma compensação social pela falta de oportunidades de emprego e pelas restrições ao consumo na fronteira. MÉLO (2004b, p. 137) recorda as palavras de um ex-vereador de Livramento a respeito dessa distinção que fazem os fronteiriços entre o informal e o ilegal: "Se alguém tentar cumprir a lei aqui, isso aqui vira um inferno".

3.2.2 História militar

Enquanto a história econômica da fronteira brasileiro-uruguaia lança luzes sobre a etiologia do fronteiriço, para quem o nacional do outro país que coabita na região é um vizinho, antes de ser um estrangeiro, a história militar ajuda a explicar a identidade da fronteira, o orgulho que têm seus cidadãos, de ambos os lados, em pertencer a uma fronteira que não encontra paralelo no continente, rica em tradições culturais e imbuída de um sentido de nacionalidade testado em gloriosas batalhas, travadas ao vento e sob indizíveis privações. Fronteira que conheceu o General Artigas, Chefe dos Orientais, e Pedro II, Imperador do Brasil; Sepé Tiaraju, o cacique guerreiro[70]; Caxias, o Pacificador; Manuel Luís Osório, o Patrono da Cavalaria brasileira; e Bento Gonçalves, o revolucionário, entre outros.

[70] "*Co ivi oguereco iara*!" ("Esta terra tem dono!"): brado atribuído ao cacique guarani Sepé Tiaraju, líder da resistência missioneira à aplicação do Tratado de Madri, em terras do atual Rio Grande do Sul, morto em combate contra os portugueses e espanhóis, no ano de 1756.

O papel das fortificações na configuração dos limites do Brasil foi fundamental, não tanto pela ação militar, mas acima de tudo por seu papel simbólico e estratégico, ao marcar a presença da metrópole lusitana e garantir o controle dos passos de fronteira (REIS, 1942; MENDONÇA, 1961, *apud* Machado, 2000, p. 5). Os antecedentes mais remotos dessa ocupação remontam à Colônia do Sacramento e a Laguna, mencionadas no capítulo anterior. SCHRODER, KONRAD e RODRIGUES (2006, p. 4) referem-se a essa gênese comum das cidades uruguaias e gaúchas, que transitaram da funcionalidade militar à comercial.

De modo geral, porém, o Rio Grande do Sul, cuja história remota se confunde em grande parte com a do Prata, foi "terra de ninguém" até 1737, quando o Brigadeiro José da Silva Pais fundou o Presídio (isto é, a guarnição militar) de Jesus-Maria-José, na desembocadura do rio São Pedro, futura **Rio Grande**, a primeira cidade do atual Estado da Federação. Os estancieiros da região comunicavam-se com Rio Grande através do Guaíba, às margens do qual ficava o Porto de Viamão ou Porto do Dorneles, em terras da sesmaria concedida, em 1740, ao madeirense Jerônimo de Ornelas.

Assinado o Tratado de Madri, o Governador de **Santa Catarina** resolveu, em 1752, povoar aquela estância com casais de açorianos. Em 1763, com a queda de Rio Grande nas mãos do Governador de Buenos Aires, Pedro de Ceballos, muitos povoadores portugueses refugiaram-se no Porto dos Casais (de imigrantes açorianos); outros foram levados pelo invasor espanhol até Maldonado, onde fundaram a atual cidade de **San Carlos**. Viamão tornou-se, então, sede da Capitania de São Pedro do **Rio Grande do Sul**. Em 1772, o povoado foi elevado à condição de freguesia, denominada São Francisco do Porto dos Casais. Estava fundada a futura vila de Nossa Senhora Madre de Deus de **Porto Alegre**, "Leal e Valerosa".

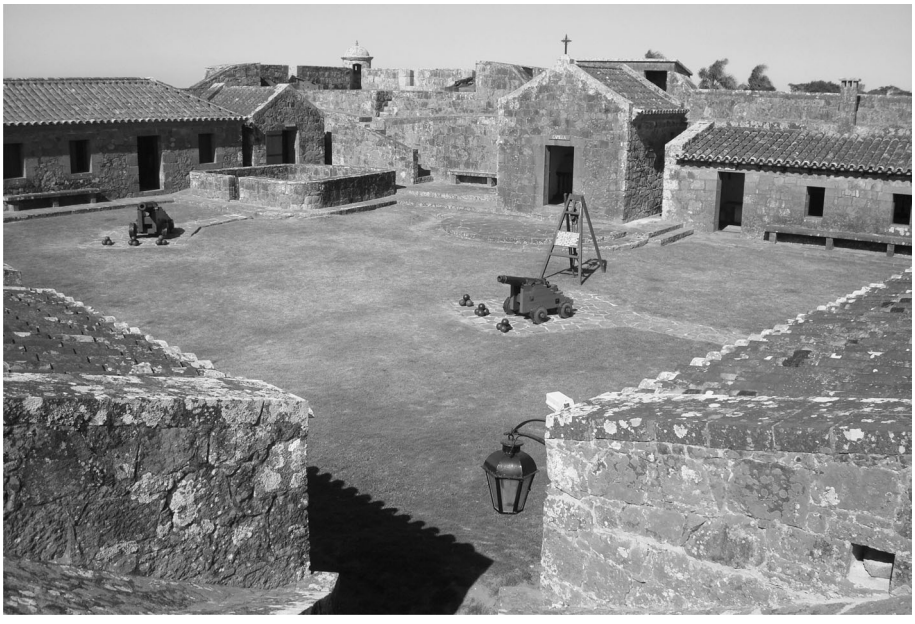
Meses antes da fundação de Rio Grande, o coronel de ordenança Cristóvão Pereira estabelecera um posto avançado às margens do arroio Chuí, em volta da qual surgiram alguns ranchos e casas isoladas, que deram origem à povoação do **Chuí**, a "Cidade mais Meridional do Brasil". Nove quilômetros ao sul da Lagoa Mirim, Silva Pais construiu, ainda em 1737, uma fortificação de pedras, o **Forte de São Miguel**, de onde se podia avistar todo o movimento de barcos no arroio de mesmo nome.

Em 1762, o Tenente-Coronel Tomás Luís Osório deslocou-se 35 km ao sul do Chuí para levantar o **Forte de Santa Teresa**; mas foi o reino inimigo que concluiu a obra, no ano seguinte. Por essa época, os espanhóis erigiram

outro baluarte, o **Forte de Santa Tecla**, 60 km adentro do atual território gaúcho. Desta fortaleza, porém, restam apenas vestígios, pois foi arrasada duas vezes pelos portugueses, em 1776 e em 1801. Neste mesmo ano, as forças do Coronel Manoel Marques de Souza tomaram aos espanhóis a Guarda da Lagoa e do Cerrito, tendo deixado no local uma guarnição de 260 homens, que deram origem a **Jaguarão**, a "Cidade Heróica".

Uma década depois, o Governador do Rio Grande do Sul, D. Diogo de Souza, avançando com suas tropas para o sul, ao passar pela ruínas de Santa Tecla, deteve-se na coxilha onde os portugueses mantinham, desde 1777, a Guarda de São Sebastião. Ali, nos cerros que os índios tapes chamavam de *mbaiê*, montou seu acampamento. Ao partir, deixou várias pessoas que não podiam acompanhá-lo e que foram os primeiros moradores de **Bagé** (1811), a "Rainha da Fronteira". No extremo Oeste instalou-se outra guarda portuguesa de fronteira, que deu origem a **Barra do Quaraí** (1814), a única cidade de fronteira tríplice do Rio Grande do Sul.

Ilustração 7 - Forte São Miguel



Fonte: Autor.

Em 1816, Artigas arrasou a guarda portuguesa do arroio Inhanduí e incendiou os quarenta casebres do povoado dos Aparecidos, em seu entorno, bem como o seu templo, que por essa razão ficou conhecido como "Capela Queimada". Os povoadores passaram para a margem esquerda do rio Ibirapuitã, para abrigarem-se junto ao quartel do Marquês de Alegrete. Imediatamente deram início à construção de nova povoação e capela, denominada Nossa Senhora da Conceição Aparecida do **Alegrete**, em homenagem ao militar.

A agitação artiguista levou os portugueses a estabelecer uma guarnição militar às margens do rio Quaraí, por onde passava a linha de limites do Tratado de Badajoz. Em 1816, o Comandante José de Abreu acampou junto à margem direita do rio e, com seus duzentos homens, impediu que as tropas do General Artigas ali se arranchassem. Assim teve origem o povoamento de **Quaraí**.

Ilustração 8 - Forte de Santa Teresa



Fonte: Autor.

Uma série de embates com forças não regulares de Artigas, de 1816 a 1819, levou patrulhas luso-brasileiras a reforçar o posto de observação do cerro de Santana. Em 1823, foi construída a capela de Nossa Senhora do Livramento na estância que, pouco depois, veio a abrigar o

Acampamento da Imperial Carolina, desmobilizado em 1827, no curso da Guerra Cisplatina. Foi essa a origem de **Santana do Livramento**, "Cidade Símbolo da Integração do Mercosul"[71].

Santa Vitória do Palmar (1888) situa-se nos antigos "Campos Neutrais", constituídos pelo Tratado de Santo Ildefonso (1777), uma faixa desabitada que se estendia do Taim até o Chuí, onde não se podiam edificar "povoações por nenhuma das duas partes, nem se construir fortalezas, guardas, ou postos de tropas" (art. 6º do Tratado). Apesar disso, o tabaco brasileiro continuava a atravessar o cinturão desértico, e as tropas de mulas e cavalos seguiam transitando rumo às minas auríferas do Brasil Central. Hoje, o santa-vitoriense orgulha-se de ser chamado de "mergulhão", em alusão à ave, comum naquele bioma, que mergulha com seus filhotes ao perceber uma ameaça. O gentílico faz recordar os tempos em que os viventes dos Campos Neutrais fugiam para o mato com as famílias, atemorizados com a presença de forasteiros, que poderiam ser bandidos ou então patrulhas militares procurando soldados para recrutar à força.

Analogamente, as cidades fronteiriças do Uruguai também tiveram origem em guardas militares, ou então foram constituídas por decreto, para "marcar território": **Melo** (*Guardia Nueva del Cerro Largo*, 1794), **Rio Branco** (*Villa de San Servando*, 1833), **Artigas** (*Villa de San Eugenio*, 1852) e **Aceguá** (*Pueblo Juncal* ou *Pueblo Almeida*, 1863). No mesmo sentido, *Pueblo Ceballos* (1862) – depois **Rivera** (1867) – foi criada por decreto presidencial[72], com a finalidade declarada de criar uma barreira à influência brasileira ao norte do rio Negro.

---

[71] Em outubro de 2008, o Senado uruguaio aprovou, por unanimidade, projeto de lei, encaminhado à sanção presidencial, que "declara a cidade de Rivera símbolo da integração dos países do Mercosul". A cidade gêmea de Santana do Livramento possui status similar, nos termos da Lei Estadual nº 12.231/2005. Na esfera federal, tramita, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº. 1.881/2007, de mesmo teor, já aprovado nas Comissões de Educação e Cultura (CEC) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

[72] QUADRELLI (2002, p. 42) recorda que o plano de *Villa Ceballos* foi feito pelo agrimensor Lupi, que morava em Livramento, era uruguaio de nascimento, mas tinha a cidadania e o diploma brasileiros; "antes que o plano fosse apresentado a qualquer autoridade de Montevidéu, já estava presente no despacho do Comandante de Santana do Livramento". Segundo a mesma autora, atualmente, de cada dez santanenses, seis declaram ter parentes uruguaios e vice-versa.

3.3 Aspectos Socioeconômicos

O turista brasileiro que, caminhando pela rua dos Andradas, em Santana do Livramento, cruza a praça internacional e adentra a avenida *Sarandí*, na vizinha Rivera, mal percebe que cruzou a fronteira[73]. Essas avenidas complementam-se reciprocamente e são perpendiculares à linha imaginária, como que desafiando a divisão. Compreendido em seu idioma, ou em "portunhol", sobe no ônibus e pode pagar em reais, se quiser. Em meio aos pedestres, sente dificuldade em discernir seus compatriotas dos demais: os traços físicos, a indumentária, o hábito de tomar mate, o gosto pelo assado confundem-nos num só elemento humano, o *gaucho*.

Nesta e nas outras cinco cidades gêmeas da fronteira uruguaio-brasileira, laços históricos, políticos, familiares, econômicos e culturais, anteriores à própria independência dos dois países, contribuíram para formar uma linha de união ao longo de mais de mil quilômetros de limites e para urdir a percepção do compartilhamento de um "espaço social construído historicamente" (GOLIN, 2002, p. 52).

Apenas no correr do século XX firmou-se de modo inequívoco a presença visível dos Estados na zona de fronteira. No entanto, essa presença destinava-se a diferenciar as populações pela imposição dos respectivos sistemas jurídicos e das instituições dos dois países, muitas vezes em contradição com hábitos e tradições características da região fronteiriça[74]. As normas que regulavam esse cotidiano eram excessivamente restritivas, pois concebidas para regular fluxos internacionais e não intra-regionais.

---

[73] MULLER (2005, p. 5-6) descreve essa percepção pitoresca da conurbação de Livramento-Rivera, onde "o marco divisório corre ao longo de uma rua, sinalizado por pequenas estruturas de concreto ou por um baixo muro feito de colunas, hoje imperceptível, pois ao seu redor estão instaladas, de ambos os lados, bancas de camelôs. Neste passeio público as pessoas transitam naturalmente, sem que a separação seja contundente, muito embora se façam presentes, em cada um dos lados da praça, policiais brasileiros e uruguaios que, mesmo vestindo uniforme e desempenhando a função de resguardar a fronteira, mais parecem guardas de praça, preocupados em preservar o patrimônio público."

[74] Em meados do século XIX, quando a presença cultural brasileira no norte do Uruguai era maciça, o Presidente Bernardo Berro lançou uma campanha de nacionalização da fronteira, para restaurar a identidade oriental na região e fazer recuar o idioma português de volta à linha limítrofe. Conforme assinalam DORFMAN & BETANCOR (2005, P. 127), décadas depois da fundação, Rivera registrava, em seus primeiros censos demográficos (1867, 1895), a presença majoritária de nacionais brasileiros.

Pelo menos desde a década de 30, a zona de fronteira brasileiro-uruguaia, como tantas outras, caracterizou-se pelo estigma da distância física, baixo nível de desenvolvimento, economia informal, imigração ilegal, menor densidade populacional, tendência à monoprodução e forte dependência política e financeira dos centros de decisão nacionais. Em parte por causa desse modelo de desenvolvimento, mas igualmente devido aos problemas inerentes à sua condição de contiguidade, a fronteira convive, desde tempos remotos[75], com fatores de tensão que compõem a sua "agenda negativa", entre os quais se destacam:

• o trabalho clandestino estrangeiro, em atividades sazonais da construção civil, na indústria do florestamento e nas plantações de arroz e de cana-de-açúcar, onde os acidentes e o emprego de mão de obra infantil e de idosos são práticas disseminadas;

• as oscilações cambiais e as suas consequências: num polo, fases de expansão econômica cumulada com falta de infraestrutura, típica dos anos 80, "década de ouro" da fronteira, de acordo com o estranho raciocínio segundo o qual "a fronteira vai bem quando o país está mal" (SCHÄFFER, 1993, p. 24); e, no outro polo, períodos de forte retração, como depois do ajuste monetário brasileiro de 1999, associados ao desemprego conjuntural ou "pendular";

• a evasão de criminosos para a jurisdição vizinha, no intento de livrarem-se da punição (alguns apontam esse fenômeno como a causa da escassez de caixas eletrônicos de bancos na avenida principal do Chuí, que margeia a divisa);

• o abigeato[76], com suas implicações sanitárias;

• o abate clandestino ("carne negra");

• o furto de automóveis para desmanche, e o "sequestro" de motocicletas, com subsequente pedido de "resgate";

• o contrabando e o descaminho;

• o narcotráfico;

---

[75] WILDE (2003, p. 124-126) registra o roubo de gado pelos "tropeiros do alheio" e o rapto de mulheres como práticas frequentes nas últimas três décadas do século XVIII.

[76] Em 27 de abril de 2007, o diário *Últimas Noticias* noticiou o furto de gado feito em 15 a 20 caminhões, no Departamento de Rocha, e o roubo de 1.500 ovelhas de uma propriedade em Tacuarembó, com destino ao Brasil.

• a falta de propostas recreativas e culturais para os jovens;
• a economia informal, como espelho da exclusão social;
• o tráfico internacional de mulheres, meninas, meninos e adolescentes;
• o recrudescimento dos conflitos agrários[77], acarretados pelo padrão de distribuição de terras na região, e a consequente desvalorização das terras lindeiras aos assentamentos campesinos.

Os modelos econômicos de ambos os países, voltados durante séculos para os mercados externos, favoreceram a manutenção dessas condições. Em entrevista concedida a NAVARRETE (2006, p. 68), o Professor Quagliotti de Bellis, estudioso de Geopolítica, recorda como a fronteira foi tradicionalmente considerada pelos uruguaios como "*el terrenito del fondo*", onde se acostumaram a criar vacas, cujo destino final eram os frigoríficos, as ferrovias e o porto construídos pelos ingleses. Não queriam "complicar" esse esquema com mudanças...

Como reflexo da precariedade das políticas públicas para a fronteira, durante quase todo o século XX, o crescimento demográfico ocorreu num quadro de insuficiência de saneamento, habitação, educação e equipamentos de saúde, bem como de baixa renda familiar, para a grande maioria da população. Quando a falta de planejamento não resultava em carência, produzia a duplicação de serviços de consumo coletivo nas cidades gêmeas, ou a sua assimetria, com predominância dos fluxos dirigidos ao Brasil.

Exemplo dessa situação, citado na Proposta de Reestruturação do PDFF (2005, p. 159), é o atendimento prestado pelo Serviço Único de Saúde (SUS), que somente no Brasil tem caráter universal, o que leva muitos pais a optarem pelo nascimento de seus filhos do lado brasileiro das cidades gêmeas, a fim de garantirem o atendimento posterior. No Uruguai, o acesso à saúde varia desde a isenção até o pagamento de quotas, segundo um critério de progressividade tarifária.

Outro aspecto a ser considerado, no plano socioeconômico, é a dificuldade de caracterizar a transgressão dos controles fronteiriços, em decorrência da inexistência de barreiras físicas à interação humana. Acumula-se, assim, um amplo

[77] Nos anos 90, intensificou-se o conflito agrário no Rio Grande do Sul, bem como a instalação de acampamentos do Movimento dos Sem Terra (MST) próximos à fronteira. Na época, o Deputado Estadual Dionilso Marcon (PT-RS), então dirigente do MST, declarou ao jornal *El País* que "*el Mercosur no existe sólo para que la burguesía haga negocios. Los trabajadores del Mercosur también tienen que organizarse*". EL PAÍS. **Exigencias al Uruguay**. Montevidéu, 19 ago. 1997, 2ª seção, p. 13.

repertório de referências socioculturais comuns, que conformam "sociabilidades e práticas" (MÉLO, 2004b, p. 122) capazes de ultrapassar fronteiras, sem comprometer a lealdade dos nacionais à sua pátria. Logo, muitas vezes resulta difícil distinguir transações comerciais de subsistência de atividades de exportação.

A mobilidade social transfronteiriça[78] tem o efeito adicional de fazer com que vários aspectos da vida coletiva fiquem desprotegidos, gerando a necessidade de compatibilização de políticas sociais. A cobertura de previdência social, por exemplo, é um tema mais sensível em Rivera do que em outras partes do Uruguai, em função do afluxo de aposentados para aquela cidade, sobretudo a partir de 1982, interessados em reduzir seus gastos mensais com alimentação, que poderiam adquirir em Santana, como residentes na fronteira (SCHÄFFER, 1993, p. 23). Os jubilados beneficiaram-se da aquisição de gêneros alimentícios a melhor preço no Brasil, mas a sua presença pressionou o mercado habitacional de ambas as cidades, fazendo aumentar a oferta de imóveis residenciais para segmentos de baixa renda.

A questão previdenciária na fronteira é parte de um fenômeno maior, o migratório. A zona de fronteira enfrenta ciclos de expansão e de contração populacional, relacionados com as vantagens propiciadas pelas variações cambiais, tal como aconteceu com Rivera, poucas décadas atrás. Na atualidade, Santana do Livramento apresenta-se como o destino da metade dos uruguaios que emigram para o Brasil. Similarmente, no Uruguai, a segunda comunidade de imigrantes em tamanho é a brasileira, somente superada pelos argentinos, segundo a *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006*[79]. A imigração brasileira é, ademais, a única que não se concentra predominantemente em Montevidéu, distribuindo-se também na fronteira.

Nessas condições, medidas migratórias ou monetárias que, no interior de cada país, podem ser assimiladas sem grandes inconvenientes, na fronteira terão maior impacto. São recorrentes, por exemplo, o esvaziamento e a expansão cíclicos do comércio de *free shops*, hotéis e restaurantes de cidades fortemente dependentes dessa fonte de renda, em função da paridade cambial entre as moedas de cada país frente ao dólar ("economia de arbitragem")[80].

---

[78] Cerca de 13% dos casamentos em Santana do Livramento/Rivera são mistos em termos de nacionalidade (QUADRELLI, 2002, p. 66).

[79] *Informe sobre Migración Internacional en Base a los Datos Recogidos en el Módulo Migración*. INE/PNUD/UNFPA, 2006.

[80] A decisão CMC n° 18/94, do Mercosul, instituiu uma cota de isenção de US$ 150 para compras de subsistência por parte de cidadãos residentes na fronteira. O Governo brasileiro ampliou essa cota, unilateralmente, para US$ 300, por meio da Instrução Normativa n° 538, de 20 de abril de 2005.

É nesse contexto que o Professor Quagliotti de Bellis refere-se às "micro-integrações que deve haver no Mercosul". Conforme observa, a dimensão da fronteira não tem tamanha importância para o andaluz, na Espanha, nem no norte da Itália; seus habitantes não são chamados de "fronteiriços", pois são "tão cidadãos" quanto os madrilenos e romanos, respectivamente, pois nestes países as diferenças regionais já não são determinantes, tendo sido basicamente equalizadas por décadas de descentralização política e de políticas de convergência estrutural.

Em sua obra "Urbanização na Fronteira", Neiva SCHÄFFER (1993) discorre sobre a interferência da fronteira na atividade produtiva e no planejamento urbano das cidades localizadas naquela zona. Retrocedendo à década de 20, recorda como os frigoríficos estimularam a imigração Europeia para Santana do Livramento e Rivera, com suas tradições de organização sindical. Desde o final do século XIX, o gado abatido em Pelotas passou a ser encaminhado para as grandes charqueadas anglo-uruguaias de Barra do Quaraí e de Quaraí. Com a Primeira Guerra Mundial, a demanda militar por conservas enlatadas fez com que várias dessas charqueadas se convertessem em frigoríficos.

A valorização da pecuária levou ao maior controle da propriedade agrária, provocando o êxodo rural para a periferia das cidades de fronteira. Em 1943, era inaugurado o Parque Internacional, a praça que une Livramento e Rivera, suprimindo de vez o vazio (*arenal*) que caracterizava visualmente a fronteira.

Uma caminhada pela conurbação de Livramento-Rivera confirma a assertiva de que economia e urbanismo são inter-relacionados. Proliferam do lado brasileiro os postos de gasolina, farmácias e supermercados, em quantidade muito superior à demanda normal de cidades de porte equivalente. As farmácias, porque vendem medicamentos genéricos. Já os supermercados, presentes no cenário urbano brasileiro desde o início da década de 70, juntamente com os postos de abastecimento de combustível, afirmaram-se em Santana do Livramento como instrumentos de projeção da influência brasileira em Rivera, pois oferecem maior flexibilidade de horários, maior variedade e, em geral, preços mais baixos. ADIALA (2006, p. 69) observa que a rede de supermercados de Livramento tem capacidade de abastecer o triplo da demanda da população daquele município. Não surpreendem, portanto, as propagandas desses estabelecimentos nos pontos de ônibus de Rivera, oferecendo serviço de entregas a domicílio. Em outra manifestação interessante do fenômeno, verifica-se que Livramento "consome" o dobro

da gasolina necessária ao abastecimento de outras de mesmo porte. Essas aparentes disfunções urbanas são compreensíveis apenas quando se analisam as cidades gêmeas como espaços econômicos integrados.

A resposta estratégica do Governo uruguaio à concorrência brasileira veio com a instalação de *free shops*, abertos em Rivera a partir de 1986, para contrabalançar a atividade econômica febril do lado brasileiro, que deprimia o comércio uruguaio na fronteira (SCHÄFFER, 1993, p. 35). Atualmente, a paisagem urbana uruguaia na fronteira concentra lojas de hortifrutigranjeiros, padarias, mercearias, cassinos e casas de câmbio. Enquanto os santanenses compram bebidas alcoólicas, cevada e roupas em Rivera (bem como herbicidas proibidos no Brasil), os riverenses compram, em Livramento, gás de cozinha, medicamentos, móveis, ração canina, maquinário agrícola e materiais de construção.

Santana do Livramento beneficia-se da Portaria MDIC n° 356/94, cujo artigo 60 dispõe que "poderão ser autorizadas exportações do comércio fronteiriço, para [...] o Uruguai, de produtos brasileiros, contra pagamento em moeda nacional, por empresas sediadas nas praças de [...] Santana do Livramento (RS)". Com a medida, as lojas de varejo em Livramento foram autorizadas pela Receita Federal a fazer transações conhecidas como "exportação via balcão". No mesmo sentido, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) aprovou a Resolução n° 12, de 25 de abril de 2007, que autoriza as exportações brasileiras de bens e de serviços a serem realizadas mediante recebimento em reais. O sistema explica a grande quantidade de empresas exportadoras em Livramento. Certas medidas, porém, não tiveram impacto, como a de criação de uma zona franca em Rivera. Implantada em 1993, com base na Lei n° 15.921/87, esta não logrou fomentar os investimentos industriais esperados, senão a mera prestação de serviços de armazenamento.

Outro fenômeno constante na fronteira é o da dupla nacionalidade, ou *doble chapa*[81], favorecida pelas regras de atribuição em cada país. Enquanto no Uruguai vige o *ius sanguinis*, fazendo com que o filho de uruguaios seja considerado uruguaio, seja ou não nascido em território

[81] A expressão *doble chapa* nasceu na década de 60, aplicado a carros comprados e matriculados em Santana, mas com licença para circulação em Rivera, exclusivamente, os quais normalmente tinham uma segunda placa, uruguaia. O sistema ainda é válido, só que a segunda chapa já não se aplica.

oriental, no Brasil vale o princípio do *ius soli*, segundo o qual o local de nascimento determina a nacionalidade. Para o fronteiriço, a possibilidade de usufruir de benefícios de ambos os países, como a aposentadoria, leva muitos pais a registrarem seus filhos em ambos os lados, com o auxílio de testemunhas. Analogamente, em tempos de eleições, vêem-se carros de som e panfletagem dos dois lados do limite internacional, e candidatos de uma e de outra cidade se oferecem apoios recíprocos, em caráter informal (ADIALA, 2006, p. 58).

Em resumo, as forças de mercado e da sociabilidade atuam na fronteira como vetores de uma integração inexorável. Quando as leis se divorciam desta realidade, o máximo resultado que podem obter é obrigar os cidadãos da fronteira a viver numa sociedade dúplice, onde o fantasma da insegurança jurídica paira sobre os negócios comerciais e sobre as relações sociais (propriedade, herança, filiação etc.).

3.4 Aspectos Políticos

Em 1º de janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, fato que marcou a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980, e a opção da sociedade brasileira por um projeto de país em que o desenvolvimento econômico seja indissociável da justiça social. Em seu primeiro discurso de posse no Congresso Nacional, o Presidente Lula não deixou margem a dúvidas com respeito à tônica que pretendia imprimir na política externa de seu governo:

> *"A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados."*

A diretriz presidencial, que permaneceu inalterada no segundo mandato[82], tem sido implementada à risca pelo Itamaraty. O Chanceler Celso AMORIM (2005, p. 42) reconhece na integração sul-americana "a prioridade entre as prioridades", um imperativo para aumentar o peso e capacidade de negociação do subcontinente nas negociações que definem a sua inserção internacional, manifesta em alianças tais como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)[83]. A propósito, cabe recordar que, guardadas as devidas proporções, a UNASUL incorpora, em seu Tratado Constitutivo, alguns dos objetivos específicos do Estatuto da Fronteira, como são o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde (art. 3º, alínea "j"), a regularização migratória, a harmonização de políticas trabalhistas (alínea "k") e a participação cidadã (alínea "p").

Ainda como reflexo dessa visão de interdependência em relação ao entorno geográfico imediato, o Governo brasileiro, no âmbito do Mercosul, passou a dar tratamento prioritário ao tratamento das assimetrias, por meio de iniciativas como o FOCEM (*vide* capítulo 2.3.1.2). No plano comercial, buscou equilibrar os fluxos de importação e de exportação com os países vizinhos, mediante um instrumento pioneiro: o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), mecanismo criado em 2003 para fomentar o comércio e os investimentos na América do Sul e, em especial, para abrir mais espaço para os produtos da região no mercado brasileiro.

Dois anos depois, fenômeno político similar produziu-se no país vizinho: em março de 2005, Tabaré Vázquez tomou posse como Presidente da República Oriental do Uruguai, pela Frente Ampla (FA) – ou, mais precisamente, pela Frente Ampla/Encontro Progressista/Nova Maioria –, uma coalizão de partidos de esquerda, fundada em 1971, que realizou o prodígio de romper o condomínio hegemônico entre os partidos *Blanco* e Colorado, com predominância deste último, imbatível até 1958. A vitória da esquerda uruguaia representou a materialização da grande expectativa da sociedade

[82] Quatro anos mais tarde, discursando no mesmo lugar, em sua segunda investidura como Presidente da República, Lula recordou seu compromisso inicial: "Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações."

[83] A UNASUL, cujo Tratado Constitutivo foi assinado em 23 de maio de 2008, em Brasília, reúne os doze países da América do Sul, com o objetivo de "construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado". Derivou da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada pela Declaração de Cusco, que emanou da III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 8 de dezembro de 2004.

uruguaia por renovação e mudanças, tanto do ponto de vista das políticas domésticas, com ênfase na superação dos graves problemas sociais que o país enfrenta[84], quanto no que se refere à atuação internacional, baseada na defesa autônoma dos interesses nacionais.

À semelhança do homólogo brasileiro, o Presidente uruguaio empunhou, desde o início de sua gestão, a bandeira da integração. Segundo ele mesmo (VÁZQUEZ, 2005, p. 187), as fronteiras são concebidas "não como linhas divisórias, mas como âmbitos de encontro e união para o desenvolvimento conjunto das zonas fronteiriças." Como parte desse projeto político, instalou-se com força renovada, no governo e na sociedade uruguaios, o diálogo sobre a "territorialização da pobreza", aí incluído o objetivo de inclusão social dos setores periféricos do território nacional.

As afinidades políticas e a coincidência de prioridades entre os Presidentes do Brasil e do Uruguai refletem-se no diálogo fluido e em visitas recíprocas de parte a parte, em cujo ensejo são publicados comunicados conjuntos, nos quais são consignados os interesses convergentes e estipulados os itens da agenda bilateral a serem impulsados prioritariamente. O Comunicado de Anchorena, emanado da última visita bilateral do Presidente Lula ao Uruguai, realizada em fevereiro de 2007, reafirma a importância do desenvolvimento integrado da faixa de fronteira comum, "atendendo às características próprias e especiais dessa zona". Dos quarenta e dois parágrafos do comunicado, oito fazem referência direta à temática fronteiriça: trânsito de pessoas e mercadorias (§ 14), facilitação dos trâmites para turistas (§ 18); Acordo de Residência Mercosul (§ 27); construção da segunda ponte sobre o rio Jaguarão e reforma da Ponte Mauá (§ 28); interconexão elétrica a partir da termelétrica de Candiota (§ 29); Nova Agenda de Desenvolvimento e Cooperação Fronteiriça (§§ 33 e 34); Acordo sobre Escolas e Institutos Binacionais Fronteiriços (§ 35).

Os dois partidos, PT e FA, nascidos das lutas pela democratização e da proposta de uma correlação mais estreita entre desenvolvimento econômico e justiça social, assumiram, em sua projeção externa, a tarefa de superar as

[84] Uma das insígnias da administração de Vázquez é o PANES - Plano de Atenção Nacional à Emergência Social. O programa é dotado de recursos da ordem de US$ 100 milhões anuais, alocados em favor de 250 mil beneficiários, por meio de ações setoriais articuladas: Programa Alimentar Nacional, Programa de Emergência Sanitária, Programa Ingresso Cidadão, Programa Educação em Contexto Crítico, Programa Emprego Transitório, Programa Assentamentos Precários e Pensões e Programa Alojamento de Moradores de Rua.

políticas do Consenso de Washington[85], que ruíram no alvorecer do século XXI. No plano regional, em sintonia com as mudanças produzidas na Argentina, ao final do período Menem, inaugurava-se uma era na qual o Mercosul assumia uma feição predominantemente política, abandonando o modelo que Gerardo CAETANO (2007b, p. 152), com exatidão, alcunhou de "Mercosul fenício".

Lamentavelmente, essa atmosfera foi prejudicada por um grave diferendo fronteiriço com a Argentina, por conta da instalação de fábrica de celulose da empresa finlandesa Botnia, às margens do rio Uruguai, e de outra unidade da espanhola ENCE, esta deslocada, em junho de 2007, para os arredores de Conchillas, no Departamento de Colônia, à beira do rio da Prata. Os bloqueios dos acessos que interligam os dois países, iniciados em fins de 2005 e persistentes, com menor intensidade, até hoje, as demandas no Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do Mercosul e na Corte Internacional de Justiça (CIJ), na Haia, o fracasso da facilitação promovida pelo Rei da Espanha e o início do funcionamento da planta, em novembro de 2007, trouxeram desgaste para o relacionamento entre esses países, virtualmente paralisando o diálogo com a Argentina sobre temas fronteiriços. A assunção da Presidente Cristina Fernández de Kirchner conduziu a uma nova etapa do contencioso, em princípio "encapsulado", pelo menos enquanto se aguarda a decisão da CIJ.

A questão das *papeleras* contaminou a agenda do Mercosul e, mais recentemente, da UNASUL, em função do entendimento uruguaio de que faltaram diligências da Argentina no sentido de fazer cumprir, internamente, o Artigo I do Tratado de Assunção, demovendo os ambientalistas de Gualeguaychú de recorrer a medidas de interdição nas pontes binacionais, as quais causaram fortes prejuízos para o turismo no Uruguai, visitado por grandes contingentes de argentinos na temporada de praia.

Do ponto de vista deste estudo, a controvérsia serve para ilustrar o potencial que tem uma crise fronteiriça de fazer estragos no relacionamento

[85] O termo "Consenso de Washington" foi cunhado em 1989 por John Williamson, no *paper* intitulado *What Washington Means by Policy Reform*, elaborado para uma conferência proferida no *Institute for International Economics*. O documento de trabalho indica dez políticas públicas consideradas por Washington como uma série adequada de reformas políticas econômicas. Essa análise, distorcida ou não pelos organismos financeiros internacionais e pelo Tesouro norte-americano, deu origem a recomendações de corte neoliberal, prevalecentes na América Latina, durante toda a década de 90.

bilateral e, de modo reflexo, no plano regional[86]. Comprova, ademais, existência de distintas velocidades na integração fronteiriça, inclusive em função de conjunturas políticas, o que justifica, em parte, a bilateralização de propostas que não estejam progredindo a contento no marco multilateral. Serve, por fim, como alerta para a necessidade de formulação de políticas fronteiriças sociais e ambientais adequadas na fronteira do Uruguai com o Brasil, à semelhança do esquema de monitoramento ambiental conjunto, estabelecido na década de 90, para a Usina Termelétrica Presidente Médici (UTPM), mais conhecida como Candiota, cujas unidades estão localizadas nas proximidades do município de Bagé, distante cerca de 60 km da fronteira com o Uruguai[87].

As tensões uruguaio-argentinas decorrentes da instalação da fábrica da Botnia no rio Uruguai e o congelamento do diálogo fronteiriço entre esses dois países ensinam que a discussão de um Estatuto da Fronteira jamais ocorrerá a portas fechadas, entre diplomatas das Chancelarias e *mercocratas*, mas sempre dependerá de um equilíbrio mínimo nas demais dimensões – ambiental, comercial, política – para poder prosperar.

No futuro imediato, é importante que se desenvolvam medidas de confiança mútua entre as comunidades fronteiriças e autoridades locais dos Brasil e do Uruguai, dada a assinatura, em outubro de 2008, dos acordos com a empresa lusitana Portucel, para a construção de uma fábrica de celulose e outra de papel, bem como de um porto de águas profundas, no Departamento de Rocha, no leste do Uruguai, provavelmente nas proximidades da Lagoa Mirim. Trata-se do maior investimento privado da

[86] Em outubro de 2008, o Uruguai opôs-se formalmente à candidatura do ex-Presidente Néstor Kirchner à Secretaria-Geral da UNASUL e justificou sua atitude como uma reação à inércia do Governo argentino em coibir o bloqueio da ponte que une Gualeguaychú a Fray Bentos. A reação argentina não se fez esperar: em dezembro de 2008, este país vetou, na Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), a elevação, ao Grupo Mercado Comum (GMC), do projeto uruguaio de "Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil", no valor total de US$ 93 milhões, a ser financiado pelo FOCEM.

[87] As primeiras denúncias de *lluvia negra* no lado uruguaio da fronteira, supostamente produzida por Candiota, remontam a 1988. Em 1992, os Governos do Brasil e do Uruguai iniciaram um programa de monitoramento conjunto das emissões de anidrido sulfuroso e de material particulado no noroeste do Uruguai. Os testes começaram em 1995. No final de 1996, surgiram as primeiras conclusões com valor estatístico, indicando que os níveis cumpriam com os padrões da *Environment Protection Agency* (EPA/EUA). Até agosto de 1999, foram realizadas três reuniões bilaterais sobre a usina. Atualmente, encontra-se em construção a chamada "Fase C" (Candiota III, 350 MW), com perspectiva de entrada em operação comercial em 2010.

história do país, no valor estimado de quatro bilhões de dólares. As Chancelarias brasileira e uruguaia deverão trabalhar com os políticos, empresários e habitantes da fronteira para chegar a uma equação mutuamente benéfica, na qual estejam contempladas compensações econômicas e sociais para as comunidades fronteiriças e a troca de informações ambientais entre os dois Governos. Qualquer controvérsia de maior magnitude na fronteira comum conduziria, inapelavelmente, à protelação do debate sobre a livre circulação naquela zona, tal como ocorreu na "fronteira úmida" do Uruguai com a Argentina[88].

[88] Em entrevista concedida ao autor, em outubro de 2008, o Embaixador do Brasil em Montevidéu, José Eduardo Felicio, expôs sua preocupação com o *imbroglio* diplomático argentino-uruguaio: "No início, até intuitivamente, eu achei que tinha de cuidar dessa fronteira. Confesso que me preocupei muito com a situação de fronteira que existia e existe até hoje entre o Uruguai e a Argentina, causada pela questão da fábrica de celulose. Essa foi uma das razões que me levaram a visitar a fronteira, a ver se tinha algum problema; exatamente para tentar antecipar-me a qualquer eventualidade futura. Inclusive, acho que esse trabalho [das visitas] vai-nos ajudar agora, no caso de se confirmar a intenção de uma empresa portuguesa de instalar uma fábrica de celulose no leste do Uruguai, próxima à fronteira do Brasil, até mesmo na Lagoa Mirim."

4. A atual Institucionalidade Fronteiriça

O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai, como marco regulatório para as situações especiais decorrentes do processo de integração na zona fronteiriça, não é uma fórmula jurídica etérea, pensada em abstrato. Ao contrário, insere-se num sistema de normas que foi sendo aperfeiçoado no decorrer de mais de três décadas. Assim, o estudo da malha de acordos que "dialogam" entre si no âmbito do Estatuto e o exame da estrutura institucional onde tais situações são discutidas e equacionadas são atividades indispensáveis para uma abordagem técnica da proposta, conforme se verificará nos capítulos seguintes.

4.1 Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio

Embora a institucionalidade fronteiriça remonte a diplomas tão antigos como o Estatuto Jurídico da Fronteira (1933), já examinado neste trabalho, a disposição de integrar esse espaço, em lugar de simplesmente sublinhar a sua divisão, é relativamente recente na história das relações bilaterais: sua certidão de nascimento é o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, assinado na cidade de Rivera, em 12 de junho de 1975.

O Tratado de 1975 não tem a natureza de acordo fronteiriço, embora tenha sido celebrado numa localidade limítrofe, como que prenunciando os

avanços que traria para a região. Em seu texto, a fronteira ainda era vista, principalmente, como ponto de passagem (Art. XXI). Não obstante, o tratado já aludia à necessidade de "facilitação dos trâmites e formalidades para o ingresso nos seus territórios respectivos dos nacionais dos dois países".

Como acordo-quadro que é, o referido ato internacional é a matriz de todas as instituições, programas e acordos derivados subsequentes. É importante, sobretudo, como fundamento jurídico e, por extensão, filosófico das ações de estreitamento dos laços entre os dois países. Mais que um instrumento jurídico, representou um divisor de águas no relacionamento bilateral, pois marcou a decisão de ambos os Estados de tomarem as rédeas da integração, por meio da instauração de mecanismos permanentes de cooperação, entendimento e troca de informações sobre todos os assuntos de interesse comum, bilaterais e multilaterais (Art. I). Metaforicamente falando, o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio abriu a caixa de Pandora dos acordos bilaterais: do total de 192 atos celebrados desde o Tratado de Aliança, de 1851, até a presente data[89], dois terços (126) foram concluídos nos 33 anos subsequentes ao Tratado de 1975.

É bem verdade que já existiam ações isoladas de integração, décadas antes, notadamente nas áreas de infraestrutura, comunicação e saúde; não eram, porém, acordos específicos para a fronteira, senão ajustes de alcance nacional com efeitos mais intensos na fronteira, como por exemplo o Convênio sobre o Combate à Febre Aftosa, de 1966. No entanto, é com o Tratado de 1975 que a integração fronteiriça deixa de ser reativa para ser pró-ativa. A partir dele, os acordos antes episódicos converteram-se em engrenagens de um projeto mais amplo de aliança bilateral e regional.

O próprio Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio deu início à tarefa de construção dessa arquitetura institucional. Primeiramente, por ter estipulado a criação da Comissão Geral de Coordenação, que até hoje é a instância mais alta de diálogo entre os dois países. Além disso, consignou a decisão dos dois países de concluir um Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica, firmado na mesma data.

[89] Listagem atualizada até 26 de janeiro de 2009, com base no *site* da Divisão de Atos Internacionais (DAI): http://www2.mre.gov.br/dai/biuru.htm .

4.2 Comissão Geral de Coordenação

A Comissão Geral de Coordenação (CGC) é a instância máxima de revisão e exame dos temas bilaterais entre o Brasil e o Uruguai. Instituída pelo Artigo III do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, tem a finalidade de fortalecer a cooperação entre os dois países, analisar os assuntos de interesse comum e propor aos respectivos Governos as medidas que julgar pertinentes. A Comissão é presidida pelos Ministros das Relações Exteriores e estrutura-se em duas seções nacionais, bem como nos respectivos grupos de trabalho.

Apesar de ter sido formalmente criada com o Tratado de 1975, somente uma década depois veio a ser efetivamente instalada, por meio de notas reversais, em 14 de agosto de 1985. A CGC teve a sua primeira reunião em março de 1986, e a segunda em 1993. A III Reunião, realizada em outubro de 1996, em Rivera, aprovou a criação de um grupo de trabalho para elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Conjunto de Santana do Livramento-Rivera. A tarefa foi concluída e constitui importante referência para projetos de integração urbana nas cidades gêmeas[90].

No encontro Lula-Vázquez de 1º de abril de 2005, os Presidentes decidiram reativar a Comissão. Em cumprimento à instrução dos Presidentes, contida no comunicado conjunto, os Chanceleres reuniram-se no âmbito da CGC, em 29 de julho do mesmo ano. Foi nesta reunião que intercambiaram notas reversais referentes à fixação do limite lateral marítimo entre os dois países, conforme sugestão da LIII Conferência da Comissão de Limites e Caracterização da Fronteira Brasil-Uruguai (2004).

4.3 Mecanismos de Consulta e Concertação Política

No mesmo encontro bilateral de abril de 2005, os Presidentes resolveram constituir um Mecanismo de Consulta e Concertação Política, no nível de

[90] Apenas 25% do esgoto das cidades de Rivera e Santana do Livramento é tratado. Já no extremo oeste da fronteira, o Município de Barra do Quaraí desenvolveu um projeto sanitário que prevê a sua compatibilização com o sistema OSE de Bella Unión. Da mesma forma, existe o projeto Aceguá – Aceguá, de descontaminação sanitária do rio Jaguarão, elaborado pela OSE (*Obras Sanitarias del Estado*) uruguaia, com a participação da CORSAN. Em março de 2007, em visita à fronteira, na companhia do Embaixador do Brasil e do Cônsul-Geral em Montevidéu, o Vice-Presidente do BNDES acenou positivamente com a possibilidade de financiamento do Banco para aquelas obras de saneamento.

Vice-Ministros das Relações Exteriores, dedicado à análise conjunta de temas da agenda bilateral e multilateral de interesse comum.

Na sequência, reuniu-se a CGC, em julho de 2005, e, nesta oportunidade, os Chanceleres resolveram convocar, para 9 de agosto seguinte, a Primeira Reunião do Mecanismo de Consulta e Concertação Política, no nível de Vice-Ministros das Relações Exteriores.

A mais recente reunião do Mecanismo ocorreu em 14 de julho de 2008, em Brasília. Na oportunidade, foi suscitada pelo Vice-Chanceler uruguaio, Pedro Vaz, a preocupação com a "coerência institucional" das distintas iniciativas na área de fronteira. O lado brasileiro concordou com a ponderação e aventou a possibilidade de que, na próxima Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, se proceda à investigação dos meios necessários para assegurar coerência institucional aos diferentes esforços de integração fronteiriça.

O Mecanismo de Consulta e Concertação Política reflete o estado-da-arte do relacionamento bilateral, inclusive no tocante à harmonização de posturas no quadro regional. Coexiste, portanto, e no mesmo nível vice-ministerial, com a Reunião de Alto Nível, com a diferença de que aquele mecanismo não se restringe aos temas de fronteira, embora certamente os inclua em sua pauta.

4.4 Comissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças

Dez anos após a celebração do Tratado de 1975, foi estabelecida, no âmbito da CGC, a Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, mediante acordo, por troca de notas, assinado e ratificado em agosto de 1985. A Subcomissão reuniu-se, pela primeira vez, em outubro de 1985, com a incumbência de analisar as possibilidades de cooperação em integração física, complementação econômica e desenvolvimento social.

A II Reunião da Subcomissão teve lugar em Montevidéu, em junho de 1986. Seguindo o princípio da alternância, voltou a reunir-se em Brasília, em dezembro de 1989. Nesta III Reunião foi aprovada a proposta de instalação de Comitês de Fronteira em três pares de cidades lindeiras: Chuy/Santa Vitória do Palmar[91], Rio Branco/Jaguarão e Rivera/Santana do

[91] O Chuí, emancipado apenas em 1995, era então distrito de Santa Vitória do Palmar.

Livramento. Os Comitês aspiravam a proporcionar "soluções rápidas e pragmáticas para os problemas de caráter operativo" que surgissem na região[92], com destaque para o aproveitamento conjunto dos serviços de saúde.

A IV Reunião da SCDZF ocorreu em Montevidéu, em maio de 1991. Em setembro do mesmo ano, foi subscrito acordo por troca de notas para convertê-la em Comissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças (CZDF), com suas Subcomissões Sanitária, de Relações Culturais e de Expansão Comercial. Apenas em novembro de 1993 se realizaria a V Reunião, em Brasília, oportunidade em que foi discutida a contaminação do rio Quaraí. Na VI Reunião da CDZF, que teve lugar em Pelotas, em 16 de setembro de 1994, a agenda foi dominada por temas ambientais, em particular no tocante ao Programa de Monitoramento Atmosférico para Candiota, cujos resultados ainda estavam por ser conhecidos. Na oportunidade, o funcionamento dos Comitês de Fronteira foi avaliado como sendo de "efetiva utilidade".

Na VII Reunião da CDZF, em dezembro de 1996, foi concluído o Ajuste Complementar ao Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira[93], que versa quase que integralmente sobre o aproveitamento econômico e gestão ambiental dos cursos de água da fronteira.

O principal avanço do Ajuste, efetivamente assinado em 6 de maio de 1997, em Rivera, foi consignado no respectivo Artigo II, que simplificou substancialmente a adoção de acordos em matéria de regulamentação do tráfego e do serviço policial e aduaneiro das estradas, caminhos e pontes da fronteira, ao permitir que fossem celebrados por meio de troca de notas entre os Ministérios das Relações Exteriores.

Outro elemento de grande importância do Ajuste Complementar de 1997 foi ter ensaiado, em seu Artigo VIII, inciso 2, uma consolidação de temas de interesse da região, como um embrião de Estatuto da Fronteira:

---

[92] Parágrafo 2º da Nota nº 60/DAM I, de 14.12.1989, dirigida ao Chefe da Delegação uruguaia à III Reunião da Subcomissão. A criação dos Comitês de Fronteira deu-se, portanto, por iniciativa brasileira.

[93] No Uruguai, converteu-se na Lei nº 17.094, de 16 de maio de 1999.

"A cooperação transfronteiriça versará sobre matérias relativas ao desenvolvimento regional, urbano e rural, à melhoria das infraestruturas e dos serviços públicos, tais como saneamento, fornecimento de água potável e de energia elétrica, comunicações postais e telefônicas, serviços de saúde pública, ajuda mútua em caso de incêndio e de outros sinistros; à proteção do meio ambiente, à segurança pública, especialmente no que se refere ao intercâmbio de informações; à assistência policial e judicial; à circulação de pessoas e mercadorias; ao transporte interurbano por meio de ônibus e táxis; à residência e ao trabalho dentro das zonas fronteiriças; à educação, em especial o ensino dos dois idiomas; à cultura e ao esporte. A cooperação fronteiriça poderá estender-se a outras áreas de interesse recíproco, definidas de comum acordo pelas partes."

A VIII e última reunião da CDZF ocorreu em Porto Alegre, em abril de 1997. Concentrou-se nas questões de imigração, aduana, transporte urbano e na proposta internacionalização do aeroporto de Rivera. As explicações para o esvaziamento da Comissão assemelham-se às atribuídas para o desgaste, aliás concomitante, dos Comitês de Fronteira: "falta de receptividade no poder central" (AVEIRO, 2006, p. 106) e "defasagem entre o tempo da demanda social e o tempo da resposta governamental" (FERNANDES, 2003, p. 186). A lacuna deixada pela inatividade da CZDF só viria a ser suprida em abril de 2002, com o advento da Nova Agenda.

4.5 Comitês de Fronteira

Os Comitês de Fronteira (CFs) não nasceram na fronteira brasileiro-uruguaia, embora nela tenham encontrado um local privilegiado para a sua atuação. O primeiro desses foros descentralizados foi criado em 1978, entre Foz do Iguaçu e Ciudad Presidente Stroessner (agora Ciudad del Este), em função de uma circunstância empírica, a saber, a necessidade de coordenação do tráfego fronteiriço. Os Comitês operaram uma articulação original entre poder e cidadania, ao contemplar o municipal e o estadual, da base para o topo (FERNANDES, 2003, p. 10), alavancando assim o diálogo entre governo e sociedade na zona de fronteira.

Na fronteira brasileiro-uruguaia, os três primeiros Comitês de Fronteira foram estabelecidos em Chuy-Chuí, Rivera-Santana do Livramento[94] e Rio Branco-Jaguarão, por troca de notas reversais, em 14 dezembro de 1989, ao término da III Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas de Fronteira, realizada em Brasília. O anexo às notas reversais era o próprio regulamento do CF.

O Comitê pioneiro, de Rio Branco-Jaguarão, foi instalado em 19 de fevereiro de 1990, como resultado da Declaração de Jaguarão, assinada *in loco* pelos Presidentes José Sarney e Julio María Sanguinetti. A ata de instalação daquele CF estipulava o prazo de 60 dias para que este celebrasse a sua primeira reunião.

O êxito inicial dos Comitês criados em 1989 motivou o Itamaraty a propor ao Palácio Santos[95] outra troca de notas, já nos mandatos Collor-Lacalle, feita em Artigas, em 11 de março de 1991, com o que foi instaurado o quarto Comitê de Fronteiras, Artigas-Quaraí. Finalmente, em Punta del Este, em 6 de dezembro de 1995, ou seja, seis anos depois da primeira troca de notas sobre o assunto, foram estabelecidos os dois últimos Comitês de Fronteira, em Bella Unión-Barra do Quaraí e em Aceguá-Aceguá[96]. À exceção destes dois Comitês, todos os demais foram instituídos por iniciativa brasileira. A criação dos CFs de Aceguá-Aceguá e de Bella Unión-Barra do Quaraí acompanhou o processo de emancipação destes núcleos urbanos, dado que Barra do Quaraí foi emancipada em 1995, e Bella Unión virou município em 1996.

O funcionamento dos Comitês de Fronteira segue os ditames do respectivo regulamento, aprovado como anexo à nota verbal de 14 de dezembro de 1989, que instituiu os três primeiros Comitês. Segundo reza o regulamento, trata-se de um foro bilateral para o exame de temas de interesse comum da região fronteiriça, sob a jurisdição das Repartições consulares do

---

[94] Existem instâncias de diálogo que funcionam paralelamente aos Comitês de Fronteira, sem serem reconhecidas oficialmente. Tal é o caso do Conselho Legislativo Internacional, corpo legislativo de caráter deliberativo e consultivo, criado em agosto de 1991 pela Junta Departamental de Rivera e pela Câmara de Vereadores de Livramento, que fez gestões junto à Embaixada do Brasil em Montevidéu, em maio de 2004, no caso da disparidade de preços entre as "carteirinhas de fronteiriço". Na mesma conurbação, a Câmara Binacional de Comércio congrega os empresários das duas cidades, na defesa de seus interesses.

[95] Sede do Ministério das Relações Exteriores da República Oriental do Uruguai.

[96] O CF Aceguá-Aceguá foi efetivamente instalado em 4 de abril de 1997, sob a presidência dos titulares das Repartições consulares em Melo e em Bagé.

Brasil e do Uruguai, respectivamente, nas cidades limítrofes em que for constituído (Art. I).

O foro, subordinado às Chancelarias de cada país (Art. II), nasceu como ente de apoio à Comissão de Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças. Reúne-se quando convocado, alternadamente, nas cidades fronteiriças de ambos os países, sob a presidência da autoridade consular brasileira ou uruguaia a cargo da Repartição consular ali sediada (Art. III). Os presidentes são os responsáveis pela elaboração da agenda das reuniões do Comitê (Art. V), integrado pelos delegados e representantes de órgãos oficiais naquela área de jurisdição (Art. IV), bem como por agentes econômico-comerciais, sociais e culturais das respectivas comunidades fronteiriças, ou por quaisquer outras personalidades que possam contribuir para o melhor conhecimento dos temas agendados (Art. IV, § único). Os trabalhos do Comitê têm por objetivo tomar iniciativas, coordenar ações e "propor soluções para problemas operativos da região, facilitando a adoção de medidas concretas que agilizem e promovam a circulação de pessoas, mercadorias e veículos". As decisões do Comitê são adotadas por consenso de seus presidentes e encaminhadas às respectivas Chancelarias.

Enquanto os últimos Comitês de Fronteira eram criados, em 1995, os mais antigos, de 1989, começavam a dar sinais de estagnação. Estatisticamente, as reuniões foram ficando mais espaçadas, depois de um forte impulso inicial. Os CFs tiveram suas últimas reuniões no lapso compreendido entre dezembro de 1994 e novembro de 1998. Depois, hibernaram e só vieram a retomar seus trabalhos em 2004, embalados pelo entusiasmo com a assinatura do Acordo Fronteiriço e no interesse de subsidiar o funcionamento da recém-criada Comissão Binacional Assessora de Saúde. Assim, o CF Jaguarão-Rio Branco convocou uma sessão extraordinária em 20 de maio de 2004, para discutir a aplicação do Acordo de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira, que entrara em vigor no mês anterior. Na mesma data, ocorreu a XIII reunião do CF Chuí-Chuy, na qual se fez um diagnóstico da rede de saúde da zona. O CF de Jaguarão-Rio Branco voltou a reunir-se em setembro de 2005 e, novamente, em maio de 2006, através de seu grupo de saúde, para coordenar ações contra um surto de hepatite tipo A naquelas redondezas.

Em teoria, portanto, os Comitês de Fronteira continuam em funcionamento, embora não sejam ativados desde 2006. Nos últimos anos, a agenda dos CFs foi perdendo seu caráter sistêmico; passaram a prevalecer

as situações *ad hoc*, como a adoção de medidas de combate a epidemias ou a avaliação de novos acordos. Ademais, as recomendações emanadas das últimas reuniões dos Comitês às vezes não eram canalizadas para a Nova Agenda, mas transmitidas diretamente a Brasília ou a Montevidéu, como subsídios para as reuniões dos Ministérios temáticos a cargo dos assuntos tratados, a exemplo das Pastas da Saúde e dos Transportes.

Não obstante o caráter cada vez mais irregular do trabalho dos Comitês de Fronteira, as atas das Reuniões da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço registram, de modo consistente, seu papel construtivo, ainda que façam constar, como ressalva, a necessidade de maior coordenação com os Grupos de Trabalho deste mecanismo. Esse reconhecimento transparece na ata da I Reunião da Nova Agenda, que menciona o Comitê de Fronteira como "instância relevante". Outrossim, a ideia de reativar os CFs consta das atas da III e IV Reuniões de Alto Nível. Os Comitês de Fronteira são também lembrados de forma positiva pelas comunidades fronteiriças e por autoridades daquelas localidades, em virtude de terem sido inovadores, em seu tempo, pela perspectiva localista, de incorporação da comunidade fronteiriça ao debate, e pela maior horizontalidade no processo de tomada de decisões.

O calcanhar-de-aquiles dos Comitês de Fronteira consistia em que seus trabalhos, presididos alternadamente pelos Cônsules dos dois países, assumiam a forma de meras recomendações às respectivas Chancelarias, que então repassavam as reivindicações aos diversos órgãos temáticos da Administração Federal, dos quais se aguardava o *feedback*. Esse processo, difuso e burocrático, acabou por gerar um passivo de problemas não resolvidos que afetaram a credibilidade daquela instância. Com efeito, ainda em 1995, ACHARD (p. 125) fez um quadro da capacidade dos CFs de resolver problemas fronteiriços, tendo apurado que, até 1994, dos 41 itens tratados, apenas 7 encontraram soluções. Constatou, igualmente, que os obstáculos para o encaminhamento das questões eram principalmente de ordem jurídica; em segundo lugar, vinham as limitações orçamentárias (*id.*, p. 126).

Cabe salientar que cada Comitê de Fronteira tinha seu próprio perfil temático, variável de acordo com as preocupações em cada jurisdição. Em função de suas necessidades específicas, cada CF cuidava de suas próprias recomendações de projetos, embora permanecessem, como denominadores comuns a todos os Comitês, a objetividade das ações e a expectativa de

retorno em curto prazo. Assim, no CF de Aceguá-Aceguá foi gestada a proposta de criação de um corpo de bombeiros voluntários para as duas comunidades. Diversamente, o CF Chuy-Chuí preferiu concentrar-se nas áreas de saúde e saneamento, com resultados tais como: a doação, pelo Governo brasileiro, de equipamentos para o hospital do lado uruguaio; estudos para viabilizar a contratação binacional de profissionais médicos; a elaboração de plano diretor urbano para o Chuy-Chuí, sob a orientação da Prefeitura de Santa Vitória e da Intendência de Rocha.

Urgia extrair lições do funcionamento moroso dos Comitês de Fronteira para aplicá-las numa fórmula pragmática, preservando, na medida do possível, a operacionalidade dos CFs como "antenas" da fronteira. A resposta a esse impasse veio com a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Em abril de 2002, o novo mecanismo herdou o passivo de temas não resolvidos pelos Comitês, mas recebeu também, como legado, uma série de propostas criativas para equacionar os problemas da fronteira.

4.6 Grupo Permanente de Cooperação Consular

Tal como sucedeu com os Comitês de Fronteira, também o Grupo Permanente de Cooperação Consular (GPCC) resultou de iniciativa brasileira. Por nota de 16 de setembro de 1991, o Governo brasileiro propôs a constituição do GPCC, no âmbito da Comissão Geral de Coordenação, ao qual incumbiria tarefa de analisar e solucionar problemas, sob enfoque técnico, no interesse de complementar e coordenar a atividade dos Comitês de Fronteira.

O GPCC é presidido pelos titulares dos setores competentes dos respectivos Ministérios das Relações Exteriores e integrado pelas autoridades nacionais designadas para participar das reuniões, em função dos temas discutidos. Idealmente, reunir-se-ia duas vezes ao ano, no Brasil e no Uruguai, alternadamente, ou até mesmo com maior frequência, se os Governos assim desejassem.

O referido Grupo foi instalado formalmente pelos Presidentes das Seções brasileira e uruguaia da Comissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, reunida em Montevidéu, de 9 a 13 de março de 1992. A ata da primeira reunião registra que os delegados decidiram examinar inicialmente os temas considerados comuns a todos os quatro Comitês de Fronteira então operantes. O GPCC emitia recomendações aos Cônsules e aos Comitês de

Fronteira, relativas à realização de estudos, gestões e reuniões. Com a dispersão gradual dos Comitês, também sua entidade coordenadora, o GPCC, perdeu relevo.

As agendas das reuniões do GPCC e dos Comitês de Fronteira denotam a persistência dos problemas da fronteira. Por exemplo, um dos temas tratados na primeira reunião do GPCC foi o do transporte de passageiros entre as localidades de Jaguarão, Rio Branco e balneário da Lagoa Mirim, do lado uruguaio (tema este que continua em pleno debate no ano de 2009!). Da mesma forma, a Ata da I Reunião do Comitê de Fronteira Chuí-Chuy recomendou a realização de estudos para a contratação binacional de profissionais médicos, situação esta somente resolvida em fins de 2008, com a assinatura do Ajuste Complementar para o Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira.

4.7 Comissão da Lagoa Mirim

A Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), composta por uma Seção Brasileira (SB) e por uma Delegação Uruguaia (DU), foi criada em 26 de abril de 1963, quando ambos os Governos celebraram o Acordo para a Criação de uma Comissão Mista para o Aproveitamento da Lagoa Mirim.

Com a assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, em 1975, foi necessário inserir os trabalhos da Comissão da Lagoa Mirim naquele quadro institucional permanente, bem como dotá-la de mecanismos mais práticos e flexíveis. Essa adaptação foi feita por meio do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Lagoa Mirim[97], celebrado em Brasília, em 7 de julho de 1977. Este tratado reestruturou a CLM, que ganhou, em Anexo, o respectivo Estatuto.

A Comissão é o organismo binacional responsável pela execução do Tratado da Bacia da Lagoa Mirim. A CLM tem duas sedes: uma em Porto Alegre e outra em Treinta y Trés. O Decreto nº 4.258, de 4 de junho de 2002, aprovou o Regimento Interno da Seção Brasileira (SB/CLM), que

[97] Promulgado, no Brasil, pelo Decreto nº 81.351, de 17 de fevereiro de 1978.

ficou diretamente vinculada ao Ministério da Integração Nacional. A esta Pasta incumbe prestar apoio administrativo, técnico e financeiro à SB/CLM, que conta com um representante permanente do Ministério das Relações Exteriores. O referido Decreto definiu, como Sede Executiva da Seção Brasileira, a Agência da Lagoa Mirim[98] (ALM), da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Segundo o Regimento Interno da Seção Brasileira da CLM, o Presidente da SB/CLM é nomeado pelo Presidente da República, com base em indicação conjunta dos Ministros das Relações Exteriores e da Integração Nacional. Os relatórios anuais da SB/CLM são elevados a ambos os Ministérios, para subsidiar suas ações.

Em linha com o espírito do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, de 1975, o Tratado da Lagoa Mirim, ao reformular a CLM, em 1977, outorgou à Comissão amplas atribuições, que podem ser sintetizadas no binômio do desenvolvimento integrado e sustentável da microrregião da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim. As ações da CLM – consubstanciadas em estudos, projetos de obras, seminários etc. – estão voltadas para o desenvolvimento da indústria e da infraestrutura, bem como para a gestão dos recursos naturais (minerais, animais, vegetais e hídricos) da região; e alimenta propósitos tão ambiciosos quanto "a elevação do nível social e econômico dos habitantes da bacia".

Desde a sua criação, a CLM reuniu-se 112 vezes. Na última sessão, realizada em 4 e 5 de agosto de 2008, a delegação brasileira foi chefiada pelo Diretor de Programas da Região Sul e Sudeste, do Ministério da Integração Nacional. Participaram da solenidade de abertura o Ministro dos Transportes e Obras Públicas e o Vice-Chanceler do Uruguai; do lado brasileiro, o Subsecretário-Geral da América do Sul, do Itamaraty, acompanhado pelo Embaixador do Brasil. O alto nível hierárquico da reunião realizada no Palácio Santos atesta a importância dos temas tratados e a vitalidade da CLM, 45 anos após a sua criação. Na ocasião, foram abordados temas como o empreendimento da Hidrovia Lagoa Mirim[99], a reativação de

[98] Por meio do Decreto n° 1.148, de 26 de maio de 1994, a ALM assumiu o acervo técnico, científico e patrimonial, bem como as funções anteriormente adstritas ao Departamento da Lagoa Mirim, da Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL), extinta em 1990. Encontra-se sob estudo a eventual desvinculação da agência em relação à UFPEL e a sua transformação em pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Com esse novo status, a ALM teria mais flexibilidade para realizar contratações e poderia celebrar convênios com os Ministérios da Integração Nacional e da Educação, além de dispor de maior facilidade jurídica para receber recursos de diversas fontes.

trechos de ferrovias, a restauração e construção de pontes, projetos e represas em *Paso Centurión* e *Talavera*, o saneamento em Aceguá[100] e em Jaguarão, o combate a espécies exóticas invasoras em águas interiores (mexilhão dourado), a definição de uma normativa comum para a pesca etc.

As ações da CLM são corroboradas por projetos de cooperação técnica bilateral, que, no Brasil, estão a cargo da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores. Em novembro de 2006, foram assinados vários acordos dessa natureza, com impacto sobre o ecossistema da Lagoa Mirim: produção colaborativa de informações ambientais para a conservação da biodiversidade; produção de material didático para esse fim; projeto de redução do impacto ambiental dos sistemas de produção de terras baixas na bacia.

4.8 Comissão do Rio Quaraí

Em 13 de março de 1991, na cidade de Artigas, foi assinado o Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí, com o propósito de "melhorar as condições de vida das populações fronteiriças, bem como de promover o aproveitamento dos recursos das áreas limítrofes de acordo com critérios equitativos".

À semelhança do tratado assinado quase trinta anos antes para a Lagoa Mirim, foi criada uma Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CRQ), sediada nas Chancelarias dos respectivos países. O Estatuto da CRQ foi aprovado em 10 de setembro

[99] O protocolo de navegação da hidrovia deverá ser assinado por ocasião da comemoração do centenário do "Tratado Relativo às Fronteiras na Lagoa Mirim e o Rio Jaguarão e o Comércio e a Navegação nessas Paragens", de 30 de outubro de 1909.

[100] A 112ª Sessão da CLM constituiu um grupo de trabalho para examinar as possibilidades de financiamento para projeto-piloto de saneamento conjunto Aceguá-Aceguá. O Itamaraty apóia o interesse do Ministério da Integração Nacional (MI), em submeter o projeto ao FOCEM. No entanto, o Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (MPOG) inclina-se pela legitimidade preferencial do Ministério das Cidades para as ações de saneamento urbano. Enquanto se resolve a questão da competência material no Brasil, estão sendo consultados eventuais entes financiadores da reformulação do projeto, a fim de adaptá-lo às normas do FOCEM. Entre estes, destacam-se a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

de 1993, por troca de notas. Tal como a CLM, que a inspirou, a CRQ dispõe de duas Seções, a Brasileira e a Uruguaia.

A CRQ cuida de ampla gama de temas: gestão integrada das nascentes; monitoramento da contaminação de águas; projetos de construção de diques; evolução da biodiversidade; criação de áreas protegidas; educação para o uso e conservação das águas subterrâneas; recuperação e limpeza das margens dos rios; contatos com o projeto Sistema Aquífero Guarani; controle da extração de areia dos leitos fluviais; ações de combate e prevenção dos efeitos das secas etc. O principal problema de sua agenda, atualmente, são as inúmeras pequenas represas para uso da água para fins de irrigação ou criação de gado, que dificultam o planejamento no uso dos recursos hídricos da região.

Apesar dessa extensa pauta, a CRQ não se reúne desde 2006. Nem mesmo o novo Presidente da SB/CRQ chegou a ser nomeado pelo Ministério da Integração Nacional. Em parte, a inatividade da CRQ decorre da dificuldade operacional da ALM em acumular as secretarias executivas das duas Comissões e de acompanhar à distância os assuntos da Bacia do Rio Quaraí. Por isso vem sendo avaliada a conveniência de constituir uma secretaria executiva específica para a CRQ, talvez mediante o envolvimento da UNIPAMPA.

Durante os trabalhos preparatórios à V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, desenvolvidos em junho e julho de 2007, a Chancelaria uruguaia entregou à contraparte brasileira, em caráter informal, um estudo que continha, *inter alia*, proposta de reformulação institucional da CLM e da CRQ. O estudo sugeria a constituição de uma só "Comissão de Águas", que viesse a abranger toda a rede fluvial fronteiriça. Essa "Comissão Mista de Desenvolvimento da Fronteira Comum" seria presidida pelas Chancelarias e nestas sediada; contaria com um secretário técnico de cada lado, com vistas a conformar uma estrutura administrativa binacional mínima. O tema continua em pauta (*vide* capítulo 4.11.4) e deverá ser retomado por ocasião da VI Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, a ser convocada no primeiro semestre de 2009, em Porto Alegre.

4.9 Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites

As Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites, órgãos integrantes do Ministério das Relações Exteriores, têm por competência executar, juntamente com os delegados das Comissões estrangeiras correspondentes,

os trabalhos de demarcação e de caracterização dos limites internacionais do Brasil e de cuidar da inspeção, manutenção e densificação dos marcos de fronteira.

O Regimento Interno (RISE) da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), atualizado em 2008, subordina essas duas Comissões à Divisão de Fronteiras do MRE, unidade que orienta e supervisiona seus trabalhos e propõe as reuniões bilaterais pertinentes. A Segunda Comissão Demarcadora de Limites (SCDL), sediada no Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro, é encarregada das atividades nas fronteiras do Brasil com a Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai[101].

No período de 6 a 10 de outubro de 2008, foi celebrada, em Montevidéu, a 56ª Conferência da Comissão Mista de Inspeção dos Marcos da Fronteira Brasil-Uruguai. A delegação brasileira foi comandada pelo diplomata que chefia a Coordenação-Geral das Comissões Demarcadoras de Limites (CGDL) e integrada por funcionários da SCDL. Na oportunidade, foi definido o plano de trabalho para 2009, relativo a atividades de inspeção na região da Coxilha de Santana, e prosseguiram os estudos para o estabelecimento dos pontos de inflexão na parte superior da Lagoa Mirim. A próxima Conferência terá lugar no Rio de Janeiro, no segundo semestre de 2009.

4.10 Reuniões de Coordenação Consular

As Reuniões de Coordenação Consular são sessões de consultas mútuas entre as Repartições consulares brasileiras no Uruguai, relativas aos temas que lhes são adstritos. As reuniões são convocadas e presididas pelo Cônsul-Geral em Montevidéu, em base aproximadamente trimestral, e normalmente têm lugar nas instalações do Instituto Cultural Uruguaio-Brasileiro (ICUB). Comparecem às reuniões funcionários do Consulado-Geral, os titulares dos Consulados e Vice-Consulados, o Diretor do ICUB e o Cônsul Honorário em Montevidéu, além de um representante da Embaixada e de um ou mais convidados, selecionados em função dos temas discutidos em cada encontro.

[101] À Primeira Comissão Demarcadora de Limites (PCDL), com sede em Belém, estão afetas as fronteiras com o Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Departamento da Guiana (Guiana Francesa).

Na gestão do atual Cônsul-Geral, realizaram-se sete reuniões de coordenação, compreendidas entre setembro de 2006 e fevereiro de 2009. Nas últimas três, os convidados especiais foram a Subdiretora da Direção Nacional de Migração (5ª Reunião), a Diretora-Geral do Patronato Nacional de Encarcerados e Libertos (6ª) e a Diretora Nacional de Coordenação Territorial do Ministério do MIDES (7ª).

Embora tais reuniões sejam da alçada da rede consular brasileira no Uruguai, vários temas que constam da respectiva agenda se conjugam necessariamente com as ações da Embaixada na área de integração fronteiriça, como evidenciam as cerca de vinte viagens conjuntas do Embaixador e do Cônsul-Geral à zona de fronteira. Através dessas reuniões são canalizadas as demandas locais apresentadas aos Consulados em Rivera e no Chuí e aos Vice-Consulados em Rio Branco e em Artigas. As Reuniões de Coordenação Consular permitem comparar situações, coordenar gestões e intercambiar lições aplicáveis a situações análogas experimentadas pelas Repartições consulares, propiciando uma visão integrada e periodicamente atualizada do que ocorre nos vários pontos da fronteira.

Nesses encontros, com duração máxima de dois dias, é comumente acordado, *ad referendum* da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE)[102], o calendário dos "consulados itinerantes", que são missões de assistência e orientação consular a nacionais brasileiros em condições socioeconômicas precárias, residentes em localidades menos acessíveis, inclusive as da fronteira norte do país. Nessas missões, as demandas da comunidade consistem, principalmente, na realização de registros civis, de matrículas consulares e na prestação de esclarecimentos sobre o sistema previdenciário. Durante os consulados itinerantes são também esclarecidas muitas dúvidas a respeito dos requisitos para a obtenção de residência ao amparo dos Acordos de Residência Mercosul e Fronteiriço.

A agenda consular contempla, ademais, a promoção de atividades de educação na fronteira, como o ensino do Português, e culturais, como a exposição itinerante *Pinceles Fronterizos*, que percorreu, em 2007, distintos pontos da fronteira, em cada um dos quais ia incorporando obras de artistas locais, para finalmente terminar no *Cabildo* de Montevidéu, em evento auspiciado pela Embaixada.

[102] A Secretaria de Estado das Relações Exteriores é a sede do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília.

Nas reuniões consulares, uma das atividades desenvolvidas, com repercussão direta na integração fronteiriça, é o exame da implementação dos Acordos de Residência Fronteiriço e Mercosul. Os participantes conferem as estatísticas de emissão de documentos e vistos ao amparo daqueles acordos, avaliam a eficácia de suas disposições e adotam as providências cabíveis, com vistas à superação dos óbices constatados. Quando estas dificuldades práticas são originadas no Brasil, as medidas ensejam telegramas à SERE, com pedidos de gestões junto aos entes dos quais emanam as decisões; quando os empecilhos burocráticos são verificados no Uruguai, o próprio Cônsul-Geral procura equacioná-las, mediante visitas àquelas autoridades.

Exemplo de dificuldades que suscitam gestões é a questão da incorporação, aos seguros de veículos brasileiros, do seguro obrigatório de responsabilidade civil do proprietário e/ou condutor de automóvel de passeio em viagem no Mercosul (a chamada "carta verde"). As seguradoras de veículos uruguaias incluem automaticamente nas suas apólices a cobertura do seguro em outros países do Mercosul. No Brasil, a "carta verde" deve ser adquirida em separado, exigência da qual muitos brasileiros só tomam conhecimento ao tentarem entrar em território uruguaio. Algumas prefeituras fronteiriças brasileiras queixaram-se da exigência da carta verde para a admissão, no Uruguai, de ambulâncias procedentes do Brasil, em missões de socorro.

Em atendimento a sugestão feita pelo Consulado-Geral, amadurecida nas Reuniões de Coordenação Consular, a SERE consultou, em Brasília, autoridades reguladoras dos serviços de seguros no Brasil, com vistas à possível inclusão automática do seguro Mercosul nas apólices de veículos, e não na modalidade de "expansão" de cobertura. A medida evitaria que os turistas que viajam de carro para o Uruguai fossem penalizados ao cruzarem a fronteira, pelo fato de esse adicional não ser oferecido automaticamente nas apólices das seguradoras brasileiras.

Em resposta às gestões realizadas, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) esclareceu que a obrigatoriedade de embutir a "carta verde" no seguro obrigatório (DPVAT), acarretaria a imposição de um custo adicional para todos os proprietários de veículos, incluindo a maioria de condutores que circula apenas em território nacional, o que suscitaria a possibilidade de questionamento judicial. A par das ponderações quanto à viabilidade jurídica da medida, alinham-se considerações de ordem econômica, apontadas pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG), Caixa Seguros, BB Seguros e Sul América

Seguros. Uma das soluções provisórias encontradas é a oferta de descontos, pelas seguradoras brasileiras, a moradores de cidades próximas à fronteira.

Inconformadas com a situação, as comunidades fronteiriças reivindicam tratamento diferenciado e consideram injusto pagar um alto preço pelo seguro internacional para que possam trafegar literalmente "do outro lado da rua", como acontece nas cidades geminadas. A atual regulamentação brasileira da "carta verde", ao que parece, precisaria ser alterada de forma a contemplar outras formas de contratação do seguro, mais condizentes com a realidade da fronteira.

À luz dessa situação, em 28 de novembro de 2008, o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, propôs ao Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda (MF), Nelson Machado, a constituição de um Grupo de Trabalho a ser integrado pelo Itamaraty, pelo MF e pela SUSEP, com o intuito de estudar a matéria e propor soluções, inclusive no tocante à eventual criação de um seguro internacional específico para as localidades fronteiriças. O caso da "carta verde" ilustra bem o trajeto percorrido pelos reclamos da cidadania fronteiriça através dos canais consulares brasileiros, do extremo norte para a capital do Uruguai, e dali para Brasília.

Ilustração 9 - Reunião de Coordenação Consular



FONTE: Autor.

Nas Reuniões de Coordenação Consular de 2008 surgiu a ideia, logo concretizada, de um exercício que representa um ensaio para a proposta de elaboração do Estatuto da Fronteira. Trata-se da mesa informal estabelecida para a leitura e revisão conjunta de todos os acordos, bilaterais ou não, vigentes sobre temas migratórios, mas com repercussão sobre a fronteira binacional. O grupo de trabalho informal reuniu-se no ICUB, em abril de 2008, com a participação de funcionários daquela Repartição, da Embaixada, da Direção Nacional de Migração e da Chancelaria uruguaia, e procedeu à atividade de leitura, cujo principal resultado foi a seleção dos acordos mais relevantes para a cidadania fronteiriça, examinados nos capítulos seguintes.

Ademais do monitoramento dos acordos vigentes, as reuniões consulares analisam o andamento das iniciativas sob negociação, a exemplo do ocorrido com o Ajuste Complementar sobre Acesso Recíproco a Serviços de Saúde na Fronteira, recentemente concluído. Avaliam, igualmente, o processo de colaboração com a Embaixada na elaboração de novos acordos de cooperação técnica com reflexos na fronteira, com destaque, mais recentemente, para o projeto, em fase de finalização, de ensino de português instrumental para funcionários do Governo uruguaio que interagem, no seu dia-a-dia, com turistas, passageiros, motoristas e detentos brasileiros.

O projeto nasceu da experiência-piloto, capitaneada pelo Consulado em Rivera, em coordenação com a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), de oferta de curso de português em língua estrangeira para policiais da *Dirección Nacional de Policía Caminera*, realizado em dezembro de 2006. Agora em versão ampliada, o treinamento de centenas de agentes rodoviários, inicialmente, e, em futuras etapas, de oficiais carcerários, de imigração, de turismo e aduaneiros, deverá beneficiar, em última análise, os próprios cidadãos brasileiros, que poderão ser mais bem compreendidos e atendidos em seus contatos com aqueles agentes. Por ser uma atividade continuada, deverá também contemplar aulas de espanhol instrumental, a começar pela Brigada Militar gaúcha. O projeto encontra-se em via de aprovação pelo lado uruguaio, na perspectiva de que possa ser assinado ainda no primeiro trimestre de 2009.

As Reuniões de Coordenação Consular têm a utilidade adicional de propiciar uma reflexão sobre a "institucionalidade fronteiriça", isto é, sobre a conveniência e oportunidade de desativar mecanismos inoperantes, retomar os que se encontram em estado latente, quando cabível, ou apoiar

o diálogo sobre a formulação de soluções inovadoras, em especial a elaboração do Estatuto da Fronteira. Na 7ª Reunião de Coordenação Consular, ocorrida em 16 e 17 de outubro de 2008, foi discutida a proposta pioneira de criação de um Conselho de Cidadãos[103] da Fronteira, à semelhança do Conselho instalado em Montevidéu, em 2007, que se reuniu seis vezes desde então, tendo sido a última vez em 24 de setembro de 2008.

O Consulado-Geral alia-se à Embaixada nas sondagens preliminares, junto ao Governo uruguaio, relativas ao Estatuto da Fronteira, mediante um trabalho permanente de articulação com os órgãos mais atuantes na temática, quais sejam: o MIDES, o Ministério do Interior, o INE e tantos outros. Com este Instituto, o Consulado planeja fazer um censo dos brasileiros no Uruguai, o que permitirá conhecer com maior precisão seu perfil neste país, notadamente na fronteira, onde se concentram[104]. Na visita do Diretor do Departamento da América do Sul – I (DAS-I) a Montevidéu, ocorrida em 3 de fevereiro de 2009, foi aceita a proposta uruguaia de realização de uma encontro bilateral de cônsules de fronteira, o que deverá enriquecer significativamente a dinâmica de tratamento do Estatuto da Fronteira, cujo acompanhamento é um item permanente na agenda das reuniões de coordenação consular.

Ao funcionarem como uma espécie de balanço trimestral das reivindicações da fronteira, as Reuniões de Coordenação Consular permitem identificar claramente as questões de caráter sistêmico e duradouro naquela faixa de território e segui-las de modo consistente, nos relativamente longos intervalos entre as Reuniões de Alto Nível e dos Grupos de Trabalho da Nova Agenda.

---

[103] O Conselho de Cidadãos, foro de caráter consultivo, busca estreitar os laços entre o Consulado-Geral e os brasileiros residentes em sua área de jurisdição, com o fito de aperfeiçoar o atendimento consular, assim como ampliar e aprimorar os serviços que lhes são prestados. O Conselho tem no Cônsul-Geral em Montevidéu a figura de seu Presidente; conta ainda com um Secretário-Executivo, representado pelo Cônsul-Geral Adjunto, além de oito a dezesseis Conselheiros, todos eles cidadãos brasileiros.

[104] Segundo o Relatório Nacional de Imigração do Governo uruguaio, o contingente brasileiro no Uruguai é o segundo em importância, depois dos argentinos, e o único que não se concentra em Montevidéu. Reciprocamente, dos 26.915 nacionais uruguaios registrados como residentes legais no Brasil até 28 de setembro de 2007, 55% estavam radicados no Rio Grande do Sul (telegrama n° 670, ostensivo, do Consulado-Geral do Brasil em Montevidéu, em 30.10.2007).

4.11 Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço

A Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasileiro-Uruguaia foi instituída em abril de 2002, com o propósito da "promoção do desenvolvimento integrado da faixa de fronteira comum". É a mais alta instituição dedicada especificamente ao tratamento dos assuntos de fronteira. Em relação à estrutura descentralizada dos Comitês de Fronteira, que emitiam meras recomendações, trouxe uma mudança qualitativa, ao atrair o debate para cidades maiores, em negociações coordenadas pelas Chancelarias dos dois países. Ao mesmo tempo, na Nova Agenda a dimensão federativa da diplomacia ganhou relevo, ao elevar o Rio Grande do Sul ao status de sede alterna do mecanismo.

O primeiro passo para a criação da Nova Agenda foi dado em fevereiro de 2002, quando o Palácio Santos enviou nota à Embaixada do Brasil em Montevidéu, por meio da qual apresentava o documento intitulado "Elementos para uma Política Conjunta em Matéria Fronteiriça". O texto fora elaborado no intuito de estabelecer uma base preliminar para as discussões bilaterais, com vistas a determinar uma "nova agenda" para o relacionamento fronteiriço.

O referido documento tinha três características principais. Primeiramente, consolidava a estrutura jurídico-institucional da cooperação fronteiriça bilateral, relacionando todas as instituições que a integravam. Em seguida, procurava identificar doze áreas temáticas às quais os dois Governos deveriam dedicar atenção prioritária – com ênfase para saúde, meio ambiente e infraestrutura – e propunha cursos de ação para a consecução de tais metas. Por fim, apresentava importantes conclusões de natureza jurídico-institucional, ao constatar que: "a estrutura orgânica resulta imprecisa nos objetivos de alguns de seus órgãos auxiliares; poderia existir uma superposição de competências; não havia sido convocado nenhum de seus órgãos nos últimos anos; as demandas das zonas fronteiriças estavam sendo, consequentemente, canalizadas por vias diversas e de forma inorgânica" (trad. pelo autor). O *paper* inovou com a menção expressa à proposta de uma "carteira fronteiriça" (item 2.9 do documento).

A Nova Agenda passou a tratar as questões fronteiriças sob nova perspectiva, ao antepor o microcosmo da cidadania aos projetos de maior envergadura na área de infraestrutura, por trazer, aquela, benefícios mais imediatos à vida do cidadão (AVEIRO, 2006, p. 111). O foro das discussões

foi transferido, alternadamente, para Montevidéu e para Porto Alegre, locais mais acessíveis aos Poderes Centrais de cada país. Previu-se a participação direta de autoridades técnicas, com poder de decisão sobre os assuntos em pauta. Os temas foram distribuídos entre quatro Grupos de Trabalho (GTs), encarregados de elevar seus projetos ao plenário da Reunião de Alto Nível dos Vice-Chanceleres do Brasil e do Uruguai.

Na reestruturação de 2002, os Comitês de Fronteira foram tecnicamente preservados como instâncias capazes de resolver problemas localmente e de encaminhar reivindicações para a Nova Agenda, quando estas envolvessem negociações no âmbito intergovernamental. Na prática, porém, os temas dos Comitês de Fronteira migraram gradualmente para os GTs da Nova Agenda, a seu turno subordinados à Reunião de Alto Nível dos Vice-Chanceleres.

Ilustração 10 - Reunião de Alto Nível da Nova Agenda



FONTE: Aquiles Milláns, jornal *La República*.

4.11.1 Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda

4.11.1.1 I Reunião de Alto Nível

A I Reunião de Alto Nível da Nova Agenda teve lugar em Montevideú, em 25 e 26 de abril de 2002. Os documentos uruguaios traziam, como título da reunião, "Uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço", denominação esta que vingou. Havia a disposição mútua de dar um enfoque positivo a certos elementos da "agenda negativa" da fronteira (*vide* capítulo 3.3). Para tanto, as delegações acordaram reativar e dar maior eficácia aos mecanismos já existentes, inclusive aos Comitês de Fronteira.

Adicionalmente, a I Reunião de Alto Nível definiu a estrutura orgânica da Nova Agenda, composta de quatro Grupos de Trabalho (GTs): Saúde; Meio Ambiente e Saneamento[105]; Cooperação Policial e Judicial; e Desenvolvimento Integrado, desdobrado nos Subgrupos de Educação e Formação Profissional e de Prestação de Serviços[106]. Os GTs manteriam reuniões técnicas para regulamentar situações específicas nas quais se verificassem vácuos normativos, especialmente nas seguintes matérias: cooperação policial e judicial, ensino, saúde, circulação de carros particulares, ônibus intermunicipais, ambulâncias e veículos de bombeiros. Na oportunidade, foi sugerida a criação de um portal na internet, vinculado às Chancelarias, com informações gerais sobre a fronteira, e considerou-se o projeto que culminaria na assinatura do Acordo Fronteiriço (*vide* capítulo 5.2 a seguir). A Reunião de Alto Nível poderia convocar os Comitês de Fronteira ou determinar que estes encaminhassem subsídios a um ou mais GTs.

4.11.1.2 II Reunião de Alto Nível

A II Reunião de Vice-Chanceleres foi celebrada em 8 e 9 de agosto de 2002, em Porto Alegre. Cabia, então, decidir que fazer com o acervo de canais de diálogo intergovernamental herdados das décadas anteriores. Nesse

---

[105] O GT de Meio Ambiente e Saneamento inclui, desde 2004, duas novas subcomissões: a de Recursos Hídricos e a de Desenvolvimento Sustentável.

[106] A V Reunião da Nova Agenda tratou o Subgrupo de Educação e Formação Profissional como um GT da Nova Agenda. A rigor, entretanto, ele integra, com o Subgrupo de Prestação de Serviços, o GT de Desenvolvimento Integrado.

ponto, a II Reunião adotou uma postura conservadora: decidiu manter a "atual estrutura orgânica" e flexibilizar o funcionamento da Comissão Geral de Coordenação, bem como reativar os Comitês de Fronteira.

Não obstante a posição declarada, em termos práticos a tradicional Comissão de Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, reunida pela última vez em 1997, não recebeu nenhuma menção na ata. A Comissão Geral de Coordenação e os Comitês de Fronteira perderam impulso; tampouco foram mencionadas as Comissões das Bacias. Discutiu-se, sim, a criação de uma Comissão Binacional Gestora de Saúde de Fronteira, com representações federal, estadual e municipal. O principal resultado da II Reunião de Alto Nível foi a assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS) e a *Universidad de la República* (UdelaR).

4.11.1.3 III Reunião de Alto Nível

A III Reunião da Nova Agenda teve lugar em Montevidéu, em 30 e 31 de julho de 2003. A respectiva ata recomendava (§ 6º) a consolidação de um espaço de diálogo regular – um Comitê Binacional – entre as autoridades nacionais, prefeitos e intendentes da fronteira, para tornar mais fluido o diálogo e estimular propostas de desenvolvimento da região. Na ocasião, foi igualmente apresentado projeto de texto para o envio de uma exposição de motivos conjunta a organismos financeiros, tendo em vista o financiamento daquelas propostas, ideia esta que já vinha sendo discutida desde a I Reunião da Nova Agenda.

A carta conjunta foi efetivamente assinada em 14 de abril de 2004, pelos Chanceleres Celso Amorim e Didier Opertti, quando eles se encontraram nas cidades de Jaguarão e Rio Branco. No documento, solicitavam o apoio financeiro e a cooperação técnica do Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (INTAL/BID), e da Corporação Andina de Fomento (CAF), para os programas da Nova Agenda. O documento relacionou oito projetos do GT de Meio Ambiente, quatro do GT de Cooperação Policial e Judicial, um do GT de Saúde e quatro do GT de Educação, totalizando dezessete projetos; mas estes foram apenas enunciados, sem os pormenores. A essa demanda binacional, tanto o BID como a CAF acenaram positivamente.

A III Reunião culminou com a assinatura do Ajuste Complementar para a Saúde na Fronteira, por meio do qual foi instituída a Comissão Binacional Assessora de Saúde (CBAS) da Fronteira Brasil – Uruguai, com o mandato de propor estratégias de ação, elaboração, avaliação e acompanhamento de planos de trabalho relacionados com o tema (*vide* seção 4.11.2.1.1).

4.11.1.4 IV Reunião de Alto Nível

A IV Reunião da Nova Agenda deu-se em Porto Alegre, na Casa de Cultura Mário Quintana, em 23 e 24 de novembro de 2004. Encerrou-se com a assinatura do Acordo sobre Cooperação Policial em matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos. No marco dessa reunião, realizou-se em paralelo, na Casa da Cultura de Jaguarão, a I Reunião do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos da Fronteira. Foi ratificado, ademais, o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios (Acordo de Indocumentados ou Fronteiriço).

Ainda no marco da IV Reunião, foi considerada proposta de Acordo para a Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para a Habilitação de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços, elaborada pela Chancelaria uruguaia. O instrumento veio a ser assinado em Brasília, no dia 1º de abril de 2005, e ainda não se encontra em vigor no Brasil[107]. Na mesma reunião, foi proposta a retomada das conversações sobre a constituição de uma Universidade Binacional entre os dois países.

A IV Reunião de Alto Nível foi prolífica em resultados. À sua margem foi inaugurado o Centro para Estudo e Divulgação dos Aspectos Jurídicos e de Integração na Área Fronteiriça (CEJ), instalado em 30 de abril de 2004, no *Trade Point*, em Rivera. O Centro seria responsável pela informação e esclarecimento das autoridades judiciais e policiais, assim como dos operadores de direito, sobre medidas adotadas pelos dois países, bem como no âmbito do Mercosul, com implicações diretas na área de fronteira. O plano de trabalho anual 2005 do CEJ foi apresentado na IV Reunião da Nova Agenda, juntamente com quatro outros projetos. Acordou-se, na

[107] Aprovado no Uruguai por meio da Lei n° 18.158, de 10 de julho de 2007; publicada no D.O. n° 27.288, de 20 de julho de 2007.

ocasião, que a ABC adequaria a formatação dos projetos aos padrões do BID e da CAF, mas não houve seguimento.

A ata da IV Reunião mencionou as duas sessões, realizadas até então, da Comissão Binacional Assessora de Saúde. Registrou, por fim, a necessidade de impulsionar o plano de desenvolvimento urbano binacional de Rivera - Santana do Livramento.

4.11.1.5 V Reunião de Alto Nível

A posse do novo Governo uruguaio virtualmente paralisou os trabalhos da Nova Agenda, em função de atrasos no processo de designação dos representantes uruguaios para os diversos GTs. Assim, o biênio 2005-2006 transcorreu sem convocatória. Enfim, em 23 e 24 de julho de 2007, realizou-se a V Reunião de Alto Nível, em Montevidéu. Sua ata registrou as seguintes propostas de iniciativa brasileira: o esboço de Estatuto da Fronteira, o Acordo sobre Localidades Vinculadas, negociado no âmbito do GAHIF, e proposta de dispensa de tradução nas legalizações de documentos entre os dois países, com projeto de acordo entregue pela Delegação brasileira[108]. Discutiu-se também a criação de uma Comissão de Águas que englobasse a CLM, a CRQ e a terça parte dos cursos de água não cobertos por nenhuma Comissão, compreendida entre os rios Jaguarão e Quaraí.

A Nova Agenda foi o espaço onde se produziram importantes conquistas para a zona de fronteira. A principal delas foi o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, vigente desde abril de 2004. O citado acordo solucionou o problema dos "indocumentados" residentes numa faixa de vinte quilômetros de cada lado da fronteira binacional, nas localidades assinaladas no anexo àquele instrumento, pioneiro pela criação da figura do cidadão fronteiriço. A repercussão positiva desse instrumento permite aquilatar o impacto que teria a ampliação do espectro de benefícios concedidos às comunidades envolvidas, consolidados num Estatuto da Fronteira.

---

[108] A proposta de negociação de acordo para a dispensa de tradução nas legalizações de documentos tramitados com finalidades migratórias entre o Brasil e o Uruguai foi retomada em novembro de 2008, em visita do Cônsul-Geral ao Diretor do Departamento de Assuntos Consulares e Vinculação do Palácio Santos, que se comprometeu a levar o assunto à Junta Nacional de Migrações, órgão colegiado criado pela Nova Lei de Migrações, no qual têm assento os Ministérios do Interior, das Relações Exteriores e do Trabalho e Seguridade Social.

4.11.2 Grupos de Trabalho da Nova Agenda

4.11.2.1 Grupo de Trabalho sobre Saúde

Criado na I Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, o GT de Saúde importou a agenda de saúde dos Comitês de Fronteira[109]. O referido GT levou adiante uma bem sucedida campanha de vacinação contra a febre amarela no Uruguai, para trabalhadores de pontos da fronteira, com vacina subsidiada pelo Governo brasileiro. Ademais, em seu bojo foi gestado e concluído um memorando de entendimento para o intercâmbio de experiências em transplantes de órgãos e tecidos.

A ampla gama de assuntos tratados no GT de Saúde exigia uma permanente negociação entre os dois Governos e, do lado brasileiro, a integração das esferas federal, estadual e municipal. Por essa razão, o GT promoveu a assinatura, em 31 de julho de 2003, do Ajuste Complementar para a Saúde na Fronteira, que previu, logo em seu artigo 1º, a criação e implantação da Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira (CBAS), no âmbito deste GT.

GALLO (2004, p. 43) elenca as razões que tornam indispensável e premente a integração das ações de saúde na fronteira:

- doenças comunicáveis e desastres naturais não respeitam fronteiras;
- estruturas de média e alta complexidade demandam organização de entrada e escala de uso;
- diferenciações no padrão de qualidade e no escopo da atenção ofertada estimulam migrações para uso de serviços nos países vizinhos;
- a utilização dos serviços por parte de populações estrangeiras à nação que os oferece, representada pelo fluxo informal da demanda, gera subnotificações e dificuldade de planejamento das ações;
- peculiaridades fronteiriças, como, por exemplo, a magnitude da população móvel, marcada pelo tráfico, prostituição, contrabandos, deslocamento de caminhoneiros, impactam substancialmente a saúde da população;

[109] Diego ACHARD (1995, p. 124) fez um quadro estatístico das atas dos Comitês de Fronteira, nas quais os temas de saúde figuravam como os assuntos de maior incidência.

• o caráter de intersetorialidade da saúde afeta o desenvolvimento e a qualidade da infraestrutura dos demais setores (saneamento, educação, condições de trabalho, voz política etc.).

Diversas questões sociais afetas à saúde poderiam também integrar essa lista, como a dependência do álcool e das drogas, os exames de corpo de delito em situações de violência doméstica e tantos outros. Dramático foi o exemplo descrito no 1º Seminário de Fronteiras do MIDES, de uma moça de 19 anos, pobre, natural de Santana, mas filha de uruguaio, que se encontrava em estado de gestação avançada, mas privada de acesso ao serviço de saúde em Rivera porque não tinha cédula uruguaia. No desespero, comprou uma certidão de nascimento falsa e terminou sendo processada criminalmente.

Persistem, pois, vários desafios para a área de saúde na fronteira. Um deles é a necessidade de harmonização dos sistemas de saúde, haja vista que o sistema uruguaio não é universal, como acontece com o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. No Uruguai, a universalidade aplica-se somente a casos de urgência e de emergência, por meio de um "carnê de saúde pública", outorgado com diferentes categorizações de gratuidade (*carnet de asistencia gratuita*), em atenção a determinados critérios comprobatórios de ausência de recursos. O Uruguai possui um sistema misto de saúde, no qual o trabalhador assalariado que recolhe para a previdência social é encaminhado para a rede privada. Os hospitais públicos atendem prioritariamente à clientela de baixa renda, portadora dos referidos carnês.

Houve vários intentos de equacionar o problema, mediante entendimentos bilaterais de alcance nacional. O primeiro antecedente desse esforço foi o Acordo de Previdência Social Brasil-Uruguai, de 22 de janeiro de 1978, que entrou em vigor, no Brasil, em 1980. O Acordo assegura, em seu art. 5º, o direito adquirido a prestações pecuniárias no Estado de origem, em caso de transferência do trabalhador, e a continuidade de sua aquisição, de acordo com as leis do Estado contratante. Mais interessante é o artigo 6º do Acordo, segundo o qual "a assistência médica, farmacêutica e odontológica será restada a toda pessoa abrangida pela previdência social de um dos Estados Contratantes em seu deslocamento para o território do outro Estado, temporária ou definitivamente, desde que a entidade competente do Estado de origem reconheça o direito e autorize a prestação". As disposições finais do Acordo Previdenciário de 1978 determinam que as despesas referentes à assistência prestada correrão por conta do Estado

de origem e que os Estados Contratantes fixarão, de comum acordo, o valor e a forma de reembolso.

Em posterior Ajuste Complementar (1995) ao Acordo de 1978, ficou estabelecido que os habitantes da fronteira teriam direito (art. 2º) a "pronto atendimento médico nos Centros de Saúde que não pertençam a seu país de origem, em qualquer circunstância, até que o paciente esteja em condições que permitam sua remoção ao seu país de origem". Para o atendimento, bastaria (art. 3º) a apresentação de cédula de identidade e de comprovante de domicílio na área de fronteira. O art. 5º do ajuste, por sua vez, contemplava a intervenção de profissional da área de saúde da outra Parte, em casos de urgência e/ou emergência. O instrumento criava, por fim, uma tabela de prestações pecuniárias para posterior reembolso, mas não fixava a forma como esse reembolso se daria.

De acordo com o que precede, conclui-se que há pelo menos duas décadas os Governos brasileiro e uruguaio decidiram garantir o acesso recíproco de seus nacionais aos serviços previdenciários e de saúde no país vizinho, tendo assinado compromissos formais em tal sentido. No entanto, os entendimentos sempre esbarraram em dificuldades operacionais, mormente por dificuldades de inspeção, que é feita para comprovar a aplicabilidade dos benefícios previdenciários, e de definição da forma de reembolso, no caso dos serviços de saúde. Apenas em 2008 essas questões lograram avançar substancialmente, com a proposta de um Acordo de Cooperação entre o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o *Banco de Previsión Social* (BPS), descrito no capítulo 4.11.2.1.2 a seguir, e com o Ajuste Complementar para o Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira, entre os Ministérios da Saúde dos dois países (*vide* capítulo 5.4).

4.11.2.1.1 *Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira (CBAS)*

A primeira reunião da CBAS ocorreu em 25 e 26 de março de 2004, no Chuí-Chuy, e a segunda, nos dias 14 e 15 de outubro do mesmo ano, em Jaguarão-Rio Branco. De acordo com o regulamento interno da Comissão, aprovado na primeira reunião, a delegação brasileira é integrada por representantes do Itamaraty, do Ministério da Saúde, da Secretaria Estadual da Saúde do RS e das Secretarias Municipais de Saúde dos Municípios de

fronteira com o Uruguai, além da representação da OPAS-OMS em Montevidéu, como observadora.

A CBAS estrutura-se organicamente nos seguintes subgrupos: vigilância epidemiológica; vigilância ambiental e saúde do trabalhador; integração assistencial; e combate à hidatidose[110]. À Comissão compete definir e avaliar estratégias conjuntas em matéria de prevenção e ação frente a surtos epidêmicos e de programação de imunizações conjuntas, atendendo à realidade epidemiológica da zona fronteiriça. Além disso, está a cargo do desenvolvimento de programas de capacitação e treinamento conjunto de imunizações, vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental. Cabe, ainda, à Comissão elaborar e reativar projetos de cooperação técnica bilateral, relativos à prevenção e ao controle da dengue, doença de chagas, hidatidose, hantavirose e HIV-AIDS. A CBAS deve buscar a assistência técnica da OPAS para a capacitação em recursos humanos, bem como para realizar um levantamento dos serviços, da situação de saúde e as necessidades na área de fronteira[111]. Por meio da Comissão, os dois Governos se coordenam para o desenvolvimento de sistemas de informação comuns; tratam, ademais, das restrições à circulação de ambulâncias nos aglomerados urbanos e da falta de cobertura legal para o exercício da medicina.

O mais recente resultado das atividades desenvolvidas pela CBAS é também o mais ambicioso: a assinatura de um Ajuste Complementar para a Prestação Recíproca de Serviços de Saúde na Fronteira, assinado em evento paralelo à Reunião de Ministros da Saúde do Mercosul, no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008. O acordo possibilita a prestação de serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas localidades vinculadas estabelecidas no Acordo Fronteiriço de 2002. Em virtude de sua

---

[110] Em 10 de maio de 2004, foi lançada no Chuí-Chuy uma campanha de informação e cadastramento dos lares que têm caninos, durante a qual duplas brasileiro-uruguaias de estudantes secundaristas de ambos os sexos visitaram as casas para fazer esse levantamento e divulgação. A OPAS apoiou a campanha e dispôs-se a financiar sua extensão às demais localidades da fronteira binacional. O Brasil tem com o Uruguai, desde 1941, um acordo contra a hidatidose.

[111] É recente a instrução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) que supriu a carência de regulamentação da doação de sangue por estrangeiro fronteiriço. Poucos meses atrás, reportavam-se casos, na fronteira, de uruguaios impedidos de doar sangue a brasileiros, com fulcro na Resolução n° 153 da Agência, de 14.6.2004. Em certa ocasião, argumentou-se que **apenas estrangeiros que falassem português** (*sic*), portadores de documentos válidos em território nacional e com endereço fixo no Brasil, poderiam ser doadores de sangue. Já os brasileiros podem doar sangue a uruguaios em Rivera, mediante o simples preenchimento de questionário (telegrama n° 197, ostensivo, do Consulado do Brasil em Rivera, em 24.8.2007).

importância no contexto do presente estudo, esse acordo será examinado em seção à parte (*vide* cap. 5.4).

Ressalve-se que a conclusão do ajuste citado no parágrafo anterior não esgota a agenda da CBAS. Falta ainda, por exemplo, o respaldo jurídico que permita a Quaraí servir-se do banco de sangue de Artigas. Atualmente, Quaraí possui apenas um centro transfusional, com pequena reserva. No caso de ocorrência de uma demanda maior de sangue para atendimento a acidentados, recorre-se ao hemocentro de Alegrete, o que demora em torno de quatro horas. A busca de soluções para esta e para outras exigências lógicas e humanitárias manterão a dinâmica fronteiriça sempre à frente dos entendimentos bilaterais, compelindo os dois Governos a conjugar esforços para atender aos reclamos da fronteira na área de saúde.

4.11.2.1.2 *Proposta de acordo de cooperação INSS-BPS*

Em reunião da Comissão Multilateral Permanente de Seguridade Social (COMPASS) do Mercosul, realizada em 21 de outubro de 2008, a delegação do Uruguai apresentou minuta de convênio, ora sob análise do Governo brasileiro, para definir um esquema de colaboração recíproca entre os órgãos de previdência social brasileiro (INSS) e uruguaio (BPS) na verificação de fatos e direitos de habitantes de zonas fronteiriças, em relação ao acesso a benefícios assistenciais (*vide* Anexo 11). A delegação da Argentina foi convidada a trabalhar em igual sentido (Resolução n° 8 da COMPASS, item 4).

A proposta toma por base a Lei uruguaia n° 16.929, de 13 de abril de 1988, segundo a qual não perdem direito a receber pensões por velhice ou invalidez os cidadãos uruguaios que residam, no Brasil ou na Argentina, a uma distância não superior a 5 km do limite fronteiriço com o Uruguai. Por tratar-se de prestações não contributivas, a outorga depende da verificação da situação de precariedade econômica do beneficiário. Para tanto, os serviços de inspeção do BPS necessitam solicitar a colaboração do INSS do Brasil, para o efeito de constatar situações ou fatos relacionados com a concessão ou manutenção de prestações de seguridade social na zona fronteiriça. Na prática, segundo a proposta uruguaia, essa informação será enviada à contraparte requerente por meio de formulários específicos, preenchidos pelos agentes sociais de um dos lados, na franja de 5 km, e devolvidos ao instituto de previdência do país vizinho, para a autorização dos benefícios.

Cabe notar que o eventual convênio de cooperação cobrirá somente a quarta parte da área de 20 km estabelecida pelo Acordo Fronteiriço, para não colidir com a legislação interna do Uruguai. A extensão do alcance para 20 km, que certamente será cobrada pela comunidade local e por seus representantes políticos, dependerá, do lado uruguaio, da aprovação, pelo Parlamento deste país, de uma emenda à lei ordinária, o que demandará tempo e esforço de negociação. Esta é uma clara mostra das dificuldades de compatibilizar o Direito Interno e Internacional, para a implementação do acervo de conquistas jurídicas que compõem, em última análise, o Estatuto da Fronteira.

4.11.2.1.3 *Saúde na fronteira e Mercosul*

Certos assuntos, conquanto de corte eminentemente bilateral e, por essa razão, discutidos na CBAS, às vezes são discutidos concomitantemente no Mercosul, como no caso, descrito no item anterior, do Convênio de Cooperação INSS-BPS. Não há impedimento para a articulação multilateral de temas tratados bilateralmente, quando estes sejam dotados de uma interface regional. Ao contrário, as discussões podem reforçar-se mutuamente e sinalizar a possível ampliação da escala das soluções para o entorno geográfico.

Isto dito, merece menção nesta pesquisa a proposta brasileira de um "Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-FRONTEIRAS), originariamente chamado de SIS-Mercosul e como tal apresentado à IV Reunião do GAHIF, em 18 de junho de 2004[112].

O SIS-FRONTEIRAS foi instituído, no Brasil, pela Portaria n° 1.120/GM, do Ministério da Saúde (MS), de 6 de julho de 2005, e lançado em Uruguaiana (RS), em novembro do mesmo ano. As ações do projeto atingem 121 municípios nos dez quilômetros mais externos da faixa de fronteira brasileira, onde vivem cerca de três milhões de habitantes. Tais ações são levadas a cabo por um Comitê Permanente de Implementação e Acompanhamento e por uma Câmara Técnica de Assessoramento, instituídos por Portaria/MS de 2007. No Rio Grande do Sul, o programa beneficia vinte e nove localidades fronteiriças que assinaram o termo de adesão ao

[112] Telegrama nº 1670, ostensivo, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, em 6 de agosto de 2004.

SIS-FRONTEIRAS[113]. Em sua vertente internacional, o SIS-FRONTEIRAS procura fomentar, nas fronteiras dos Estados-Partes do bloco, a integração dos serviços de saúde, a fim de facilitar a oferta de serviço hospitalar e de racionalizar a administração dos recursos destinados à saúde na região. No exercício de 2009, o Ministério da Saúde do Brasil deverá propor à parte uruguaia a utilização do banco de dados do SIS-FRONTEIRAS em benefício da operacionalização do Ajuste Complementar para a Prestação Recíproca de Serviços Saúde na Fronteira, assinado em novembro de 2008.

Os assuntos de saúde são também discutidos no Subgrupo de Trabalho "Saúde" (SGT-11) do Mercosul. E, embora o Comitê Técnico n° 2 (CT-2) se intitule "Assuntos Aduaneiros", também neste são tratadas as questões de saúde que tenham conexão com a temática alfandegária. Destarte, o CT-2 vem considerando a habilitação do Aeroporto Internacional de Cerro Chapéu[114], em Rivera, para realizar o transporte de órgãos entre Uruguai e Brasil, em lugar de utilizar o aeroporto de Bagé, a três horas de viagem, tempo que poderia comprometer a viabilidade dos órgãos doados. Como o Governo uruguaio está de acordo com a medida, o passo seguinte será a designação de equipe da ANVISA para acompanhar o traslado dos órgãos entre a Santa Casa de Santana do Livramento e o Aeroporto de Rivera.

4.11.2.2 Grupo de Trabalho sobre Educação e Formação Profissional

A integração educacional na fronteira começou, na verdade, há cerca de um século, em resposta a necessidades práticas. Como recorda Ana Rosa SANTOS (2006, p. 72), até 1927 não havia escolas brasileiras na região do Chuí. Nessas condições, a escola uruguaia era frequentada por crianças de ambas as nacionalidades. Por sua vez, o jornal *El Chuy*, fundado em 1933, já trazia, desde então, textos em espanhol e em português (*id.*, p. 74). Porém,

---

[113] Fonte: Relatório de Gestão 2007 do SIS-FRONTEIRAS, publicado pelo Ministério da Saúde em 1º de fevereiro de 2008. Disponível em : <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Relatorio_SIS_01-02-08.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2008.

[114] Ao cabo de negociações entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), do Brasil, e a Direção Nacional de Aviação Civil e Infraestrutura Aeronáutica (DINACIA), do Uruguai, foi dado, em 16 de dezembro de 2006, o primeiro passo para a transformação do Aeroporto de Rivera em aeroporto binacional, com o lançamento da linha doméstica Porto Alegre – Santana do Livramento – Porto Alegre, em voos diários da empresa gaúcha "NHT Transportes", com *check-in* em Santana e embarque em Rivera.

a sistematização e seguimento regular das iniciativas sobreveio apenas com o surgimento da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

Originalmente, o Subgrupo de Formação e Educação Profissional integrava, juntamente como o de Prestação de Serviços, o GT de Desenvolvimento Integrado. Esta subdivisão foi desaparecendo à medida que se sucederam as reuniões da Nova Agenda. Assim, na V Reunião da Nova Agenda, o GT reuniu-se sob a denominação de "Educação e Formação Profissional". Com isso, os temas relacionados com o Subgrupo de Prestação de Serviços, dedicado ao aperfeiçoamento do marco regulatório para os serviços de ônibus interdepartamentais, de bombeiros e de ambulâncias, tiveram de ser acomodados na ata geral da V Reunião e nos debates do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos, com certo prejuízo ao seu seguimento. Em suas atividades, o GT sobre Educação e Formação Profissional deu prioridade para as questões da revalidação e dos títulos docentes. Procurou, igualmente, tomar medidas para favorecer a educação bilíngue, a formação docente[115] e a harmonização dos currículos escolares.

Com relação ao ensino e difusão do ensino do Português na fronteira, várias possibilidades vêm sendo consideradas. Uma delas é a utilização do curso de Português por correspondência, oferecido pela UFPel, para suprir as necessidades do Chuy. Outra opção é utilizar o modelo adotado pelo Consulado do Brasil em Rivera, que criou um programa de treinamento no idioma, em cooperação com a UFSM (*vide* capítulo 4.10). Enfim, há a alternativa de contratar professores com recursos da unidade competente do Itamaraty (Divisão de Promoção da Língua Portuguesa – DPLP) ou do Instituto Cultural Uruguaio-Brasileiro (ICUB), para o preparo de docentes de Português na zona de fronteira.

O GT de Educação procurou instituir experiências-piloto a serem consolidadas no Acordo sobre Institutos e Escolas Binacionais, pelo estímulo ao estabelecimento de cursos técnicos, sendo um em gestão de turismo e hospitalidade, oferecido pela Superintendência de Educação Profissional (SUEPRO) do RS, e outro em gestão de estabelecimentos agropecuários, oferecido pela *Universidad del Trabajo del Uruguay* (UTU), ambos na zona de Chuí-Chuy. Os cursos teriam 50% das vagas reservadas para nacionais

[115] Em Rivera, essas ações podem ser facilitadas pela existência do CERP – *Centro Regional de Profesores del Norte*.

de cada país, com os respectivos diplomas reconhecidos mutuamente, através de convênios interinstitucionais.

O referido GT propôs, ademais, a criação de uma universidade binacional, mediante entendimentos entre a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)[116] e a UdelaR. Como resultado desses contatos, foi assinado um Memorando de Entendimento entre a UFPel[117] e o Conselho Técnico Federal do Uruguai, a fim de permitir a estudantes egressos do sistema de educação técnica do seu país frequentar cursos nos *campi* da UNIPAMPA.

A UFPel participa ativamente do GT de Educação e Formação Profissional. Dessa instituição partiu a oferta de detectar possibilidades de participação de instituições universitárias de ambos os países no atendimento às necessidades educativas da região. A citada universidade mantém cursos de Direito Ambiental, Engenharia de Biossistemas e Gestão Regional de Recursos Hídricos, este último ministrado no âmbito da Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM).

Em março de 2003, o Uruguai criou, na fronteira, um programa de ensino bilíngue[118] português-espanhol, do qual a Embaixada do Brasil em Montevidéu participa, mediante a doação de livros e de material audiovisual, a convocação de docentes e a oferta de cursos de atualização para os professores uruguaios. O programa funciona em toda a extensão da fronteira uruguaio-brasileira e atende a 700 crianças, aproximadamente. Outros 600 alunos uruguaios, residentes locais, aprendem língua portuguesa, nos níveis básico, intermediário e avançado, nas salas de aula do Consulado em Rivera e dos Vice-Consulados em Artigas e em Rio Branco.

Em 1º de abril de 2005, foi assinado o "Acordo para a Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e

---

[116] A UNIPAMPA possui dez *campi* em diversas cidades da Metade Sul do Rio Grande do Sul, incluindo Santana do Livramento e Jaguarão. A Reitoria da UNIPAMPA funciona em Bagé. Segundo a Assessoria Internacional do MEC, a UNIPAMPA de Livramento já estaria recebendo alunos uruguaios, sobretudo os *doble chapa*, bem como alunos com carteira de fronteiriço.

[117] Até a lei de criação da UNIPAMPA, assinada pelo Presidente Lula, em 11 de janeiro de 2008, a instituição era vinculada à UFPel e à UFSM. Desde então, passou a gozar de autonomia financeira e administrativa, muito embora em regime de permanente colaboração técnica com as universidades tutoras.

[118] Com certo toque humor, Ana Rosa SANTOS (*id.*, p. 115) relata como a integração linguística entre o Brasil e o Uruguai "já atingiu o plano espiritual". Em sua pesquisa etnográfica, recolheu os depoimentos de um espírita e de um umbandista, os quais declararam que, na fronteira, os espíritos e entidades se comunicam tanto em português como em espanhol...

para a Habilitação de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços" (*vide* Anexo 5). O acordo tem por fim autorizar o estabelecimento dessas unidades na zona de fronteira definida pelo Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, a fim de permitir "a inclusão social da população fronteiriça, tendo na educação um elemento de fortalecimento do processo de integração". No Uruguai, foi aprovado em 2007, à véspera da V Reunião da Nova Agenda. No Brasil, corresponde à Exposição de Motivos (EM) n° 00215, ora sob análise na Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (MEC).

As Escolas e/ou Institutos a serem criados pelo Acordo ficarão sob a supervisão da *Administración Nacional de Educación Pública* (ANEP), do Uruguai, e da SUEPRO. A metade de suas vagas será reservada a nacionais de cada Parte, mediante processos seletivos realizados pelas Coordenadorias Regionais de Educação do RS ou pela ANEP, conforme o caso. Os cursos serão ministrados na língua materna de cada professor, e as publicações, distribuídas em seu idioma de origem. Ao final das atividades, serão expedidos certificados em diplomas de Formação Profissional de Técnico, com validade nos âmbitos curricular e laboral. Para o seu reconhecimento, serão adotadas as diretrizes estabelecidas no Protocolo (Mercosul) de Integração Educacional e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico, firmado em 5 de agosto de 1995.

4.11.2.3 Grupo de Trabalho sobre Cooperação Policial e Judicial

Na linha termina a jurisdição[119], não a justiça. Atravessá-la não pode ser garantia de impunidade. Como zona de transição entre duas ordens jurídicas, a fronteira apresenta-se como rota natural de fuga de ladrões de veículos, estelionatários e criminosos em geral, ou de trânsito para contrabandistas e traficantes de drogas ou de pessoas.

Por serem geralmente menos desenvolvidas, as regiões de fronteira apresentam maior incidência de casos de trabalho escravo e infantil, bem como de acidentes de trabalho e de utilização de mão de obra clandestina[120].

---

[119] Em 27 de março de 2008, cinco militares brasileiros armados, da Brigada de Bagé, ingressaram em território uruguaio para prender um soldado desertor que se encontrava do lado uruguaio da fronteira, em casa de familiares. A polícia uruguaia deteve os militares brasileiros. O incidente foi resolvido com visita e esclarecimentos prestados por alta autoridade militar brasileira, conforme sugerido pelo Embaixador do Brasil em Montevidéu.

São comuns os casos de exploração sexual e de violência familiar, de descumprimento de pensão alimentícia, de abandono, de deserção escolar e de meninos e meninas de rua, cujo seguimento é prejudicado porque a assistência social não pode atuar além da linha limítrofe. Nos consulados itinerantes realizados na fronteira, tem sido constatada a existência de numerosas comunidades de brasileiros indocumentados nas zonas urbanas e suburbanas, que são justamente as mais carentes. Some-se a esse número o contingente de detentos brasileiros em presídios da fronteira, necessitados de assistência consular.

A cooperação em matéria de segurança com o Uruguai tem, nesse contexto, raízes antiquíssimas, que em muito antecedem à constituição do GT de Cooperação Policial e Judicial. Basta recordar que o Brasil tem um acordo de extradição com o Uruguai datado de 1916, com um Protocolo Adicional de 1921, e que o ilícito multissecular do abigeato[121] mantém plenamente sua atualidade. Enfim, os problemas são tão antigos quanto a fronteira; renovam-se apenas as soluções ideadas, como a proposta de um cadastro unificado para controle de gado nos pontos lindeiros.

O GT sobre Cooperação Policial e Judicial é um dos mais ativos da Nova Agenda, por ser em seu âmbito que se faz o acompanhamento do Acordo Operacional sobre Residência no Mercosul, assim como do Acordo Fronteiriço, originalmente negociado neste foro. Uma das realizações do GT foi a conclusão, em 22 de outubro de 2002, do Ajuste Complementar, por troca de notas, de Cooperação no Campo da Redução da Demanda de Entorpecentes entre Municípios Fronteiriços. O citado ajuste prevê o desenvolvimento de atividades e a coordenação de estratégias para a prevenção do uso indevido de entorpecentes e substâncias psicotrópicas e para a reabilitação de farmacodependentes na zona de fronteira, mediante ações conjuntas da Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD, pelo lado brasileiro, e da Junta Nacional de Drogas, pelo lado uruguaio.

---

[120] Apenas na região de Barra de Quaraí-Bella Unión, a atividade de plantio e colheita de arroz requer a mobilização de até 65 mil trabalhadores brasileiros safristas.

[121] A Lei n° 12.147, de 1954, criou no Uruguai uma zona de aduana ou de fronteira com o Brasil, apenas para o efeito de repressão ao contrabando de gado, por meio da criação de uma caderneta que trazia anexada uma "planilha de censo pecuário permanente", controlada pelo então Ministério da Pecuária e Agricultura uruguaio. A movimentação de gado a uma distância inferior a 5 km da fronteira com o Brasil somente era permitida com aviso prévio à autoridade policial ou aduaneira mais próxima, que expedia a licença de entrada ou de trânsito na zona aduaneira ou de fronteira, anotada em livro próprio.

Na II Reunião de Alto Nível foi proposta, também por este GT, a criação de Núcleos de Cooperação Consular, Policial e Judicial. Os núcleos atuaram em coordenação com os Comitês de Fronteira e reuniram-se pela primeira vez em 16 de setembro de 2002, no Chuí. Contrariamente aos Comitês que os abrigaram, sempre recordados como uma experiência positiva em seu tempo[122], os núcleos não deixaram vestígio de sua existência, tendo sido apagados da memória das reuniões mais recentes, inclusive as da área de segurança pública.

O principal fruto do trabalho do GT sobre Cooperação Policial e Judicial foi o "Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos"[123], cujo projeto foi primeiramente inserido como o item 21 da ata da III Reunião de Alto Nível. O Acordo, celebrado em 14 de abril de 2004, em Rio Branco, pelos Chanceleres Amorim e Opertti, facilita a troca de informações e a cooperação entre as polícias dos dois países (*vide* Anexo 4). Ao abrigo do acordo foi assinada, no Brasil, a Portaria MJ n° 3.392, de 5.11.2004, que isentou os cidadãos uruguaios do pagamento da taxa de registro policial.

O Acordo sobre Cooperação em Fatos Delituosos não é um entendimento exclusivamente aplicável à fronteira, uma vez que abrange os territórios nacionais de ambos os países (art. 1º). No entanto, contém uma disposição específica (art. 3º) segundo a qual "a assistência e cooperação compreenderá as situações de interesse mútuo relacionadas com as tarefas de polícia, nas zonas limítrofes". Da mesma forma, este acordo, enquanto não derroga outros, prevalecerá sempre que "suas cláusulas sejam mais favoráveis para fortalecer a cooperação mútua em assuntos vinculados às tarefas de polícia em zonas limítrofes". Nesse sentido, a cooperação dos dois países na execução de diligências policiais e atividades investigativas não se limita à fronteira, mas nasceu na fronteira e atende precipuamente à fronteira.

O Acordo autoriza o intercâmbio de informações entre Coordenadores Policiais de Fronteira designados pelo Ministério da Justiça do Brasil e pelo

---

[122] Em recente comunicação dirigida ao Cônsul-Geral do Brasil em Montevidéu, o novo Vice-Cônsul do Brasil em Rio Branco, Adilson Simões de Oliveira, defendeu a ideia de reativação dos Comitês de Fronteira, a fim de evitar o tratamento dos problemas da integração fronteiriça "de forma fragmentada e sem a continuidade devida por parte dos interessados locais." (Fax DV.017, do Vice-Consulado, em 17.11.2008).

[123] Incorporado ao Direito Interno brasileiro pelo Decreto Legislativo n° 302, de 13.7.2006, e ao uruguaio pela Lei n° 18.157, de 20.7.2007, publicada no D.O. de 27.7.2007.

Ministério do Interior do Uruguai, conforme corresponda. Em particular, prevê que as autoridades policiais que estejam, em seu próprio território, perseguindo delinquente de seu país, e este, para eludir tal ação, ultrapasse o limite fronteiriço, ingressem no território da outra Parte, mas somente para o efeito de requerer à autoridade policial mais próxima o procedimento legal correspondente, pedido do qual será lavrada uma ata. Quando o fugitivo seja detido, este fato será objeto de comunicação urgente às autoridades da Parte requerente.

Em 2007, no contexto dos trabalhos preparatórios à V Reunião da Nova Agenda, a delegação uruguaia, consultada sobre a tramitação do acordo no Parlamento, recordou que, enquanto não fosse aprovado o acordo, os dois países poderiam aplicar os instrumentos multilaterais em vigor com impacto sobre a cooperação na área judiciária, tais como o Protocolo de São Luís sobre Assistência Mútua em Assuntos Penais (Mercosul, 1996)[124]; a Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias (Panamá, 1975, art. 13); e o Protocolo de Ouro Preto sobre Medidas Cautelares (Mercosul, 1994, art. 19). O Acordo sobre Cooperação Policial e Judicial terminou sendo aprovado antes da V Reunião, mas permanece válida a interrogação relativa à justaposição de acordos regionais, sub-regionais e bilaterais com disposições similares em matéria judiciária, o que justificaria um exercício de compilação e consolidação desses instrumentos, no âmbito da discussão sobre o Estatuto da Fronteira.

Outro resultado do GT foi a inauguração, em abril de 2004, do Centro de Estudos e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Região de Fronteira, para a difusão de informações e discussões entre profissionais da área jurídica, no que concerne a aplicação dos dispositivos legais criados no âmbito do processo de integração regional fronteiriça. O Centro não atendeu às expectativas (ver o próximo capítulo) e, deliberadamente, foi mantido desativado por ocasião dos trabalhos da V Reunião de Alto Nível.

Independentemente do funcionamento do GT de Cooperação Policial e Judicial, as forças da lei mantêm canais próprios de diálogo. Em junho de 2008, em Santa Vitória do Palmar, realizou-se o 2º Encontro de Autoridades

[124] Não se confunde com o Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais (bilateral), assinado em Montevidéu, em 28.12.1992, cuja tramitação se encontra suspensa desde a assinatura, em 20.12.2001, do Acordo sobre Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre o Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile (Decisão CMC nº12/01). Conquanto não esteja vigente, este deverá, no entendimento da Chancelaria uruguaia, substituir ulteriormente o acordo bilateral.

Policiais, com a participação da Polícia Federal, da Brigada Militar, das Polícias Rodoviárias Federal e Estadual e da Chefatura de Polícia de Rocha. Em eventos do gênero são identificados os campos onde a integração em segurança pública necessita intensificar-se: falhas na comunicação e no intercâmbio de informações, dúvidas quanto ao tratamento da dupla nacionalidade, falta de divulgação da legislação sobre temas fronteiriços, carência de pessoal e de viaturas para o policiamento, aumento da incidência de delitos.

Em resposta a esses desafios, as autoridades policiais estudam a execução de planos integrados de inteligência, para a identificação de delinquentes internacionais, bem como para a integração das ações de defesa civil, busca e salvamento, proteção e combate a incêndios. No que concerne ao policiamento rural, cogitam da criação de um Batalhão de Fronteira, e, para as intervenções de bombeiros, estudam a possibilidade de emissão de um certificado pela autoridade do outro país que solicitou o serviço de emergência, com a correspondente discriminação de gastos.

O progresso mais recente na área de cooperação policial é o projeto de cooperação técnica, que está sendo ultimado, para o ensino de português instrumental, com método desenvolvido pela UFSM, para agentes do Governo uruguaio que atuam em contato rotineiro com nacionais brasileiros, em particular na fronteira. As corporações beneficiárias do ajuste complementar, vinculadas ao Ministério do Interior, serão as Polícias Rodoviária (*Caminera*), Penitenciária, Migratória e de Turismo, começando pela primeira corporação. O projeto deverá incluir, numa etapa posterior, os funcionários da aduana uruguaia, subordinados ao Ministério de Economia e Finanças, e a Brigada Militar do Rio Grande do Sul, que deverão aprender espanhol instrumental. O projeto inicial terá a duração de 12 meses, durante os quais serão atendidos 328 agentes rodoviários, distribuídos em 17 turmas. Estima-se que possa ser assinado ainda no primeiro trimestre de 2009.

Na V Reunião de alto Nível, o GT de Cooperação Policial e Judicial esboçou um "Protocolo de Atuação", para permitir a realização de operações conjuntas do Corpo de Bombeiros, incluindo situações como incêndio, cargas perigosas, resgate, defesa civil, identificação de hidrantes. Nos termos do projeto, os serviços de emergência deverão ser solicitados pela autoridade competente do Estado requerente (bombeiros, polícia, brigada militar, prefeitura, intendência municipal ou defesa civil). A direção das operações ficará a cargo do serviço que chegue primeiramente ao local do sinistro, até

que acorram as autoridades do país solicitante, que então assumem o comando. A responsabilidade patrimonial ou civil caberá ao país solicitante. Será emitido um "certificado de intervenção", para posterior reembolso dos gastos incorridos.

4.11.2.3.1 *Centro para o Estudo e a Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Área Fronteiriça*

O Centro para o Estudo e a Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Área Fronteiriça (CEJ) nasceu por decisão da III Reunião da Nova Agenda, em julho de 2003. Sua criação foi anunciada no encontro Amorim-Opertti, de 14 de abril de 2004; no dia 30 daquele mês, teve seu regulamento interno aprovado, por troca de notas diplomáticas. A cerimônia oficial de instalação do CEJ teve lugar no *Trade Point* de Rivera, definido como sua sede. Trata-se de uma entidade privada sem fins lucrativos, dedicada à difusão de informações e à promoção de debates entre profissionais da área jurídica dos dois países, no que concerne à aplicação dos dispositivos legais criados no âmbito do processo de integração regional e fronteiriça.

O CEJ foi constituído com o objetivo (art. 3º) de elaborar propostas de instrumentos normativos, formar, pesquisar, debater e difundir entre operadores jurídicos – juízes promotores, advogados, delegados, procuradores – das regiões de fronteira a aplicação dos dispositivos jurídicos criados no âmbito do processo de integração regional. Idealmente, a solução local das controvérsias lindeiras evitaria que estas fossem levadas desnecessariamente a instâncias jurídicas superiores.

Nos termos de seu regulamento, o Centro compunha-se de uma Coordenação Geral, integrada pelos Cônsules em Santana do Livramento e em Rivera (art. 10), de uma Comissão Acadêmica e de um Grupo de Estudos Acadêmicos (art. 9º). A Comissão Acadêmica era o órgão operacional do Centro, integrada pelos Coordenadores, pelas autoridades judiciais e do Ministério Público, das Pastas da Justiça (Brasil) e do Interior (Uruguai), do setor acadêmico de Direito, bem como da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do *Colegio de Abogados*. O instituto seria autofinanciado, principalmente, com o produto dos trabalhos de assessoria jurídica prestados a empresas ou particulares.

Embora sujeito ao mandato da Nova Agenda (art. 1º), o CEJ dispunha de razoável grau de autonomia, pois estava autorizado a promover atividades de cooperação jurisdicional, a concluir convênios de cooperação acadêmica com universidades de ambos os países e a propor instrumentos normativos (art. 6º). Incumbia-lhe, ademais, promover a aplicação do Direito vigente relativo à fronteira. Em particular, esperava-se que o CEJ atuasse na regulamentação normativa do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira (art. 3º, alínea "l"), missão esta que não cumpriu. Não há notícia recente de que a Comissão Acadêmica se venha reunindo duas vezes ao ano, conforme estipulado no art. 12 do regulamento do Centro.

Em reunião preparatória à V Reunião da Nova Agenda, as delegações uruguaia e brasileira concluíram que, em mais de três anos de existência, o CEJ não produzira os resultados almejados e decidiram que não havia utilidade em reativá-lo naquela oportunidade, situação que persiste no início de 2009.

Por outro lado, o Reitor da UFPel informou a Embaixada do Brasil em Montevidéu, em julho de 2008, da intenção, que tem aquela instituição, de criar o Centro de Estudos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (CEDIF), adstrito à própria Reitoria, com o objetivo de realizar pesquisas para subsidiar a implementação de políticas públicas, nos níveis local, regional e nacional, sobre temas de interesse para a integração e o desenvolvimento fronteiriço do Brasil com seus vizinhos do Mercosul, notadamente com o Uruguai. Os trabalhos do CEDIF, cuja efetiva instalação não foi confirmada até o momento, terão caráter multidisciplinar e abrangerão áreas como economia, ciências biológicas, relações internacionais, saúde, cultura e educação. O tempo demonstrará se a vinculação do futuro CEDIF a uma reitoria universitária poderá imprimir-lhe o ritmo e a produtividade que faltaram ao CEJ, convertendo o Centro da UFPel numa experiência mais bem-sucedida do que a anterior.

4.11.2.4 Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento

O Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento foi desdobrado, em 2004, nas subcomissões de "recursos hídricos e ambientais" e de "desenvolvimento sustentável", conforme previsto na III Reunião de

Alto Nível da Nova Agenda. Na prática, este GT faz a revisão dos trabalhos das Comissões da Lagoa Mirim (CLM) e do Rio Quaraí (CRQ), que se ocupam dos mesmos temas.

A importância do GT de Meio Ambiente e Saneamento está associada ao patrimônio ambiental[125] representado pelas bacias da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí – inseridas no Sistema do Aquífero Guarani – carentes de políticas públicas comuns de preservação e desenvolvimento sustentável para tais biomas. O próprio modelo econômico sobrecarrega o ecossistema: uma das atividades econômicas mais prósperas da região, a rizicultura, é praticada de forma intensiva, exigindo a construção de represas e canais de irrigação, que drenam recursos hídricos de forma indiscriminada, sem contar o emprego de pesticidas, descarregados impiedosamente no sistema da Lagoa Mirim.

Paralelamente, o saneamento tem implicações diretas sobre a qualidade ambiental (razão pela qual o GT tem denominação binária). Os problemas de saneamento estendem-se por toda a fronteira, e os projetos para equacioná-los multiplicam-se. Entre estes podem ser enumerados: planos de desenvolvimento urbano conjunto de Jaguarão-Rio Branco e de Santana do Livramento-Rivera; projeto de saneamento Aceguá-Aceguá; projeto piloto de gestão integrada e sustentável de recursos hídricos e ambientais nas bacias transfronteiriças da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí; obra da estação de tratamento de esgoto, pela Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, para descontaminar o rio Jaguarão; criação do Parque Binacional Ponte Mauá (Jaguarão-Rio Branco), como unidade de conservação de uso sustentável.

A lista de propostas é numerosíssima, não podendo ser exaurida neste capítulo: construção de hidrovias, barragens, diques e de pontes, e a restauração destas; reciclagem de resíduos sólidos e do lixo hospitalar; criação de áreas de proteção ambiental, para fins de turismo ecológico[126]; desenvolvimento de energia eólica; fiscalização do

[125] A Bacia da Lagoa Mirim tem área total de 62.250 km2, dos quais 53% se encontram em território uruguaio e 47%, em território brasileiro.

[126] Em 18.12.2007, como resultado de entendimentos no âmbito do Grupo de Turismo Fronteiriço Chuí-Chuy, a Universidade Católica de Pelotas (UCPel), o MIDES do Uruguai e a Secretaria de Desporto, Cultura e Turismo da Prefeitura Municipal do Chuí assinaram convênio para profissionalizar a oferta de serviços turísticos da região e criar um roteiro integrado de turismo para a região, que inclui fortalezas, praias e a Estação Ecológica do Taim, área por onde passam várias espécies migratórias vindas da Patagônia (Projeto Rota Turística dos Campos Neutrais).

contrabando de agrotóxicos e da fauna silvestre[127]; regulamentação comum da atividade pesqueira; saneamento integrado das cidades gêmeas; controle dos efluentes sanitários despejados *in natura* sobre os cursos de água da região; monitoramento da qualidade do ar; gestão compartilhada dos efeitos das secas e enchentes; zoneamento econômico-ecológico (ZEE) das bacias; organização de eventos de conscientização pública ("Semana do Meio Ambiente"); campanhas populares de limpeza das margens dos rios e controle da extração de areia de seus leitos; fiscalização transfronteiriça de sementes geneticamente modificadas e de espécies animais e vegetais; elaboração de projetos de geração de energia hidráulica e de cooperação em piscicultura.

4.11.3 Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos de Fronteira

Em 2002, realizou-se, em Santana do Livramento-Rivera, uma Reunião de Prefeitos da Fronteira, com repercussão muito positiva. Inspirada naquele exemplo, a III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, celebrada em julho de 2003, recomendou a consolidação daquele evento como um espaço de diálogo regular, no que foi atendida, por meio da constituição do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos. O foro bilateral foi criado no intuito de gerar e desenvolver ações conjuntas que permitam fortalecer e promover o desenvolvimento da zona de fronteira. Seus membros permanentes são os Intendentes dos Departamentos e os Prefeitos das cidades fronteiriças vinculadas pelo Acordo Fronteiriço de 2002 e os cônsules de ambos os países.

[127] A ave silvestre *caturrita* (um tipo de periquito) é vendida livremente nas ruas de Rivera, mas no Brasil os vendedores ambulantes são detidos pelo Pelotão Ambiental da Brigada Militar, e as aves são confiscadas, porque podem transmitir uma bactéria de doença pulmonar denominada psitacose. A mudança de vendedores ambulantes de *caturritas* para o lado uruguaio da fronteira não tem impedido que brasileiros comprem as aves do lado uruguaio e as levem de volta ao Brasil, sem qualquer controle sanitário.

Ilustração 11 - Reunião do Comitê de Intendentes e Prefeitos



FONTE: Autor.

O regulamento interno do Comitê, elaborado em outubro de 2004, foi rubricado pelos intendentes e prefeitos presentes à V Reunião de Alto Nível e aprovado mediante acordo, por troca de notas, em 31 de outubro de 2007, nos idiomas espanhol (Projeto IV) e português (Projeto III). Segundo o regulamento, de acordo com a agenda temática, pode ser admitida a participação de membros temporários. Entre estes estão incluídas as intendências e prefeituras vizinhas à fronteira, independentemente de elas se encontrarem aquém ou além da franja de 20 km definida pelo Acordo Fronteiriço. Em função da complexidade dos temas, o Comitê goza de autonomia para criar Comissões Técnicas. As reuniões são trimestrais, podendo haver reuniões extraordinárias. A sede é rotativa entre as localidades fronteiriças vinculadas.

O Comitê dispõe de uma Secretaria Executiva, compartilhada pelo prefeito e pelo intendente do par de localidades vinculadas anfitriãs da última reunião,

que a exercem pelo período de um ano, alternando-se semestralmente a sede entre aquelas localidades. A Secretaria Executiva é o órgão dirigente, com mandato para convocar sessões extraordinárias e coordenar os trabalhos das comissões, cujos resultados são elevados ao Comitê Binacional. Já a Secretaria Administrativa está a cargo de convocar as reuniões ordinárias, preparar a agenda e lavrar as atas. Os documentos emanados das reuniões do Comitê são transmitidos às Chancelarias por intermédio dos Cônsules com jurisdição sobre as localidades vinculadas anfitriãs, para efeito de inclusão no temário da Nova Agenda.

A primeira reunião do Comitê foi realizada na Casa da Cultura de Jaguarão, em paralelo ao Encontro Ministerial Amorim-Opertti, de 14 de abril de 2004. Ao cabo de um mês, em 17 de maio daquele ano, deu-se a segunda reunião, no balneário uruguaio de La Coronilla. Outro exíguo intervalo de tempo transcorreu até o terceiro Foro de Intendentes e Prefeitos, reunido em Santa Vitória do Palmar, em 9 de julho de 2004. Na quarta reunião, ocorrida em 8 de outubro do mesmo ano, em Melo, os prefeitos brasileiros queixaram-se particularmente da lei uruguaia que assegura ao policial da fronteira uma participação de 50% no valor de veículos apreendidos por transportarem produtos suspeitos de descaminho ou contrabando. O dinâmico ano de 2004 encerrou-se com a quinta reunião do Comitê, em Santana do Livramento, em 14 de dezembro.

O Comitê Binacional coexiste com uma série de iniciativas congêneres de caráter não governamental, originadas das afinidades políticas entre prefeitos, vereadores, deputados e empresários da região, brasileiros e uruguaios. Uma das entidades mais atuantes na zona de fronteira é a Associação de Prefeitos da Zona Sul do Rio Grande do Sul (AZONASUL), para cujos encontros são regularmente convidados os intendentes e parlamentares uruguaios da fronteira. Há também um Grupo de Amizade Parlamentar, ainda sem regulamento nem representantes oficialmente constituídos, que congrega políticos uruguaios e riograndenses com base eleitoral na fronteira.

Paralelamente, a Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul promove, em sucessivas edições, o "Fórum de Integração – Questões de Fronteira". Na quinta reunião do Fórum, em 2005, foram listadas cinquenta e duas reivindicações de seus participantes; na oportunidade foi igualmente sancionado, pelo Governador do RS, o projeto "Rede de Municípios de Fronteira com os Países do Mercosul".

No plano empresarial, a Associação Comercial e Industrial de Livramento (ACIL) promove missões a Montevidéu para, com a assistência da Embaixada, levar seus pleitos ao conhecimento das autoridades uruguaias. Na mais recente dessas visitas, em junho de 2007, o Prefeito de Santana do Livramento, comissionado pela ACIL como seu representante, foi recebido na Direção Nacional de Aduanas, ocasião em que expressou o interesse dos comerciantes brasileiros na ampliação da quota de US$ 150, fixada pelo Governo uruguaio[128] para a compra de mercadorias com isenção tributária, por turistas uruguaios que adquirem bens no lado brasileiro da fronteira. A elevação daquela quota para US$ 300 permitiria equiparar o limite de dispensa ao valor estabelecido unilateralmente pela Secretaria da Receita Federal (SRF), por meio da Instrução Normativa n° 538/2005, em relação aos produtos adquiridos por brasileiros nos *free shops* uruguaios, que ingressam no Brasil por via terrestre.

Além do desequilíbrio nos limites para compras realizadas na fronteira, sob o regime de turista, outro fator complica a circulação de mercadorias naquela zona: a sutil distinção, em tais localidades, entre comércio e consumo de subsistência. Assim, são recorrentes as apreensões, em Rivera, de kombis matriculadas no Brasil que fazem entregas (*delivery*) de mercadorias compradas por uruguaios no varejo brasileiro. No entender da aduana uruguaia, a prática configura uma rede de distribuição, o que descaracterizaria a finalidade doméstica do abastecimento. Entretanto, como relata QUADRELLI (2002, p. 76), "os mesmos funcionários que confiscam os comestíveis comprados em Santana, transportados em furgões e distribuídos nos bairros de Rivera, são encontrados depois no supermercado de Santana, fazendo as suas próprias compras".

Essa tensão aumenta de tempos em tempos, quando se aplica com maior rigor a repressão ao comércio informal, que não raro é a tábua de salvação para trabalhadores desempregados, residentes nas áreas menos pujantes economicamente, tanto do Uruguai como do Rio Grande do Sul. No início de 2002, quando a aduana uruguaia colocou em marcha a operação "Zero Quilo", isto é, de tolerância zero contra o "contrabando formiga", populares

[128] Decreto n° 572/994, que dispõe sobre a vigência, a partir de 1º de janeiro de 1995, da norma relativa ao regime de bagagem (artigo 9º, item 3): *"En los casos de frontera terrestre, los Estados Partes podrán fijar una franquicia no inferior a US$ 150 (ciento cincuenta dólares estadounidenses) o su equivalente em outra moneda."*

de Artigas promoveram um panelaço na cabeceira da Ponte Internacional da Concórdia, em protesto contra a medida. Isto se explica porque, dado o uso instrumental que o fronteiriço faz de seu espaço, em função das vantagens de cada lado, assentou-se na cultura popular a noção de que o contrabando é grave, mas não o *bagayo*, "*dos o três bolsitos arriba de un ómnibus que van para Tacuarembó*" (*id.*, p. 75-78). As autoridades fiscais terminaram por ceder, tendo autorizado que os artiguenses trouxessem da vizinha Quaraí produtos da cesta básica e um bujão de gás por família. Esse antagonismo repete-se ciclicamente, seja quando se executam versões mais amenas da mesma operação, substituindo "zero quilo" por "cinco quilos" (em 1994), seja quando comerciantes pressionam autoridades a desalojar camelôs instalados na linha de fronteira, notadamente em Rivera (2006).[129]

Uma das leis mais criticadas pelos prefeitos da fronteira é aquela que autoriza, no Uruguai, a adjudicação de veículo em favor do agente de aduanas que o apreendeu. A referida lei remonta à II Grande Guerra, quando foi criada para promover o combate ao contrabando nas fronteiras. Reeditada em 28.12.1964, a Lei n° 13.318 continua em vigor, permitindo "a circulação do bem na mão do seu fiel depositário", que acaba sendo o fiscal aduaneiro. Ao instituir uma recompensa financeira para o agente, que na verdade está a exercer um dever de ofício, a lei enseja situações de arbitrariedade e, em muitos casos, o perdimento do bem em favor daquele agente.

A vitalidade do diálogo fronteiriço estimula a multiplicação de instâncias de entendimento e coordenação, onde a presença das Chancelarias nem sempre é possível, dada a difusão e a frequência desses eventos. Apenas para que se tenha uma ideia da profusão de iniciativas paralelas ao Comitê de Intendentes e Prefeitos, podem ser citados o "I Fórum Metade Sul – Integração e Desenvolvimento" (Pelotas, 2005), auspiciado pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), juntamente com o Ministério da Integração Nacional e o Governo do RS; a Conferência Internacional sobre o Bioma Pampa, organizada pela Força Sindical e que teve a sua segunda edição realizada em novembro de 2008, em Rivera; e a Reunião de Trabalho em Vigilância Sanitária no Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai (Santana do Livramento, 2007). Merecem nota também as

[129] "Embora nunca formalizada, essa livre circulação é, em grande medida, irrefreável. De fato, medidas [...] de obstaculização do livre trânsito de mercadorias [...] não prosperaram" (FERNANDES, 2003, p. 88).

articulações que, desde 2007, vem fazendo o Deputado Sergio Botana (Partido Nacional – Cerro Largo), em defesa da criação de uma Comissão Binacional para a Gestão de Temas Fronteiriços, que é, basicamente, uma réplica do Comitê de Intendentes, com a diferença de que atribui maior ênfase à busca de financiamento junto a instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o BID.

Esses canais de encaminhamento dos assuntos, governamentais ou não, são úteis às diplomacias de cada país, sempre e quando favoreçam a propagação de propostas e o maior envolvimento dos Governos centrais. É necessário, porém, evitar a dispersão de esforços, a superposição de ações eventualmente contraditórias e a tomada de decisões técnica ou politicamente inócuas, capazes de gerar uma atmosfera de desencanto com o processo de integração fronteiriça. Soluções geradas à margem das Chancelarias correm também o risco de ser instrumentalizadas no plano político local (sobretudo no Uruguai, onde as idiossincrasias partidárias importam mais), em detrimento do interesse de Estado de promover uma integração suprapartidária das prefeituras e intendências da fronteira.

Outro elemento complicador do funcionamento do Comitê de Intendentes e Prefeitos é o contraste entre a estrutura orgânica das unidades administrativas brasileiras, subdivididas em Municípios e Estados da Federação, e as do Uruguai, unificadas em Intendências com funções cumulativas, à semelhança do que ocorre, no Brasil, com o Distrito Federal. No que seria o plano municipal uruguaio, encontram-se as Juntas Locais Administrativas, órgãos colegiados sem orçamento, portanto dependentes das Intendências às quais se reportam.

A experiência demonstra que as reuniões dos Comitês de Intendentes dependem totalmente do apoio das Chancelarias. Na prática, estas acabam por encarregar-se, tanto na fronteira como nas capitais, das funções que, segundo o regulamento, incumbiriam à Secretaria Administrativa: reforçam as convocatórias, selecionam os temas da agenda, redigem e fazem circular as atas, preparam relatórios das reuniões e cuidam do seguimento das decisões adotadas. Isto porque, apesar de sua evidente representatividade política, os membros do Comitê não dominam, o mais das vezes, os aspectos jurídicos e procedimentais que tornam suas decisões executáveis no plano internacional. As sucessivas reuniões do Comitê ensinam, além disso, que tais eventos devem procurar conjugar-se com outros, ligados à

fronteira – seminários, consulados itinerantes, visitas ministeriais, assinatura de acordos –, para que seus trabalhos possam atingir um quórum mínimo, conferindo ainda maior legitimidade às decisões tomadas e proporcionando o grau de divulgação almejado pelos participantes.

O local e o internacional entrelaçam-se nas cidades limítrofes, onde a economicidade e a eficiência dos serviços municipais estão diretamente relacionadas com a sua dimensão transfronteiriça, seja na circulação integrada, na interconexão de obras, ou na combinação de investimentos. Ilustram essa integração entre as agendas dos municípios e das intendências as continuadas gestões da Prefeitura de Jaguarão pelo início da operação de linha de ônibus circular entre aquela cidade e a vizinha Rio Branco, no Uruguai, com extensão até o balneário *Lago Merín*. O requerimento consta da agenda das reuniões bilaterais Brasil-Uruguai no âmbito do SGT-5 do Mercosul (Transportes e Infraestrutura), no âmbito do qual a implementação da linha foi aprovada, em setembro de 2008, para efeito de licitação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, prevista para meados de 2009. A criação da referida linha internacional foi aprovada também na XVIII Reunião Bilateral Brasil-Uruguai dos Organismos de Aplicação do Acordo de Transporte Internacional Terrestre – ATIT, realizada em Montevidéu, em 4 e 5 de setembro de 2008, faltando ainda definir, mediante intercâmbio de informações, os respectivos pontos terminais, trajetos e frequências.

4.11.4 Proposta de reformulação da institucionalidade fronteiriça

Decorridos sete anos desde a criação, em 2002, da Nova Agenda, já existe suficiente massa crítica para fazer um balanço de suas vantagens e limitações e, a partir deste diagnóstico, buscar conferir maior agilidade à estrutura institucional da cooperação fronteiriça, além de encontrar os meios para evitar soluções de continuidade no processo, a exemplo do que ocorreu em 2005, em função da mudança de Governo no Uruguai.

A primeira constatação é a de que a cooperação fronteiriça poderia aprimorar-se com a criação de uma instância coordenadora, de caráter executivo, abaixo da Reunião de Alto Nível, mas acima dos Grupos de Trabalho a ela subordinados. Tal instância teria por missão dirigir os trabalhos dos diversos GTs, para evitar seu andamento desigual ou descoordenado.

Na V Reunião da Nova Agenda, por exemplo, o GT de Saúde apresentou importantes resultados, mas, em contraste, o de Meio Ambiente e Saneamento limitou-se a registrar os assuntos em pauta e as linhas de ação a serem consideradas futuramente. Outra conclusão importante é a de que existem mandatos duplicados, como se verifica entre o GT de Meio Ambiente e Saneamento, da Nova Agenda, e as Comissões da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí.

Em face desse quadro, por ocasião das reuniões preparatórias à V Reunião da Nova Agenda, a delegação uruguaia apresentou *non paper* intitulado "Possível Organograma da Institucionalidade Fronteiriça Uruguai-Brasil", com vistas à "obtenção de um desenho de instituições fronteiriças que funcionem de forma eficiente e ininterrupta"[130]. A proposta preserva os princípios que norteiam a estrutura vigente: autonomia local, tomada de decisões em bases participativas e inclusão social dos setores periféricos.

Em linhas gerais, o documento propõe o seguinte: reduzir o número de órgãos binacionais com competência em matéria de desenvolvimento e cooperação na fronteira Uruguai-Brasil; melhorar a coordenação da atividade das instituições mantidas; evitar a duplicação de competências e de esforços; assegurar o funcionamento contínuo daquelas instituições; ampliar a participação local nas atividades institucionais; e procurar fazer com que o custo econômico da proposta seja aceitável para ambas as partes.

Na prática, a proposta sugere a fusão da CLM e da CRQ numa só Comissão Mista de Desenvolvimento da Fronteira Comum, com jurisdição sobre toda a fronteira binacional, incluindo o trecho de fronteira seca. Nos termos do documento, as delegações nacionais da Comissão Mista poderiam ter composição interministerial, mas a sua Presidência recairia sobre os respectivos Ministérios das Relações Exteriores. A nova Comissão funcionaria de acordo com os lineamentos da Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, mas não estaria subordinada a ela, para evitar que o funcionamento descontínuo desta instância afetasse os trabalhos da nova Comissão Mista. Por fim, no âmbito da Reunião de Alto Nível, seriam criados dois novos GTs, o de Assuntos

[130] Os adjetivos apareciam sublinhados na proposta uruguaia.

Aduaneiros e o de Desenvolvimento e o de Infraestrutura, dado que seus temas não se encaixam em nenhum dos quatro GTs ora existentes.

Entre os temas tratados pelo eventual GT sobre Assuntos Aduaneiros incluir-se-iam pleitos antigos, como a retirada dos controles aduaneiros, policiais e sanitários das cabeceiras da ponte Mauá e a sua recolocação em pontos distantes 5 a 10 km da fronteira física. Isto porque, em Jaguarão, somente 10% da carga pode ser liberada no mesmo dia, devido aos quatro controles descoordenados existentes na vizinhança e nas cabeceiras da ponte Mauá. Já em Rio Branco, o sistema prevê que o controle aduaneiro e sanitário de carga seja realizado do lado brasileiro, na Estação Aduaneira de Fronteira – EAF, e o de fiscalização migratória e aduaneira, do lado uruguaio, no *Centro de Frontera*, com a participação de agentes brasileiros, o que não ocorre por falta de pessoal, segundo alega o DPF. Como resultado, o turista uruguaio que se dirige ao Brasil tem de cumprir trâmites no *Centro de Frontera* e, depois, em Jaguarão, na Delegacia da Polícia Federal, para legalizar seu ingresso. No trajeto, sujeita-se ainda à fiscalização de técnico da Receita Federal na ponte[131].

Similarmente, o planejado GT sobre Desenvolvimento e Infraestrutura teria uma extensa agenda, que incluiria a reforma da Ponte Mauá e a construção da segunda ponte sobre o rio Jaguarão[132]; o interesse na construção das barragens Talavera e Centurión (obras orçadas em R$ 600 milhões), sobre o rio Jaguarão, para cobrir o déficit energético da região; a proposta de construção de ponte de madeira, de 100 m de extensão, com investimento de US$ 60 mil, também sobre o rio Jaguarão, nas imediações da localidade uruguaia de Centurión; a reativação do ramal ferroviário de 140 km entre Livramento e Cacequi[133], ao custo de US$ 4 milhões, para o escoamento de produtos do norte do Uruguai até Rio Grande, e muitos outros projetos.

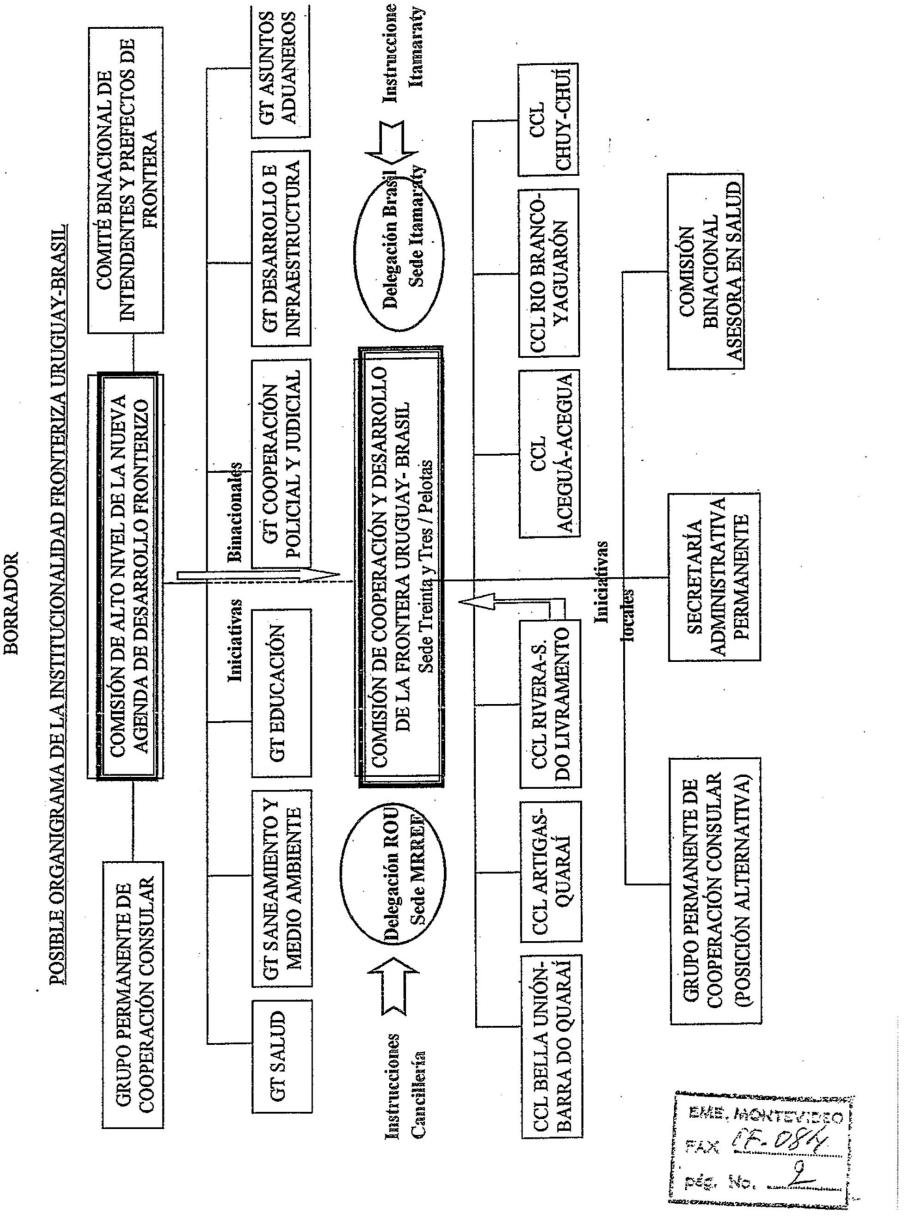
---

[131] Telegrama n° 003, ostensivo, do Vice-Consulado do Brasil em Rio Branco, em 4.1.2007.

[132] O tratamento dado por este GT ao tema das pontes internacionais teria, naturalmente, caráter subsidiário aos trabalhos da "Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para a Construção de uma Segunda Ponte sobre o Rio Jaguarão" e do "Grupo Técnico Executivo para a restauração da Ponte Internacional Barão de Mauá", cuja mais recente reunião ocorreu em Brasília, no início de dezembro de 2008.

[133] A reativação teria, ademais, um valor histórico, por ter sido este o primeiro ramal a permitir a interligação entre o Uruguai e o Brasil, em 1896.

Ilustração 12 - Proposta de Reformulação da Institucionalidade Fronteiriça



FONTE: Direção Regional América, Ministério de Relações Exteriores do Uruguai.

De acordo com a proposta de reformulação, a maior participação da população local no processo de integração fronteiriça seria garantida por meio da replicação da bem-sucedida experiência dos Comitês de Coordenação Local (CCLs). Estes Comitês seriam presididos, do lado brasileiro, pelo Ministério da Integração Nacional, através de sua Secretaria de Programas Regionais; e do lado uruguaio, pelas Secretarias de Estado ou por órgãos designados de acordo com cada caso[134]. Os CCLs teriam caráter honorário e ficariam subordinados às respectivas delegações perante a nova Comissão de Fronteira. Deles participariam, idealmente, os Cônsules das cidades fronteiriças envolvidas ou seus representantes.

A nova Comissão seria dotada de uma "estrutura administrativa binacional permanente mínima": com um secretário técnico de cada lado, ou um secretário técnico e outro administrativo, em caráter rotativo; e recursos de funcionamento básico para a elaboração dos estudos e desenvolvimento das atividades que ambas as partes considerem necessários. A Comissão Mista de Fronteira poderia, pelo menos inicialmente, utilizar as sedes atuais da CLM. As diretrizes políticas de cada Governo seriam recebidas diretamente da presidência de cada delegação; as decisões políticas e técnicas, acordadas no nível binacional, emanariam da Reunião de Alto Nível; por fim, as queixas, recomendações e iniciativas locais seriam canalizadas através dos CCLs.

Os Comitês de Fronteira poderiam fundir-se com os CCLs, e as restantes Comissões (Assessora de Saúde, de Cooperação Consular e Comitê de Intendentes) vincular-se-iam à nova organização fronteiriça, segundo o esquema indicado no quadro da página anterior (Ilustração 12).

A reflexão proposta pela Chancelaria uruguaia é oportuna. Em mais de três décadas de funcionamento institucionalidade fronteiriça, é possível e necessário fazer um balanço geral do organograma institucional definido em 1975, substancialmente alterado desde então. Em virtude do dinamismo do processo de integração fronteiriça, é mister adequar continuamente as suas instâncias e utilizar todas as experiências, positivas e negativas, como insumos para a sua reformulação estrutural.

A análise feita nos capítulos anteriores revela que a Comissão Geral de Coordenação (CGC), no nível de Chanceleres, reuniu-se apenas quatro vezes em 34 anos de existência, a última em 2005. No ano seguinte, a Comissão de

[134] Atualmente, o CCL de Artigas está presidido por um representante da Direção Nacional de Hidrografia, do Ministério de Transportes e Obras Públicas (MTOP).

Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças (CDZF) foi convocada pela última vez. Em 1998, teve início o lento processo de esvaziamento dos Comitês de Fronteira, que acarretou o enfraquecimento de seu ente coordenador, o Grupo Permanente de Cooperação Consular (GPCC); finalmente, o Centro de Estudos Jurídicos da Fronteira (CEJ) fracassou por completo.

A seu turno, o Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos ganhou um regimento interno, em 2007, e realizou diversas reuniões desde então (com frequência maior, aliás, do que o prazo de maturação dos assuntos e a disponibilidade de agenda das autoridades locais e das capitais recomendariam). As reuniões do Comitê têm uma agenda aberta e, por isso, acolhem requerimentos em profusão, os quais, entretanto, não dispõem de um esquema preestabelecido de seguimento: nos intervalos relativamente longos entre as Reuniões de Alto Nível, seu encaminhamento depende das ações da Embaixada e do Consulado-Geral, que monitoram o andamento dos temas, fazem consultas a Brasília e gestões em Montevidéu.

Nas duas últimas reuniões do Comitê, em 2008, o nível de comparecimento dos prefeitos e intendentes foi baixo. Esse quórum escasso sugere que o regimento do Comitê poderia ser alterado, para dar caráter semestral a essas reuniões e vinculá-las sempre a eventos que lhes deem maior visibilidade política, a exemplo dos seminários sobre integração fronteiriça do MIDES, das visitas presidenciais e das ministeriais.

As instâncias que têm mostrado maior vitalidade devem ser valorizadas no quadro de instituições da Nova Agenda. Tal é o caso da Comissão Binacional Assessora de Saúde, que produziu o importantíssimo Ajuste Complementar para o Acesso Recíproco a Serviços de Saúde na Fronteira, e das Reuniões de Coordenação Consular, que, associadas a encontros regulares com o Diretor de Assuntos Consulares do Palácio Santos, suprem, de certa forma, ainda que apenas do lado brasileiro, as funções do Grupo Permanente de Cooperação Consular. Um grande avanço nesse sentido é a perspectiva de realização da primeira Reunião Binacional de Coordenação Consular, acordada em Montevidéu, em fevereiro de 2009, durante a visita do Diretor do Departamento da América do Sul – I, pelo contato imediato que favorece entre os representantes consulares de fronteira, podendo configurar um formato inédito de encaminhamento das demandas locais.

Com referência à criação de dois novos Grupos de Trabalho subordinados à Reunião de Alto Nível – o de Assuntos Aduaneiros e o de Desenvolvimento

e Infraestrutura – a sugestão parece ser da maior pertinência. Primeiramente, porque, durante as reuniões da Nova Agenda, estes temas, que não se encaixam em nenhum Grupo de Trabalho, acabam por pulverizar-se dentro dos demais GTs, cujas delegações não têm competência *ratione materiae* para tratar daqueles assuntos. Na melhor das hipóteses, terminam migrando, como meros registros, para a "agenda maior" da Reunião de Alto Nível, com o que assumem um caráter eminentemente declaratório. Em segundo lugar, porque, ao não disporem de ata própria, figurando como apêndices dos demais Grupos de Trabalho, têm seu seguimento prejudicado, por estarem suas disposições espalhadas entre as diversas atas.

Mais complicada seria a fusão da CLM e da CRQ numa Comissão Mista de Desenvolvimento da Fronteira Comum, com jurisdição extensiva ao trecho de fronteira seca. Dado que as Comissões das Bacias foram constituídas por tratados, impor-se-ia o mesmo procedimento para a sua revisão ou extinção. Como solução imediata, o que se tem verificado é a preferência por deixar em estado latente os mecanismos menos produtivos, como no caso do Centro de Estudos Jurídicos (CEJ) da fronteira, e empenhar recursos humanos e administrativos nos foros de eficácia comprovada, como a Comissão Binacional Assessora de Saúde, enquanto não se empreende a tarefa de maior envergadura, de reformulação abrangente da institucionalidade fronteiriça.

Conforme já mencionado no capítulo 4.3 acima, a reflexão sobre a "coerência institucional" do instrumental de integração fronteiriça foi considerada como necessária pelos Vice-Chanceleres, na última reunião do Mecanismo de Consultas e Concertação Política, em julho de 2008. Esse exercício deverá ser contemplado na VI Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, a ser convocada até meados de 2009, como imperativo de eficácia e de atualização do sistema. O debate sobre a reformulação da institucionalidade fronteiriça é uma etapa prévia e indispensável de qualquer discussão sobre o Estatuto da Fronteira, por ser este um sistema de acordos que se interligam como vasos comunicantes. Assim, a análise do organograma fronteiriço devem também fazer parte dos trabalhos de elaboração do referido Estatuto (*vide* capítulo 6.4).

5. Os principais acordos de cidadania fronteiriça em vigor

5.1 Acordo de Trânsito Vicinal Fronteiriço

Em 17 de novembro de 1999, os Ministros do Interior do Mercosul assinaram o Acordo n° 17/99, denominado "Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados Partes do Mercosul" (CMC/DEC. n° 18/99 e n° 19/99), regime este regulamentado pela Decisão CMC n° 14/00.

O regime multilateral criou a credencial TVF, com validade de três anos, renováveis, que permite aos seus beneficiários transpor a fronteira e permanecer no território do país vizinho durante um período máximo de 72 horas, mediante utilização da credencial correspondente, a ser obtida em base voluntária. O acordo não estipula a área de circulação nem lista as localidades fronteiriças contempladas, determinada mediante acordos bilaterais ou trilaterais, conforme o caso. A qualidade de residência é fixada de acordo com a legislação do Estado-Parte de residência do interessado.

O Acordo TVF representou o primeiro de uma série de ajustes multilaterais e bilaterais estabelecidos ao longo da última década, inspirados na ideia de permitir a circulação transfronteiriça "mediante um processo ágil e diferenciado, em relação às outras categorias de migrantes" (Dec. n° 18/99, art. 2º).

5.2 Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira

O "Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para os Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios", também conhecido como "Acordo Fronteiriço", foi o mais importante desdobramento da Nova Agenda até o momento (*vide* Anexo 1). Foi assinado em Montevidéu, pelos Chanceleres Celso Amorim e Didier Opertti, quando da visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Uruguai, em 21 de agosto de 2002.

As negociações foram iniciadas meses antes, na I e II Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda, como parte das atividades do GT de Cooperação Policial e Judicial. Quase dois anos depois de subscrito, em 14 de abril de 2004, os mesmos Ministros trocaram os instrumentos de ratificação, na conurbação de Rio Branco e Jaguarão, e procederam à entrega simbólica das primeiras carteiras, em cerimônia próxima à Ponte Barão de Mauá. O acordo foi internalizado no ordenamento jurídico uruguaio por meio da Lei n° 17.659, de 19 de junho de 2003, regulamentada por Decreto do Poder Executivo de 11 de julho de 2005; no Brasil, corresponde ao Decreto Legislativo n° 907, de 21 de novembro de 2003, promulgado pelo Decreto n° 5.105, de 14 de junho de 2004.

Em essência, o acordo prevê que os nacionais de uma das Partes, residentes na fronteira binacional, possam residir na localidade vizinha, trabalhar[135] – com os correspondentes reflexos de previdência social – e estudar, em estabelecimentos de ensino públicos ou privados. Para definir a área de abrangência dos benefícios, foi criado um Anexo de Localidades Vinculadas ao Acordo, no qual são enumerados os núcleos populacionais, situados na faixa de 20 km, contemplados pelas suas disposições.

O art. 2º do Acordo outorga a qualidade de fronteiriço, com os atributos acima indicados, aos cidadãos que residam nas localidades vinculadas. Esse artigo é um divisor de águas na temática do Estatuto da Fronteira, porque cria juridicamente a figura do "cidadão fronteiriço". Como assinala AVEIRO (2006, p. 148), até a assinatura do acordo, o uruguaio que trabalhasse em Santana e morasse em Rivera teria de fazer o mesmo tramite migratório de um uruguaio que fosse residir em São Paulo. Nesse sentido, vários autores

[135] O Acordo Fronteiriço, ao garantir o direito ao trabalho nos dois lados da linha de fronteira, não derroga as exigências acadêmicas, no caso das profissões sujeitas a regulamentos especiais.

consideram o acordo como uma mudança de paradigma, que reforça o princípio federativo e de interiorização da diplomacia.

Em virtude dessas características, em outubro de 2002, poucos meses após a assinatura do ato bilateral com o Uruguai, o Governo brasileiro submeteu-o à apreciação dos demais países do Mercosul, na primeira reunião do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Integração Fronteiriça (GAHIF). O texto foi apresentado, na oportunidade, como anteprojeto de acordo sobre permissão de residência, trabalho, estudo e atendimento hospitalar para nacionais fronteiriços.

A qualidade de fronteiriço é inicialmente concedida por um lapso de cinco anos, prorrogável por igual período, findo o qual pode ser autorizada por um prazo indeterminado. Pelas características do Acordo, ARGAÑARAZ, HERNÁNDEZ E SILVA (2005, p. 82) definem-no como um "instrumento de antecipação dinâmica para a regularização de situações de fato que transtornam a vida normal dos nacionais fronteiriços, com respeito à circulação de pessoas e controles migratórios".

A condição de fronteiriço é comprovada por meio do "Documento Especial de Fronteiriço" (DEF), que não dispensa o uso dos documentos de identidade estabelecidos em outros acordos vigentes entre os dois países. O documento especifica o local onde o nacional brasileiro ou uruguaio está autorizado a exercer os direitos estabelecidos pela sua condição.

O DEF, expedido pelo Departamento de Polícia Federal brasileiro e pela Direção Nacional de Migração uruguaia, somente é válido nos limites da localidade para a qual foi concedido. Isto significa que, mesmo dentro da área de alcance do acordo (20 km), as prerrogativas não são válidas entre localidades fronteiriças que não estejam vinculadas entre si. Nessas condições, o brasileiro residente em Jaguarão apenas em Rio Branco pode desfrutar as facilidades previstas no Acordo Fronteiriço. Da mesma forma, o uruguaio residente em Rivera somente pode exercer seus direitos de fronteiriço em Livramento, mas não em Barra do Quaraí. A norma é estrita: a tentativa de exercer os direitos previstos neste Acordo fora desses limites territoriais dá causa ao cancelamento da condição de fronteiriço e subsequente recolhimento do DEF (art. 4º, alínea "e").

A documentação[136] exigida para a concessão do DEF, aceita em ambos os idiomas, é discriminada no Acordo:

[136] Por troca de notas reversais, em 2.9.2004, foi estabelecida a dispensa de consularização dos documentos exigidos.

a) passaporte ou outro documento de identidade válido;
b) comprovante de residência em alguma das localidades vinculadas;
c) documento relativo a processos penais e antecedentes criminais[137] nos locais de residência, nos últimos cinco anos;
d) duas fotografias tamanho 3x4, coloridas e recentes;
e) comprovante de pagamento da taxa respectiva.

O Acordo Fronteiriço teve a particularidade de extinguir as penalidades administrativas para nacionais brasileiros e uruguaios que viviam na fronteira em situação migratória irregular. O artigo 7º operou, portanto, uma anistia migratória para fronteiriços, até 15 de março de 2002. Por essa razão, é também denominado de "Acordo de Indocumentados".

As localidades situadas na faixa de 20 km de cada lado da linha de fronteira, mas não listadas no Anexo de Localidades Vinculadas, não dão direito ao documento especial de fronteiriço. A relação estabelece as seguintes vinculações, envolvendo dezessete localidades ao todo:

- Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai);
- Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai);
- Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai);
- Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai);
- Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai);
- Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

O art. 6º do Acordo prevê a ampliação ou redução da lista de localidades, desde que estas estejam situadas no raio de 20 km perpendicular ao limite binacional. A alteração é feita mediante o intercâmbio de notas, com antecedência mínima de 90 dias. De acordo com esse procedimento, em 20 de maio de 2008[138], três novas adições foram feitas à lista, aumentando para vinte o número total de localidades fronteiriças vinculadas (*vide* Anexo 2):

- Pueblo San Luís, no Departamento de Rocha (Uruguai);

[137] Não poderá beneficiar-se do Acordo Fronteiriço quem tiver sofrido condenação criminal ou esteja respondendo a processo penal no território das Partes ou no exterior.
[138] Nota n° 219, da Embaixada do Brasil em Montevidéu.

- Villa Isidoro Noblía, no Departamento de Cerro Largo (Uruguai);
- Colônia Nova, no Município de Aceguá (Brasil).

Na solenidade de 2004, em Jaguarão, o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Amorim, entregou uma carteira de fronteiriço para uma cidadã uruguaia, e o seu homólogo então, o Chanceler Didier Opertti, a um cidadão brasileiro. Em seguida, de abril até agosto, não houve distribuição de carteiras; o documento de fronteiriço ateve-se mais à função de anistia do que propriamente à renovação de conceitos, tendo corrido o grave risco político de converter-se em letra morta.

Conforme foi acontecer com acordos pioneiros, surgiram alguns problemas inesperados em sua execução: diferença de preço (em junho de 2004, a emissão do DEF custava R$ 100 no Brasil e o equivalente a R$ 5 no Uruguai); discrepância de formato entre a carteira brasileira e a uruguaia; exigências impostas pelos órgãos executores, incompatíveis com o espírito e até mesmo com a letra do acordo; não regulamentação, pelas autoridades uruguaias, da dispensa de consularização dos documentos exigidos; desconhecimento da lei nova e aplicação da normativa antiga (no Brasil, alguns delegados continuavam a observar a legislação subsidiária, ou seja, o Estatuto do Estrangeiro – Lei n° 6.815/80); demora de meses na entrega do documento, emitido nas capitais; e questões de exegese (por exemplo, no Brasil não existem "atestados de residência", substituídos por contas de água, luz, telefone etc.).

O preço da carteirinha brasileira, a princípio vinte vezes maior, gerou forte descontentamento das comunidades fronteiriças. O modo como esses problemas foram equacionados demonstra que, com vontade política, mesmo os acordos originais, *ipso facto* testados empiricamente, encontram seu caminho de implementação. Do lado uruguaio, o documento, que de início mais parecia um certificado, teve seu preço elevado em dez vezes, para o valor equivalente a R$ 45, ao ser dotado de elementos de segurança, tais como código de barra e impressão digital. Do lado brasileiro, reduziu-se o custo da carteira até o piso fixado pela Lei Complementar n° 89, de 18 de fevereiro de 1997[139]. Assim se chegou ao desejado equilíbrio de preço e de qualidade entre as carteiras brasileira e uruguaia.

[139] "Art. 2°. Ficam instituídas as taxas cujo fato gerador e respectivas alíquotas, fixadas em Unidade Fiscal de Referência – UFIR, estão relacionados neste artigo: [...] V – Expedição de carteira de estrangeiro fronteiriço – 60". A Unidade de Referência Fiscal – UFIR foi criada em 1995 e extinta em 2001, em decorrência do §3º, art. 29 da Medida Provisória n° 2095-76. Em 2000, 1 UFIR valia R$ 1,0641. O valor legal mínimo do DEF era de R$ 63,84.

Pouco a pouco, o acordo foi sendo regulamentado para estimular a adesão ao instrumento. Em setembro de 2004, os Governos dos dois países trocaram notas sobre a dispensa de consularização dos documentos para a obtenção do DEF (*vide* Anexo 3). Em novembro daquele ano, por ocasião da IV Reunião da Nova Agenda, os valores já se aproximavam de certa paridade (R$ 63,85 do lado brasileiro e $U 640 do lado uruguaio, à taxa aproximada da época, de 1 R$ = 10 $U), graças a algumas adaptações, como a Portaria n° 3.392/MJ, de 5 de novembro de 2004, que isentou os cidadãos uruguaios do pagamento da taxa de registro policial ao abrigo do Acordo.

Ainda em 2004, na IV Reunião da Nova Agenda, o GT sobre Cooperação Policial e Judicial aprovou a redução dos custos de expedição do DEF e discutiu a possibilidade de missões itinerantes do Departamento de Polícia Federal (DPF) e da Direção Nacional de Migração (Uruguai) a localidades de fronteira onde estes órgãos não tivessem escritórios; em Aceguá, por exemplo. Enfim, pelo Decreto do Poder Executivo de 11 de julho de 2005, que especificou, no Uruguai, as características técnicas, vigência e custo do DEF, este documento ficou padronizado, inclusive no tocante ao respectivo custo, fixado em 2,1 UR[140]. Em novo desdobramento, em julho de 2007, o Consulado-Geral em Montevidéu propôs a isenção de cobrança de emolumentos para todos os atos consulares realizados por titulares da carteira de fronteiriço, na jurisdição dos postos de fronteira dos dois países.

A despeito desses avanços, persistem alguns desafios para a aplicação efetiva do Acordo Fronteiriço. Algumas localidades, dentro e fora da faixa de 20 km, reivindicam serem incluídas no anexo de vinculações. Seus habitantes não se consideram "menos fronteiriços" por não residirem numa das vinte localidades listadas no Anexo Único ao Acordo Fronteiriço. Conforme assinalam DORFMAN e BENTANCOR (2005, p. 135), La Coronilla encontra-se a 30 km da fronteira; fora da faixa estabelecida, portanto. Que critério foi utilizado para excluir esta localidade da área de vinculações?

Ademais, mesmo dentro do perímetro de 20 km estabelecido, o Anexo Único ao Acordo Fronteiriço não explicita se as zonas suburbanas e rurais adjacentes às áreas urbanas listadas estão ou não incluídas no espectro

[140] Ao término de outubro de 2008, uma *Unidad de Referencia* valia 368,34 pesos uruguaios ($U). Portanto, à cotação da época, o preço do DEF (2,1 UR) aproximava-se dos 70 reais.

espacial do referido acordo[141]. A conurbação de Rivera e Livramento, por exemplo, abrange, no raio de 20 km estipulado, os povoados de Capão Alto, San Luís, Hospital, Cerrillada, Tranqueras, Massoller, Villa Indart e La Puente, além de Vichadero que, apesar de situar-se fora dos 20km, possui fortes vínculos com a fronteira, conforme atesta a própria toponímia (*vichar*, isto é, "espiar", designação ligada ao controle da fronteira ou à prática do contrabando). Por sua vez, Vila Albornoz (em frente a Massoller) pertence ao município de Santana do Livramento, e Serrilhada (Brasil), cidade próxima a Cerrillada (Uruguai), filia-se a uma localidade não contemplada, Bagé.

O direito de estudar resguardado pelo acordo apresenta também aspectos de precariedade, a despeito de sua relevância como instrumento de inclusão social, por meio da geração de oportunidades de emprego. O Acordo para a Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos, que complementaria o Acordo Fronteiriço, pela compatibilização com as demandas de conselhos profissionais e organismos acadêmicos, ainda não pôde ser encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República ao Congresso brasileiro, em função de dúvidas suscitadas entre o MEC e a Secretaria da Educação do RS, no tocante à repartição dos eventuais custos decorrentes de sua aplicação[142].

Sob o aspecto previdenciário, um exemplo de entrave é a falta de cobertura previdenciária para brasileiros que contribuem para o sistema de seguridade social uruguaio. Apurou-se que os agentes do *Banco de Previsión Social* (BPS) não aceitavam o DEF como documento habilitante à inscrição no sistema eletrônico da instituição, por não lograrem inserir a sequência numérica do documento de fronteiriço, que tem seis dígitos, no cadastro informatizado do BPS, configurado para lançamentos de oito dígitos. Nessas condições, os trabalhadores brasileiros de Quaraí, por exemplo, que contribuem para o BPS em Artigas, estavam impedidos de receber atendimento médico no Hospital Gremeda, tendo de recorrer a hospital público, com qualidade inferior de atendimento.

Em comunicado dirigido ao Embaixador do Brasil em Montevidéu, o Presidente do BPS informou da aceitação do DEF por aquele instituto, para

---

[141] O Ajuste Complementar para a Prestação Recíproca de Serviços de Saúde na fronteira procurou suprir essa lacuna, como veremos no capítulo 5.4 a seguir.

[142] No Uruguai, o ato foi aprovado pela Lei n° 18.158, publicada no Diário Oficial nº 27.288, de 30.7.2007.

fins de cadastramento no respectivo sistema, a partir de 1º de janeiro de 2009, conforme reza a Resolução R.D. nº 40-34/2008 do Banco, de 19.11.2008. Com isso, os portadores da carteira de fronteiriço poderão, doravante, perceber os benefícios do BPS sem a necessidade de apresentação da cédula de identidade expedida pela Direção Nacional de Identificação Civil (*vide* Anexo 10).

A lista de entraves que gradativamente vão sendo superados não se esgota nos parágrafos anteriores. Em entrevista a jornal santanense[143], a Cônsul-Adjunta do Brasil em Rivera mencionou a existência, em meados de 2008, de casos de jovens brasileiros que vivem em Livramento, desejam estudar no Centro Universitário de Rivera e não podem, porque não se lhes concede o documento, simplesmente por não residirem no Uruguai. A mesma interpretação tem obstado ao acesso de crianças brasileiras matriculadas em escolas uruguaias às políticas públicas de inclusão digital levadas a cabo pelo país vizinho. Embora o status de residente fronteiriço, consignado no DEF, devesse em tese franquear o acesso inclusive destes alunos aos computadores do *Plan Ceibal*[144], na prática são discriminados pela exigência de cédula uruguaia, conforme admitiu o próprio Diretor de Programa de Fronteira do MIDES, Jorge DURÁN (2008), em entrevista ao autor:

> *"Muchas veces son familias numerosas, y que el costo de traducción, de legalización y demás, a los efectos de la tramitación de este documento, que no está eximido, porque Identificación Civil considera que la ley que exime de traducción a las partidas de nacimiento [se aplica] solamente a los efectos migratorios y no a los efectos de la situación de esas personas, que no las consideran migrantes, sino residentes. Entonces estamos tratando de hacer una articulación [entre el] Ministerio de Desarrollo, que certifique indigencia o pobreza*

[143] Entrevista ao jornal "A Platéia", em 23 de julho de 2008, reproduzida na matéria intitulada "*Más de 2600 brasileños y uruguayos ya tienen el documento de Frontera*".

[144] Em dezembro de 2006, foi lançado no Uruguai o projeto CEIBAL – *Conectividad Educativa de la Informática Básica para el Aprendizaje en Línea*, que visa a oferecer um computador portátil e gratuito para cada aluno da rede pública de ensino, até 2009. O *Plan Ceibal* é inspirado na proposta *One Laptop per Child* (OLPC), anunciada pelo Professor Nicholas Negroponte, do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), em janeiro de 2005, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça. Em parte por causa de sua população comparativamente menor, mas também em virtude do alto interesse do Presidente Tabaré Vázquez no projeto, o Uruguai poderá vir a ser o primeiro país onde a iniciativa abrangerá a totalidade da população escolar.

extrema de esos hogares, que no pueden asumir el costo de la traducción, y la Dirección de Asuntos Consulares, para que los consulados uruguayos traduzcan esas partidas y habiliten el trámite frente a Identificación Civil, para que todos los ciudadanos brasileños que concurran a los centros educativos uruguayos tengan su cédula de identidad uruguaya. Esa es uma dificultad puntual, pero esas dificultades de articulación se dan en todos los poderes."

Em flagrante incongruência com a letra e com a própria ideia-força do acordo, qual seja, a de não distinguir entre fronteiriços de ambos os lados do limite binacional, desde que amparados pelo Acordo Fronteiriço, a Direção Nacional de Migração, Departamento de Trâmites, em seu *Instructivo para la Obtención del Documento Especial de Fronterizo em Uruguay*, item 2.2., estipula, como requisito básico para gestionar a residência fronteiriça, a apresentação de certificado policial de residência. E não se detém aí: *En caso de dudas se podrá exigir contrato de arrendamiento o título de propiedad de la vivienda"*[145].

Analogamente, também a Delegacia de Polícia Federal em Santana do Livramento vem fazendo exigências impróprias à luz do acordo. O Ofício n° 1105/2008/NUMIG-DPF-LIV-RS, datado de 29 de agosto de 2008, expedido pelo Núcleo de Imigração daquela delegacia, estatui expressamente que, para a concessão da carteira de fronteiriço, será exigida do cidadão uruguaio a comprovação de estudo ou trabalho em território brasileiro. A exigência inverte a lógica do tratado, ao considerar como requisito o que deveria ser um dos benefícios do acordo, quando o respectivo artigo III, item 4, alínea "b", exige prova de residência "em alguma das localidades constantes do Anexo", sem a necessidade de que resida no lado em que solicita o documento.

Segundo foi apurado, tal exigência, ao arrepio do Acordo Fronteiriço, provém de determinações do Serviço de Registro de Estrangeiros da Coordenação-Geral de Polícia de Imigração (CGPI), em Brasília, que vem devolvendo processos de solicitação de carteiras de fronteiriço, sob o argumento de que o Sistema de Banco de Dados de Imigração da Polícia Federal só aceita registros de domicílio no Brasil[146].

---

[145] Fax n° 29, do Consulado do Brasil em Rivera, ostensivo, em 19.8.2008.

[146] O Memorando n° 004/08-ADIPFMON, da Adidância da Polícia Federal em Montevidéu para o Embaixador do Brasil, datado de 30.9.2008, refere-se ao Despacho n° 5.222 da CGPI/DPF, que confirmou a exigência, "pois o sistema não aceita endereço de fora".

Além das dificuldades regulamentares, nota-se uma resistência ao que se poderia qualificar como um "desafio ao conceito de lei territorial", representada pela multiplicação de redes transfronteiriças, em detrimento da circulação regulada pela lei (MACHADO, 1998, p. 6). Tal fenômeno é observado na expectativa de tolerância recíproca à informalidade; no costume das *trampitas*, "jeitinhos", para obter uma matrícula ou emprego (como utilizar endereço fictício de amigo ou parente do outro lado da fronteira); no receio de pagar impostos ou de ter sua vida investigada. Como assinala ADIALA (2006, p. 121), na fronteira "o informal é institucionalizado e o poder formal local reconhece isso".

A propósito dessa dicotomia, uma juíza de Santana relata: "As pessoas se registram dos dois lados. A pessoa é registrada no Uruguai e depois vem, pede para fazer um registro extemporâneo, alegando que nasceu em campanha; que foi com parteira, que nunca fez um registro; então vem com duas testemunhas; a gente não tem como negar esse registro" (QUADRELLI, 2002, p. 70). Caso semelhante ocorreu durante entrevista concedida pela Cônsul brasileira em Rivera, em 16 de julho de 2008, na *Radio Internacional* daquela cidade. A própria jornalista que conduzia o programa confessou ser casada com brasileiro, ter filhos brasileiros e viver em Santana há mais dez anos, sem que possuísse nenhum documento brasileiro de permanência.

A interpretação restritiva por parte das autoridades uruguaias resulta, supostamente, de uma percepção preventiva, derivada da desproporção entre as populações totais do Brasil (190 milhões) e do Uruguai (3,4 milhões). Preocupação, na verdade, infundada, pois o alcance do Acordo Fronteiriço abrange apenas os residentes na área de 20 km de cada lado da fronteira, isto é, cerca de 180 mil brasileiros e 150 mil uruguaios (vide capítulo 3.1). Existe, pois, uma situação de equilíbrio aproximado entre as populações fronteiriças, que não gera excedentes na oferta de mão de obra nem gargalos na capacidade de ensino; pelo menos não unilateralmente[147].

[147] A impropriedade desse argumento foi abordada com maior profundidade no item 2.1 desta tese.

Tabela 3 - Uruguaios Cadastrados no Período 2003-2008 com Base no Acordo Fronteiriço

2003	2004	2005	2006	2007	2008
65	319	621	485	375	155
TOTAL DE ESTRANGEIROS CADASTRADOS NO PERÍODO: 2020					

Fonte: Divisão de Cadastro de Registro de Estrangeiros
Coordenação Geral de Polícia de Imigração – Departamento de Polícia Federal

Tabela 4 - Brasileiros Cadastrados no Período 2003-2008 com Base no Acordo Fronteiriço

ARTIGAS	BELLA UNIÓN	CHUY	MELO-ACEGUÁ	RIO BRANCO	RIVERA
101	144	26	15	6	218
TOTAL DE ESTRANGEIROS CADASTRADOS NO PERÍODO: 510					

Fonte: *Dirección Nacional de Migración* – Departamento de Sistemas

Ainda assim, conforme vimos nas tabelas acima, que contêm dados fornecidos pelo Consulado-Geral em Montevidéu, por ocasião da VII Reunião de Coordenação Consular, nota-se um expressivo contraste entre o número de brasileiros (510) cadastrados pela Direção Nacional de Migração e o de uruguaios (2020) cadastrados pela Polícia Federal Brasileira, na proporção de 4 por 1 a favor do Brasil, até junho de 2008. Ao mesmo tempo, verifica-se uma tendência de descenso na demanda por documentos de fronteiriço, a partir de 2006, quando o Acordo de Residência Mercosul entrou em vigor.

Essas dificuldades não elidem o fato de que o Acordo de Residência, Estudo e Trabalho se tornou um marco no tratamento dos temas afetos à cidadania fronteiriça. Pela primeira vez, foi reconhecida expressamente num tratado bilateral a "qualidade de fronteiriço" (art. I, item 3), que outorga direitos

especiais, adicionalmente aos direitos gerais de que usufruem os demais nacionais brasileiros ou do outro Estado Parte. O espaço geográfico onde esse direito é exercido foi claramente delineado. Em particular, o Acordo Fronteiriço criou uma matriz jurídica a partir da qual se desdobraram acordos conexos, como o de criação de institutos e/ou escolas técnicas binacionais, ou ajustes complementares tão importantes como o de acesso recíproco à saúde na fronteira.

A percepção que os respectivos beneficiários têm do Acordo Fronteiriço é positiva: as críticas que lhe fazem as comunidades de fronteira são em geral construtivas, porque aspiram à aplicação efetiva de seus dispositivos e à ampliação dos direitos granjeados. A experiência tem demonstrado também que a vigilância constante do cumprimento da norma é o preço que Governo e sociedade têm de pagar para que a cidadania fronteiriça seja efetivamente reconhecida. E isso tem funcionado.

Em virtude de seus bons resultados, essa experiência-piloto foi reconhecida em outros trechos da fronteira terrestre do Brasil. Especificamente, o acordo foi replicado com a Bolívia, país com o qual o Brasil celebrou tratado idêntico, em Santa Cruz de la Sierra, em 8 de julho de 2004[148]. Espelhando-se no acordo uruguaio-brasileiro, o entendimento com a Bolívia vinculou quatro pares de conurbações localizadas na faixa comum, com idêntica extensão de 20 km, de cada lado da fronteira. No mesmo sentido, o Consulado-Geral em Caracas sugeriu a celebração, com a Venezuela, de acordo sobre localidades vinculadas, nos moldes dos atos firmados com o Uruguai e com a Argentina[149]. O efeito multiplicador dá-se também no plano multilateral, notadamente no GAHIF, que reverbera a discussão dos acordos de fronteira com o Uruguai.

As lições aprendidas com as dificuldades na aplicação do Acordo Fronteiriço e as fórmulas encontradas para a superação desses obstáculos poderão orientar ações em outros pontos da fronteira brasileira, ao mesmo tempo em que constituem um indicador da viabilidade da construção do futuro Estatuto da Fronteira. O monitoramento da eficácia desse acordo é central para a compreensão dos limites e das possibilidades

[148] Texto aprovado pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo n° 64, de 18.4.2006, e promulgado pelo Decreto n° 6.737, de 12.1.2009.
[149] Telegrama n° 22, reservado, do Consulado-Geral do Brasil em Caracas, em 28 de maio de 2008.

de construção da malha de direitos atinentes à cidadania fronteiriça em áreas limítrofes onde a integração ainda é incipiente.

5.3 Acordo Operacional de Residência no Mercosul

O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL[150], aprovado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum n° 28/02, de 6 de dezembro de 2002, originou-se do interesse brasileiro em conceder uma anistia migratória para *brasiguaios*, para paraguaios na Argentina, bolivianos no Brasil e argentinos no Chile, entre os casos mais notórios. *Mercosulizar* a questão tinha a vantagem de evitar desgastes bilaterais, triangulando concessões e equilibrando, em grande medida, custos e ganhos (FERNANDES, 2003, p. 71-72).

A complexidade da negociação regional, complicada, na época, por certa relutância do Paraguai, agora superada[151], levou o Brasil a *bilateralizar* o acordo, por meio de troca de notas, com os países que o ratificaram: Argentina, em novembro de 2005, e Uruguai, em abril de 2006 (*vide* Anexo 7). Ao cabo desse processo, teve início, em 27 de outubro de 2006, com a publicação de Portaria Interministerial MRE/MJ, a vigência do "Acordo Operacional entre o Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça do Brasil, e o Departamento Nacional de Migração do Ministério do Interior do Uruguai, para a Aplicação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul" ("Acordo de Residência Mercosul").

À diferença do Acordo Fronteiriço, o Acordo de Residência Mercosul afeta a todos os nacionais dos Estados Partes, não só os fronteiriços. O referido tratado outorga residência temporária por dois anos (art. 6º), que poderá ser transformada em permanente, desde que o imigrante a solicite nos noventa dias anteriores ao seu vencimento (art. 7º). A residência temporária confere amplos direitos ao imigrante, inclusive o de trabalhar no país de destino.

---

[150] Ratificado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n° 210, de 20 de maio de 2004.

[151] O Acordo de Residência para Nacionais do Mercosul foi ratificado ulteriormente pelo Paraguai e encontra-se em fase final de depósito naquele país, para efeito de entrada em vigor.

O Acordo de Residência Mercosul está em sintonia jurídica com os princípios da Convenção n° 143, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares. A referida Convenção é lei no Uruguai e, no Brasil, teve seu encaminhamento à ratificação do Congresso Nacional aprovado, em agosto de 2008, pela Comissão Tripartite de Relações Internacionais, do Ministério do Trabalho e Emprego. O Acordo de Residência no Mercosul coaduna-se, ademais, com o Convênio Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, que possibilita a acumulação de períodos de serviços e o pagamento de aposentadorias.

Conforme indicam as tabelas a seguir, à semelhança do Acordo Fronteiriço, o Acordo de Residência Mercosul padece do problema da assimetria entre as exigências brasileiras e uruguaias (estas maiores). Verificam-se, ademais, no plano interno brasileiro, diferenças de interpretação entre o MRE, que vem autorizando VITEM-V para todos os casos do novo Acordo, e a Polícia Federal (ao menos do Chuí), que apenas explicita: "Registro Temporário com base no Acordo Brasil-Uruguai de 2006".

Outra dificuldade é a diferença de custos de tramitação do visto temporário, quando esta é feita através da Polícia Federal (US$ 117,13), ou via repartição consular (US$ 347,10), pelo triplo do preço[152]. A incidência da tabela de emolumentos explicaria, em grande parte, a diminuição do número de candidatos a VITEM-V. O impulso inicial arrefeceu, portanto, por um motivo de custos. Na prática, os uruguaios interessados têm preferido viajar ao Brasil como turistas e só então requerer o VITEM-V diretamente junto ao DPF/MJ.

No que se refere à emissão de carteiras de residentes temporários de apenas um ano, reedita-se o problema com o sistema de dados do BPS, para efeitos previdenciários: o sistema de identificação uruguaio não está programado para emitir carteiras com validade de dois anos, os prazos mais próximos sendo de um ano, ou então de três anos. Por essa razão burocrática, a identidade de residente temporário ao amparo do Acordo de Residência Mercosul é concedida, no Uruguai, com validade de um ano, renovável por mais um, em discordância com o preceituado no referido acordo.

[152] Informação fornecida pelo Consulado-Geral do Brasil em Montevidéu, em 11.11.2008, atualizada com a taxa do real-ouro (29 pesos uruguaios), unidade de referência para a cobrança de emolumentos consulares.

Tabela 5 - Uruguaios com Residência Permanente ao Amparo do Acordo de Residência Mercosul[153]

CIDADÃOS URUGUAIOS CADASTRADOS NO PERÍODO 2006-2008 COM BASE NO ACORDO DE RESIDÊNCIA MERCOSUL		
2006	2007	2008
247	1799	574
TOTAL DE ESTRANGEIROS CADASTRADOS NO PERÍODO: 2620		

Fonte: Divisão de Cadastro de Registro de Estrangeiros
Coordenação Geral de Polícia de Imigração
Departamento de Polícia Federal

Tabela 6 - Brasileiros com Residência Permanente ao Amparo do Acordo de Residência Mercosul

CIDADÃOS BRASILEIROS CADASTRADOS NO PERÍODO 2006-2008 COM BASE NO ACORDO DE RESIDÊNCIA MERCOSUL		
2006	2007	2008
144	143	184
TOTAL DE ESTRANGEIROS CADASTRADOS NO PERÍODO: 471		

Fonte: *Dirección Nacional de Migración – Departamento de Sistemas*

Existe, ademais, um conflito de normas com o Estatuto do Estrangeiro (Lei n° 6.815/80), segundo o qual os titulares de vistos temporários estão impedidos de inscrever-se em entidade fiscalizadora de profissional liberal.

[153] As informações contidas nas Tabelas 5 e 6 circularam na VII Reunião de Coordenação Consular. Montevidéu, 16 e 17 de outubro de 2008.

Então, na prática ficam proibidos de exercer sua profissão, ainda que amparados pelo Acordo de Residência Mercosul.

Até mesmo a conversão da situação de residência, de temporária a permanente, proposição que está no cerne do acordo, é suscetível de complicações práticas. Em outubro de 2008, o Consulado-Geral solicitou à Secretaria de Estado das Relações Exteriores fizesse contatos com a Polícia Federal, ante as reclamações de cidadãos uruguaios que se queixavam da insuficiência de informações para a transformação de seu status como residentes, quando se dirigiam ao DPF com essa finalidade, dentro do prazo previsto no acordo. A alegada escassez de informações fornecidas pelo órgão responsável por tais providências estaria compelindo os requerentes uruguaios a submeterem-se ao disposto no art. 10 do Acordo de Residência Mercosul, segundo o qual, por decurso de prazo, ficam "submetidos à legislação migratória interna de cada parte".

Na opinião da Diretora Nacional de Migrações, manifesta em reunião de coordenação consular da qual participou, em 2008, a convite do Consulado-Geral, o Acordo de Residência Mercosul tende a absorver o Acordo Fronteiriço. Paralelamente, a Nova Lei de Migrações[154] do Uruguai (Lei n° 18.250), promulgada em 6 de janeiro de 2008, deverá prover uma referência jurídica flexível e expedita, a somar-se aos Acordos Mercosul e Fronteiriço, ao dispor que qualquer vinculação familiar com cidadãos uruguaios (inclusive relações de concubinato) constitui condição suficiente para a obtenção da residência no Uruguai. Estima-se que a Nova Lei de Migrações venha a constituir um referencial dominante para pedidos de residência, pela significativa quantidade de brasileiros que residem – ou venham a residir – no Uruguai, em virtude de vínculos familiares com cidadãos deste país: *"Artículo 33. Tendrán la categoría de residentes permanentes los cónyuges, concubinos, padres y nietos de uruguayos, bastando para ello acreditar dicho vínculo ante las autoridades de la Dirección Nacional de Migración."*

Não é este, porém, o entendimento do Consulado-Geral em Montevidéu[155], segundo o qual a análise dos acordos supramencionados, em mesa informal de leitura com as autoridades uruguaias, leva, diversamente, à

[154] Publicada D.O. nº 27.407, de 17 de janeiro de 2008.
[155] Telegrama n° 324, ostensivo, do Consulado-Geral do Brasil em Montevidéu, em 12.5.2008.

conclusão de que o Acordo Fronteiriço abre um amplo leque de possibilidades (no que se refere a trabalho, residência, estudo e outros campos) não contempladas no Acordo de Residência Mercosul. No mesmo sentido, o Consulado em Rivera[156] entende que o DEF permanece sendo, frente ao visto temporário, um instrumento ágil e relativamente barato, que regulariza a situação do estrangeiro na fronteira por um longo período, uma vez que é concedido por cinco anos, prorrogáveis por mais cinco, após o que pode estender-se por prazo indeterminado.

5.4 Ajuste Complementar para a Permissão de Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira

Em novembro de 2006, obstetras da Santa Casa de Livramento iniciaram uma greve que durou quatorze dias. Para as parturientes santanenses, que não encontravam atendimento em sua cidade, a solução ortodoxa seria viajar até Rosário do Sul, a 100 km de Livramento, onde o hospital do SUS está frequentemente superlotado; a alternativa heterodoxa seria recorrer ao hospital de Rivera, com taxa de ocupação de leitos de apenas 65% e a meros 3 km de distância, mas do outro lado da fronteira. Prevaleceu a racionalidade: durante as duas semanas de greve, cerca de quarenta crianças brasileiras nasceram no hospital de Rivera, graças a um "acordo emergencial" entre os dois hospitais, que permitiu às parturientes brasileiras serem atendidas do lado uruguaio, como se contribuíssem para a previdência deste país. Os bebês foram finalmente registrados no Brasil, tendo sido dispensada a legalização consular nesse caso.

O *Acuerdo de Asistencia Gineco-Obstétrica de Emergencia entre la Comisión de Apoyo al Hospital de Rivera, Hospital Santa Casa de Misericordia y Secretaria de Saúde de Livramento*, assinado em 7 de novembro de 2006, foi uma solução criativa e, por que não dizer, louvável, diante de uma situação de fato que correspondia a uma necessidade humanitária. Nos termos do acordo, a triagem prévia das gestantes em iminência de parto era feita na Santa Casa de Livramento. Ambulância pública brasileira levava toda a documentação de pré-natal e prontuário médico para enfermeiras brasileiras em Rivera, que se revezavam em regime de plantão

[156] Entrevista concedida ao autor pela Ministra Eliana PUGLIA, Cônsul do Brasil em Rivera, em 16.10.2008.

24h. Após a alta, a ambulância de Livramento resgatava novamente as pacientes, sem que a mãe nem o bebê tivessem acesso às vias públicas do Uruguai. A alta hospitalar *de jure* e *de facto* ocorria na Santa Casa de Santana. Os repasses financeiros eram feitos pela Prefeitura Municipal de Santana, com recursos que teriam sido destinados aos obstetras, não fosse a greve. A cada nascimento, o hospital público de Rivera emitia "atestado de nascido vivo", encaminhado de ofício ao cartório de Rivera, onde era emitida a correspondente certidão de nascimento. O registro de nascimento era então transcrito no Cartório do 1º Ofício do domicílio do registrado, no Brasil, mediante o reconhecimento do registro uruguaio pelo Consulado.

Esse recurso, tão engenhoso, não era, contudo, à prova de críticas. A suposição é de que a mantenedora uruguaia teria constituído pessoa jurídica de direito privado no Brasil e obtido o respectivo CNPJ, tornando viável a sua contratação emergencial. Felizmente, não houve erros médicos na ambulância nem durante os partos, nem acidentes nos trajetos de ida ao hospital e de volta à cidade de origem, casos em que seria difícil determinar a responsabilidade civil. Os repasses ainda deverão ser referendados pelo Tribunal de Contas do Estado. Por sua vez, o sindicato médico gaúcho movimentou-se na justiça, tendo em vista impedir a contratação de médicos uruguaios, com base no Acordo Fronteiriço, deferida por decisão liminar de juiz federal, em dezembro de 2006, em favor da Santa Casa de Misericórdia de Santana.

A situação sobreviveu à greve. Em visita ao Consulado em Rivera, a Provedora da Santa Casa de Misericórdia de Santana do Livramento relatou que, em maio de 2008, apesar de a Santa Casa possuir um quadro médico de 141 profissionais, nenhum se dispunha a realizar plantão na UTI. Por isso, teve de recorrer, em caráter emergencial, aos serviços de profissional uruguaio. Agora, a Provedora está respondendo a processo por ter utilizado médico não reconhecido pelo Conselho Regional de Medicina (CRM). Mesmo assim, está contratando médicos diaristas em Santa Maria (distante 250 km de Santana), para suprir os serviços de ambulância 24 horas, uma vez que os médicos locais não se dispõem a realizar tal serviço[157].

O exemplo da Santa Casa de Livramento é apenas mais um, embora talvez o mais patente, das contradições na linha de fronteira. MORAES e COSTA *apud* GALLO (2004, p. 44) ilustram essa surreal disjunção entre norma e realidade, na seguinte passagem, que merece transcrição:

[157] Telegrama n° 351, reservado, do Consulado do Brasil em Rivera, em 14.10.2008.

"Um triste exemplo desta realidade refere-se à existência de dez pacientes residentes no município de Quaraí-RS e dependentes de hemodiálise, que têm de viajar 120 km até Santana do Livramento, três vezes por semana, para receber tratamento. Fora o desconforto físico que este procedimento gera para o paciente, é fácil observar que, nesta rotina de tratamento, este cidadão é impossibilitado de trabalhar e acaba marginalizado da vida sociocultural da comunidade. Uma solução racional, seria que estes mesmos dez pacientes atravessassem a ponte que leva a Artigas, no Uruguai, onde o mesmo tratamento está disponível. Neste caso, o deslocamento tomaria dez minutos da vida de cada um destes pacientes."

Sensíveis à questão, os Governos dos dois países avocaram-na a si mesmos como prioridade, ao registrar, no Comunicado Conjunto de Anchorena, de 26 de março de 2007, a decisão dos Presidentes do Brasil e do Uruguai de iniciar "a negociação de um acordo bilateral para regulamentar o acesso da população fronteiriça aos serviços de saúde e para a utilização compartilhada dos recursos dos dois países na referida zona" (§ 33 do Comunicado).

Em seguimento à instrução presidencial, a delegação brasileira apresentou projeto de acordo para ser negociado no âmbito da Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira (CBAS), reativada em Artigas, em 2 de outubro de 2007, conforme determinado pela V Reunião de Alto Nível. Na quarta reunião da CBAS, realizada em Santana do Livramento, em 10 de dezembro de 2007, o projeto foi novamente considerado. Após intensas negociações entre as Chancelarias e os Ministérios da Saúde de cada país, o texto foi assinado, na Reunião de Ministros da Saúde do Mercosul, no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008, sob a forma de Ajuste Complementar ao Acordo Fronteiriço (*vide* Anexo 6). A CBAS ficará encarregada de velar pela execução do acordo.

O referido ajuste complementar permite a prestação de serviços de pessoas físicas ou jurídicas nas localidades vinculadas, para atender exclusivamente a pacientes residentes naquela zona, que apresentem o documento especial de fronteiriço ou, à sua falta, identidade e comprovante de domicílio expedido pela autoridade policial correspondente. Por iniciativa uruguaia, o texto explicita que a área de influência das localidades vinculadas inclui, além do perímetro urbano, as zonas suburbanas e rurais contidas na faixa de 20 km.

A prestação de serviços poderá ser feita tanto por meio dos sistemas públicos de saúde de cada país como por meio de contratos celebrados entre a pessoa jurídica uruguaia ou brasileira e a pessoa física ou jurídica contratada. Essa prestação terá por objeto serviços de caráter preventivo, de diagnóstico, clínicos e cirúrgicos (continuados ou não), internações e atenção de urgência e emergência.

O pagamento poderá ser feito de acordo com as normas de cada sistema, ou mediante a compensação de serviços, mas não em espécie (medicamentos, vacinas, materiais). Os veículos utilizados para a prestação de serviços poderão circular livremente nas localidades vinculadas, de ambos os lados da fronteira, de acordo com os regulamentos técnicos de ambas as partes.

O ajuste prevê também os casos de nascimentos do outro lado da fronteira. Nessas circunstâncias, um dos progenitores faz o registro por declaração no território do contratado. A autoridade de saúde deste país, por sua vez, remete o documento à autoridade consular da Parte contratante, que o registra (gratuitamente, nos casos de pobreza ou indigência). O mesmo procedimento é aplicável aos casos de óbito. Os contratos e documentos decorrentes do ajuste são aceitáveis de ambos os lados.

Em reunião extraordinária da CBAS, realizada em 15 de dezembro de 2008, surgiram questionamentos sobre pontos tais como a regulamentação dos contratos de prestação de serviços, o foro para a solução de controvérsias em caso de inadimplemento e o controle da qualidade do serviço. O sindicato médico e o CRM-RS fizeram-se representar no evento, preocupados em garantir que os serviços em apreço sejam prestados apenas em caráter supletivo, condicionados à indisponibilidade de oferta na cidade natal do paciente. A preocupação de fundo da categoria – infundada, diga-se de passagem – era o receio de "invasão" dos médicos uruguaios, que passariam a atuar no lado brasileiro da fronteira, sem vinculação com os requisitos profissionais brasileiros.

Uma vez concluídas a negociação e a assinatura do ajuste complementar, as próximas etapas consistirão em sua tramitação no Congresso Nacional[158] e, paralelamente, no detalhamento de seus aspectos operacionais, negociados

[158] O Artigo XI do ajuste complementar dispõe que este entrará em vigor trinta dias após o recebimento da segunda nota diplomática atestando o cumprimento dos requisitos internos de vigência (*vide* Anexo 6). Segundo informação prestada ao Embaixador do Brasil em Montevidéu, em 16 de fevereiro de 2009, pelo Dr. Carlos Felipe A. D'Oliveira, Coordenador Nacional (Brasil) de Saúde do Mercosul, o texto do ajuste encontrava-se, naquela data, na Casa Civil da Presidência da República, em via de ser enviado ao Congresso Nacional.

em reuniões periódicas de representantes das Pastas de Saúde, das quais a mais recente foi realizada em Montevidéu, em 17 e 18 de fevereiro de 2009.

O Ajuste Complementar sobre Acesso Recíproco a Serviços de Saúde Humana aponta o caminho a ser seguido para a integração dos direitos que conformam o Estatuto da Fronteira. A fórmula encontrada para o preenchimento das lacunas deixadas no Acordo Fronteiriço funcionou para a saúde; nada impede que novas ramificações se desenvolvam a partir da matriz de 2002, nas áreas de circulação de veículos e de assistência social, entre outras. O desmembramento dos assuntos permitiria fixar prioridades e acelerar a negociação de concessões recíprocas onde o consenso fosse mais evidente. O Ajuste de Saúde na Fronteira mostra que o elenco de vantagens em possuir o DEF pode ser ampliado progressivamente a partir de acordos derivados, concluídos de forma expedita entre funcionários técnicos das Pastas competentes.

5.5 Acordo Brasil-Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas

O Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado com a Argentina em 30 de novembro de 2005, em Puerto Iguazú, representaria, hoje, a vanguarda do tema para o Brasil, contendo dispositivos mais acordes ainda à integração lindeira do que o acordo bilateral do mesmo tipo entre o Brasil e o Uruguai, em vigor desde 2004. Seu texto vem sendo negociado no âmbito do GAHIF, onde não logrou consenso, mormente por hesitações do Paraguai[159], que, no entanto, posteriormente, acenou com o seu interesse em examinar a proposta na esfera bilateral.

A proposta de bilateralização com o Uruguai foi apresentada[160] ao Palácio Santos em preparação à V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, cuja Ata Final registra, em seu parágrafo 7º, a disposição da contraparte uruguaia de "refletir conjuntamente sobre o tema, após realizar as consultas internas necessárias" (*vide* Anexo 8).

---

[159] Em outubro de 2008, em conversa com o Embaixador do Brasil em Assunção na época, o Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, solicitou-lhe cópia do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, previamente submetido à Chancelaria paraguaia, o que poderá gerar desdobramentos igualmente naquele país, em 2009. (telegrama n° 1728, reservado, da Embaixada do Brasil em Assunção, em 22.10.2008).

[160] Nota verbal nº 321, de 9.7.2007, da Embaixada do Brasil em Montevidéu.

À semelhança do Acordo Fronteiriço, o Acordo de Localidades Vinculadas com a Argentina lista áreas de fronteira, em seu Anexo I; contudo, não estabelece uma área geográfica de aplicação, que no acordo com o Uruguai corresponde às faixas de 20 km adjacentes à linha de fronteira. Ao observar critérios mais socioeconômicos do que jurídicos na definição das localidades contempladas, o Acordo de Localidades Vinculadas mostra-se mais maleável que o seu equivalente brasileiro-uruguaio, evitando a imposição de uma linha imaginária estipulada arbitrariamente (por que não 25 km? e por que não 15 km?).

O acordo com a Argentina cria também uma carteira para seus titulares, denominada "de trânsito vicinal fronteiriço" (TVF). Tal como o "documento especial de fronteiriço" (DEF), a carteira TVF é igualmente válida por cinco anos, prorrogáveis, e então indefinidamente. A documentação requerida para pleitear a TVF é a mesma do DEF. Os direitos conferidos são, porém, muito mais amplos. Tal como o titular do DEF, o titular da carteira TVF desfruta direitos trabalhistas e previdenciários no país vizinho. No entanto, a TVF outorga, adicionalmente, gratuidade e reciprocidade nos acessos ao ensino público e aos serviços públicos de saúde. Ademais, estabelece um regime de circulação de veículos, bem como de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, nos termos das normas específicas constantes no Anexo II ao Acordo.

Na categoria do comércio de subsistência enquadram-se os artigos de alimentação, higiene e cosmética pessoal, limpeza e uso doméstico, peças de vestuário, calçados, livros, revistas e jornais destinados ao uso e consumo pessoal e da unidade familiar, sempre e quando não revelem, por seu tipo, volume ou quantidade, destinação comercial. Para esses bens não há exigência de registro de declaração de importação e exportação, senão apenas a conveniência de apresentação dos documentos fiscais emitidos por estabelecimentos regulares da localidade fronteiriça limítrofe, contendo o número da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço. Os bens sujeitos a esse regime estão isentos de gravames aduaneiros de importação e exportação, sendo considerados como nacionais ou nacionalizados no país do adquirente.

Em seu Artigo V, o Acordo de Localidades Vinculadas estabelece normas para a circulação de veículos automotores de uso particular, mediante identificação especial, conjugada com apólice de seguro para o veículo, com cobertura extensiva à localidade fronteiriça vinculada da outra parte. O veículo assim identificado pode circular livremente de ambos os lados daquele ponto

de fronteira, respeitando as normas de trânsito de cada país, desde que não permaneça definitivamente no território vizinho, caso em que se caracterizaria uma infração aduaneira.

A inovação do Artigo VI consiste no compromisso mútuo de simplificar a regulamentação existente sobre transporte de mercadorias e transporte público e privado de passageiros, quando a origem e o destino da operação estiver dentro dos limites das localidades fronteiriças vinculadas, identificadas no Anexo I do Acordo. Derrogando os artigos 23 e 24 do ATIT, o acordo estabelece que as operações de transporte de mercadorias em veículos comerciais leves, na zona fronteiriça delimitada, tornam-se isentas das autorizações e exigências descritas no acordo multilateral supracitado[161].

Os Artigos VII e VIII do Acordo de Localidades Vinculadas Brasil-Argentina abrem perspectivas para a integração em outras áreas de cooperação não contempladas no texto, tais como a prevenção e o combate a enfermidades, a vigilância epidemiológica e sanitária, o intercâmbio educacional, a harmonização curricular e o desenvolvimento de planos urbanos conjuntos.

O Artigo XI antecipa que os trâmites relacionados à obtenção da carteira TVF e à identificação dos veículos enquadrados no acordo são dispensados de consularização. Estabelece, ademais, o compromisso das Partes de monitorar quaisquer dificuldades constatadas na aplicação do Acordo, inclusive mediante o estímulo à atuação dos Comitês de Fronteira existentes e à criação destes, quando ainda não existam nas localidades fronteiriças vinculadas.

A fronteira brasileiro-uruguaia não conta com um regime de circulação de veículos, como o que será estabelecido com a Argentina, quando o acordo firmado entrar em vigor. Há muitos carros com placa uruguaia, em poder de brasileiros e uruguaios com dupla residência, sem que estes proprietários tenham visto permanente no país vizinho. Tomemos, por exemplo, o caso de um produtor rural brasileiro que explora a atividade no Uruguai. Por disposição de lei, ele tem de constituir domicílio do lado uruguaio, mas segue também

[161] O ATIT não prevê tratamento diferenciado para a fronteira. O caminhão que faz um roteiro de Jaguarão a Rio Branco necessita, pelo menos em teoria, de uma permissão internacional de carga. Da mesma maneira, o morador de Jaguarão depende dos favores da fiscalização fronteiriça, de ambos os lados, para transportar um televisor para a sua residência de verão, no lado uruguaio da Lagoa Mirim.

com a residência na cidade brasileira vizinha. Diariamente, este cidadão cruza a fronteira entre Jaguarão e Rio Branco com sua família, até que um dia seu veículo é abordado por autoridades brasileiras, que o obrigam a deixar seus familiares em Jaguarão, regressar a Rio Branco, deixar seu carro em solo uruguaio e voltar a pé para o Brasil.

Quando confrontado com tais situações vexatórias, que o Secretário Administrativo da Junta Local Autônoma de Bella Unión, Artigas Reyna chamou, em sutil eufemismo, de "*dificultades de ciudadanía*", o fronteiriço sempre saberá, ainda segundo ele, "*cómo cruzar la línea formal*"[162]. Por exemplo, se a aduana brasileira pretende tratar como artigo de importação a motocicleta de seu concidadão, que a adquire a menor preço e a emplaca na cidade uruguaia ao lado, o subterfúgio que o adquirente usará para contornar o controle alfandegário é obter do vendedor (e pseudoproprietário) uruguaio uma procuração para o condutor brasileiro (isto é, o próprio comprador) circular no Brasil.

5.6 Acordo Brasil-Argentina para a Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas

O acordo em epígrafe (*vide* Anexo 14), celebrado na cidade de Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005, foi subscrito no contexto das celebrações do Iguaçu+20[163], no âmbito da política de estreitamento das relações bilaterais com a Argentina, que inclui, *inter alia*, o já citado Grupo de Alto Nível para a Implementação Bilateral da Livre Circulação de Pessoas (a propósito, *vide* também o capítulo 6.4, *in fine*).

O acordo determina que os nacionais brasileiros que se encontrem na Argentina e os nacionais argentinos que se encontrem no Brasil poderão obter a transformação de seus vistos de turista ou temporários em vistos permanentes, sob determinadas condições, indicadas no instrumento (art.

---

[162] MIDES – NOTICIAS. *Seminario Triple Frontera: "El muerto viaja sentadito en El auto"*. Bella Unión, 30 set. 2007. Disponível em: http://www.mides.gub.uy/noticias/mides_301107.html. Acesso em 25 novembro 2008.

[163] Em 29 de novembro de 1985, os então Presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Alfonsín, da Argentina, reunidos em Foz do Iguaçu/Puerto Iguazú, inauguraram a Ponte Tancredo Neves e tomaram a histórica decisão, consignada na Declaração de Iguaçu, de constituir uma sólida aliança entre os dois países, na época recém-democratizados. O encontro, de alto significado simbólico, lançou as bases políticas de um processo que desembocou, anos depois, na formação do Mercosul.

1º). O acordo abre a possibilidade de regularização migratória da situação dos nacionais de cada parte (art. 2º). Tal anistia abrange até mesmo aqueles que tiverem ingressado no território da outra Parte como clandestinos, desde que saiam do território do país de recepção e reingressem regularmente.

O referido acordo foi promulgado pelo Presidente da República em 12 de janeiro de 2009, por meio do Decreto nº 6.736. Em relação ao Acordo de Residência Mercosul, o instrumento assinado com a Argentina contempla dispositivos mais liberais e expeditos:

• não exigência de certificado médico para concessão de residência, ao contrário do previsto, "se necessário", pela art. 6º, alínea "f", do Acordo Mercosul;

• não exigência de comprovação de meios lícitos de renda para a concessão de residência, ao contrário do previsto na art. 7º, alínea "d", do Acordo Mercosul;

• o art. 6º do acordo em tela é bem mais detalhado que Acordo Mercosul, na definição de direitos de circulação e de permanência; de exercício de atividades econômicas; de igualdade de direitos civis; de reunião familiar; de igualdade de tratamento com os nacionais; de compromisso em matéria previdenciária; dos direitos dos filhos; e dos direitos de transferência de recursos (estes sequer contemplados no Acordo Mercosul);

• o Acordo com a Argentina não prevê período de transição, de residência temporária, antes da concessão da residência permanente, como dispõe o *caput* do art. 6º do Acordo Mercosul.

Em 5 de novembro de 2008, o Cônsul-Geral em Montevidéu, em cumprimento a instruções recebidas de Brasília, entregou ao seu homólogo uruguaio, o Diretor-Geral para Assuntos Consulares e de Vinculação da Chancelaria local (D-20)[164], ajuda-memória sobre o Acordo entre Brasil e Argentina para a Concessão de Permanência a Detentores de Vistos

[164] Dezenove Departamentos integram a base territorial do Estado uruguaio. Segundo o diário *El País* de 29.10.2008, o número de uruguaios residentes no exterior superaria a casa dos 650 mil (mais de 20% da população nacional). O fenômeno, conhecido como "diáspora uruguaia", deu origem à imagem, que se cristalizou, de um "Departamento 20", o qual, caso efetivamente existisse juridicamente, seria o segundo mais populoso do país. Por extensão, a área consular do Palácio Santos foi apelidada de "D-20".

Temporários ou a Turistas" e propôs o exame conjunto daquele instrumento, na perspectiva de identificar os aspectos que poderiam ser aproveitados num eventual novo acordo bilateral com o Uruguai, em bases análogas, o que favoreceria a equalização dos direitos outorgados nessa questão a cidadãos brasileiros e uruguaios, conforme já concedidos a cidadãos brasileiros e argentinos. O assunto poderá evoluir durante a visita do Diretor do D-20 ao Brasil, programada para fevereiro de 2009.

6. O Estatuto da Fronteira

6.1 Origem

No biênio compreendido entre dezembro de 2006 e dezembro de 2008, o Embaixador e o Cônsul-Geral do Brasil no Uruguai empreenderam cerca de uma vintena de viagens à fronteira, a fim de verificar *in loco* as situações que lhes eram descritas nos relatos dos cônsules e vice-cônsules brasileiros em localidades fronteiriças, bem como nas queixas e postulações recebidas de prefeitos, empresários, parlamentares e lideranças das comunidades limítrofes. Ocasionalmente, nessas visitas, faziam-se acompanhar de autoridades do Governo Federal. Às vezes, também, iam eles mesmos a Brasília ou a Porto Alegre "desatar os nós"[165] da integração fronteiriça.

A cada viagem, mais e mais se convenciam da necessidade de um marco regulador abrangente para a zona de fronteira, que resultasse da discussão integrada dos diversos aspectos relacionados à vida na fronteira. Notavam que as comunidades locais estavam desatendidas numa série de reclamos, que, em essência, nada mais eram que um anseio de aplicação efetiva de direitos reiteradamente proclamados por seus Governos e consignados, senão

[165] Expressão empregada no telegrama n° 1196, ostensivo, da Embaixada do Brasil em Montevidéu, em 11.11.2008.

nas Constituições do Brasil e do Uruguai, seguramente em acordos bilaterais e multilaterais (regionais e extra-regionais).

Esse déficit de cidadania é multicausal. Pode resultar do apego inercial a normas obsoletas, em reação ao novo paradigma das fronteiras articulantes[166] da era Mercosul. Pode advir, ademais, do corrente (mas tão daninho) cacoete burocrático, de interpretar restritivamente leis que tornem mais permeável a fronteira para os habitantes dessa região, pela falta de compreensão da mente do fronteiriço, que não reconhece, de forma alguma, na pluralidade de opções – de estudo, consumo, trabalho, residência, lazer, vinculação familiar – uma deslealdade ao Estado, com efeito corrosivo sobre a soberania. A defasagem pode, ainda, resultar de uma visão míope da legalidade, que desconhece a noção de equidade, para adotar de forma generalizada a lógica nacional, *across the board*, sem o devido reconhecimento das especificidades das regiões lindeiras, discriminando, consequentemente, as populações da fronteira, cerceadas em sua mobilidade e sujeitas a uma *capitis diminutio* no exercício de seus direitos mais básicos, como são os de acesso à saúde e a oportunidades de trabalho. A cidadania pode ser tolhida, finalmente, pela proliferação de normas superpostas, ou então carentes de regulamentação e *ipso facto* inaplicáveis; direitos outorgados no papel, mas inexequíveis na prática, para enorme frustração de seus alegados beneficiários.

As viagens à fronteira propiciaram uma constatação direta da distância que falta até o estabelecimento do direito à livre circulação, "maior desafio do mercado comum", no dizer de JAEGER, citado por DAL PRÁ (2007, p. 165). Esse diagnóstico transparece claramente nas palavras do Cônsul-Geral em Montevidéu, Embaixador Ruy Pereira, proferidas na solenidade de abertura do 3º Seminário sobre Políticas de Integração de Fronteira, realizado em Rio Branco (Uruguai), em outubro de 2007:

> *"Entonces por esa razón, por esa lección que aprendimos, el Embajador Felicio y yo, en estos más de diez viajes a la frontera, es que propusimos, por lo menos propusimos nosotros a Brasilia,* ***que pasáramos a pensar en la conveniencia de establecer un estatuto para la frontera****, un estatuto propio para la frontera que no se aparte*

[166] A tipologia das fronteiras é descrita no capítulo 2.2 acima.

de cada – y esto es muy importante de retener – no se aparte de cada conjunto normativo nacional. Parte de ellos, de los dos en su conjunto, evolucionan hacia un conjunto de normas comunes. Por lo tanto no se trata de una crítica, una antinomía en relación a los dos aparatos normativos nacionales. Al contrario, es la evolución de los dos aparatos normativos nacionales para dar cabida a una situación específica de convivencia que en la realidad y en la historia desconoce la línea de frontera, porque sobrepasa la línea de frontera. Y en ese sentido, no quiero extenderme mucho, pero yo digo siempre que la frontera, hoy, es el Mercosur dentro de 25 años, o sea, la frontera es la expresión más fidedigna que podemos tener los dos Gobiernos nacionales, los distintos niveles de la Administración Pública, departamental, local, en el caso brasileño estadual, municipal; y las dos sociedades, con todos sus aparatos, dificultades, las fronteras son hoy la atención misma de lo que será el Mercosur, porque justamente lo que pretende el Mercosur es construir un espacio de convivencia integrado, con libre circulación, no de mercancías, sobre todo de personas; está previsto en el Tratado de Asunción y ***si nuestros dos gobiernos nacionales no demuestran ser capaces de resolver hoy los problemas de la convivencia de ese espacio integrado que son las fronteras, para el beneficio de los ciudadanos que hoy están en las fronteras, yo dudo mucho que consigamos lograrlo a nivel nacional, dentro del Mercosur dentro de veinte o veinticinco años.****"* [sem grifo no original]

O Estatuto da Fronteira tem, portanto, que ver com a própria credibilidade do processo de integração, na medida em que traduz a efetiva capacidade de ação e de proposição no tocante a políticas e normas bilaterais que os dois Governos podem oferecer aos seus concidadãos nas fronteiras. Esses adiantamentos representam a própria definição do que será possível fazer para o conjunto das cidadanias no marco do Mercosul, dentro de até duas décadas. Nesse sentido, o Estatuto da Fronteira é um teste da viabilidade do Mercosul como instrumento de prosperidade para as suas cidadanias. A fronteira, como o "Mercosul possível", faz lembrar a reflexão de FEDATTO *apud* MULLER (2005, p. 8): "Os fronteiriços lembram que o processo de integração visando a uma sociedade mundializada devia começar na fronteira, onde seus habitantes já aprenderam o respeito pelo outro".

6.2 Conceito

É vasta a terminologia do Direito dos Tratados no que concerne aos atos internacionais. Para o propósito deste trabalho, interessa definir "estatuto". Vejamos como essa categoria é enunciada por dois renomados juristas:

> *"Estatuto. En el sentido jurídico muy general es el* ***régimen particular (obligaciones y derechos) aplicable a una categoría determinada de personas, o a un cierto lugar, ya sea en virtud de una ley o de un Tratado internacional****. Se habla así, por ejemplo, del estatuto de los extranjeros, del estatuto de las Fuerzas Armadas extranjeras estacionadas en un país o del estatuto de los Santos Lugares. Algunos Tratados internacionales reciben el nombre de Estatutos cuando contienen las reglas de funcionamiento de determinados órganos de una Organización internacional. (Ej.: el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia)"* [sem grifo no original]. LAGE (1982, p. 69).

E:

> "*Estatuto. Es la ley orgánica de un organismo internacional. Tal el caso, por ejemplo, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Puede referir-se también al* ***régimen jurídico de un territorio determinado****: Estatuto de la Ciudad Libre de Danzig*" [sem grifo no original]. (VASCO, 1986, p. 197).

O denominador comum das formulações acima é a ideia, que devemos reter neste trabalho, de referência a um regime especial, a uma excepcionalidade válida para um grupo de pessoas ou porção de território. O termo "estatuto" remete, pois, à vantagem de consolidar essas concessões num só sistema de normas positivas, por oposição ao que já existe, mas de modo fragmentário. Na fronteira brasileiro-uruguaia, como observa CORREA (2007, p. 32), essa massa jurídica apresenta-se como "*un entramado inorgánico de normativas de diferentes niveles"*.

No Brasil, é conhecido o Estatuto do Estrangeiro (Lei n° 6.815/80). Este diploma legal criou a figura jurídica do "natural de país limítrofe" (art. 21), domiciliado em cidade contígua, ao qual "será fornecido documento especial que o identifique e caracterize sua condição e, ainda, carteira de

trabalho e previdência social", desde que conte com contrato de trabalho com empregador brasileiro. Na região de Foz do Iguaçu, vem sendo implementada a emissão do documento "carteira de fronteiriço", em favor de habitantes paraguaios de Ciudad del Este que tenham obtido oferta de emprego na cidade brasileira (FERNANDES, 2003, p. 142). Note-se, porém, que o Acordo Fronteiriço com o Uruguai é muito mais benevolente que o Estatuto do Estrangeiro. Este é uma lei interna; portanto, só rege as situações de estrangeiros do lado brasileiro da fronteira e não dos brasileiros que ultrapassam a linha; o Estatuto do Estrangeiro não autoriza a residir na cidade vinculada e só concede identidade ao fronteiriço que tenha oferta de emprego no Brasil.

6.3 Fundamento

O Estatuto da Fronteira admite pelo menos três ordens de fundamentação: a doutrinária, a jurídica e a política.

6.3.1 Fundamento doutrinário

As bases de ordem doutrinária para o Estatuto da Fronteira foram consideradas respectivamente, nos capítulos 2.5 (Cidadania e Fronteira) e 6.2 (Conceito) anteriores.

6.3.2 Fundamento jurídico

Tanto a Constituição do Brasil (art. 102, III, "b") como a do Uruguai (art. 256 c/c art. 239) declaram a supremacia[167] da norma constitucional frente a todas as demais leis, inclusive em face dos tratados. No Brasil, o Congresso Nacional aprova o ato internacional mediante a edição de decreto legislativo, que autoriza o Presidente a ratificá-lo, por meio de subsequente decreto presidencial, este promulgado para produzir efeitos em território nacional (executoriedade interna).

Nessas condições, é essencial perquirir se a ideia de um Estatuto da Fronteira encontra respaldo nas Cartas Magnas dos dois países. A esse

[167] Brasil e Uruguai adotam uma versão moderada do monismo nacionalista de Hegel, ao colocarem os tratados abaixo da Constituição, mas acima da legislação infraconstitucional.

respeito, reza o art. 4º, § único, da Constituição brasileira, que o Estado "buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações". E, mais adiante, o art. 5º assegura aos estrangeiros residentes no País os mesmos direitos e garantias individuais garantidos aos brasileiros. Analogamente, a Constituição uruguaia, em seu art. 6º, determina que "*la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos".*

Conjugam-se com essa autorização fundamental os compromissos assumidos na órbita internacional, que reafirmam e cristalizam a posição dos Estados limítrofes em relação aos temas afetos ao Estatuto da Fronteira. Nessa esfera, diversos diplomas podem ser invocados pelas comunidades fronteiriças como fonte remota do Estatuto, frente aos respectivos Governos, que os assinaram e lhes deram publicidade. A utilidade desse exercício é demonstrar a convergência das reivindicações do Estatuto com o acervo de obrigações internacionais espontaneamente assumidas pelos Estados brasileiro e uruguaio e conferir às reivindicações fronteiriças um substrato programático que permita mantê-las em evidência na agenda diplomática bilateral, mesmo quando os acordos específicos demandem maior tempo de maturação.

Comecemos pelo Tratado de Assunção, que, logo em seu preâmbulo, justifica filosoficamente iniciativas tais como o Estatuto da Fronteira, ao propugnar valores como o "desenvolvimento econômico com justiça social" e ao proclamar como objetivo geral do Mercosul "melhorar as condições de vida de seus habitantes". Mais importante ainda, o respectivo Artigo I declara que a própria noção de Mercado Comum implica, inevitavelmente, "a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente". Ora, a livre circulação não é senão o desígnio primeiro do Estatuto da Fronteira, na zona territorial que lhe é própria, de vez que a circulação no espaço regional implica necessariamente a movimentação transfronteiriça.

Os princípios gerais do Tratado de Assunção foram, no curso de quase duas décadas, esmiuçados numa gama de decisões, resoluções e protocolos. Entre estes, pode ser destacada a Declaração de Montevidéu, de 9 de maio de 1991, dos Ministros do Trabalho do Mercosul, que adverte para a importância dos componentes sociais da integração, preconiza a harmonização da legislação laboral e reconhece o desiderato da livre circulação dos trabalhadores do bloco.

A temática reemerge com a Declaração Sociolaboral do Mercosul, subscrita pelos Presidentes do bloco, em 10 de dezembro de 1998, no Rio de Janeiro, cujo art. 4º estatui que "todo trabalhador, migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito a ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país no qual esteja exercendo suas atividades, em conformidade com as regulamentações profissionais de cada país". O art. 2º da Declaração é ainda mais específico, ao consignar que "Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores."

Além das fontes mediatas acima relacionadas, existem as fontes que embasam diretamente o Estatuto da Fronteira. Entre estas, destacam-se o Ajuste Complementar de 1997 ao Estatuto Jurídico da Fronteira, que, em seu art. VIII, trata do compromisso das partes de promover a cooperação transfronteiriça, bem como, mais recentemente, o próprio Acordo de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira, de 2002, no qual as soluções para a fronteira aparecem intimamente vinculadas à aspiração ulterior do "fortalecimento do processo de integração". Os dois acordos citados neste parágrafo devem figurar no preâmbulo de qualquer instrumento que venha a regular a cidadania fronteiriça.

Há, enfim, uma infinidade de referências gerais, citadas por autores que discorrem sobre a fronteira; tanto programáticas, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), como de ordem prática, a exemplo da Convenção n° 97 da OIT, que define a categoria "trabalhador migrante", da qual o trabalhador fronteiriço é espécie. Todavia, em vez de desfiar um rosário de atos multilaterais que servem como pano de fundo para o Estatuto da Fronteira, mais útil ao propósito desta tese é reter a noção de que a proposta não se dissocia dos mais tradicionais postulados em matéria de Direitos Humanos, do Direito da Integração e até mesmo dos princípios gerais do Direito (isonomia e liberdades individuais, como a de ir e vir, de associar-se etc.).

6.3.3 Fundamento político

Uma das principais características das zonas de fronteira é a presença do Estado, que se impõe no cotidiano. A influência estatal é vivenciada nos

controles alfandegários, na vigilância sanitária, nas medidas de fechamento de fronteira, até mesmo no horário de verão distinto (SANTOS, 2006, p. 34). Essa visibilidade do Estado apresenta um contraste com a invisibilidade política que teve a população fronteiriça durante muito tempo. DAL PRÁ, MENDES e MIOTTO (2007, p. 165-167) aludem à "*secundarização* da dimensão social do Mercosul" na etapa inicial do projeto, devido a fatores como a heterogeneidade socioeconômica entre os países e a baixa institucionalização da dimensão sociolaboral. Nessas condições, o direito à livre circulação e a harmonização legislativa, essenciais à conformação do mercado comum, foram incorporados à agenda do Mercosul em momento relativamente tardio do processo de integração.

Com o tempo, porém, a estabilização econômica do subcontinente e a crescente ênfase atribuída pelos novos Governos às políticas sociais criaram melhores condições para integrá-las e unificá-las, com vistas a construir, paulatinamente, uma cidadania social no Mercosul. Ademais, mesmo num país com a superfície territorial do Brasil, onde a tarefa de integração nacional assume proporções "continentais", cabe reconhecer que as políticas de desenvolvimento social teriam maior eficácia, em virtude de sua escala ampliada, se coordenadas regionalmente; em particular na fronteira brasileiro-uruguaia, onde a interação informal entre os nacionais dos dois países precede em séculos à cooperação interestatal.

O reconhecimento de que as políticas públicas brasileiras para a faixa de fronteira implicam uma articulação com os países limítrofes aparece claramente na Proposta de Reestruturação da Faixa de Fronteira (2005, p. 156), por meio da qual o Ministério da Integração Nacional propõe "que se adote um marco regulatório único para as cidades gêmeas em moldes similares ao que foi feito para a fronteira Brasil-Uruguai". A afirmação é reiterada na Cartilha do PDFF (2005, p. 16), segundo a qual "é necessário que se consolide um Estatuto da Fronteira mais geral para toda a zona de fronteira, e, caso a caso, suas especificidades, conforme as possibilidades de acordos a serem firmados entre os diversos países."

Da leitura dos capítulos anteriores, pode-se inferir que a fronteira brasileiro-uruguaia é também uma fronteira temporal, pois nela são permanentemente testados, no presente, os limites à livre circulação almejada pelo mercado comum, no futuro. Como na "máquina do tempo", a fronteira brasileiro-uruguaia impele-nos a tratar de assuntos que, não fosse ela, apenas debateríamos vários anos depois, em escala regional.

A fundamentação política do Estatuto da Fronteira opera-se também *contrario sensu*: à falta de um marco jurídico regulatório para os problemas fronteiriços, que resta para seus habitantes, senão a "agenda negativa"? Excessiva discricionariedade na aplicação das leis, insegurança jurídica, informalidade, tratamento discriminatório em comparação com os nacionais não residentes nas localidades limítrofes, enfim, o estímulo a emigrar da fronteira. Um quadro que convida a refletir sobre a metáfora da bicicleta, que, tal como a integração, só se equilibra quando em movimento...

6.4 Evolução

Nos idos de 1986, portanto há mais de 20 anos, já existia, entre o Departamento de Rocha e o Município de Santa Vitória do Palmar, uma Comissão Binacional de Desenvolvimento Conjunto. Embora dita Comissão não fosse reconhecida oficialmente pelos respectivos Governos, os delegados à I Reunião de Alto Nível da Nova Agenda fizeram constar em ata uma referência a ela, citada como "modelo" para outras áreas fronteiriças. Uma das propostas da Comissão, ainda naquela época, foi a de aprovação de um documento único para facilitar a livre circulação de pessoas, bens e comércio; em outras palavras, uma espécie de Estatuto da Fronteira.

Da mesma forma, vários temas do Estatuto da Fronteira – livre circulação de pessoas e de veículos, facilidades de comercialização e de exercício profissional – já estavam postulados em ofício de 16 de maio de 1987, do Prefeito de Santa Vitória do Palmar ao Presidente da República (CAMBRAIA, 1992, p. 66).

O Estatuto resulta, pois, de um processo de maturação, em reação à tendência de dispersão dos empreendimentos em matéria de integração fronteiriça. Essa reflexão intensificou-se com o ciclo de viagens do Embaixador e do Cônsul-Geral do Brasil à zona de fronteira, de 2006 a 2008, que lhes permitiu inventariar os problemas enfrentados pelos nacionais brasileiros e uruguaios naquela região, assim como recolher das autoridades e das comunidades locais uma série de sugestões para resolvê-los.

As informações coligidas deram origem a um *non paper*, elaborado sob a iniciativa da Embaixada do Brasil no Uruguai, com os aportes recebidos de toda a Rede consular brasileira naquele país. O mencionado *non paper* buscou resumir num só documento todas as aspirações da fronteira. Não trazia uma forma acabada, de articulado; antes, pretendia ser uma provocação, para

convidar todos os atores envolvidos na integração fronteiriça a participar de um *brainstorming* sobre a fronteira possível.

O texto preliminar foi apresentado informalmente à Chancelaria uruguaia, em caráter exploratório, durante os trabalhos preparatórios à V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, realizada em julho de 2007 (*vide* Anexo 9). A ata final da V Reunião registra, em seu parágrafo 7º, que "*la delegación de Brasil propuso reflexionar conjuntamente sobre un eventual Estatuto de Frontera, para el cual adelantó ideas generales [...]*". A minuta de Estatuto da Fronteira circula, desde então, entre órgãos e instâncias do Governo uruguaio competentes na matéria.

Na mesma V Reunião da Nova Agenda, foi proposta a bilateralização, com o Governo uruguaio, do Acordo sobre Localidades Vinculadas, assinado com a Argentina. O instrumento, descrito no capítulo 5.5 acima e igualmente sob estudo pelo lado uruguaio, é dotado de um escopo bem definido: direitos e obrigações trabalhistas, previdenciários e tributários; acesso ao ensino e à saúde públicos; criação de um regime de circulação de veículos e outro de comércio fronteiriço de mercadorias e produtos de subsistência.

Diferentemente, o *non paper* sobre o Estatuto da Fronteira estrutura-se como uma declaração de princípios, um amplo roteiro a orientar eventuais negociações, segmentadas tematicamente ou não, no intuito de facilitar a vida e o trânsito dos cidadãos uruguaios e brasileiros nas localidades fronteiriças e, igualmente, a circulação de bens sem destinação comercial, mediante a criação de condições e faculdades diferenciadas. Ao mesmo tempo em que preconiza a estrita **observância** das legislações nacionais nas localidades fronteiriças, sobretudo no combate a ilícitos, assevera a necessidade de **adaptação** dessas normas ao cotidiano daquelas comunidades. Em linguagem didática, conclama as autoridades a agir com "flexibilidade e bom senso" ao fazer observar o direito positivo na fronteira.

Algumas das preocupações manifestadas na minuta encontram-se atendidas por acordos específicos, recém-assinados (como no caso do acesso à saúde) ou em tramitação no Legislativo (cooperação policial e judicial). Outras, como os regimes de circulação de veículos e de mercadorias, dependem de negociações apenas iniciadas (Acordo de Localidades Vinculadas com a Argentina). Uma quarta categoria, como as emergências civis (incêndios, v.g.) e o registro de nascimento facultado em qualquer lado da fronteira, ainda não tem marco regulatório que discipline suas situações.

O *non paper* procura prever todas as situações que possam criar constrangimentos para os fronteiriços. Por exemplo, dispõe sobre a simplificação dos procedimentos para o traslado de falecidos entre localidades situadas na zona limítrofe. Isenta, ademais, de quaisquer gravames notariais os atos e documentos requeridos por fronteiriços às Repartições consulares uruguaias e brasileiras, operantes nas localidades vinculadas.

O documento inova com a proposta de estabelecimento de uma espécie de "zona de exclusão" no perímetro urbano das localidades fronteiriças, ao determinar que a fiscalização policial, alfandegária e sanitária seja exercida por autoridades uruguaias e brasileiras fora do perímetro urbano nas localidades em questão, de modo a facilitar o livre trânsito dos nacionais uruguaios e brasileiros fronteiriços, sem prejuízo da competência legal daquelas autoridades.

Outra novidade da proposta é o estabelecimento de uma Comissão Binacional em cada localidade fronteiriça, em substituição aos atuais Comitês de Fronteira, para monitorar o funcionamento do Estatuto da Fronteira e elevar aos Governos centrais as situações especiais não previstas no texto. Cada uma das seis Comissões Binacionais, presididas pelas respectivas autoridades consulares, seria integrada também por autoridades alfandegárias, policiais, sanitárias e do setor agropecuário, do Ministério Público, da defesa civil, das áreas de educação e saúde, bem como por câmaras comerciais e industriais, sindicatos etc.

O *non paper* sobre o Estatuto da Fronteira tem o mérito de elencar os assuntos a serem eventualmente negociados entre os dois países, bem como de indicar os objetivos a serem atingidos; não se limita, contudo, à discussão técnica dos procedimentos a serem adotados para a consecução de tais resultados. Enfim, o que o *non paper* faz é compilar num só texto todos os temas, para então apresentar as linhas mestras do debate sobre a cidadania fronteiriça.

Por outro lado, o mapeamento dos caminhos para a consecução desse objetivo, conforme já ensaiado na mesa informal de leitura conjunta de acordos conduzida pelo Consulado-Geral (*vide*, a propósito, o capítulo 4.10), é trabalho de tal envergadura que seria necessário abrir um canal de diálogo institucional especialmente para tal finalidade; evitar-se-iam, assim, soluções de continuidade e a diluição dos esforços entre múltiplas instâncias de debate e/ou negociação.

De acordo com esse entendimento, ao longo do segundo semestre de 2008, a Embaixada do Brasil em Montevidéu fez sondagens, junto ao Palácio

Santos, a respeito da eventual constituição de um grupo de trabalho (GT) bilateral para elaborar o Estatuto da Fronteira. Em sua concepção original, o GT seria integrado pelas Chancelarias de ambos os países e pelos Ministérios da Justiça (brasileiro) e do Interior (uruguaio). A composição reduzida do GT traria a vantagem de concentrar, num foro único, a discussão sistemática do assunto, hoje dispersa em iniciativas atomizadas. A adoção de tal fórmula não impediria que, no momento e na medida adequados, outros Ministérios e órgãos afetos aos temas migratórios – em particular os Ministérios da Integração Nacional, brasileiro, e do Desenvolvimento Social (MIDES), uruguaio – fossem incorporados às atividades[168].

A proposta de GT sobre o Estatuto da Fronteira tem um antecedente importante, qual seja o "Protocolo para o Estabelecimento de um Grupo de Alto Nível para a Implementação da Livre Circulação de Pessoas entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina", assinado em Puerto Iguazú, Argentina, em 30 de novembro de 2005, com vigência imediata. O escopo do protocolo com a Argentina é, contudo, mais focalizado em seu objetivo, concentrado especificamente na circulação de pessoas (*vide* Anexo 13).

O Protocolo criou um Grupo de Alto Nível, coordenado pelas Chancelarias do Brasil e da Argentina e integrado por outros seis Ministérios de cada lado, com o objetivo de analisar, desenhar e propor um plano de ação orientado ao estabelecimento da livre circulação de pessoas entre os dois países, em prazo não superior a dez anos. O Protocolo mostra quão complexo é esse tipo de negociação, ainda quando aborde um só tema, pela quantidade de entes e esferas governamentais envolvidos. O próprio prazo de até uma década, fixado no documento, para que Brasil e Argentina logrem os resultados pretendidos é um sinal de que as expectativas de soluções em curto prazo não seriam realistas.

Como resultado das gestões realizadas em 2008, o Diretor do Departamento da América do Sul – I (DAS-I) do Itamaraty reuniu-se em Montevidéu, no início de fevereiro de 2009, com o Diretor da Regional América do Palácio Santos. Na oportunidade, propôs ao seu homólogo a abertura de um canal de diálogo permanente para uma abordagem crítica e

[168] Despacho-telegráfico n° 318, de 30.7.2008, da Divisão de América Meridional – I (DAM-I) para a Embaixada do Brasil em Montevidéu.

comparativa dos acordos de fronteira aplicáveis ao Brasil e ao Uruguai, vigentes ou sob negociação, a fim de aprimorá-los e inteirá-los, onde necessário, mediante um intercâmbio de impressões sobre tais instrumentos, sob uma ótica sistêmica. O esquema formal do GT, inicialmente projetado, evoluiu, portanto, para um formato mais flexível, de visitas recíprocas e contatos diretos entre os citados Diretores, sem prazos ou agenda pré-estabelecida, o que deverá conferir maior fluidez ao debate sobre o Estatuto da Fronteira.

6.5 Projeto de Lei no Senado Brasileiro sobre o Estatuto da Fronteira

O Estatuto da Fronteira, plataforma de integração fronteiriça entre o Brasil e o Uruguai, consubstanciada num sistema de acordos insertos no campo do Direito Internacional Público, não se deve confundir com o Projeto de Lei n° 313, de 21 de agosto de 2008, em tramitação no Senado, portanto matéria de Direito Interno brasileiro, que propõe "instituir o Estatuto de Fronteira para os municípios de linha de fronteira e cidades gêmeas localizados na Faixa de Fronteira do Brasil", listados nos dois anexos àquele texto (*vide* Anexo 12).

O projeto de lei, válido para toda a extensão da faixa de fronteira e não só para o trecho onde limitam Brasil e Uruguai, tem como objetivo promover o desenvolvimento na faixa de fronteira brasileira e, por via de consequência, aprofundar o processo de integração regional no âmbito do Mercosul e com os demais países limítrofes (art. 2º). Para tanto, prevê a realização de obras públicas com recursos previstos na Lei n° 6.634/79, alocados prioritariamente aos municípios lindeiros; a criação de regimes especiais em diversas áreas (v.g. trabalhista, aduaneira e previdenciária); o acesso a serviços de saúde e assistência hospitalar; a livre circulação de pessoas e mercadorias; a cooperação transfronteiriça em meio ambiente, saneamento básico, transporte urbano, educação, cultura etc.

Tal como o *non paper* sobre o Estatuto da Fronteira, o projeto do Senador Zambiasi enumera os possíveis campos da cooperação transfronteiriça, mas não entra nos pormenores do *modus operandi* para atingir cada um desses objetivos. Nos termos da proposta, essa discussão se dará no âmbito de Conselhos Binacionais de Gestão (art. 6º), de caráter deliberativo e opinativo, cuja criação é facultada às cidades gêmeas.

Desde agosto de 2008, a proposição tramita em três Comissões do Senado e na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Um

potencial fator complicador, que poderá suscitar emendas, quando o projeto passar pelo crivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), está relacionado à competência atribuída aos Governadores dos Estados e aos Prefeitos Municipais, para firmar, com as autoridades correspondentes das entidades territoriais limítrofes do país vizinho, convênios em regime de cooperação e integração transfronteiriça, a serem ratificados pelo Poder Legislativo Estadual, por solicitação da Câmara Municipal da localidade beneficiada.

Como se sabe, compete à União manter relações com Estados estrangeiros (art. 21, I da Constituição Federal) e concluir acordos que são celebrados privativamente ao Presidente da República (*ibid*., art. 84, VIII), ou então pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, por competência derivada. O ato sujeita-se ainda à aprovação do Congresso, quando acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (*ibid*., art. 49, I). Mesmo no plano operacional, os entendimentos transfronteiriços intermunicipais requererão, inevitavelmente, o concurso de órgãos especializados, como a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), para o transporte de ônibus interurbano; a Secretaria da Receita Federal (SRF), para a livre circulação de mercadorias; e assim por diante, com os demais entes federais competentes para deliberar sobre cada assunto tratado.

7. Conclusões

O ex-Presidente Jorge Battle costumava dizer que "o Mercosul começou ali, naquela fronteira, onde, desde os tempos da colônia, já existia uma interação muito grande, comércio, atividades pecuárias e atividades econômicas."[169]. O Mercosul propôs-se a organizar essa integração preexistente na fronteira, formalizar os intercâmbios espontâneos, remover os entraves à circulação e potencializar as vantagens do processo. A princípio, acreditava-se que a vitalidade econômica do bloco bastaria para dinamizar a fronteira. Primeiramente, passariam as mercadorias. Atrás delas, e como consequência natural, viriam as pontes, as leis, os empregos.

A falência do modelo neoliberal, na virada da década, demonstrou que o "Mercosul fenício" da década de 90 não era suficiente para consolidar a aliança regional. Para resistir às crises políticas e econômicas, que distanciam os governos e fazem esmorecer as empresas, o projeto precisaria pertencer às sociedades dos países sócios do bloco, a fim de, como tal, por elas ser defendido e promovido. A percepção do Mercosul como patrimônio comunitário requeria, porém, contrapartidas concretas dos governos, que somadas formassem um acervo passível de ser

[169] Citado por AVEIRO, 2006, p. 169.

considerado pelos respectivos nacionais como algo a ser preservado e enriquecido. No caso da fronteira, essas contrapartidas têm nome: cidadania.

Como vimos no terceiro capítulo desta tese, a ação do Estado na fronteira foi historicamente um fator centrífugo das relações sociais transfronteiriças, assentada no binômio de Foucault: vigiar e punir. O fronteiriço era o possível transgressor da ordem soberana, o "ex-cêntrico": *doble chapa*, localista, informal, autonomista, dialetal, diferente... Paradoxalmente, em países como o Brasil e o Uruguai, onde o homem da fronteira sempre foi "a primeira sentinela da pátria", que se batia por um rei que jamais veria, em defesa de um mapa que não entendia, este mesmo homem foi posteriormente tratado como um problema, uma pedra no sapato das autoridades, afeitas a ditar normas sem se preocuparem com as exceções. Um problema a ser contido, não resolvido.

O reconhecimento de que as reivindicações da fronteira antecipam as grandes questões da integração regional é, portanto, relativamente recente. Hoje há considerável consenso sobre essa qualidade da fronteira, de despertar sensibilidades políticas e de apressar decisões, porque na fronteira o discurso do Mercosul, mais do que em qualquer outro lugar, é indissociável de sua práxis. A fronteira é a epiderme do Mercosul, sua superfície de atrito, onde os limites da permeabilidade territorial são testados diariamente, de forma imediata e aguda. Representa, ademais, uma oportunidade, porque, como "laboratório da integração", permite aos Estados que a compartilham ousar, instituir liberalidades e experimentar a eficácia destas num espaço limitado, antes de transporem tais soluções para a esfera nacional. As experiências bem-sucedidas na fronteira poderão ser, amanhã, resoluções e decisões do Mercosul, e as suas atuais dificuldades, parte da futura agenda do bloco.

E onde, senão na divisa com o Uruguai, esse laboratório é mais bem equipado? Nesse trecho da fronteira, a geografia de campinas e pradarias a perder de vista, que desconhece cordilheiras, selvas e grandes rios, conspira para a união de seus habitantes. Passado heróico, costumes homogêneos, convivência pacífica, denso povoamento e base econômica comum completam esse quadro de familiaridade entre os nacionais de um e de outro país. Em virtude de tais características, na fronteira Brasil-Uruguai opera-se um fenômeno inverso ao verificado nas respectivas esferas nacionais e nos demais pontos da fronteira brasileira: os Governos esforçam-se não por fomentar a integração, mas por alcançá-la.

Vários passos já foram dados nesse sentido, sobretudo depois do advento da Nova Agenda, em 2002. O mais importante, sem dúvida, foi o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na fronteira, não somente pelos benefícios que instituiu (outras iniciativas sobrevieram, igualmente ambiciosas), mas pela dimensão inédita que nele assumiu a cidadania fronteiriça. Graças a esse acordo, principalmente, é usual ouvir e ler sobre o caráter pioneiro e paradigmático da cooperação fronteiriça com o Uruguai. Mais importante ainda, é um acordo do qual a gente daquela região se orgulha, volta e meia invocado – guardadas as devidas proporções, é claro – como uma espécie de *bill of rights* da fronteira.

O trabalho continuado de ambas as Chancelarias por garantir a implementação desse acordo permite extrair importantes lições, que hão de nortear futuros entendimentos na matéria. Nos quase cinco anos que se seguiram à entrada em vigor do Acordo Fronteiriço, foi necessário equilibrar, acelerar e baratear a expedição das carteiras de fronteiriço; corrigir interpretações equivocadas, como no caso do requisito de residência no lado onde se pretende estudar; superar tecnicalidades burocráticas, a exemplo da diferença de dígitos do DEF em relação ao registro previdenciário uruguaio; e estender seus benefícios a outras áreas (v.g. o ajuste complementar sobre serviços de saúde na fronteira). Enfim, o Acordo Fronteiriço demonstra que os entendimentos bilaterais nesse âmbito não são auto-aplicáveis: o preço de seu bom êxito é a eterna vigilância. Coincidindo com o autor nessa opinião, o Embaixador do Brasil no Uruguai, José Eduardo FELICIO (2008), deixou clara, em entrevista, a magnitude da tarefa a ser cumprida: "Se você efetivamente quer resolver o problema, você tem de ter um trabalho permanente e persistente no nível local."

O monitoramento da implementação dos acordos é exercido, *ex officio*, pelas Chancelarias de cada país, inclusive por meio de sua rede de postos no exterior, em particular com o apoio de suas repartições na fronteira. É o Embaixador do Brasil, que vai a Brasília tratar do funcionamento das ACIs; é ele que viaja repetidamente à fronteira, para conhecer de perto as reivindicações dos prefeitos, bombeiros, policiais, indivíduos em geral, seja como convidado nos seminários organizados pelo MIDES, seja em viagens por iniciativa própria; que faz gestões em Montevidéu em favor da criação de instâncias ou a assinatura de acordos bilaterais que contemplem um tratamento diferenciado para os residentes na fronteira. É o Cônsul-Geral, que reúne na capital uruguaia os Chefes das Repartições Consulares, para destes receber

reclamos e sugestões recolhidos da comunidade fronteiriça; que visita Porto Alegre e Santa Maria, com o fito de propor aos seus interlocutores acordos de cooperação fronteiriça para o ensino de idioma instrumental ou para o intercâmbio de experiências em segurança metropolitana. É a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, que busca integrar as ações de fronteira desenvolvidas por outras Pastas e órgãos da Esplanada, bem como pelo Congresso Nacional e, na vertente federativa, pelos Governos Estaduais e Prefeituras Municipais da faixa de fronteira.

Outra razão pela qual a ação das Chancelarias se torna imprescindível no campo da integração fronteiriça foi aduzida pela Cônsul em Rivera, Ministra Eliana PUGLIA (2008), em entrevista ao autor: o fronteiriço não domina o mecanismo para canalizar suas demandas no plano internacional. Ademais, ressente-se da distância dos centros de poder, que de longe negociam acordos, sem contato com a realidade da fronteira. A centralização das decisões nas capitais termina por produzir normas que se chocam com práticas imemoriais da fronteira. A Cônsul cita, a respeito, a questão do justo título de propriedade fundiária. Se a formalização for tomada ao pé da letra, adverte, "metade das pessoas vão perder [suas terras]. Vem de família. Há 300 anos [o fronteiriço] sabe que é da família, que a terra é dele, mas não tem documento, porque o cartório pegou fogo, porque na Guerra dos Farrapos..."

As limitações operacionais decorrentes da própria cultura fronteiriça, cristalizada ao longo de séculos de preterição política, aumentam a responsabilidade do Estado em fazer convergirem os esforços de integração, para que não se dispersem nem se antagonizem. Para a Cônsul em Rivera, a verdadeira "batalha" a ser travada na consolidação dos direitos da fronteira se dá no campo hermenêutico. A "leitura errada" dos acordos concebidos para a fronteira põe em risco a credibilidade das instituições fronteiriças.

A correta exegese do arcabouço normativo que conforma essa pequena Constituição da Fronteira, que é o Estatuto, é vital para direcionar a integração fronteiriça para o rumo inicialmente ideado. A Ministra Eliana PUGLIA lembra que, decorrido quase um lustro desde a entrada em vigor do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, o documento especial de fronteiriço ainda é teimosamente processado como um visto. Isto equivale a dizer que o acordo não é implementado na prática, dado que o fronteiriço fica obrigado a declarar uma residência que não é a sua. "Mentem", resume a Ministra. E menciona o caso de um conhecido seu, inspetor da Receita Federal, impedido de cursar universidade em Rivera por morar em Santana.

Tecnicamente, poderia solicitar o DEF e exercer seu direito de estudo na localidade vinculada, mas, em flagrante inobservância da letra do ato bilateral, vê sua pretensão obstaculizada por não residir em Rivera. Similarmente, o ex-Prefeito de Jaguarão, Henrique KNORR (2008), ainda cumprindo mandato quando conversou com o autor[170], citou a si mesmo como exemplo desse absurdo duelo entre a juridicidade e a racionalidade: "Eu tenho casa lá [no balneário da Lagoa Mirim] há 50 anos. Pago os impostos. Mas o imóvel está escriturado em nome de um uruguaio."

Mas a atribuição, quase que pedagógica, de vivificar os instrumentos e foros fronteiriços, de zelar pelo desenvolvimento desse cabedal de leis, regulamentos e decisões que, em última análise, o Estatuto da Fronteira pretende ser, é também uma tarefa de cada cidadão da fronteira. Cobrar das autoridades a observância do que elas próprias acordaram é fundamental. Este direito e o dever que lhe é correlato correspondem ao conceito de "cidadania ativa", definida na seção 2.5 desta monografia.

Na mesma linha, o Embaixador FELICIO declarou ao autor que o sucesso do Estatuto da Fronteira dependerá da capacidade de envolver as pessoas no plano local, eventualmente com o apoio do MIDES, ou mediante a inclusão de representantes da fronteira nas discussões sobre o Estatuto da Fronteira, iniciadas no âmbito das Chancelarias. "Se você tentar negociar com gente que mora em Brasília, ou no Pará, ou no Maranhão, são pessoas que estarão muito distantes da realidade da fronteira, das necessidades e dos problemas do dia-a-dia das pessoas, e não terão, talvez, tanto interesse em fazer avançar esse tema."

Ainda no tocante à cidadania ativa, é importante frisar que não convém seja a custódia desses interesses delegada inteiramente aos prefeitos e intendentes, mesmo quando em Assembleia, no Comitê Binacional. Isto porque, naturalmente, os representantes políticos têm uma agenda partidária que nem sempre coincide com as prioridades da comunidade, podendo sobrepor-se a estas. É nesse sentido que o Embaixador FELICIO sugere seja conferido maior peso às lideranças sociais do que aos mandatários políticos, na definição daquele temário. "Talvez as próprias comunidades não se deem conta da força que têm."

[170] Nas eleições municipais de outubro de 2008, foi eleito o novo prefeito de Jaguarão, Cláudio Martins (PT).

Essa qualidade inercial inerente às burocracias não se reflete apenas na hermenêutica dos acordos, mas também nos demais âmbitos da integração, até nos aparentemente triviais. Tome-se, por exemplo, o caso da retirada dos controles do meio da ponte Mauá. Problema simples, reivindicação antiga. Apesar de hoje Jaguarão ter porto seco, Receita Federal na estrada, repartições de todos os órgãos de fiscalização, expõe o Embaixador FELICIO:

> *"Você continua tendo ali dois ou três indivíduos, em pé, no meio da ponte, fazendo não se sabe exatamente o quê; só podem estar incomodando o habitante fronteiriço, que é quem passa pela Ponte Mauá; porque, na verdade, o controle aduaneiro, de exportação, de contrabando, de tráfico de armas e drogas, é feito onde há maior efetivo policial, e não numa casinha, numa guarita onde há duas ou três pessoas em pé, olhando os carros passar..."*

O comentário remete ao tema da permanência das questões fronteiriças. Nem mesmo a Nova Agenda, com os seus quatro grupos de trabalho, foi capaz de assegurar total fluidez ao tratamento de problemas crônicos. Assim, o uso racional e sustentável das águas do rio Quaraí, ora em pauta, já estava presente na instalação do Comitê de Fronteira Artigas-Quaraí, em 1991. Em pesquisa nos arquivos da Embaixada do Brasil em Montevidéu, o autor manuseou documentos de décadas atrás, que registram outras reivindicações, até hoje não resolvidas. O processo de integração fronteiriça desperta, em muitos aspectos, uma forte impressão de *déjà vu*. O Embaixador José Eduardo FELICIO concorda com esse diagnóstico, ao assinalar que "a falta de encaminhamento das questões é a prova mais evidente de que os mecanismos de coordenação e de negociação que existem não funcionam. Você se reúne em grandes comissões, num nível político até elevado – e essa é talvez a maior crítica que eu faço à Nova Agenda –, você mobiliza uma quantidade de recursos e pessoas para fazer as reuniões, e os resultados são no mínimo modestos."

Isso não quer dizer que não tenha havido avanços. Em maio de 2008, três novas localidades foram vinculadas ao Acordo Fronteiriço, aumentando o espectro de beneficiários de suas disposições. Em novembro do mesmo ano, um grande passo foi dado com a assinatura do Ajuste Complementar para o Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira, que agregou a vertente de saúde ao patrimônio dos direitos conquistados com o Acordo

Fronteiriço, nas áreas de residência, ensino e trabalho. No entanto, tais progressos têm sido fragmentários: apesar de resolver a crucial questão da prestação transfronteiriça de serviços de saúde, o acordo não integra necessariamente as estruturas de saúde dos dois países. Como observa o ex-Prefeito Henrique KNORR, os partos de uruguaias feitos no Brasil não são acompanhados com pré-natal, pós-parto e estatísticas de sobrevivência. Em outras palavras, a prestação recíproca de serviços de saúde humana é apenas um aspecto, embora certamente um dos principais, da variegada série de assuntos de saúde na fronteira, ainda por serem plenamente integrados.

Em parte, a circularidade dos problemas da fronteira, que descrevem suas órbitas no tempo, para então reingressarem na agenda bilateral – a exemplo do que se verifica ciclicamente na repressão aos ambulantes na linha de fronteira (1994, 2002, 2006...) –, decorre, pelo menos em parte, do caráter intermitente do seguimento das iniciativas, numa sequência de diástoles e sístoles que segue o compasso das reuniões da Nova Agenda. Assim, não foi por simples coincidência que, nas vésperas da V Reunião de Alto Nível, o Acordo sobre Institutos e Escolas Binacionais Fronteiriços recebeu a aprovação do Parlamento uruguaio; ou seja, apenas dez dias antes do evento no Edifício Mercosul. O paradoxo da institucionalidade espasmódica acentua-se com as postergações das Reuniões de Alto Nível, adiadas em 2005 e em 2008, e dos encontros de Prefeitos e Intendentes, cujo calendário é soberanamente programado por seus protagonistas, os quais, no entanto, depois se ausentam eles mesmos, em sua maioria (como ocorreu nas duas últimas sessões), ocasionalmente enviando representantes de segundo e terceiro escalão.

A fim de evitar tais soluções de continuidade no seguimento das propostas relacionadas com a fronteira, o Governo uruguaio sugeriu a criação de uma "estrutura administrativa binacional permanente mínima", que chamou de Comissão Mista de Desenvolvimento da Fronteira Comum, possivelmente sediada nas Seções Nacionais da CLM, dotada de orçamento e de ramificações na fronteira: os Comitês de Coordenação Local. A par de favorecer o acompanhamento ininterrupto dos temas, tal estrutura, ao funcionar permanentemente, preveniria a canalização das demandas para foros desvinculados da institucionalidade fronteiriça, coibindo, desse modo, a "reinvenção da roda": a pulverização de propostas numa série de instâncias não integradas, com a consequente dispersão, contradição, justaposição, desmembramento dos esforços pela integração fronteiriça.

O Embaixador do Brasil, José Eduardo FELICIO, concorda com que se deva conversar com os uruguaios sobre o que chama de "racionalização" do organograma fronteiriço, com vistas a criar um mecanismo "mais executivo". Os uruguaios, por sua vez, compartilham essa percepção, tendo suscitado o tema na última reunião do Mecanismo de Consulta e Concertação Política (*vide* item 4.3), sob outra denominação ("coerência institucional"). É provável que o tema integre a pauta de assuntos da VI Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, a realizar-se, em princípio, no primeiro semestre de 2009.

Apesar do consenso de ambos os lados quanto à conveniência de adaptar a estrutura de integração fronteiriça, seu modo de operacionalização ainda não está claro, em virtude da complexidade formal de que necessariamente se revestiriam certas alterações normativas, por força da hierarquia dos atos internacionais. A CLM, por exemplo, foi constituída por um tratado específico e não pode ser dissolvida senão por outro acordo que disponha em contrário, nos termos do artigo 19 do próprio Tratado da Lagoa Mirim. Até agora, Brasil e Uruguai têm optado pelo caminho pragmático: deixar em estado latente os mecanismos que não funcionam (e.g. o Centro de Estudos Jurídicos da Fronteira) e investir naqueles que têm produzido resultados (Comissão Binacional Assessora de Saúde e outros). A cada reunião da Nova Agenda, as delegações do Brasil e do Uruguai decidem previamente e de comum acordo quais mecanismos devem ou não ser ativados.

Existe, porém, um risco em deixar o organograma fronteiriço à deriva: o de saturar o diálogo com instituições de eficácia limitada, a ponto de comprometer a credibilidade das iniciativas gestadas nessas instâncias. Se efetivamente vierem a ser criados os Comitês de Coordenação Local, constantes do novo organograma esboçado pelo Palácio Santos (*cf.* Ilustração 12), será mister explicitar que estes se constituirão em substituição aos atuais Comitês de Fronteira, bem como providenciar ampla divulgação dessa mudança. Do contrário, continuarão a verificar-se situações em que outros órgãos de Governo, autoridades municipais, imprensa e lideranças comunitárias se ponham a cobrar das Chancelarias a convocação de foros inativos, ou a ignorar, por puro desconhecimento, a possibilidade de submeterem seus pleitos a novas instâncias decisórias. Ainda no tocante à divulgação dessas reformas, seria proveitoso intensificar a coordenação, que em 2008 tomou apreciável vulto, com Ministérios que se ocupam da temática fronteiriça, em particular o Ministério da Integração Nacional, no Brasil, e o do Desenvolvimento Social, no Uruguai, pois ambos se articulam diretamente com as comunidades

limítrofes, onde têm maior poder de penetração que as Chancelarias, sediadas nas capitais.

À luz do exposto, conclui-se que a tarefa de reestruturação da institucionalidade fronteiriça é de envergadura tamanha e comporta tantas minúcias técnico-jurídicas que sua revisão não se esgotaria nas poucas semanas que antecedem cada Reunião de Alto Nível. Por isso, caberia inserir nas conversações sobre o Estatuto da Fronteira, inclusive porque o debate sobre este regime pressupõe a definição dos entes que fiscalizarão a observância dos direitos a serem por ele garantidos.

Como vimos, no início de fevereiro de 2009 instalou-se, no âmbito bilateral, a discussão sobre o Estatuto da Fronteira, com a visita do Diretor do Departamento da América do Sul – I ao seu homólogo, o Diretor da Regional América do Palácio Santos (capítulo 6.4 acima). O diálogo estabelecido suscita outra questão: a da dicotomia da bilateralização *versus* multilateralização. O Estatuto da Fronteira está-se configurando como um processo bilateral, quando poderia perfeitamente ser debatido no âmbito do GAHIF. Pelo menos em tese, simplificar a negociação por meio da redução do número de atores a apenas dois países significa reconhecer a morosidade do processo no seio do Mercosul, seja por força dos distintos estágios de integração fronteiriça entre os diversos sócios, seja em decorrência do embaraço diplomático que se arrasta, há cerca de três anos, entre o Uruguai e a Argentina (*vide* capítulo 3.4), por conta da instalação de uma fábrica de celulose na margem oriental do rio Uruguai.

Não obstante a maior solidez dos tratados multilaterais, fruto do envolvimento de um espectro mais amplo de países e da própria processualística mais sofisticada dos acordos regionais, há uma corrente pragmática que entende ser importante avançar bilateralmente onde e quando seja possível, para gradualmente formar uma teia de acordos entre pares de países, até que estejam dadas as condições práticas e políticas de *mercosulizá-los*. Se essa prática representa ou não um retrocesso diplomático, uma "acomodação" do ponto de vista do conjunto, só o tempo dirá. Em dez ou quinze anos, tais acordos poderão ter assumido uma feição eminentemente bilateral, ou então ter caminhado para a sua transformação em acordos multilaterais, no âmbito do Mercosul. Nesse ínterim, a malha de instrumentos bilaterais que compõem o Estatuto da Fronteira brasileiro-uruguaio continuará a ser um referencial, quando dos entendimentos com outros países da região, com base em projetos-piloto de comprovada eficácia.

Na verdade, alguns países vizinhos já manifestaram interesse em conhecer com maior profundidade a experiência brasileiro-uruguaia. Além da Bolívia, que em 2004 celebrou com o Brasil um Acordo Fronteiriço que, *mutatis mutandis*, é idêntico ao Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira firmado com o Uruguai, também a historiadora Milda Rivarola, designada Chanceler do Paraguai, tendo renunciado em 10 de julho de 2008, antes de assumir, entabulara conversações com o Embaixador do Brasil em Assunção sobre as perspectivas da integração fronteiriça, tomando por base o modelo uruguaio[171]. Na mesma época, o recém-criado Consulado-Geral em Caracas sugeriu acordo sobre localidades vinculadas nos moldes dos atos firmados com o Uruguai e com a Argentina (ver capítulo 5.4).

Paralelamente ao exame da institucionalidade fronteiriça, o desenvolvimento do Estatuto da Fronteira requererá um trabalho de harmonização das novas disposições com o arcabouço normativo já existente. A evolução recente do assunto aponta para a tendência de construção do Estatuto "tijolo por tijolo", a partir da matriz representada pelo Acordo Fronteiriço de 2002. O fato de que mesmo um foro muito específico, como o Grupo sobre Circulação de Pessoas, instituído com a Argentina, se tenha imposto um prazo relativamente longo, de uma década, para gerar resultados, é mais uma mostra de que uma negociação abrangente poderia quedar inconclusa e de que o método de abordagem setorial tende a consolidar-se como a alternativa mais realista e eficaz.

Essa *piecemeal strategy* na negociação de acordos fronteiriços vem-se afirmando no caso Brasil-Uruguai. Verificou-se, por exemplo, na assinatura Acordo para a criação de Escolas e/ou Institutos Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos, de 2005, que autorizará, quando vigente no Brasil, a instalação de unidades na área de aplicação do Acordo Fronteiriço de 2002. Outro acordo voltado para uma faceta específica da realidade fronteiriça é o Ajuste Complementar para a Prestação Recíproca de Serviços de Saúde na Fronteira, de 2008, que abriu o caminho para outros aditamentos ao Acordo Fronteiriço. No mesmo ano, o *Banco de Previsión Social do Uruguai* valorizou a carteira de fronteiriço ao resolver um problema pontual, que era o de regulamentar a sua inclusão no sistema cadastral de seguridade social uruguaio. Está claro, portanto, que o Acordo Fronteiriço se fortaleceu – e

[171] Telegrama 1047, confidencial, da Embaixada do Brasil em Assunção, em 10.7.2008.

muito – em 2008, do ponto de vista jurídico, graças à pressão das sociedades e à ação decidida dos negociadores. É igualmente evidente que, em termos práticos, se manterá a necessidade de fiscalizar seu correto cumprimento pelas autoridades a cargo de sua execução.

O desenvolvimento do Estatuto da Fronteira pressuporá, ainda, uma análise dos acordos vigentes de cidadania fronteiriça com o Uruguai. Nesta categoria incluem-se três acordos que representam, na atualidade, o embrião do Estatuto da Fronteira, quais sejam, o Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira e seus complementos: o Ajuste Complementar para a Prestação Recíproca de Serviços de Saúde na Fronteira e o Acordo para a criação de Escolas e/ou Institutos Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos. Além deste, também o Acordo de Residência Mercosul deverá ser avaliado detidamente, porque no aspecto de residência representa uma alternativa ao Acordo Fronteiriço. Já o Acordo sobre Cooperação Policial em matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, conforme explicado no item 4.11.2.3, embora tampouco se restrinja ao âmbito fronteiriço, tem implicações diretas sobre a zona de fronteira; logo, inclui-se no conjunto de atos que compõem o regime especial chamado Estatuto da Fronteira. Por fim, o *non paper* da Embaixada sobre o Estatuto poderá servir como pano de fundo para a reflexão sobre as expectativas em relação ao Estatuto da Fronteira e os limites de seu alcance. Talvez fosse útil convertê-lo numa Declaração do Fronteiriço, um documento programático semelhante ao que deu origem à Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento, e divulgá-lo nos dois países, especialmente na fronteira, como forma de galvanizar a atenção das comunidades limítrofes para o debate das questões que lhes são atinentes.

Uma contribuição desejável da delegação brasileira às discussões sobre o Estatuto será estabelecer uma triangulação com as soluções brasileiro-argentinas, no momento em que as tratativas entre os dois vizinhos em matéria de fronteiras se encontra virtualmente paralisada, por força do contencioso sobre a fábrica da Botnia. O exame comparativo das propostas inovadoras com a Argentina muito enriqueceria as discussões com o Uruguai sobre o Estatuto. Recorde-se, nesse aspecto, que o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas e o Acordo para a Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas, ambos firmados com a Argentina, representam na atualidade a vanguarda da integração fronteiriça, mesmo quando comparados aos avanços brasileiro-uruguaios. Essa

triangulação tem a utilidade adicional de homogeneizar as iniciativas entre os três países, facilitando, mais tarde, a eventual *mercosulização* das disposições do ora incipiente Estatuto da Fronteira.

O Estatuto da Fronteira não é apenas importante para promover a integração entre brasileiros e uruguaios naquela região. Além dessa função propositiva, apresenta também uma dimensão preventiva: a de criar um marco regulatório para as situações de fronteira, organizado, patrocinado e legitimado pelo Estado, apto a preencher um vazio institucional que, do contrário, poderia ser ocupado por forças negativas alheias à integração. Nas palavras do Diretor do Programa de Fronteira do MIDES, Jorge DURÁN (2008), em entrevista concedida ao autor:

> *"Ellos [los fronterizos] buscan mecanismos alternativos. Ellos van a buscar la forma de todas maneras que la salud se preste, que la educación se preste, que la computadora del Plan Ceibal llegue a los ciudadanos brasileños, aunque sea con la cédula prestada de algún familiar. Ellos siempre van a buscar un mecanismo aunque no tiene la legitimidad, no? Y bajo esa ilegitimidad también la frontera es proclive o es un espacio hacia donde se pueden trasladar otras actividades que no tienen nada que ver con lo humanitario, con los valores que nosotros defendemos. Ese es un espacio que dejamos a las acciones ilegítimas, como es el tráfico de menores, de drogas, como pueden ser tantas otras cosas que se meten en esos espacios donde nosotros no ofrecemos un marco adecuado de garantía."*

Face ao exposto, as conclusões deste capítulo podem ser sumariadas conforme segue:

O Estatuto da Fronteira apenas começa a estruturar-se, mas desde já é possível vislumbrá-lo, não como um só acordo-quadro, capaz de abarcar a totalidade dos pleitos fronteiriços, mas como uma **teia de acordos específicos**, concebidos para garantir, fomentar e ordenar o exercício da cidadania fronteiriça. A natureza multissetorial, complexa e duradoura dos problemas peculiares à zona de fronteira requer sejam estes desmembrados, a fim de que sejam solucionados de forma pragmática e num prazo razoável.

Nem todos os acordos de fronteira fazem parte desse regime, a ser gradualmente construído. O Estatuto da Fronteira diz respeito a uma categoria particular de acordos, a saber, aqueles voltados para os direitos

civis: estudar, residir, trabalhar, ir e vir, tratar-se da saúde, consumir, aposentar-se etc. Retomando a primorosa definição de MARSHALL, citada no capítulo 2.5 deste trabalho, **o Estatuto refere-se aos temas da cidadania**, sobretudo no que concerne aos direitos de segunda geração: "tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade".

A fronteira brasileiro-uruguaia é o espaço privilegiado para desenvolver e experimentar as soluções do Estatuto da Fronteira. Cerca de 350 mil uruguaios e brasileiros convivem harmoniosamente naquela região, compartilhando história, base econômica e cultura comuns, favorecidos por uma geografia suave e pelo tradicional espírito de cooperação entre os respectivos Governos. É uma fronteira inigualável.

Os atuais acordos bilaterais de cidadania fronteiriça conformam um patrimônio comum, a ser preservado e enriquecido com iniciativas complementares. Alguns deles são paradigmáticos, como o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira. Desta matriz surgiram acordos derivados, como o Ajuste Complementar sobre Prestação Recíproca de Serviços de Saúde Humana na Fronteira e o Acordo para a Criação de Institutos e/ou Escolas Profissionais e/ou Técnicos na Fronteira. Logo, o Estatuto da Fronteira não partirá da estaca zero e sim evoluirá com base na herança acumulada desde o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, de 1975, discernindo as soluções que merecem ou não ser aproveitadas no futuro.

O Estatuto da Fronteira é um teste para o Mercosul. A credibilidade do bloco, no médio prazo, depende em grande parte de sua capacidade de transitar de um "modelo fenício", eminentemente calcado nos balancetes comerciais, para um "modelo ateniense", mormente inspirado no bem-estar das sociedades que participam desse projeto. Isto porque o cidadão comum é quase indiferente ao vai-e-vem dos intercâmbios empresariais intrabloco, mas "sente na pele" a frustração quando enfrenta dificuldades, no espaço regional, para matricular-se numa escola, exercer uma profissão, abrir uma microempresa, receber uma pensão. É então que ouvimos os críticos esgrimirem seu argumento recorrente contra o Mercosul, de que é um "museu de irrelevâncias", um amontoado de decisões desenhadas para facilitar regionalmente a alocação de fatores de produção pelo grande

capitalismo, mas ineficazes quando se trata melhorar o nível de vida da população[172].

O Estatuto da Fronteira ajudaria a neutralizar esse tipo de acusações. As negociações em curso na área de integração fronteiriça antecipam-se em vários anos ao debate sobre livre circulação que, cedo ou tarde, se deverá instaurar no Mercosul. Em certa medida, as negociações indicarão os limites das concessões à cidadania mercosulina, a serem feitas pelos Estados Partes.

A tarefa de fiscalizar o cumprimento dos atuais acordos fronteiriços e de propor novas fórmulas para atender aos casos omissos é demasiado ambiciosa para admitir um tratamento em base voluntarista e assistemática. O acúmulo de instâncias inócuas e os intervalos entre as suas convocações podem desmoralizar o processo como um todo e tornar baldados os esforços envidados até agora por resultados concretos. O Estatuto da Fronteira somente poderá prosperar num ambiente de "coerência institucional", onde as propostas não se sobreponham, nem se contradigam, nem sejam interpretadas incorretamente, nem frontalmente descumpridas. Por conseguinte, **a reflexão conjunta das Chancelarias sobre a "coerência institucional" fronteiriça condiciona o bom êxito do Estatuto da Fronteira e, como tal, deve ser incorporada ao debate sobre o tema**.

Esse diálogo tem de ser técnico, para não recair em decisões inaplicáveis na prática e, consequentemente, convertidas em letra morta. O trabalho tem de ser contínuo, para imprimir ao processo um ritmo que atenda às expectativas da gente da fronteira, do contrário se esvaziará com o tempo. Tem de ser suprapartidário, para não se subordinar à agenda política das lideranças de fronteira. **Atualmente não existe um foro apropriado para esse tipo de debate.** A Comissão Binacional Assessora de Saúde alcançou excelente resultado em 2008, com a aprovação do Acordo sobre Prestação de Serviços de Saúde na Fronteira, mas falta-lhe a visão integrada dos temas, de que naturalmente não dispõe, por ser um ente setorial. **Por isso foi oportuna a abertura, em fevereiro de 2009, de um canal de diálogo regular entre os Diretores de América do Sul de ambos os países**, para o intercâmbio de propostas de aprimoramento do regime legal almejado para a fronteira comum.

---

[172] Para uma análise mais aprofundada do assunto, recomenda-se a leitura do artigo de Félix PEÑA (2006-2007), intitulado "As Qualidades de um Mercosul Possível".

No entanto, esse trabalho, dirigido pelas Chancelarias, de avaliação, revisão e complementação do arcabouço de normas sobre integração fronteiriça, não poderá prescindir do apoio da sociedade civil, para ser alçado ao status de prioridade política. **Este objetivo será mais facilmente atingido se percebido como um pleito das comunidades de fronteira.** Por isso, seria recomendável intensificar a atual articulação com o Ministério da Integração Nacional, no Brasil, e com o Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES), no Uruguai, para que, em seus seminários e eventos interinstitucionais, estimulem as forças locais a impulsar o debate sobre o Estatuto.

Em fins de outubro de 2008, o Presidente Lula convidou o homólogo Tabaré Vázquez a visitar o Brasil[173]. Na carta-convite, o mandatário brasileiro expressou a sua visão sobre o estado das relações bilaterais, dois anos após o encontro presidencial de fevereiro de 2007, em Anchorena:

> *"A meu ver**, é chegada a hora de fazer um balanço dos resultados logrados** desde então, não apenas para celebrar os êxitos, mas também para corrigir eventuais deficiências **e abrir novas avenidas de cooperação**. Brasil e Uruguai devem consolidar sua parceria e, para tanto**, é preciso conferir à predisposição política dos Governos e às aspirações das respectivas sociedades o substrato concreto de projetos emblemáticos de nossa relação estratégica** nos campos da [...] integração fronteiriça [...]" [sem grifo no original].*

O Estatuto da Fronteira reúne as condições necessárias para enquadrar-se no conjunto de "projetos emblemáticos da nossa relação estratégica" e para abrir uma "nova avenida de cooperação" entre os dois países. A fórmula recentemente encontrada para o acesso recíproco à saúde na fronteira brasileiro-uruguaia não encontra paralelo na América do Sul, tendo imediatamente despertado a curiosidade das autoridades diplomáticas e de saúde da Argentina e do Paraguai. Este é, sem dúvida, o momento mais positivo para a zona de fronteira Brasil-Uruguai, desde a assinatura do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, em 2002. O Brasil e o Uruguai retomam a vanguarda da integração fronteiriça. A I Reunião Binacional

[173] O encontro bilateral deverá ocorrer em 10 de março de 2009.

de Cônsules de Fronteira e a VI Reunião de Alto Nível da Nova Agenda são alguns dos eventos do calendário diplomático bilateral com realização prevista em 2009. Urge aproveitar estas e outras oportunidades para avançar setorialmente em outras áreas, como a aduaneira, que ora enfrenta uma fase de relativa estagnação.

Cumpre, ademais, conciliar os múltiplos acordos de cidadania fronteiriça, a fim de equalizar o tratamento concedido a nacionais uruguaios, brasileiros e argentinos, e aos cidadãos do Mercosul em geral, a fim de que prevaleça sempre a norma mais benéfica, a *lex mitior*. Pela quantidade de vizinhos que naturalmente tem e pela notável fluidez do diálogo com cada um deles, o Brasil tem o privilégio da visão sistêmica das negociações sobre integração fronteiriça, no tabuleiro regional. O outro lado da moeda é a responsabilidade de atuar de forma propositiva nas negociações sobre esta temática. Nesse contexto, a proposta apresentada à Chancelaria uruguaia, em fevereiro de 2009, de um exercício de revisão, harmonização e complementação dos acordos de integração fronteiriça, merece atento seguimento. O Estatuto da Fronteira, uma vez organizado como um corpo de normas sistematizadas, poderá vir a ser a bússola da integração cidadã nas fronteiras do Mercosul.

8. Referências Bibliográficas

8.1 Fontes Primárias

8.1.1 Acordos

ARGENTINA. Convención Preliminar de Paz, de 27 de agosto de 1828. In: **Colección de tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras**. Buenos Aires: Bernheim y Boneo, 1963. P. 87-94. 480 p. Disponível em: < http://books.google.com.br/books?id=w0kCAAAAYAAJ&printsec=titlepage&dq=conven%C3%A7%C3%A3o+preliminar+de+paz,+1828#PPA480,M1>. Acesso em: 16 junho 2008.

BRASIL. **Acordo com a República Argentina para concessão de permanência a detentores de vistos temporários ou a turistas.** Celebrado em 30 de novembro de 2005 e aprovado no Plenário do Senado Federal em 28 de agosto de 2008. Pendente de promulgação. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 3 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_400_5637.htm>. Acesso em: 29 outubro 2008.

_____. **Acordo com a República Argentina sobre localidades fronteiriças vinculadas.** Celebrado em 30 de novembro de 2005, pendente de promulgação. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 6 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_402_5639.htm >. Acesso em: 31 outubro 2008.

_____. **Acordo de cooperação para o aproveitamento dos recursos naturais e o desenvolvimento da bacia do rio Quaraí**. Celebrado em 11 de março de 1991, com vigência a partir de 17 de setembro de 1992. Decreto n.º 657, de 24 de setembro de 1992. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 4 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_214_4070.htm>. Acesso em: 22 outubro 2008.

_____. **Acordo para criação de escolas e/ou institutos binacionais fronteiriços profissionais e/ou técnicos e para o credenciamento de cursos técnicos binacionais fronteiriços.** Celebrado em 1º de abril de 2005, não vigente. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 5 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_268_3976.htm>. Acesso em: 27 outubro 2008.

_____. **Acordo para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos**. Celebrado em Santa Cruz de la Sierra, em 8 de julho de 2004, e promulgado pelo Decreto Legislativo n° 64, de 18 de abril de 2006. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 6 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_boli_229_3830.pdf>. Acesso em: 28 outubro 2008.

_____. **Acordo sobre cooperação policial em matéria de investigação, prevenção e controle de fatos delituosos.** Celebrado em 14 de abril de 2004. Decreto Legislativo n ° 302 de 13 de julho de 2006. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 4 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_262_3807.htm>. Acesso em: 27 outubro 2008.

_____. **Acordo, por troca de notas, no âmbito do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio de 12 de junho de 1975, para o desenvolvimento conjunto de zonas fronteiriças.** Propõe a criação dos Comitês de Fronteira de Chuy-Santa Vitória do Palmar, Distrito do Chuí; Rio Branco-Jaguarão e Rivera-Santana do Livramento. Celebrado em 14 de dezembro de 1989, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 5 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_209.pdf>. Acesso em: 20 agosto 2008.

_____. **Acordo, por troca de notas, para a criação de uma Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças,** no âmbito da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguaia, instituída pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, de 12 de junho de 1975. Celebrado em 14 de agosto de 1985, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 1 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_194_2625.pdf>. Acesso em: 22 agosto 2008.

_____. **Acordo, por troca de notas, para a criação do Grupo Permanente de Cooperação Consular.** Celebrado com o Governo da República Oriental do Uruguai em 16 de setembro de 1991, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 2 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_221_4077.htm>. Acesso em: 21 agosto 2008.

_____. **Acordo, por troca de notas, que altera a denominação da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças**. Passa a ser denominada Comissão. Celebrado com o Governo da República Oriental do Uruguai em 16 de setembro de 1991, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 1 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_222_4078.htm>. Acesso em: 20 agosto 2008.

_____. **Acordo, por troca de notas, que aprova o Ajuste Complementar ao Acordo de Previdência Social.** Celebrado com o Governo da República Oriental do Uruguai em 6 de dezembro de 1995, com vigência a partir de 16 de dezembro de 1997. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 6 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_240_3107.pdf>. Acesso em: 21 agosto 2008.

_____. **Acordo, por troca de notas, que cria o Estatuto da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CRQ)**. Celebrado em 10 de setembro de 1993, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 1 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_233_4087.htm>. Acesso em: 22 outubro 2008.

_____. **Acordo, por troca de notas, que estabelece a vigência provisória do Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí**. Celebrado em 16 de setembro de 1991, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 1 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_226_4082.htm>. Acesso em: 22 outubro 2008.

_____. **Acordo para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios (Acordo de Indocumentados).** Celebrado em 21 de agosto de 2002, com vigência a partir de 14 de abril de 2004. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 4 p. Disponível em: <http://www.dji.com.br/decretos/2004-005105/2004-005105.htm>. Acesso em: 21 fevereiro 2009.

_____. **Acordo, por troca de notas, sobre a documentação comprobatória para concessão de documento especial de fronteiriço,** referente ao Artigo III do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002. Celebrado em 2 de setembro de 2004, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 1 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_263_5354.htm>. Acesso em: 25 outubro 2008.

_____. **Ajuste complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Saúde na Fronteira**. Celebrado com o Governo da República Oriental do Uruguai em 31 de julho de 2003, com vigência imediata. Cria a Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira Brasil – Uruguai. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 2 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_261_4932.htm >. Acesso em: 23 de outubro 2008.

_____. **Ajuste complementar ao Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai**, de 20 de dezembro de 1933. Celebrado em 6 de maio de 1997, com vigência a partir de 18 de julho de 1999. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 4 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_249_3185.htm>. Acesso em: 21 agosto 2008.

_____. **Ajuste complementar, por troca de notas, de cooperação no campo da redução da demanda de entorpecentes entre municípios fronteiriços.** Celebrado com o Governo da República Oriental do Uruguai em 22 de outubro de 2002, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 1 p. Disponível em: < http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_258_5065.htm>. Acesso em: 25 de outubro de 2008.

_____. **Emenda, por troca de notas, ao acordo entre o Brasil e o Uruguai para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios.** Celebrado em 20 de maio de 2008, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 2 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_292.htm>. Acesso em: 25 de outubro de 2008.

_____. **Memorando de entendimento no âmbito da troca de experiência em transplantes de órgãos e tecidos.** Celebrado em 18 de junho de 2003, com vigência imediata. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 4 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/tecidos.htm>. Acesso em: 23 outubro 2008.

_____. **Protocolo para o estabelecimento de um grupo de alto nível para a implementação da livre circulação de pessoas**. Celebrado com o Governo da República Argentina em 30 de novembro de 2005, com vigência imediata. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 1 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_240_3107.pdf>. Acesso em: 23 agosto 2008.

_____. **Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio** entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai – 12 de junho de 1975. Decreto n.º 78.158, de 2 de agosto de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 9 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_146.pdf>. Acesso em: 22 outubro 2008.

_____. Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (**Tratado da Bacia da Lagoa Mirim**) – 7 de julho de 1977. Decreto n.º 81.351, de 17 de fevereiro de 1978. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 5 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_158.htm>. Acesso em: 22 outubro 2008.

_____. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (**Tratado de Assunção**) – 26 de março de 1991.Decreto Legislativo n.º 197, de 25/09/91 e promulgado pelo Decreto n.º 350, de 21/11/91. In: Mercosul: Legislação e Textos Básicos. 4ª ed. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2005. P. 13-33. 353 p.

Mercosul. **Mercosul/CMC/DEC. n° 05/02**. Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza. XXII CMC, Buenos Aires, 5/VII/02. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores. 2 p. Disponível em: <http://www.mrree.gub.uy/mercosur/consejomercadocomun/reunion22/anexo02/dec05.htm>. Acesso em: 2 novembro 2008.

_____. **Mercosul/CMC/DEC. n° 05/93** : Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados na Fronteira entre os Países do Mercosul, denominado "Acordo de Recife". Washington: OEA, Sistema de Informação sobre Comércio Exterior. 5 p. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0593p.asp>. Acesso em: 2 novembro 2008.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**, assinado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Assessoria de Imprensa do Gabinete. 43 p. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466>. Acesso em: 19 outubro 2008.

8.1.2 Atas

BRASIL. **Ata da instalação do Comitê de Fronteira Artigas-Quaraí**. Celebrada em 11 de março de 1991, com vigência imediata. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 2 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_212.pdf>. Acesso em: 20 agosto 2008.

_____. **Declaração do Jaguarão - Ata de instalação dos Comitês de Fronteira (**Chuy-Vitória do Palmar, Distrito do Chuí; Rio Branco-Jaguarão e Rivera-Santana do Livramento**).** Celebrado em 12 de fevereiro de 1990, com vigência imediata. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 2 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b-urug_210.pdf>. Acesso em: 20 agosto 2008.

URUGUAI. Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP). **Acta de la XVIII Reunión Bilateral Uruguay/Brasil de los Organismos de Aplicación del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre – ATIT.** Montevideo: MTOP, 4-5 set. 2008. 26 p.

8.1.3 Discursos

BRASIL. **Discurso de posse proferido, em 1º de janeiro de 2003, pelo Senhor Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Assessoria de Imprensa do Gabinete. 5 p. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029>. Acesso em: 19 outubro 2008.

_____. **Discurso de posse proferido, em 1º de janeiro de 2007, pelo Senhor Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Assessoria de Imprensa do Gabinete. 5 p. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3010>. Acesso em: 19 outubro 2008.

8.1.4 Entrevistas

KNORR FILHO, Henrique Edmar. **Entrevista concedida pelo Prefeito Municipal de Jaguarão - RS (2005-2008)**. Montevidéu, 4 set. 2008.

DURÁN, Jorge. **Entrevista concedida pelo Diretor do Programa de Fronteira do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES)**, da República Oriental do Uruguai. Montevidéu, 16 out. 2008.

FELICIO, José Eduardo Martins. **Entrevista concedida pelo Embaixador do Brasil no Uruguai**. Montevidéu, 21 out. 2008.

PUGLIA, Eliana da Costa e Silva. **Entrevista concedida pela Cônsul do Brasil em Rivera** (Ministra de Segunda Classe). Montevidéu, 16 out. 2008.

8.1.5 Legislação

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Coleção Saraiva de Legislação). 362 p. ISBN 85-02-04089-8.

_____. **Decreto Legislativo nº 64, de 18 de abril de 2006.** Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz da Serra, em 8 de julho de 2004. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 6 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_boli_229_3830.pdf>. Acesso em: 6 setembro 2008.

_____. **Decreto nº 1.846, de 3 de agosto de 1937.** Promulga o Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai, de 20 de dezembro de 1933. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 10 p. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1846.htm>. Acesso em: 20 agosto 2008.

_____. **Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.** Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 5 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4793.htm>. Acesso em: 1º setembro 2008.

_____. **Decreto n° 5.105, de 14 de junho de 2004.** Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002 (Acordo de Indocumentados). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 4 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_255_5003.htm>. Acesso em: 21 agosto 2008.

_____. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 8 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>. Acesso em: 1º setembro 2008.

_____. **Decreto n° 6.105, de 30 de abril de 2007.** Promulga o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, aprovado pela Decisão no 23/05, do Conselho do Mercado Comum. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 9 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_6105_2007.htm>. Acesso em: 9 novembro 2008.

_____. **Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980**. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 9 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/Antigos/d85064.htm>. Acesso em: 14 novembro 2007.

_____. **Decreto n° 85.248, de 13 de outubro de 1980**. Promulga o Acordo de Previdência Social entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai, de 27 de janeiro de 1978. Brasília: Ministério da Previdência Social, DATAPREV. 4 p. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1980/85248.htm>. Acesso em: 21 agosto 2008.

_____. **Instrução Normativa SRF nº 538, de 20 abril de 2005**. Altera a Instrução Normativa SRF nº 117, de 6 de outubro de 1998. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. 1 p. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2005/in5382005.htm>. Acesso em: 31 outubro 2008.

_____. **Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997.** Institui o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 3 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp89.htm>. Acesso em: 6 dezembro 2008.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 4 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 2 novembro 2008.

_____. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 4 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L5709.htm>. Acesso em: 11 outubro 2007.

_____. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 3 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L6634.htm>. Acesso em: 8 novembro 2008.

_____. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 8 p. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm>. Acesso em: 8 novembro 2008.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria n° 1.120/GM/MS, de 6 de julho de 2005.** Institui o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras – SIS FRONTEIRAS. Brasília: Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro. 1 p. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Port_1120-05.pdf>. Acesso em: 30 novembro 2008.

_____. **Portaria Interministerial de 27 de outubro de 2006.** Bilateralização do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, aprovado pelo Decreto-Legislativo n° 210, de 20 de maio de 2004. Publicada no D.O.U. n° 209, de 31 de outubro de 2006, Seção 1, pág. 313. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. 5 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_273_5720.htm>. Acesso em: 21 agosto 2008.

_____. **Portaria n° 212/MRE, de 30 de abril de 2008**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE), que dispõe sobre a Organização Geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Gabinete do Ministro. 95 p. Disponível em: <ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2008/iels.maio.08/iels84/U_PT-MRE-GM-212_300408.pdf>. Acesso em: 22 outubro 2008.

_____. **Projeto de Emenda à Medida Provisória nº 417, de 1º de fevereiro de 2008.** Permite investimentos estrangeiros na fronteira. Apresentado em 6 de fevereiro de 2008. Brasília: Senado Federal. 2 p. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/evmnet/publico/setores/000/30/proposicao/000/158/Emenda%20MPV%20417%20-%20faixa%20de%20fronteira.doc>. Acesso em: 8 novembro 2008.

_____. **Projeto de Lei nº 313, de 21 de agosto de 2008.** Institui o Estatuto de Fronteira para os municípios de linha de fronteira e cidades gêmeas localizados na Faixa de Fronteira do Brasil, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal. 9 p. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/getHTML.asp?t=13849>. Acesso em: 27 janeiro 2009.

_____. **Projeto de Lei nº 713, de 13 de dezembro 2007.** Cria o Fundo de Desenvolvimento da Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Brasília: Senado Federal. 8 p. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/getHTML.asp?t=12055>. Acesso em: 9 novembro 2008.

_____. **Projeto de Lei nº 2.275, de 24 de outubro de 2007.** Altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira; altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. 4 p. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/516519.pdf>. Acesso em: 1º setembro 2008.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 49, de 23 de novembro de 2006.** Dá nova redação ao § 2º do art. 20 da Constituição, para dispor sobre a alteração da faixa de fronteira. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 3 p. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79419>. Acesso em: 23 agosto 2008.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 235, de 5 de março de 2008.** Dá nova redação ao § 2º do art. 20 da Constituição, para dispor sobre a alteração da faixa de fronteira. Brasília: Câmara dos Deputados. 2 p. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/542115.pdf>. Acesso em: 1º setembro 2008.

URUGUAI. **Constitución de la República Oriental del Uruguay – 1967.** Edición actualizada con las enmiendas aprobadas por los Plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94, 08/12/96 y 30/10/94. Montevideo: Tradinco, 2006, 140 p. ISBN 9974-7567-5-8.

_____. **Decreto nº 572/994, de 29.12.1994.** Normativa vigente para el ingreso de enseres personales al país. Montevideo: Dirección Nacional de Aduanas, 7 p. Disponível em: <http://www.aduanas.gub.uy/BIBLIOTECADEDOCUMENTOS/DECRETO-1994-570.PDF>. Acesso em: 31 outubro 2008.

_____. **Ley nº 12.147, de 14 de octubre de 1954.** Contrabando de ganado – se establecen medidas para reprimirlo em la zona fronteriza com Brasil. Montevideo: Parlamento Nacional, 7 p. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=12147&Anchor=>. Acesso em: 2 novembro 2008.

_____. **Ley nº 13.318, de 28 de diciembre de 1964.** Ordenamiento financiero – se establecen normas dándose disposiciones sobre ingreso a la Administración Pública y se CREA el seguro de salud para los funcionários de la Administración de lãs Obras Sanitarias del Estado. Montevideo: Parlamento Nacional, 51 p. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=13318&Anchor=>. Acesso em: 31 outubro 2008.

_____. **Ley nº 18.092, de 7 de janeiro de 2007.** Titularidad del derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y explotaciones agropecuárias. Publicada no D.O. n° 27161, de 16 de janeiro de 2007. Montevideo: Parlamento Nacional, 2 p. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18092&Anchor=>. Acesso em: 2 novembro 2008.

_____. **Ley nº 18.250, del 6 de enero de 2008** (Nueva Ley de Migración). Publicada en el Diario Oficial n° 27.407, del 17 de enero de 2008. Montevideo: Parlamento del Uruguay. 13 p. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18250>. Acesso em: 2 novembro 2008.

8.1.6 Publicações oficiais

BRASIL. **Atos internacionais. Prática diplomática brasileira. Manual de procedimentos.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais, maio 2008, 18 p. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>. Acesso em: 27 janeiro 2009.

_____. **Cartilha do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005, 56 p. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/programasregionais/publicacoes/ faixa_de_fronteira.asp>. Acesso em: 4 dezembro 2007.

_____. **Cartilha do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, ca. 2005, 36 p. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/programasregionais/publicacoes/promeso.asp>. Acesso em: 4 dezembro 2007.

_____. **Nota à imprensa (MRE) nº 73**, de 26 de fevereiro de 2007. Comunicado Conjunto. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Uruguai. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, Assessoria de Imprensa do Gabinete. 12 p. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4231>. Acesso em: 19 outubro 2008.

_____. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. 416 p. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/programasregionais/index.asp?area=publicacoes>. Acesso em: 7 janeiro 2009.

8.1.7 Outras fontes primárias

ALADI. **Informe preliminar sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros.** [Montevideo]: ALADI – Secretaría General, 11 jul. 2001, 74 p. ALADI/SEC/di 1453. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/7091163ffcdba90703256e63006482ad/$FILE/1543.doc>. Acesso em: 29 novembro 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Notas verbais, fac-símiles e séries telegráficas** da Embaixadas do Brasil em Assunção, Buenos Aires, Caracas e Montevidéu e das Repartições Consulares no Uruguai. (Expedientes confidenciais, ostensivos e reservados). Montevidéu: Arquivo da Embaixada do Brasil em Montevidéu, 2002-2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Fronteiras em debate: relatório final do I Encontro dos Municípios de Fronteira.** [Brasília]: CNM, 2008, 163 p. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/fronteiras/documento.asp?iId=34989>. Acesso em: 23 junho 2008.

GAMA, José Basílio da. **O Uraguai.** São Paulo: Via Lettera, 2008. 64 p. ISBN 978-85-7636-060-5.

SEMINÁRIO FAIXA DE FRONTEIRA: NOVOS PARADIGMAS. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, Presidência da República, 2004. **Relatório do Seminário Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas**. 108 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/paginas/faixa%20de%20fronteira.pdf>. Acesso em: 31 agosto 2008.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Brazil – Country Profile 2008**. London, 14 May 2008. 34 p. ISSN 0269-4492.

_____. **Brazil - Country Report 2008**. London, Aug. 2008, 24 p. ISSN 0269-5731.

_____. **Uruguay – Country Profile 2008**. London, , 5 Jan. 2008. 45 p. ISSN 1473-9151.

_____. **Uruguay – Country Report 2008**. London, Aug. 2008, 22 p. ISSN 1473-8988.

URUGUAI. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Dirección Nacional de Coordinación Territorial. **Memoria del 1er seminario-taller políticas: de integración de frontera - "espacio de vida diverso y complejo"**. Artigas, Uruguay: MIDES, 12-13 oct. 2006. 1 disco compacto.

_____. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Dirección Nacional de Coordinación Territorial. **Memoria del 2do seminario-taller: políticas de integración de frontera - "espacio de vida diverso y complejo"**. Rivera, Uruguay: MIDES, maio 2007. 111 p.

_____. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Dirección Nacional de Coordinación Territorial. **Memoria del 3er seminario-taller: políticas de integración de frontera - "espacio de vida diverso y complejo"**. Rio Branco – Cerro Largo, Uruguay: MIDES, 25-26 oct. 2007. 1 disco compacto.

_____. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Dirección Nacional de Coordinación Territorial. **Memoria del 4to seminario-taller: políticas de integración de frontera - "espacio de vida diverso y complejo"**. Bella Unión-Artigas, Uruguay: MIDES, 30 nov. 2007. 1 disco compacto.

8.2 Fontes Secundárias

8.2.1 Fontes impressas

ABADIE, Washington Reyes; BRUSCHERA, Oscar H.; MELOGNO, Tabaré. **El ciclo artiguista.** Tomo I. 2ª ed. Montevideo: Margarita Silberberg, Impresora Cordón, 1971. 518 p.

ABINZANO, Roberto Carlos. Las regiones de frontera: espacios complejos de La resistência global. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 77-94. 648 p.

ABREU, Sergio. La inserción externa del Uruguay: una visión política y estratégica. **DEP – Diplomacia, Estratégia e Política.** Brasília: Projeto Raúl Prebisch, n. 4, p. 171-207, abr./jun. 2006. 256 p. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/DEP/DEP%204%20Portugues.pdf>. Acesso em: 25 outubro 2007. Trimestral. Editada em português, espanhol e inglês. ISSN 1808-0480.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público.** 11ª ed. 5ª tiragem. Rev. pelo Embaixador Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. São Paulo: Saraiva, 1985. 401 p.

ACHARD, Diego. La frontera Uruguay-Brasil: un análisis de las instituciones que promueven la integración fronteriza. In: **La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias.** Montevideo: CEFIR, 1995. P. 116-128. (Serie Documentos del Trabajo del CEFIR, n. 13. 143 p. Disponível em: <http://principal.cefir.org.uy/Pdfs/DT_13.pdf>. Acesso em: 26 novembro 2007.

ACHUGAR, Hugo. Uruguay, el tamaño de la utopía. In: ACHUGAR, Hugo; CAETANO, Gerardo (Comp.). **Identidad uruguaya: ¿mito, crisis o afirmación?** Montevideo: Ediciones Trilce, 1992. P. 149-165. (Coleción Desafíos). 174 p. ISBN 9974-32-041-0.

ADIALA, Cristiane de Sousa Mota. **Efeitos de políticas públicas em cidades fronteira: Uruguaiana e Sant'Ana do Livramento (RS).** Dissertação. (Grau de Mestre em Ciências; pós-graduação em Geografia). Rio de Janeiro: UFRJ, dez. 2006. 142 p. Disponível em: <http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis/pdf/dissertaCris.pdf>. Acesso em: 28 fevereiro 2008.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosur & Unión Europea: estructura jurídico-institucional.** 2ª ed. Curitiba: Juruá, 1998. 216 p. ISBN 85-7394-020-4.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma Nova 'Arquitetura' diplomática? – Interpretações Divergentes sobre a Política Externa do Governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: IBRI, v. 49, n. 1, p. 95-116, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35849105>. Acesso em: 9 outubro 2007. ISSN 0034-7329.

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: IBRI, v. 47, n. 1, p. 162-184, jun. 2004. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/registro/ForCitArt.jsp?iCve=35800108>. Acesso em: 22 de outubro de 2007. ISSN 0034-7329.

ÁLVAREZ MARTÍNEZ, María Ximena. Brasil y Uruguay: la historia regional en el discurso militar uruguayo (1973-1985). **Revista de História Regional**. Ponta Grossa - PR: UEPG/Departamento de História, v. 11, n. 1, p. 29-52, Verão, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.uepg.br/index.php?journal=rhr&page=search&op=authors&path%5B%5D=view&firstName=Maria&middleName=Ximena%20Alvarez&lastName=Mart%EDnez&affiliation=Universidade%20Federal%20do%20Paran%E1%20-%20UFPR> . Acesso em: 19 outubro 2007. ISSN 1414-0055.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A política externa do governo Lula: dois anos. **Plenarium**. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, ano II, n. 2, p. 50-59, nov. 2005. 339 p. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/edicoes/plenarium2.pdf>. Acesso em: 22 outubro 2007.

ARGAÑARAZ, Julio César; HERNÁNDEZ, Teresita Norma; SILVA, María Zulmira. El documento especial de fronterizo – objeto e instrumento del diálogo social. **Boletín Cinterfor.** Montevideo: OIT/Cinterfor, n. 156, p. 81-104, 2005. Disponível em: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/156/pdf/arganar.pdf>. Acesso em: 17 agosto 2007. 224 p.

ARTEAGA, Juan José. **Breve historia contemporánea del Uruguay**. 1. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. 390 p.

AVEIRO, Thaís Mere Marques. **Relações Brasil-Uruguai: a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço.** Dissertação (Grau de Mestre em Relações Internacionais). Brasília: UnB/IRI, 2006. 245 p.

BANDEIRA, Moniz. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à Guerra da Tríplice Aliança.** 3a. ed. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora da UnB, 1998. 256 p. ISBN 85-7106-0153-x.

BASTOS, Carlos Eduardo Caputo. O processo de integração do Mercosul e a questão da hierarquia constitucional dos tratados. **Estudos da Integração.** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, v. 12, 1997. 75 p. ISBN 85-7018-161-2.

BAYLEY, Miguel Aguirre. **El Frente Amplio – historia y documentos**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental SRL, 1985. 141 p. (Temas del Siglo XX). Coleção dirigida por Benjamin Nahun.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** FERREIRA, João et al. (Trad.) 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. 1328 p. ISBN 85-230-0197-2.

CABRERA, Cristina. **Breve Cronología del Uruguay – 1810-1999**. Montevideo: Arca, 2000. 98 p. ISBN 9974-40-551-3.

CAETANO, Gerardo. Hegemonías y fronteras en la Cuenca del Plata: pasado y presente de una tensión histórica en la región. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **América Latina % desafíos de su inserción internacional.** Montevideo: CLAEH, 2007. P. 59-101 172 p. ISBN 978-9974-614-40-6.

_____. Mercosur: *quo vadis?* **DEP — Diplomacia, Estratégia e Política.** Brasília: Projeto Raúl Prebisch, n. 5, p. 144-181, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/DEP/DEP%205%20Portugues.pdf>. Acesso em: 22 outubro 2007. 224 p. Trimestral. Editada em português, espanhol e inglês. ISSN 1808-0480.

_____. RILLA, José. **Historia contemporanea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI**. 3. ed. Montevidéu: Claeh/Editorial Fin de Siglo, abr. 2006. 631 p. ISBN: 9974-4 ISBN: 9974-49-329-3.

CAMBRAIA, Márcio Florêncio Nunes. **Aspectos da integração Brasil – Uruguai: uma experiência na fronteira.** Tese (XXVI Curso de Altos Estudos - CAE). Chuy: MRE/IRBr, dez. 1992. 115 p.

CESAR, Guilhermino. **História do Rio Grande do Sul – período colonial.** Porto Alegre: Editora Globo, 1970. 327 p.

CHIAPPINI, Lígia. Cultura Fronteiriça do Mercosul: poderes dos sem poder. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 359-396. 648 p.

CHINDEMI, Julia Valeria. **Las tradiciones de frontera internacional en Río Grande del Sur: un análisis de larga duración**. Dissertação. (Grau de Mestre em História). Brasília: UnB, 13 dez. 1999. 163 p.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 50, n. 1, p. 139-158, 2007. 188 p. ISSN 0034-7329.

COGGIOLA, Osvaldo. Autodeterminação nacional. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005. P. 311-341. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

COSTA, Eder Dion de Paula. Povo e cidadania no Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**. Curitiba: UFPR, p. 101-121, v. 38, 2003. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewFile/1763/1460>. Acesso em: 17 de agosto de 2008. ISSN: 0104-3315.

COURIEL, Alberto. Uruguai: critérios básicos para uma proposta de esquerda. **DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, v. 1, n. 3, p. 150-177, abr./jun. 2005. 214 p. Disponível em: < http://www.funag.gov.br/DEP/dep03pt >. Acesso em: 25 outubro 2007. Trimestral. Editada em português, espanhol e inglês. ISSN 1808-0472.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. (Coleção Documentos Brasileiros – 126). 2ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1967. 266 p.

DAHLIN, Eric C.; HIRONAKA, Ann. Citizenship Beyond Borders: A Cross-National Study of Dual Citizenship. **Sociological Inquiry**. USA: Blackwell Publishing, v. 78, n. 1, p. 54-73, Feb. 2008. Disponível em: < http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=28450550&site=ehost-live>. Acesso em: 18 agosto de 2008. ISSN 0038-0245.

DAL PRÁ, Keli Regina; MENDES, Jussara Maria Rosa; MIOTTO, Regina Célia Tamaso. O desafio da integração social no Mercosul: uma discussão sobre a cidadania e o direito à saúde. **Cadernos de Saúde Pública.** Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/Fundação Oswaldo Cruz, . 23, supl. 2, p. 164-173, 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/05.pdf>. Acesso em: 30 outubro 2007. ISSN 0102-311X (versão impressa).

DAWSON, Carlos López. **El ciudadano en la integración económica.** Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores, Academia Diplomática de Chile, 1999. 203 p. ISBN 956-7972-00-1.

DORFMAN, Adriana; BENTANCOR ROSÉS, Gladys Teresa. Regionalismo fronteiriço e o Acordo para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 119-152. 648 p.

FÉLIX, Ynes da Silva; GATASS, Luana; MARANHÃO, João Guilherme F. Direitos trabalhistas aplicáveis ao trabalhador da fronteira. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 175-201. 648 p.

FERNANDES, Ana Maria Sampaio. **Cooperação fronteiriça. Aspectos institucionais. Os Comitês de Fronteira.** Tese (XLV Curso de Altos Estudos - CAE). Brasília: MRE/IRBr, 2003. 197 p.

FERNÁNDEZ GARCÍA, María Jesús. Portuñol y Literatura. In: **Revista de Estudios Extremeños**. Badajoz: Centro de Estudios Extremeños, tomo LXII, n. 2, p. 555-578, mayo-ago. 2006. 960 p. Disponível em: <http://www.dip-badajoz.es/publicaciones/reex/rcex_2_2006/rcex_2_2006_completo.pdf>. Acesso em: 6 setembro 2008. ISSN 0210-2854.

FERREIRA, Afonso; TULLIO, Giuseppe. The Brazilian Exchange Rate Crisis of January 1999. **Journal of Latin American Studies**. United Kingdom: Cambridge University Press, v. 34, part 1, p. 143-164, Feb. 2002. ISSN 0022-216-X.

FERREIRA, Luís Pinto. **Teoria Geral do Estado.** 3ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2 v., 1986. 1006 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. NIARADI, George Augusto. O "iter" de elaboração dos tratados internacionais no Brasil. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coord.). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Lex Editora - Aduaneiras, 2005. P. 241-245. 264 p. ISBN 85-7129.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005. P. 49-79. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

FURTADO, Renata. **Intercâmbio de informações e de legislação sobre faixa de fronteira**. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, maio 2008. 21 p. Disponível em: <https://sistema.planalto.gov.br/siseventos/faixafront/exec/arquivos/assprev28mai2008.pdf>. Acesso em: 11 outubro 2008.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís. A política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteiras – PDFF. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 23-44. 648 p.

GALLO, Edmundo; COSTA, Laís; MORAES, Adnei. A integração dos sistemas de saúde que atendem à população fronteiriça dos países do Mercosul – SIS-Mercosul. In: GALLO, Edmundo; COSTA, Laís (Org.). **Sistema Integrado de Saúde do Mercosul – SIS-Mercosul: uma agenda para integração.** Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2004. P. 41-53. (Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde, n. 9). 188 p. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ST_09_Port.pdf>. Acesso em: 3 outubro 2008. ISBN 85-87493-35-9.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil.** Série 1ª, v. 6. (Biblioteca Alfa Ômega de Ciências Sociais, série 1ª, v. 6, Coleção Relações Internacionais). São Paulo: Editora Alfa-Ômega/Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000. 223 p. ISBN 85-295-0013-X.

GARCIA, Fernando Cacciatore de. **O povoamento e delimitação do Extremo Sul: de Tordesilhas até hoje.** Tese (XXXVI Curso de Altos Estudos - CAE). Nova Délhi: MRE/IRBr, 1998. 344 p.

GIDON, Gottlieb. Nations without States. **Foreign Affairs.** New York: Council on Foreign Relations, v. 73, p. 100-112, May-Jun 1994. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=10&hid=120&sid=76df2695-d82d-49b4-8657-c05fedb04bb2%40sessionmgr102>. Acesso em: 18 agosto de 2008. ISSN 0015-7120.

GOLIN, Tau. **A fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina.** 2ª ed. (Coleção Documentos Brasileiros). Porto Alegre: L&PM, 2002. 400 p.

MERA, Laura Gomez. Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine—Brazilian Convergence. **Journal of Latin American Studies**. United Kingdom: Cambridge University Press, v. 37, p. 109-140, 2005.

GUARINELLO, Norberto. Cidades-estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005. P. 29-47. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.
GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Los tres años del gobierno del Presidente de Brazil Luiz Inácio Lula Da Silva. Cristina Iriarte (Trad.). **La Onda Digital**. Montevideo: Revista La Onda Digital, 9 p., Feb. 2006. Disponível em: <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/201-300/277/Recuadro2.htm>. Acesso em: 22 outubro 2007. 9 p..

HEINSFELD, Adelar. **A geopolítica de Rio Branco: as fronteiras nacionais e o isolamento argentino.** Joaçaba: UNOESC, jul. 2003. 192p. ISBN 85-87089-09-9.

HENRIQUES JÚNIOR, Fernando do Couto. Conflito entre norma interna e norma internacional. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coord.). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Lex Editora - Aduaneiras, 2005. P. 125-130. 264 p. ISBN 85-7129.

HOORNAERT, Eduardo. As comunidades cristãs dos primeiros séculos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005. P. 81-95. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

JOPPKE, Christian. Transformation of citizenship: status, rights, identity. **Citizenship Studies**. London: Routledge, v. 11, n. 1, p. 37-48, Feb. 2007.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 135-157. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

KONDER, Leandro. Ideias que romperam fronteiras. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005. P. 172-189. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

KYMLICKA, Will. Citizenship. Desidério Murcho (Trad.). In: E. Craig (Org.). **Routledge Encyclopedia of Philosophy**. London: Routledge, 1998. 7 p. Disponível em: <http://aartedepensar.com/leit_cidadania.html >. Acesso em: 11 setembro 2008.

LACALLE DE HERRERA, Luis Alberto. Mercosul: projeto e perspectivas. **DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, n. 6, p. 193-201, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/DEP/dep-6-portugues.pdf>. Acesso em: 25 outubro 2007. Trimestral. Editada em português, espanhol e inglês. ISSN 1808-0480.

LAGE, Santiago Martínez. **Breve Diccionario Diplomático**. Madrid: O.I.D., 28 oct. 1982, 283 p.

LAPEYRE, Edison González. **Los límites de la República Oriental del Uruguay.** Montevideo: Editorial Amalio M. Fernández, 1986. 372 p.

LESSA, Luiz Carlos Barbosa. **Rio Grande do Sul, prazer em conhecê-lo: como surgiu o Rio Grande.** 4ª ed. Porto Alegre: AGE, 2002. 191 p.

LUCA, Tânia Regina. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005. P. 469-493. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Fronteiras e Espaço Global.** Rio de Janeiro: UFRJ/Grupo Retis, 6 jun. 2000, p. 1-13. Disponível em: <http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis/pdf/liafront.pdf>. Acesso em: 13 setembro 2008.

_____. Limites, Fronteiras, Redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques; DAMIÁN, Anelisa; SCHÄFFER, Neiva Otero et al. (Org.). **Fronteiras e Espaço Global.** Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998. P. 41-49. Disponível em: <http:// www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/LimitesPAlegre1998.pdf>. Acesso em: 29 outubro 2007.

_____ et al. O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 51-76. 648 p.

MAGARIÑOS, Mateo. Palabras de Mateo Magariños. In: **Temas de política exterior latinoamericana – el caso uruguayo.** Tercera parte: opciones y contenidos de la política exterior del Uruguay. (Coleción Estudios Internacionales). 1ª ed. Buenos Aires: GEL, 1986. P. 195-200. 216 p. ISBN 950-9432-59-8.
MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania.** 17ª reimpr. da 3ª ed. de 2005. São Paulo: Brasiliense, 2007. (Coleção Primeiros Passos, n. 250). 78 p. ISBN 85-11-01250-8.

MARSHALL, Thomas Humphreys. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. 220 p.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Manual de Direito Internacional Público – parte geral**. (Manuais para concursos e graduação, v. 2). 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 249 p. ISBN 85-203-2664-1.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 8ª ed. rev. e aum. (Biblioteca Jurídica Freitas Bastos). Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2 v., 1986. 1229 p.

MÉLO, José Luiz Bica de. Fronteiras: da linha imaginária ao campo de conflitos. **Sociologias.** Porto Alegre: UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, ano 6, n. 11, p. 126-146, 2004. (Dossiê Sociedade e Território). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a07.pdf>. Acesso em: 26 outubro 2007. ISSN 1517-4522 (versão impressa).

_____. O "velho" e o "novo" da violência rural na fronteira Brasil-Uruguai". **Sociedade e Estado**. Brasília: UnB/Departamento de Sociologia, v. 19, n. 1, p. 121-150, jan./jun 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v19n1/v19n1a06.pdf>. Acesso em: 29 outubro 2007. ISSN 0102-6992 (versão impressa).

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **As cidades em rede: o caso das Mercocidades**. [S.l.: s.n-, 19 p., [200?]. Disponível em: < http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_7_neto.pdf>. Acesso em: 19 agosto 2008.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 115-13357. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

MORAES, Alexandre. Tratados internacionais na Constituição de 1988. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coord.). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Lex Editora - Aduaneiras, 2005. P. 31-46. 264 p. ISBN 85-7129.

MOREIRA, Constanza. A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. **Opinião Pública**. Campinas: UNICAMP, v. 6, n. 1, p. 17-54, abr. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 outubro 2007. ISSN (versão impressa) 0104-0276.

_____. Percepciones de la política internacional de Brasil desde Uruguay en el nuevo contexto político de la región. In: **La percepción de Brasil en el nuevo contexto internacional: perspectivas y desafios.** Tomo 1: América Latina. HOFMEISTER, Wilhelm; ROJAS A., Francisco. SOLÍS R., Luis Guillermo (Org.). Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. 368 p. ISBN: 978-85-7504-112-3.

MULLER, Karla Maria. Práticas comunicacionais em espaços de fronteira: os casos Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai. **Rastros**. Joinville: IELUSC, 2005, 11 p. Otero et al. (Org.). Disponível em: <http://redebonja.cbj.g12.br/ielusc/necom/rastros/rastros03/ rastros0307.html>. Acesso em: 29 outubro 2007.

_____. Espaços de fronteiras nacionais, pólos de integração. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 493-512. 648 p.

NASCIMENTO, Durbens Martins. **Projeto Calha Norte: política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea**. Tese (Título de Doutor em Ciências Socioambientais, Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará). Belém: UFPA, 18 mar. 2005. 336 p. Disponível em: <http:// www.cpdoc.fgv.br/projetos/militares-amazonia/arq/txt_DurbensNascimento.pdf>. Acesso em: 23 junho 2008.

NAVARRETE, Margarita. **Región fronteriza uruguayo-brasilera – laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza.** Diploma en Estudios Internacionales e Integración. Montevideo: UdelaR, 5 oct. 2006. 69 p. Disponível em: <http://www.somosmercosur.org/files/Regi%C3%B3n%20fronteriza%20uru-bra.Margarita%20Navarrete.pdf>. Acesso em: 29 novembro 2007.

NIARADI, George Augusto. O "iter" de elaboração dos tratados internacionais no Brasil. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coord.). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Lex Editora - Aduaneiras, 2005, p. 131-139. 264 p. ISBN 85-7129.

NWEIHED, Kaldone G. **Frontera y limite em su marco mundial – una aproximación a la "fronterología".** 2ª ed. rev. y actualizada. Caracas: Equinoccio/Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1992, 598 p. Coed. con el Instituto de Altos Estudios de América Latina. ISBN: 980-237-064-9.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 159-169. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 299-330. 648 p.

OPERTTI BADÁN, Didier. Política exterior del Uruguay. **DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, v. 1, n. 1, p. 184-207, out./dez. 2004. 231 p. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/DEP/dep01pt>. Acesso em: 25 outubro 2007. Trimestral. Editada em português, espanhol e inglês. ISSN 1808-0472.

PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população no Mercosul – metrópoles e fronteiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo: ANPOCS, v. 21, n. 60, supl. 60, p. 83-102, fev. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29762.pdf>. Acesso em: 6 novembro 2007. ISSN 0102-6909 (versão impressa).

PINTO COELHO, Pedro Motta. **Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado.** (Coleção Relações Internacionais; 14). Brasília: FUNAG/IPRI, 1992. 159 p. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/altos-estudos2>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2009.

PEÑA, Félix. As qualidades de um Mercosul Possível. **Política Externa.** São Paulo: Paz e Terra, v. 15, n. 3, p. 145-153, dez.-jan.-fev. 2006-2007. 200 p. ISSN 1518-6660.

PEREIRA, Carlos Julio. La inversión extranjera debería ser limitada en áreas ligadas a la tutela de la soberanía. **Somos Uruguay.** Montevideo: Somos Uruguay, n. 11, año 3, p. 31-33, sept. 2007.

PINSKY, Jaime. Os profetas sociais e o deus da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. P. 15-27. São Paulo: Contexto, 2005, p. 15-27. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

PRADO, Fabrício Pereira. Colônia do Sacramento: a situação na fronteira platina no século XVIII. In: JARDIM, Denise Fagundes; STEIL, C Carlos Alberto (Org.). **Horizontes Antropológicos.** Porto Alegre: UFRGS, ano 9, n. 19, p. 79-104, jul. 2003. (Número especial: Integração e Fronteiras). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ha/v9n19/v9n19a03.pdf>. Acesso em: 26 outubro 2007. ISSN 0104-7183 (versão impressa). ISSN 1806-9983 (versão on-line).

QUADRELLI SÁNCHEZ, Andrea. **A fronteira inevitável – um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica.** Tese (Título de Doutor, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do IFCH). Porto Alegre: UFRGS, 2002. 209 p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000370113&loc=2003&l=53d9ee48ab396c42>. Acesso em: 2 dezembro 2008.

QUEIROLO, Rosario. Las elecciones uruguayas de 2004: la izquierda como la única oposición creíble. **Colombia Internacional**. Bogotá: Universidad de los Andes, n. 64, p. 34-49, dic. 2006. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81206403>. Acesso em: 11 outubro 2007.

REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados.** 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984. 628 p.

_____. **Direito Internacional Público: curso elementar.** 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000. 403 p. ISBN 85-02-01874-4.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 476 p. ISBN 85-7164-451-9.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Interpretação e aplicação das normas do Mercosul. In: DANTAS, Ivo (Org.). **Processos de integração regional**. Curitiba: Juruá, 1999. P. 41-54. 236 p.

SANTOS, Ana Rosa Domingues dos. **A organização social das fronteiras**: etnografia do cotidiano fronteiriço Chuí/Chuy. Dissertação (Grau de Mestre em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas). Brasília: Unb/CEPPAC, jul. 2006. 179 p. Disponível em: < http://bdtd.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1925>. Acesso em: 6 outubro 2008.

SANTOS, Eduardo dos; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. Cooperação na fronteira Brasil-Uruguai: um novo paradigma? **Política Externa.** São Paulo: Paz e Terra, v. 14, n. 1, p. 45-52, jun.-jul.-ago. 2005. 98 p. ISSN 1518-6660.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: IBRI, v. 48, n. 2, p. 185-204, jul.-dez. 2005. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ ArtPdfRed.jsp?iCve=35848210>. Acesso em: 22 outubro 2007. ISSN 0034-7329.

SCHÄFFER, Neiva Otero. **Urbanização na fronteira (a expansão de Sant'Ana do Livramento).** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento, 1993. 142 p. ISBN 85-7025-292-7.
SCHEINER CORREA, Pablo Ernesto. Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil. **Política Exterior del Presente.** Montevideo: AFUSEU, n. 4, p. 31-34, dic. 2007.

SCHRODER, Victor Faria; KONRAD, Joice; RODRIGUES, Paulo Roberto Quintana. **A produção do espaço no Rio Grande do Sul no período colonial.** Pelotas: LEUR/UFPel, 2006. 4 p. Disponível em: <http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=schroder%2C+produ%C3%A7%C3%A3o+do+espa%C3%A7o%2C+rio+grande+do+sul&meta=>. Acesso em: 29 novembro 2008.

SEITENFUS, Ricardo. Os dilemas uruguaios. In: II CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. **Seminário América do Sul.** Brasília: FUNAG/IPRI, 15 p., 30 mar. 2007. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/Eve/ii-conferencia-nacional-de-politica-externa-e-politica-internacional/seminarios/america-do-sul-30-03-2007/Ricardo%20Seitenfus%20-%20Os%20dilemas%20uruguaios.pdf>. Acesso em: 14 novembro 2007.

_____. O Brasil e suas relações internacionais. **Carta Internacional**. São Paulo: NUPRI/USP, v. 2, n. 1, p. 11-21, mar. 2007. Disponível em: <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=70>. Acesso em: 22 outubro 2007. ISSN 1413-0904.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 191-263. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

SORIANO NETO, Manoel. **Projeto Calha Norte**. [s.l: s.n], 11 p., 20/03/2008. SITE. ARTIGO. Opinião e Notícia. Disponível em : <http://opiniaoenoticia.com.br/interna.php?id=15263>. Acesso em: 19 agosto 2008.

STEIMAN, Rebeca. **Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira**. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 1-10, 2002. Disponível em : <http://acd.ufrj.br/fronteiras/pdf/REBECAlegislatlas.pdf>. Acesso em: 8 novembro 2008.

_____. MACHADO, Lia Osório. **Limites e fronteiras internacionais: Uma discussão histórico-geográfica.** Rio de Janeiro: UFRJ, p. 1-16, 2002. Disponível em : <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/REBECALIADiscBibliog.pdf>. Acesso em: 22 outubro 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para apresentação de trabalhos**. Parte 2: teses, dissertações e trabalhos acadêmicos. 6ª ed. Curitiba: UFPR – Biblioteca Central, 1996, 23 p. 8 v. ISBN 85-85132-71-X.

_____. _____. Parte 6: referências bibliográficas. 6ª ed. Curitiba: UFPR – Biblioteca Central, 1996, 43 p. 8 v. ISBN 85-85132-71-X.

_____. _____. Parte 7: citações e notas de rodapé. 6ª ed. Curitiba: UFPR – Biblioteca Central, 1996, 19 p. 8 v. ISBN 85-85132-71-X.

VAILLANT, Marcel. Pradera, frontera y puerto, otra vez. **Cuadernos del CLAEH.** Montevideo: CLAEH, 2ª serie, año 22, n. 78-79, p. 25-42, nov. 1997. 392 p. ISBN 0797-6062.

VALENCIANO, Eugenio O. La frontera: un nuevo rol frente a la integración. La experiencia en el Mercosur. In: **La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias.** Montevideo: CEFIR, 1995. P. 26-35. (Serie Documentos del Trabajo del CEFIR, n. 13). 143 p. Disponível em: <http://principal.cefir.org.uy/Pdfs/DT_13.pdf>. Acesso em: 26 novembro 2007.

_____. La integración fronteriza: una herramienta revalorizada en la cooperación regional. In: VALENCIANO, Eugenio O.; BOLOGNESI-DROSDOFF, María Cecilia (Comp.). **Nuevas perspectivas de las fronteras latinoamericanas – lecturas sobre temas selecionados.** Buenos Aires: BID/INTAL, 1991. P. 1-19. 217 p. DP 443, publ. n. 370. ISBN 738-018-5.

VASCO V., Miguel Antonio. **Diccionario de Derecho Internacional**. Ecuador: Nueva Editorial, oct. 1986. 499 p.

VÁZQUEZ ROSAS, Tabaré Ramón. Uruguai integrado. **DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, v. 1, n. 2, p. 182-197, jan./mar. 2005. 235 p. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/DEP/dep02pt>. Acesso em: 25 outubro 2007. Trimestral. Editada em português, espanhol e inglês. ISSN 1808-0472.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Tratados internacionais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coord.). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Lex Editora - Aduaneiras, 2005, p. 13-30. 264 p. ISBN 85-7129.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica do Mercosul.** (Série Integração Latino-Americana). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. 168 p. ISBN 85-85616-99-7.

VIANNA, Hélio. **História das fronteiras do Brasil**. V. CXXXII e CXXXIII. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1948. 333 p.

_____. **História do Brasil**. 14ª ed. rev. e atual. São Paulo: Melhoramentos, 1980. 676 p.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** Rio de Janeiro: Record, 1997. 142 p. ISBN 85-01-04775-9.

VIEIRA, Rogério Oliveira de Castro. Os programas de desenvolvimento integrado e sustentável das mesorregiões diferenciadas: a materialização de um novo paradigma no desenvolvimento regional brasileiro. In: **VII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública**. Lisboa: CLAD, 8-11 out. 2002. 12 p. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044406.pdf>. Acesso em: 31 outubro 2007.

WILDE, Guillermo. Orden y ambiguedad en la formación territorial del Río de la Plata a fines del siglo XVIII. In: JARDIM, Denise Fagundes; STEIL, Carlos Alberto (Org.). **Horizontes Antropológicos.** Porto Alegre: UFRGS, ano 9, n. 19, p. 105-135, jul. 2003. (Número especial: Integração e Fronteiras). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ha/v9n19/v9n19a04.pdf>. Acesso em: 30 outubro 2007. ISSN 0104-7183 (versão impressa). ISSN 1806-9983 (versão on-line).

WONG-GONZÁLEZ, Pablo. Cooperación y competencia internacional de regiones: hacia nuevas formas de gestión de desarrollo regional binacional. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites – estudos sobre fronteiras.** 1 ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005. P. 151-184. 648 p.

YOUNG, Iris Marion. Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. **Ethics**. Chicago: The University of Chicago Press, n. 99, v. 2, p. 250-274, Jan. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2381434>. Acesso em: 11 outubro 2008.

ZERON, Carlos. A cidadania em Florença e Salamanca. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 97-113. 591 p. ISBN 85-7244-217-0.

8.2.2 Fontes de mídia eletrônica

http://video.aol.com/video-detail/la-linea-imaginaria/1039335234 (documentário *La Línea Imaginaria*)

8.2.3 Sítios de internet (sugestões)

www.aplateia.com.br (jornal A Platéia, de Rivera)

www.brecha.com.uy (jornal *Brecha*, de Montevidéu)

www.cefir.org.uy (*Centro de Formación para la Integración Regional* - CEFIR)

www.claeh.edu.uy (*Centro Latinoamericano de Economía Humana* – CLAEH)

www.cnm.org.br/fronteiras/noticia.asp?iId=70099 (I Encontro dos Municípios de Fronteira)

www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/index.html (DHNET – Direitos Humanos)
www.diariolanoticia.artigasweb.com (jornal *La Noticia*, de Artigas)

www.diariolarepublica.com (jornal *La República*, de Montevidéu)

www.elpais.com.uy (jornal *El País*, de Montevidéu)

www.fcs.edu.uy/icp/recursos.htm (*Instituto de Ciencia Política* – ICP, da UdelaR)

www.fronteirasul2.eb.mil.br (Operação Fronteira Sul II)

www.ibge.gov.br (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE)

www.mercocidades.org (Rede Mercocidades)

www.mides.gub.uy (*Ministerio de Desarrollo Social*)

www.museosinfronteras.com (*Museo sin Fronteras*, em Santana do Livramento)

www.observa.com.uy (jornal *El Observador*, Montevidéu)

www.rivera.gub.uy (*Intendencia de Rivera*)

www.somosmercosur.org (portal *Somos Mercosur*)

www.somosuruguay.com (portal *Somos Uruguay*)

www.zerohora.com.br (jornal Zero Hora, de Porto Alegre)

ANEXOS

Anexo 1 - Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio de 1975

TRATADO DE AMIZADE, COOPERAÇÃO E COMÉRCIO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI



Sua Excelência o Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Ernesto Geisel, e Sua Excelência o Senhor Presidente da República Oriental do Uruguai, Juan Maria Bordaberry,

INSPIRADOS pelo propósito de reafirmar, em solene documento, os fraternos laços de amizade que unem tradicionalmente o Brasil e o Uruguai,

TENDO PRESENTE a importância jurídica, política e econômica do Acordo sobre a Definitiva Fixação da Barra do Arroio Chuí e do Limite Lateral Marítimo,

CÔNSCIOS do amplo campo de convergência de interesses que as condições dos dois países apresentam,

CERTOS de que se torna cada vez mais imperativa a coordenação de esforços para a solução de todas as questões de interesse comum,

TENDO EM VISTA a importância de incrementar e tornar mais operativa a mútua colaboração entre ambos os países,

ANIMADOS do desejo de estabelecer um sistema que atenda às crescentes exigências que a intensidade das relações recíprocas impõe,

IMBUÍDOS do propósito de fortalecer a integração entre ambos os países, como contribuição ao desenvolvimento de suas respectivas economias no contexto da integração regional e tendo em vista os objetivos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio,

CONSCIENTES de que a situação de país de menor desenvolvimento econômico relativo do Uruguai deve ser objeto, enquanto seja necessário, de especial consideração nas relações econômicas recíprocas,

DECIDIDOS a levar avante um amplo programa que tenha como objetivo o incremento das relações políticas, econômicas, comerciais, financeiras, culturais, técnicas, científicas e turísticas,

Resolveram celebrar o presente Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio e, para esse efeito, nomearam seus Plenipotenciários, a saber:

O Presidente da República Federativa do Brasil, Sua Excelência o Senhor Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores,

O Presidente da República Oriental do Uruguai, Sua Excelência o Senhor Doutor Juan Carlos Blanco, Ministro das Relações Exteriores,

Os quais convieram nas disposições seguintes:

ARTIGO I

As Altas Partes Contratantes convêm em instaurar mecanismos permanentes de cooperação, entendimento e troca de informações sobre todos os assuntos de interesse comum, bilaterais ou multilaterais.

ARTIGO II

Os mecanismos a que se refere o Artigo I processar-se-ão por via diplomática ou através da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguaia.

ARTIGO III

Fica instituída a Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguaia que terá por finalidade fortalecer a cooperação entre os dois países, analisar os assuntos de interesse comum e propor aos respectivos Governos as medidas que julgar pertinentes.

Parágrafo 1 - A Comissão será composta de uma seção de cada Parte.

Parágrafo 2 - As seções nacionais da Comissão serão integradas por igual número de delegados designados pelos respectivos Governos.

Parágrafo 3 - O Regulamento da Comissão será redigido pela própria Comissão e aprovado pelos dois Governos por troca de Notas.

ARTIGO IV

Os Governos do Brasil e do Uruguai, deixando constância, neste solene ato internacional, da satisfação com que registram a entrada em vigor, nesta data, do Acordo sobre a Definitiva Fixação da Barra do Arroio Chuí e do Limite Lateral Marítimo, celebrado em 21 de julho de 1972, e, tendo em conta os tratados bilaterais e multilaterais vigentes entre ambos, reafirmam os direitos e responsabilidades que, inclusive em matéria de segurança, correspondem respectivamente a cada um deles naquela região fronteiriça e suas áreas adjacentes, no Brasil e no Uruguai, inclusive no mar, seu leito, solo e subsolo.

ARTIGO V

O Brasil e o Uruguai empenharão os máximos esforços para lograr a progressiva ampliação e diversificação do intercâmbio comercial, mediante a utilização adequada das oportunidades que se apresentarem.

Nesse sentido, as Altas Partes Contratantes celebram, nesta data, um Protocolo de Expansão Comercial, adicional ao presente Tratado, que especifica as normas e procedimentos a que se sujeitarão as negociações respectivas que se realizarão no mais breve prazo possível.

O Protocolo de Expansão Comercial, levando em conta a situação de menor desenvolvimento econômico relativo do Uruguai, criará condições mais favoráveis para um razoável equilíbrio de resultados no comércio bilateral.

ARTIGO VI

As Altas Partes Contratantes empreenderão ações conjuntas destinadas à realização de obras de infraestrutura de interesse comum. Em especial, darão impulso prioritário ao programa de desenvolvimento no âmbito da Bacia da Lagoa Mirim e celebrarão, a respeito, um tratado.

ARTIGO VII

O Governo brasileiro, com o intuito de colaborar com o Governo uruguaio em seus planos de desenvolvimento, cooperará, dentro de suas possibilidades, e na forma que for fixada de comum acordo, na construção da represa hidrelétrica de Palmar, através de financiamento para a aquisição e utilização de equipamentos e serviços brasileiros.

ARTIGO VIII

As Altas Partes Contratantes estimularão, dentro de um

quadro de coparticipação e de conformidade com suas respectivas legislações nacionais, os investimentos destinados a impulsionar a cooperação econômica mútua, tanto no setor público, como no setor privado, inclusive mediante a celebração de acordos de complementação industrial e a criação de empresas binacionais. Nesse contexto, levar-se-á em conta a situação de menor desenvolvimento econômico relativo do Uruguai.

ARTIGO IX

A fim de cooperar com os planos de desenvolvimento industrial do Governo uruguaio, o Governo brasileiro estudará as possibilidades de estender ao Uruguai linhas de crédito para a aquisição no Brasil de bens de capital.

ARTIGO X

A República Oriental do Uruguai concederá aos bens de capital originários do Brasil, que se importem em seu território, em virtude de acordos de linhas de crédito global que acordem as instituições competentes de ambos países, o tratamento mais favorável que se outorgue a essas importações, com exceção dos direitos consulares.

ARTIGO XI

A fim de impulsionar a cooperação no setor agropecuário, ambos países intercambiarão informações e experiências, bem como se prestarão reciprocamente a maior assistência possível em matéria de produção e técnicas agrícolas e poderão celebrar acordos comerciais de produtos agropecuários destinados a promover a complementação das produções nacionais e a assegurar o acesso aos mercados e abastecimentos respectivos.

ARTIGO XII

O Governo brasileiro, no espírito do Artigo preceden-

precedente, concederá ao Uruguai, na forma em que ficar estabelecido em instrumento próprio, uma linha de crédito para o desenvolvimento da triticultura.

ARTIGO XIII

O Governo brasileiro, considerando o Artigo IX, estudará, por solicitação do Governo uruguaio, as possibilidades de concessão de linhas de crédito para o equipamento das empresas de pesca constituídas com capitais brasileiros e uruguaios.

ARTIGO XIV

A fim de promover o comércio recíproco, as Altas Partes Contratantes acordam celebrar um convênio bilateral que estabeleça as condições em que se efetuará o transporte marítimo de cargas objeto do intercâmbio entre os dois países.

As Altas Partes Contratantes convêm, outrossim, celebrar acordos para o transporte de cargas que utilize outras vias aquáticas.

ARTIGO XV

As Altas Partes Contratantes, tendo presentes as resoluções das reuniões de Ministros de Transportes do Cone Sul e considerando a importância dos projetos de interconexão dos sistemas rodoviários dos dois países e as possibilidades de cooperação bilateral no que diz respeito aos transportes terrestres, acordam dar tratamento prioritário ao assunto e tomar todas as medidas tendentes a resolver as questões de natureza bilateral.

ARTIGO XVI

O Governo brasileiro, considerando o Artigo precedente, estudará, por solicitação do Governo uruguaio, as possibilidades de concessão de assistência técnica para estudos relativos à implan-

implantação de obras rodoviárias e ferroviárias em território uruguaio.

ARTIGO XVII

Dado o especial interesse, para o desenvolvimento da economia regional, da interligação das redes de telecomunicações dos dois países, as Altas Partes Contratantes convêm estabelecer um sistema de cooperação mútua nesse campo, que preveja o fornecimento de equipamentos e o intercâmbio de técnicos.

ARTIGO XVIII

As Altas Partes Contratantes terão presentes as necessidades de suprimento de energia em seus territórios, especialmente nas regiões fronteiriças, e procurarão satisfazê-las nas melhores condições técnicas e financeiras, inclusive mediante interconexão dos respectivos sistemas elétricos.

ARTIGO XIX

As Altas Partes Contratantes, no espírito do Convênio Cultural celebrado em 28 de dezembro de 1956, analisarão formas mais eficazes de ampliar a cooperação bilateral nos campos da educação, ciência e cultura.

ARTIGO XX

As Altas Partes Contratantes, reconhecendo as vantagens recíprocas de uma cooperação científica e técnica estreita e bem ordenada, comprometem-se a estimulá-la pelos meios adequados. Para tanto, as Altas Partes Contratantes convêm celebrar um acordo básico de cooperação científica e técnica, com o objetivo de ativar a realização conjunta ou coordenada de programas de pesquisas e desenvolvimento; a criação e operação de instituições de pesquisa ou centros de aperfeiçoamento e produção experimental e a organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e esta

estabelecimento de meios destinados à sua difusão.

ARTIGO XXI

As Altas Partes Contratantes tomarão todas as medidas necessárias ao incremento do intercâmbio turístico bilateral, inclusive no que diz respeito à facilitação dos trâmites e formalidades para o ingresso nos seus territórios respectivos dos nacionais dos dois países.

Com esse objetivo, iniciarão campanhas permanentes de promoção turística conjunta, para aproveitar o atual potencial no setor e estudarão as possibilidades de cooperação bilateral com vistas ao desenvolvimento pleno das áreas de interesse turístico comuns a ambos países.

ARTIGO XXII

Além dos instrumentos internacionais previstos no presente Tratado e dentro do espírito que o informa, as Altas Partes Contratantes celebrarão, sempre que as circunstâncias aconselharem, protocolos adicionais ou outro tipo de atos internacionais sobre todos os assuntos de interesse comum.

ARTIGO XXIII

O presente Tratado entrará em vigor na data da troca dos Instrumentos de Ratificação e terá vigência até que as Altas Partes Contratantes, mediante novo Acordo, adotem decisão que estimem conveniente.

EM FÉ DO QUE os Plenipotenciários acima mencionados assinam o presente Tratado, em dois exemplares em português e espanhol, ambos os textos igualmente autênticos.

Feito na cidade de Rivera, aos **doze** dias do mês de **junho** de 1975.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL:

Antonio F. Azeredo da Silveira

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI:

Juan Carlos Blanco

Anexo 2 - Ajuste Complementar de 1997 ao Estatuto Jurídico da Fronteira

VISITA DE ESTADO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL À REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

(Montevidéu, 04-06/05/1997)

AJUSTE COMPLEMENTAR AO CONVÊNIO PARA A FIXAÇÃO DO ESTATUTO JURÍDICO DA FRONTEIRA ENTRE O BRASIL E O URUGUAI DE 20 DE DEZEMBRO DE 1933

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Oriental do Uruguai,

(doravante denominados "as Partes")

Animados pelo propósito de facilitar e aprofundar as relações de vizinhança e integração alcançadas por suas respectivas populações de ambos os lados da fronteira comum, de favorecer o desenvolvimento conjunto da referida fronteira e de atualizar de forma adequada as disposições acordadas no Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai firmado em 20 de dezembro de 1933, tendo presente a experiência acumulada desde aquela data, as iniciativas das populações envolvidas e o estado atual da temática regulamentada, resolverem celebrar, no marco do referido Convênio, que permanece plenamente vigente, o seguinte Ajuste Complementar:

ARTIGO I

1. Para fins de realização das obras de que tratam os Artigos I, III e XII do Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira, de 20 de dezembro de 1933, as autoridades e organismos públicos competentes na zona de fronteira de cada Parte poderão propor os acordos necessários e intercambiar, para os fins indicados, materiais, maquinário, equipamento e pessoal nas condições que se estabelecerão nos referidos acordos.

2. Os entendimentos se tramitarão no âmbito da Comissão Mista de Limites e de Caracterização da Fronteira Brasil-Uruguai que proporá aos Ministérios das Relações Exteriores a celebração de acordos entre os Governos das Partes a serem celebrados por troca de Notas.

ARTIGO II

Para fins de regulamentação do tráfego e do serviço policial e aduaneiro das estradas, caminhos e pontes da fronteira, as autoridades e organismos públicos competentes de cada Parte adotarão, de comum acordo, as medidas cabíveis na esfera de suas respectivas competências e proporão os acordos específicos que se façam necessários nas zonas fronteiriças em questão, os quais serão celebrados mediante a respectiva troca de Notas entre os Ministérios das Relações Exteriores.

ARTIGO III

No caso de que um rio fronteiriço sofra deslocamento de seu curso, em virtude de qualquer fenômeno natural, de tal sorte que abandone o próprio leito e abra outro, a linha de fronteira continuará sendo a estabelecida nos tratados vigentes entre ambas as Partes. Em cada caso, as Partes poderão optar, mediante acordo específico por troca de Notas entre os Ministérios das Relações Exteriores, pelo restabelecimento dos leitos dos cursos d'água por meio das obras necessárias.

ARTIGO IV

1. Os aproveitamentos de água de qualquer natureza e destino que se realizem nos cursos d'água de fronteira deverão contar com a autorização das autoridades competentes da margem respectiva, as quais manterão um inventário atualizado de tais aproveitamentos que intercambiarão anualmente com as autoridades competentes da outra Parte.

2. A Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (C.L.M.) e a Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (C.R.Q.), nos cursos d'água da fronteira de suas respectivas competências, em conformidade com os instrumentos aplicáveis, e os órgãos de cada Parte com competência sobre os cursos d'água restantes da fronteira, recomendarão, de comum acordo, a adoção de critérios de manejo dos cursos d'água em questão. As mencionadas Comissões e os órgãos competentes recomendarão, ainda, de comum acordo, o estabelecimento de um sistema de utilização racional e equitativo da água para fins domésticos, urbanos, agropecuários, industriais e outros, que contemple de forma apropriada a navegação quando ela exista ou seja possível, dando prioridade ao abastecimento das populações. Tais recomendações poderão ser efetivadas mediante troca de Notas entre os Ministérios das Relações Exteriores.

3. As Partes se comprometem a adotar as medidas adequadas e a realizar as obras necessárias para que a qualidade das águas dos cursos fronteiriços se ajuste às normas nacionais e internacionais aplicáveis à matéria.

ARTIGO V

1. Para a realização de qualquer instalação para o aproveitamento de águas no leito dos cursos d'água da fronteira submetidos ao regime de álveo ou de comunidade de águas, será necessário em todos os casos o consentimento expresso de ambas Partes, por intermédio dos órgãos nacionais competentes.

2. As obras de tal natureza existentes na data de entrada em vigor do presente Ajuste Complementar, que não contem com o consentimento de ambas as Partes deverão ser regularizadas no prazo de um ano ou, não ocorrendo sua regularização no prazo estipulado, removidas.

3. As obras que sejam executadas com o consentimento das autoridades competentes de ambas as Partes em caráter emergencial deverão ser regularizadas no prazo máximo de um ano a partir de sua realização.

ARTIGO VI

1. As autoridades competentes em matéria de fiscalização de águas de ambas as Partes atuarão diretamente, de maneira coordenada e em cooperação, no exercício da jurisdição que corresponda a cada Parte.

2. Para tanto, ter-se-á especialmente em conta o disposto nos Artigos IV e V do presente Ajuste Complementar.

ARTIGO VII

1. Quando o regime de fronteira estabelecido seja o do álveo ou de comunidade de águas, as comissões binacionais respectivas adotarão as medidas necessárias para proceder conjuntamente, com a brevidade possível, à realização de inventários das espécies písceas existentes, à regulamentação da pesca, à fixação periódica das capturas máximas permissíveis para cada Estado em quantidades equivalentes e à conservação das referidas espécies.

2. As Partes - por intermédio das comissões binacionais, quando cabível, ou, de forma direta, pelos órgãos nacionais competentes - cooperarão em todos os casos para a adoção de medidas e de regulamentações coordenadas que assegurem a exploração racional e a conservação das referidas espécies písceas.

ARTIGO VIII

1. As Partes se comprometem a promover a cooperação transfronteiriça e a facilitar a conclusão de acordos com esse objetivo com base em recomendações de suas autoridades e organismos públicos competentes que exerçam funções nas zonas fronteiriças.

2. A cooperação transfronteiriça versará sobre matérias relativas ao desenvolvimento regional, urbano e rural, à melhoria das infra-estruturas e dos serviços públicos, tais como saneamento, fornecimento de água potável e de energia elétrica, comunicações postais e telefônicas, serviços de saúde pública, ajuda mútua em caso de incêndio e de outros sinistros; à proteção do meio ambiente; à segurança pública, especiamente no que se refere ao intercâmbio de informações; à assistência policial e judicial; à circulação de pessoas e mercadorias; ao transporte interurbano por meio de ônibus e taxis; à residência e ao trabalho dentro das zonas fronteiriças; à educação, em especial o ensino dos dois idiomas; à cultura e ao esporte. A cooperação transfronteiriça poderá estender-se a outras áreas de interesse recíproco, definidas de comum acordo pelas Partes.

3. Os entendimentos relativos à matéria de que trata o presente Artigo poderão ser objeto de propostas aos Ministérios das Relações Exteriores para que as Partes venham a celebrar acordos por troca de Notas.

ARTIGO IX

O presente Ajuste entrará em vigor trinta dias depois de recebida a segunda Nota Verbal de comunicação. Sua duração será por tempo indeterminado. Poderá ser denunciado mediante notificação por via diplomática. A denúncia surtirá efeito um ano depois da data de recebimento da notificação.

Feito em Rivera, em 06 de maio de 1997, em dois exemplares nos idioma português e espanhol, sendo ambos igualmente autênticos.

Anexo 3 - Acordo com o Uruguai para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 5.105, DE 14 DE JUNHO DE 2004.

Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai celebraram, em Montevidéu, em 21 de agosto de 2002, um Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou esse Acordo por meio do Decreto Legislativo nº 907, de 21 de novembro de 2003;

Considerando que o Acordo entrou em vigor em 14 de abril de 2004, nos termos de seu Artigo IX;

DECRETA:

Art. 1º O Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, concluído em Montevidéu, em 21 de agosto de 2002, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 14 de junho de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Celso Luiz Nunes Amorim

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 15.6.2004

ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O

GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI PARA PERMISSÃO

DE RESIDÊNCIA, ESTUDO E TRABALHO A NACIONAIS FRONTEIRIÇOS

BRASILEIROS E URUGUAIOS

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Oriental do Uruguai

(doravante denominados "Partes"),

Considerando os históricos laços de fraterna amizade existentes entre as duas Nações;

Reconhecendo que as fronteiras que unem os dois países constituem elementos de integração de suas populações;

Reafirmando o desejo de acordar soluções comuns com vistas ao fortalecimento do processo de integração entre as Partes;

Destacando a importância de contemplar tais soluções em instrumentos jurídicos de cooperação em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas e o controle migratório;

Resolvem celebrar um Acordo para permissão de ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de documento especial de fronteiriço a estrangeiros residentes em localidades fronteiriças, nos termos que se seguem:

ARTIGO I

Permissão de Residência, Estudo e Trabalho

1. Aos nacionais de uma das Partes, residentes nas localidades fronteiriças listadas no Anexo de Localidades Vinculadas, poderá ser concedida permissão para:

a) residência na localidade vizinha, situada no território da outra Parte, à qual fica vinculada na forma deste Acordo;

b) exercício de trabalho, ofício ou profissão, com as conseqüentes obrigações e direitos previdenciários deles decorrentes;

c) freqüência a estabelecimentos de ensino públicos ou privados.

2. Os direitos estabelecidos neste artigo estendem-se aos aposentados e pensionistas.

3. A qualidade de fronteiriço poderá ser inicialmente outorgada por 5 (cinco) anos, prorrogável por igual período, findo o qual poderá ser concedida por prazo indeterminado, e valerá, em qualquer caso, exclusivamente, nos limites da localidade para a qual foi concedida.

ARTIGO II

Documento Especial de Fronteiriço

1. Aos indivíduos referidos no artigo anterior poderá ser fornecido documento especial de fronteiriço, caracterizando essa qualidade.

2. A posse do documento especial de fronteiriço não dispensa o uso dos documentos de identidade já estabelecidos em outros acordos vigentes entre as Partes.

ARTIGO III

Concessão

1. Compete ao Departamento de Polícia Federal do Brasil e à Direção Nacional de Migrações do Uruguai conceder o documento especial de fronteiriço, respectivamente.

2. Do documento especial de fronteiriço constará a qualidade de fronteiriço e a localidade onde estará autorizado a exercer os direitos previstos neste Acordo e outros requisitos estabelecidos por ajuste administrativo entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai.

3. O documento especial de fronteiriço permite residência exclusivamente dentro dos limites territoriais da localidade fronteiriça a que se referir.

4. Para a concessão do documento especial de fronteiriço serão exigidos:

a) passaporte ou outro documento de identidade válido admitido pelas Partes em outros acordos vigentes;

b) comprovante de residência em alguma das localidades constantes do Anexo deste Acordo;

c) documento relativo a processos penais e antecedentes criminais nos locais de residência nos últimos 5 (cinco) anos;

d) duas fotografias tamanho 3x4, coloridas e recentes;

e) comprovante de pagamento da taxa respectiva.

5. Não poderá beneficiar-se deste Acordo quem tiver sofrido condenação criminal ou esteja respondendo a processo penal nas Partes ou no exterior.

6. Mediante ajuste administrativo entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai poderá ser detalhada ou modificada a relação de documentos estabelecidos no parágrafo 4.

7. No caso de menores, o pedido será formalizado por meio de representação ou assistência.

8. Para a concessão do documento especial de fronteiriço serão aceitos, igualmente, por ambas as Partes, documentos redigidos em português ou espanhol.

ARTIGO IV

Cancelamento

1. A qualidade de fronteiriço será cancelada, a qualquer tempo, ocorrida uma das seguintes hipóteses:

a) perda da condição de nacional de uma das Partes;

b) condenação penal em qualquer das Partes ou no exterior;

c) fraude ou utilização de documentos falsos para sua concessão;

d) obtenção de outro status imigratório; ou

e) tentativa de exercer os direitos previstos neste Acordo fora dos limites territoriais estabelecidos no Anexo.

2. O cancelamento acarretará o recolhimento do documento especial de fronteiriço pela autoridade expedidora.

3. As Partes poderão estabelecer outras hipóteses de cancelamento da qualidade de fronteiriço.

ARTIGO V

Outros Acordos

1. Este Acordo não modifica direitos e obrigações estabelecidos por outros acordos e tratados vigentes.

2. O presente Acordo não obsta a aplicação nas localidades nele abrangidas de outros tratados ou acordos vigentes.

3. Este Acordo não se aplica a qualquer localidade que não conste expressamente do seu Anexo de Localidades Vinculadas.

ARTIGO VI

Anexo de Localidades Vinculadas

1. A lista de localidades fronteiriças e das respectivas vinculações para aplicação do presente Acordo é a que consta do Anexo, podendo ser ampliada ou reduzida por troca de notas entre as Partes, com antecedência de 90 (noventa) dias.

2. A ampliação da lista estabelecida no Anexo somente poderá contemplar aquelas localidades situadas em uma faixa de até 20 (vinte) quilômetros da fronteira e dependerá da concordância de ambas as Partes. A ampliação poderá contemplar a totalidade ou parte dos direitos previstos no Artigo I.

3. Cada Parte poderá, a seu critério, suspender ou cancelar unilateralmente a aplicação do presente Acordo em quaisquer das localidades constantes do Anexo, por meio de nota diplomática com antecedência de 30 (trinta) dias. O cancelamento ou suspensão poderá referir-se também a quaisquer dos incisos do Artigo I do presente Acordo.

4. A suspensão ou cancelamento da aplicação deste Acordo, previstos no inciso 3, não prejudica a validade dos documentos especiais de fronteiriço já expedidos, assim como o exercício dos direitos deles decorrentes.

ARTIGO VII

Extinção de Penalidades

Ficam extintas as penalidades administrativas aplicadas ou aplicáveis na data da entrada em vigor deste Acordo em razão da permanência irregular das pessoas que tenham ingressado até 15 de março de 2002 nas localidades mencionadas no Anexo.

ARTIGO VIII

Estímulo à Integração

Cada uma das Partes poderá ser tolerante quanto ao uso do idioma da outra Parte pelos beneficiários deste Acordo quando se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os benefícios dele decorrentes.

ARTIGO IX

Vigência

Este Acordo entrará em vigor na data da troca dos instrumentos de ratificação pelas Partes.

ARTIGO X

Denúncia

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes, com comunicação escrita, transmitida por via diplomática, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

ARTIGO XI

Solução de Controvérsias

Qualquer dúvida relacionada à aplicação deste Acordo será solucionada por meios diplomáticos, com respectiva troca de notas.

Feito em Montevidéu, em 21 de agosto de 2002, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL
Celso Lafer
Ministro das Relações Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
ORIENTAL DO URUGUAI
Didier Opertti Badán
Ministro das Relações Exteriores
do Uruguai

ANEXO DE LOCALIDADES VINCULADAS

Relação de Vinculação das Localidades Fronteiriças

1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai);

2. Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai);

3. Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai);

4. Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai);

5. Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai);

6. Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

Anexo 4 - Emenda ao Acordo Fronteiriço para a Inclusão de Localidades Vinculadas

.: DAI - Divisão de Atos Internacionais

EMENDA, POR TROCA DE NOTAS, AO ACORDO ENTRE O BRASIL E O URUGUAI PARA PERMISSÃO DE RESIDÊNCIA, ESTUDO E TRABALHO A NACIONAIS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS E URUGUAIOS

Montevidéu, 23 de abril de 2008

A Sua Excelência o Senhor
Celso Amorim
Ministro das Relações Exteriores da
República Federativa do Brasil

Senhor Ministro:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que o Governo da República Oriental do Uruguai deseja ampliar a lista de Localidades Fronteiriças e das respectivas vinculações, que consta no Anexo Único do "Acordo entre o Governo da República Oriental do Uruguai e o Governo da República Federativa do Brasil para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Uruguaios e Brasileiros", assinado em Montevidéu em 21 de agosto de 2002 e vigente em ambos os países, segundo prescrito no Artigo VI do referido Acordo.

Para tal fim, proponho a Vossa Excelência incluir no Anexo de localidades vinculadas, em seu número 1, o "Pueblo San Luís" (Departamento de Rocha), e adicione um novo número (7) que incorpore a "Villa Isidoro Noblía" (Departamento de Cerro Largo, Uruguai) e a "Colônia Nova" (Município de Aceguá, Brasil) à relação de vinculação de localidades fronteiriças.

Ambas as localidades uruguaias, assim como a brasileira, cumprem com o requisito estipulado no item 2 do Artigo VI, que prevê que a ampliação da lista estabelecida no Anexo somente poderá contemplar aquelas localidades situadas em uma faixa de até 20 (vinte) quilômetros da fronteira.

Os nacionais uruguaios e brasileiros residentes nas localidades vinculadas anteriormente especificadas gozarão da totalidade de direitos previstos no Artigo I do Acordo.

Caso o Governo da República Federativa do Brasil concorde com as propostas acima, esta Nota e a Nota de resposta de Vossa Excelência manifestando tal concordância constituirão um Acordo entre os nossos dois Governos.

A entrada em vigor desta Nota Reversal será a partir de 90 (noventa) dias da data de recebimento da Nota de resposta da República Federativa do Brasil.

Faço propícia a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha mais alta consideração.

Dr. Gonzalo Fernández
Ministro de Relações Exteriores da Rupública Oriental do Uruguai

Montevidéu, 20 de maio de 2008

A Sua Excelência o Senhor
Gonzalo Fernández
Ministro de Relações Exteriores da
República Oriental do Uruguai

Senhor Ministro,

Tenho a honra de referir-me à sua Nota 026/08, de 6 de maio de 2008, por meio da qual Vossa Excelência encaminhou ao Chanceler do Brasil proposta de troca de Notas Reversais, cujo teor em português transcrevo abaixo, para vincular três localidades adicionais ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriço Uruguaios e Brasileiros:

"Senhor Ministro,

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que o Governo da República Oriental do Uruguai deseja ampliar a lista de Localidades Fronteiriças e das respectivas vinculações, que consta no Anexo Único do "Acordo entre o Governo da República Oriental do Uruguai e o Governo da República Federativa do Brasil para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Uruguaios e Brasileiros", assinado em Montevidéu em 21 de agosto de 2002 e vigente em ambos os países, segundo prescrito no Artigo VI do referido Acordo.

Para tal fim, proponho a Vossa Excelência incluir no Anexo de localidades vinculadas, em seu número 1, o "Pueblo San Luís" (Departamento de Rocha), e adicione um novo número (7) que incorpore a "Villa Isidoro Noblía" (Departamento de Cerro Largo, Uruguai) e a "Colônia Nova" (Município de Aceguá, Brasil) à relação de vinculação de localidades fronteiriças.

Ambas as localidades uruguaias, assim como a brasileira, cumprem com o requisito estipulado no item 2 do Artigo VI, que prevê que a ampliação da lista estabelecida no Anexo somente poderá contemplar aquelas localidades situadas em uma faixa de até 20 (vinte) quilômetros da fronteira.

Os nacionais uruguaios e brasileiros residentes nas localidades vinculadas anteriormente especificadas gozarão da totalidade de direitos previstos no Artigo I do Acordo.

Caso o Governo da República Federativa do Brasil concorde com as propostas acima, esta Nota e a Nota de resposta de Vossa Excelência manifestando tal concordância constituirão um Acordo entre os nossos dois Governos.

A entrada em vigor desta Nota Reversal será a partir de 90 (noventa) dias da data de recebimento da Nota de resposta da República Federativa do Brasil.

Faço propícia a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha mais alta consideração."

Em resposta, informo a Vossa Excelência que o Governo da República Federativa do Brasil concorda com os termos da nota acima transcrita, a qual, juntamente com a presente nota, constituem acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai, a entrar em vigor após 90 (noventa) dias da data desta nota.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha mais alta consideração.

José Eduardo Martins Felício
Embaixador Extraordinária e Plenipotenciário

Anexo 5 - Acordo sobre Dispensa de Consularização dos Documentos para a Obtenção da Carteira de Fronteiriço

.: DAI - Divisão de Atos Internacionais

ACORDO, POR TROCA DE NOTAS, SOBRE A DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA PARA CONCESSÃO DE DOCUMENTO ESPECIAL DE FRONTEIRIÇO, REFERENTE AO ARTIGO III DO ACORDO PARA PERMISSÃO DE RESIDÊNCIA, ESTUDO E TRABALHO A NACIONAIS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS E URUGUAIOS, DE 21/08/2002.

DAI/DAM-I/DIM/ 01 /PAIN-BRAS-URU

Brasília, 02 de setembro de 2004.

A Sua Excelência o Senhor
Didier Opertti Badán
Ministro das Relações Exteriores da
República Oriental do Uruguai

Senhor Ministro,

Tenho a honra de referir-me a sua Nota, de 20 de agosto de 2004, pela qual Vossa Excelência faz referência ao Artigo III do "Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios".

Nesse Artigo, se exigem ao solicitante certificados comprobatórios de sua condição de fronteiriço para a concessão do "Documento Especial de Fronteiriço".

A respeito, e tendo em conta que o objeto e espírito desse Acordo é a facilitação da vida e das atividades dos habitantes das localidades vinculadas estabelecidas no Anexo desse Convênio, Vossa Excelência propõe simplificar a documentação comprobatória de residência de nacionais fronteiriços, mediante as seguintes providências:

a. Suprimir toda exigência de intervenção consular em tais certificados;

b. Adotar um critério amplo e flexível para aceitação do tipo de documentação que se apresente como "comprovante de residência", segundo o estabelecido na letra b) do referido Artigo III; e

c. Prover a contraparte uruguaia, por via diplomática e com a maior brevidade, de um Registro – consignando nome, cargo e assinatura habitual – dos funcionários brasileiros habilitados a expedir o documento exigido pela letra c) do citado Acordo.

Portanto, toda a documentação comprobatória exigida pelo Artigo III do Convênio poderá ser apresentada diretamente à entidade brasileira competente para concessão do Documento Especial de Fronteiriço.

Em resposta, informo Vossa Excelência de que a proposta acima é aceitável para o Governo da República Federativa do Brasil, sendo que a Nota de Vossa Excelência e esta Nota constituem Acordo entre nossos dois Governos, a entrar em vigor na data de hoje.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência a garantia de minha mais alta consideração.

Celso Amorim
Ministro de Estado das Relações Exteriores da
República Federativa do Brasil

Anexo 6 - Acordo sobre Cooperação Policial com o Uruguai para a Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos

.: DAI - Divisão de Atos Internacionais

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos

A República Federativa do Brasil

e

A República Oriental do Uruguai,
adiante denominadas "Partes":

Desejosas de contribuir com o desenvolvimento das relações bilaterais;

Interessadas em fortalecer a cooperação policial entre as autoridades competentes das Partes;

De acordo com o espírito de amizade e cooperação manifestado pela autoridades dos dois países no âmbito da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço:

Acordam:

CAPÍTULO I

Abrangência do Acordo

Artigo 1

As Partes, para efeito do presente Acordo, por intermédio das autoridades policiais e no marco de suas respectivas jurisdições e competências, prestar-se-ão cooperarão para prevenir e/ou investigar fatos delituosos, sempre que tais atividades não estejam reservadas pelas leis do Estado requerido a outras autoridades e que o solicitado não viole sua legislação processual ou de fundo.

Artigo 2

Para efeitos do presente Acordo entender-se-á por autoridades competentes as autoridades policiais compreendidas no Anexo I.

Artigo 3

1. A assistência e cooperação compreenderá as situações de interesse mútuo relacionadas com as tarefas de polícia , nas zonas limítrofes.

2. Considera-se compreendido na cooperação policial prevista neste Acordo, todo fato que constitua delito tanto no Estado requerente como no Estado requerido.

Artigo 4

A cooperação será prestada de conformidade com a legislação interna das Partes e compreenderá, nos termos do presente Acordo, a:

a. O intercâmbio de informações sobre atos preparatórios ou execução de delitos que possam interessar a outra Parte, bem como sobre o modus operandi detectado, documentações e certidões para o fim de prevenção de atos ilícitos.
b. A execução de atividades investigativas e diligências sobre situações ou pessoas imputadas ou presumivelmente vinculadas a fatos delituosos, que serão levadas a cabo pela Parte requerida.

CAPÍTULO II

Intercâmbio de Informações

Artigo 5

1. Cada uma das Partes designará um Coordenador Policial de Fronteira pertencentes às Autoridades Policiais, os quais:

a. Receberão e darão encaminhamento às solicitações de cooperação policial e intercâmbio de informações contempladas no presente Acordo;
b. Supervisionarão e avaliarão periodicamente o funcionamento dos mecanismos estabelecidos;
c. Planificarão e proporão às autoridades competentes de sues respectivos Estados os projetos necessários para fortalecer e alcançar uma maior eficácia das medidas contempladas neste Acordo.

2. Será de competência dos Coordenadores a entrega das informações solicitadas, cumprindo suas obrigações em conformidade com as instruções das Partes requerida e requerente, comunicando as autoridades competentes de seus respectivos Estados, sendo-lhes vedada qualquer atuação de forma independente.

Artigo 6

1. O intercâmbio de informação policial a que se refere o artigo precedente será feito através do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME), devendo em tal caso ser ratificado por documento original, firmado dentro dos 10 (dez) dias seguintes ao pedido inicial.

2. Até que se implemente o intercâmbio de informação referido acima, as solicitações serão enviadas aos respectivos Coordenadores Policiais de Fronteira por meio de telex, fac-símile, correio eletrônico ou similar.

3. O Coordenador Policial de Fronteira da Parte requerida dará seguimento à solicitação imprimindo o trâmite urgente, por meio dos mecanismos possíveis.

4. O Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai informarão reciprocamente a designação dos Coordenadores Policiais de Fronteira, bem como as modificações que ocorram, mantendo informadas as Autoridades Policiais de seus respectivos países.

Artigo 7

A informação requerida nos termos do presente Acordo será prestada, de conformidade com as respectivas legislações, nas mesmas condições que as Partes proporcionem a suas próprias autoridades policiais.

Artigo 8

Sem prejuízo do disposto no Artigo 7, a autoridade competente da Parte requerida poderá aprazar o cumprimento da solicitação, ou condicioná-la, nos casos em que interfira com uma investigação em curso no âmbito de sua jurisdição.

Artigo 9

As Partes deverão:

a. A pedido da Parte requerente, manter o caráter confidencial da solicitação e de sua tramitação. Se não for possível tramitar a solicitação sem violar a confidencialidade, a Parte requerida informará a Parte requerente, que decidirá se mantém a solicitação.
b. Da mesma forma, a autoridade competente da Parte requerida poderá solicitar que a informação obtida a partir da solicitação tenha caráter confidencial. Neste caso, o requerente deverá respeitar tais condições. Se não puder aceitá-las comunicará à Parte requerida, que decidirá sobre a prestação ou não da colaboração.

Artigo 10

A pedido do Coordenador Policial de Fronteira da Parte requerente, o Coordenador da Parte requerida informará, com a brevidade possível, sobre o estágio de cumprimento da solicitação em trâmite.

Artigo 11

As autoridades policiais da Parte requerente, salvo consentimento prévio das autoridades da Parte requerida, somente poderá empregar a informação obtida em virtude do presente Acordo na investigação ou procedimento policial indicado na solicitação.

Artigo 12

A solicitação deverá ser redigida no idioma da Parte requerente e será acompanhada de tradução no idioma da Parte requerida. Por sua vez, as informações originadas como conseqüência da referida solicitação serão redigidas unicamente no idioma da Parte requerida.

CAPÍTULO III

Perseguição de Delinqüentes

Artigo 13

As autoridades policiais das Partes que, em seu próprio território, estejam perseguindo uma ou mais pessoas que para eludir a ação das autoridades ultrapassem o limite fronteiriço, poderão ingressar no território da outra Parte somente para o efeito de requerer à autoridade policial mais próxima o procedimento legal correspondente. De tal solicitação dever-se-á lavrar ata por escrito.

Artigo 14

Efetuada a detenção e/ou apreensão preventiva das pessoas motivo da perseguição, as autoridades policiais da Parte requerida comunicarão o fato, com urgência, às autoridades da Parte requerente. As pessoas detidas e/ou apreendidas preventivamente permanecerão nesta situação conforme as disposições legais estabelecidas no país de detenção

Artigo 15

No desenvolvimento da investigação de um delito ou na vigilância de uma ou mais pessoas que tenham presumivelmente participado de um fato delituoso e que possam ser objeto de extradição, as autoridades policiais de uma das Partes poderão atuar como observadores no território da outra Parte, mediante prévia solicitação, devidamente autorizada.

CAPÍTULO IV

Disposições Finais

Artigo 16

O presente Acordo não restringirá a aplicação total ou parcial de outros que sobre a mesma matéria tiverem sido firmados ou venham a ser assinados entre as Partes, desde que suas cláusulas sejam mais favoráveis para fortalecer a cooperação mútua em assuntos vinculados às tarefas de polícia em zonas limítrofes.

Artigo 17

1. As controvérsias que surjam entre as Partes por motivo da aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições contidas no presente Acordo, serão resolvidas por negociações diretas entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai, em um prazo de 90 (noventa) dias.

2. Se decorrido o prazo de 90 (noventa) dias a controvérsia não tiver sido resolvida através das negociações diretas mencionadas no parágrafo anterior deste artigo, ela será solucionada por via diplomática.

Artigo 18

As partes, através das Autoridades Policiais, se comprometem a estabelecer e manter, nas zonas de fronteira, os sistemas de comunicações mais adequados para os fins do presente Acordo.

Artigo 19

O presente Acordo entrará em vigor (60) sessenta dias após a data em que as Partes trocarem os respectivos instrumentos de ratificação.

Artigo 20

Quaisquer das Partes poderá denunciar o presente Acordo, mediante notificação escrita, por via diplomática. A denúncia surtirá efeito seis meses após a data de sua formalização.

Feito em Rio Branco, República Oriental do Uruguai, em 14 de abril de 2004, em dois exemplares originais, em português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Celso Amorim
Ministro de Estado da Relações Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Didier Opertti Badán
Ministro das Relações Exteriores

ANEXO I

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS, ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Coordenadores do Fronteira

- República Federativa do Brasil

Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Justiça
Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede, sala 428
CEP 70064-900, Brasília - DF
República Oriental do Uruguai
Ministério do Interior, Direção Nacional de Informação e Inteligência
Endereço: Maldonado 1121, Montevidéu - Uruguai

ANEXO II

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS, ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Nome das Autoridades Policiais comprometidas com os termos do presente Acordo:

Pela República Federativa do Brasil:

- Polícia Federal do Brasil;
- Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul

Pela República Oriental do Uruguai

- Polícia Nacional do Uruguai.

Anexo 7 - Acordo com o Uruguai para a Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos na Fronteira

[Aguarda cumprimento de procedimentos legais para a entrada em vigor.]

ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI PARA A CRIAÇÃO DE ESCOLAS E/OU INSTITUTOS BINACIONAIS FRONTEIRIÇOS PROFISSIONAIS E/OU TÉCNICOS E PARA O CREDENCIAMENTO DE CURSOS TÉCNICOS BINACIONAIS FRONTEIRIÇOS

O Governo da República Federativa do Brasil
e
O Governo da República Oriental do Uruguai
(doravante denominados "Partes"),

Tendo em conta o Estatuto Jurídico da Fronteira entre Brasil e Uruguai firmado em 20 de dezembro de 1933, o Ajuste Complementar de tal Estatuto, firmado em 06 de maio de 1997, bem como o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, assinado em 21 de agosto de 2002,

Acordam o seguinte:

ARTIGO I

Das Autoridades Centrais

As escolas e/ou institutos que se criarem estarão sob a supervisão da Secretaria de Estado da Educação, do Rio Grande do Sul, por meio da Superintendência da Educação Profissional – SUEPRO, pelo Brasil, e da Administração Nacional de Educação Pública – ANEP, pelo Uruguai.

Cada Parte se compromete a informar periodicamente as ações desenvolvidas aos respectivos Ministérios de Relações Exteriores e de Educação.

ARTIGO II

Das Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos

Os Governos da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai, por meio do presente Acordo, decidem autorizar o estabelecimento de escolas e/ou institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos na zona de fronteira comum a ambos os países, definida pelo Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.

ARTIGO III

Dos Objetivos das Escolas e/ou Institutos

As escolas e/ou institutos terão como objetivo promover a qualificação e a formação profissional, permitindo a inclusão social da população fronteiriça, tendo na educação um elemento de fortalecimento do processo de integração.

ARTIGO IV

Dos Locais, Móveis e Equipamentos

A SUEPRO e a ANEP escolherão consensualmente os centros considerados fronteiriços, onde serão implantadas as escolas e/ou institutos, atendendo a legislação vigente em cada país, de acordo com as possibilidades e condições de infra-estrutura que eles oferecerem.

Os locais, móveis e equipamentos necessários para cada escola e/ou instituto serão providos em igual proporção pelos gestores públicos da educação.

ARTIGO V

Da Regulamentação e do Funcionamento dos Cursos

As autoridades superiores da SUEPRO e da ANEP selecionarão, mediante consenso, os cursos a serem ministrados em cada escola e/ou instituto, levando em conta as características específicas de cada zona de fronteira, as principais demandas de seu mercado de trabalho e as necessidades educacionais de sua população.

As autoridades superiores da SUEPRO e da ANEP estabelecerão de comum acordo o regulamento e o funcionamento das escolas e/ou institutos.

Os cursos a serem oferecidos pelas escolas e/ou institutos deverão observar as resoluções e as recomendações do Setor Educacional do Mercosul- SEM, bem como as diretrizes curriculares estabelecidas por cada uma das Partes.

ARTIGO VI

Do Credenciamento e Autorização de Funcionamento

de Cursos Técnicos

O credenciamento e autorização de funcionamento dos cursos técnicos será de competência dos Conselhos de Educação, de acordo com a legislação de cada país.

ARTIGO VII

Das Vagas

Em cada um dos cursos, os postulantes de cada Parte terão direito a cinqüenta por cento (50%) do total de vagas.

Caso uma das Partes não preencha a totalidade das vagas a ela destinada, deverá disponibilizá-las à outra Parte.

Quando o número de candidatos exceder ao número de vagas oferecidas pelas Partes, adotar-se-á o critério de seleção estabelecido no Artigo VIII.

ARTIGO VIII

Do Processo Seletivo de Ingresso

Para o ingresso nos Cursos Técnicos, os candidatos deverão comprovar estar cursando ou haver concluído o Ensino Médio, no Uruguai, ou a Educação Média, no Brasil.

Os demais critérios deverão ser estabelecidos em documentos próprios das escolas e/ou institutos que oferecerem os cursos.

O processo seletivo será realizado pelas escolas e/ou institutos sob a coordenação das Coordenadorias Regionais de Educação do Rio Grande do Sul, no Brasil, e da ANEP, no Uruguai.

ARTIGO IX

Dos Cursos Bilingües

Os cursos serão ministrados na língua materna dos professores.

Poderão ser oferecidos aos alunos programas de ensino de outros idiomas, bem como reforço de aprendizagem em português e espanhol.

ARTIGO X

Do Intercâmbio de Publicações

Os documentos resultantes das atividades desenvolvidas no contexto do presente Acordo serão de propriedade das Partes.

A versão oficial dos documentos de trabalho será elaborada no idioma de origem e, em caso de publicação, obedecerá às normas pertinentes, vigentes em cada país.

ARTIGO XI

Dos Diretores, Docentes e Funcionários

Os diretores, docentes e funcionários das escolas e/ou institutos considerados nacionais de uma das Partes e residentes nas localidades de fronteira deverão observar os dispositivos previstos no Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços brasileiros e uruguaios.

ARTIGO XII

Dos Acordos com Universidades

As escolas e/ou institutos desenvolverão programas conjuntos com universidades públicas e/ou privadas considerando as necessidades educacionais da zona de fronteira na qual estão localizadas.

ARTIGO XIII

Dos Certificados e Diplomas

Os Certificados serão considerados de qualificação profissional em caso de terminalidade parcial.

Os Diplomas expedidos serão considerados de Formação Profissional de Técnico, na área do curso ofertado, tendo validade no âmbito curricular e no âmbito laboral.

Deverão ser observadas as leis e os regulamentos de cada Parte, bem como as diretrizes estabelecidas no Protocolo de Integração Educacional e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico, firmado em 05 de agosto de 1995.

ARTIGO XIV

Da Entrada em Vigor deste Acordo

O presente Acordo entrará em vigor na data do recebimento da segunda notificação em que uma das Partes comunique o cumprimento de seus respectivos requisitos internos de aprovação, e terá vigência por tempo indeterminado.

ARTIGO XV

Da Denúncia deste Acordo

Qualquer uma das Partes poderá denunciar o presente Acordo notificando por escrito a outra Parte, pela via diplomática, sua intenção de terminá-lo. A denúncia surtirá efeito seis meses após a notificação.

A denúncia do presente Acordo não afetará as atividades que se encontrarem em execução, salvo quando as Partes acordarem de outro modo.

Qualquer dúvida relacionada à aplicação deste Acordo será solucionada pela via diplomática.

Feito em Brasília, em 1 de abril de 2005, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Celso Amorim
Ministro de Estado das Relações Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Reinaldo Gargano
Ministro das Relações Exteriores

Anexo 8 - Ajuste Complementar com o Uruguai para a Prestação Recíproca de Serviços de Saúde na Fronteira

AJUSTE COMPLEMENTAR AO ACORDO PARA PERMISSÃO DE RESIDÊNCIA, ESTUDO E TRABALHO A NACIONAIS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS E URUGUAIOS, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Oriental do Uruguai,
(doravante denominados "Partes"),

Considerando os intensos laços históricos de fraterna amizade existentes entre as duas Nações;

Reconhecendo que a fronteira entre o Uruguai e o Brasil constitui um elemento de união e integração de suas populações;

Reafirmando o desejo de encontrar soluções comuns para o bem estar e a saúde das populações dos dois países;

Destacando a importância de consolidar soluções por meio de instrumentos jurídicos que facilitem o acesso dos cidadãos fronteiriços aos serviços de saúde, nos dois lados da fronteira;

Buscando amparar o intercâmbio que já existe na prestação de serviços de saúde humana na região fronteiriça; e

Considerando a legislação e a organização dos Sistemas de Saúde de ambos os países,

Resolvem celebrar o presente Ajuste Complementar, no marco do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, assinado em Montevidéu, em 21 de agosto de 2002, e das Notas Reversais de 23 de abril e 20 de maio de 2008:

ARTIGO I
Âmbito de Aplicação

1. O presente Ajuste Complementar visa a permitir a prestação de serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas Localidades Vinculadas estabelecidas no Acordo para Permissão de

Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.

2. A pessoa física ou jurídica contratada somente admitirá pacientes residentes nas zonas urbanas, suburbanas ou rurais de uma das Localidades Vinculadas mencionadas no parágrafo anterior, mediante a apresentação da documentação que confirme sua identidade e domicílio expedida por autoridade policial correspondente ou outro documento comprobatório de residência, como o Documento Especial de Fronteiriço.

ARTIGO II
Pessoas Habilitadas

1. O presente Ajuste Complementar permite às pessoas jurídicas brasileiras e uruguaias contratarem serviços de saúde humana, em uma das localidades mencionadas no Artigo I, de acordo com os Sistemas de Saúde de cada Parte.

2. A prestação de serviços poderá ser feita tanto pelos respectivos sistemas públicos de saúde quanto por meio de contratos celebrados entre pessoa jurídica como contratante, de um lado, e pessoa física ou pessoa jurídica como contratada, de outro, tanto de direito público quanto de direito privado.

ARTIGO III
O Contrato

1. A prestação de serviços de saúde será feita mediante contrato específico entre os interessados de cada país.

2. As partes contratantes serão pessoas jurídicas de direito público e de direito privado e as partes contratadas, pessoas jurídicas de direito público, pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas.

3. Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema de Saúde de cada Parte.

4. O contrato terá por objeto a prestação dos seguintes serviços de saúde humana, entre outros:

a) serviços de caráter preventivo;
b) serviços de diagnóstico;
c) serviços clínicos, inclusive tratamento de caráter continuado;
d) serviços cirúrgicos, inclusive tratamento de caráter continuado;
e) internações clínicas e cirúrgicas; e

f) atenção de urgência e emergência.

ARTIGO IV
Forma de Pagamento

1. A forma de pagamento do contrato obedecerá às normas e regulamentações de cada Parte.

2. O contrato poderá incluir como forma de pagamento a compensação recíproca de prestação de serviços de saúde.

3. O contratante não poderá ceder ao contratado materiais utilizados em serviços de saúde humana, tais como medicamentos e insumos, vacinas, hemoderivados e materiais clínicos ou cirúrgicos, como forma de pagamento do contrato.

ARTIGO V
Veículos

1. Veículos utilizados na prestação de serviços, objeto do presente Ajuste Complementar, tais como ambulâncias, deverão respeitar as regulamentações técnicas de ambas as Partes.

2. Tais veículos poderão circular livremente em zonas urbanas, suburbanas e rurais das Localidades Vinculadas, em ambos os lados da fronteira, sempre que devidamente identificados.

ARTIGO VI
Documentação dos recém nascidos

1. O registro de nascimento será feito por declaração de um dos genitores ou de uma das pessoas enumeradas na respectiva lei dos Registros Públicos das Partes. O declarante deve apresentar o documento comprobatório fornecido nos termos da legislação vigente da respectiva Parte.

2. A Parte do contratado emitirá o documento de nascido vivo e o encaminhará a autoridade consular da Parte do contratante, a fim de que a criança nascida no território da outra Parte seja regularmente registrada em Consulado ou Vice-Consulado respectivo.

3. A autoridade consular da Parte do contratante reconhecerá gratuitamente o documento de nascido vivo, no idioma original, nos casos de pobreza ou indigência.

ARTIGO VII
Documentação de falecimento

1. Na hipótese de óbitos, a Parte do contratado emitirá o atestado de óbito e o remeterá ao Consulado ou Vice-Consulado do país do contratante, que o reconhecerá gratuitamente nos casos de pobreza ou indigência, e o registrará devidamente no banco de dados consular.

2. Se ocorrer em trânsito, o óbito será atestado no destino, exceto se houver regresso ao ponto de partida.

ARTIGO VIII
Idioma da documentação

As autoridades de cada país serão tolerantes quanto ao uso do idioma na redação de contratos e documentos decorrentes deste Ajuste.

ARTIGO IX
Comissão Binacional Assessora da Saúde na Fronteira

A Comissão Binacional Assessora da Saúde na Fronteira Brasil-Uruguai, instituída por meio do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para a Saúde na Fronteira, será o órgão encarregado de supervisionar a implementação do presente Ajuste.

ARTIGO X
Emendas

O presente Ajuste Complementar poderá ser modificado por acordo mútuo entre as Partes. As modificações entrarão em vigor observados os mesmos trâmites previstos no Artigo XI, e serão parte integrante deste Ajuste Complementar.

ARTIGO XI
Vigência

Este Ajuste Complementar entrará em vigor trinta dias após o recebimento da segunda nota diplomática atestando o cumprimento dos requisitos internos de vigência.

ARTIGO XII
Denúncia

Este Ajuste Complementar poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Partes, mediante comunicação escrita, transmitida por via diplomática, com a antecedência mínima de noventa dias.

ARTIGO XIII
Solução de Controvérsias

Eventuais divergências, dúvidas e casos omissos decorrentes da interpretação e aplicação deste Ajuste Complementar serão solucionados por via diplomática.

Feito em .... de ..... de 2008, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Anexo 9 - Acordo Operacional de Residência no Mercosul, Bilateralizado com o Uruguai

.: DAI - Divisão de Atos Internacionais

PORTARIA INTERMINISTERIAL DE 27 DE OUTUBRO DE 2006

OS MINISTROS DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E DA JUSTIÇA, usando da atribuição que lhes confere o inciso II do parágrafo único do Art. 87 da Constituição Federal,

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto-Legislativo no 210, de 20 de maio de 2004, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul;

Considerando que a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai ratificaram o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul;

Considerando que a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai celebraram Acordo, por troca de notas, para Implementação entre si do Acordo sobre Residência entre Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, em Brasília, em 4 de abril de 2006;

Considerando a necessidade de estabelecer regras comuns para a autorização de residência aos nacionais uruguaios e brasileiros que se encontram nos territórios do Brasil e do Uruguai;

RESOLVEM:

Art. 1o Dar execução ao Acordo, por troca de notas, entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, para Implementação entre si do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e seu anexo, apensos por cópia à presente Portaria.

Art. 2o Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

CELSO AMORIM
Ministro das Relações Exteriores

MÁRCIO THOMAZ BASTOS
Ministro da Justiça

Brasília, 16 de março de 2006

Senhor Ministro,

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que o Governo da República Federativa do Brasil deseja levar a efeito com o Governo da República Oriental do Uruguai o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, assinado em 6 de dezembro de 2002 e ratificado pelos dois países.

Com o propósito de solucionar a situação migratória dos nacionais uruguaios e brasileiros que se encontram em situação irregular nos territórios do Brasil e do Uruguai e buscando estabelecer regras comuns para a tramitação da autorização de residências aos nacionais dos dois países, resulta essencial implementar uma política de livre circulação de pessoas na região. Para tanto, é necessário avançar na internalização dos instrumentos que aprofundem a cooperação entre as Partes.

Com tal fim, proponho a Vossa Excelência acordar que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai implementem entre si o texto do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, assinado em 6 de dezembro de 2002, por meio do "Acordo Operativo entre o Departamento de Estrangeiros da República Federativa do Brasil e a Direção de Migrações da República Oriental do Uruguai para a Aplicação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul".

A Sua Excelência

Reinaldo Gargano

Ministro das Relações Exteriores

da República Oriental do Uruguai

DAI/DIM/DMC/DIR/001/PAIN-MSUL/2

O presente Acordo entrará em vigor na data em que entrar em vigor o Acordo Operativo mencionado no parágrafo anterior e permanecerá vigente até a data de entrada em vigor do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul.

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes mediante notificação escrita pelos canais diplomáticos. A denúncia surtirá efeito 30 dias a partir da data da notificação.

Caso o exposto acima seja aceitável para o Governo da República Oriental do Uruguai, esta Nota e a Nota de Vossa Excelência manifestando tal conformidade constituirão um Acordo entre nossos dois Governos.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência a garantia de minha mais alta consideração.

CELSO AMORIM

Ministro das Relações Exteriores da

República Federativa do Brasil

Brasília, 16 de março de 2006

Senhor Ministro:

Tenho a honra de dirigir-me a Sua Excelência a fim de fazer referência a sua nota da presente data sobre o "Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL", assinado em 6 de dezembro de 2002, ratificado pela República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil, cujo texto se transcreve a seguir:

"Senhor Ministro,

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que o Governo da República Federativa do Brasil deseja levar a efeito com o Governo da República Oriental do Uruguai o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, assinado em 6 de dezembro de 2002 e ratificado pelos dois países.

Com o propósito de solucionar a situação migratória dos nacionais uruguaios e brasileiros que se encontram em situação irregular nos territórios do Brasil e do Uruguai e buscando estabelecer regras comuns para a tramitação da autorização de residências aos nacionais dos dois países, resulta essencial implementar uma política de livre circulação de pessoas na região. Para tanto, é necessário avançar na internalização dos instrumentos que aprofundem a cooperação entre as Partes.

Com tal fim, proponho a Vossa Excelência acordar que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai implementem entre si o texto do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, assinado em 6 de dezembro de 2002, por meio do "Acordo Operativo entre o Departamento de Estrangeiros da República Federativa do Brasil e a Direção de Migrações da República Oriental do Uruguai para a Aplicação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul".

A Sua Excelência

Senhor Celso Amorim

Ministro das Relações Exteriores da

República Federativa do Brasil

O presente Acordo entrará em vigor na data em que entrar em vigor o Acordo Operativo mencionado no parágrafo anterior e permanecerá vigente até a data de entrada em vigor do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul.

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes mediante notificação escrita pelos canais diplomáticos. A denúncia surtirá efeito 30 dias a partir da data da notificação.

Caso o exposto acima seja aceitável para o Governo da República Oriental do Uruguai, esta Nota e a Nota de Vossa Excelência manifestando tal conformidade constituirão um Acordo entre nossos dois Governos.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência a garantia de minha mais alta consideração."

Em resposta a sua Nota, tenho a honra de levar ao conhecimento de Sua Excelência que o Governo da República Oriental do Uruguai concorda com os termos da mesma, a qual, juntamente com a presente, constitue um Acordo entre nossos Estados que estará vigente desde a presente data.

Aproveita a oportunidade para reiterar a Sua Excelência os protestos de minha mais alta consideração.

Reinaldo Gargano

Ministro das Relações Exteriores

da República Oriental do Uruguai

ACORDO OPERACIONAL ENTRE O DEPARTAMENTO DE ESTRANGEIROS DA SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O DEPARTAMENTO NACIONAL DE MIGRAÇÃO DO MINISTÉRIO DO INTERIOR DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI PARA APLICAÇÃO DO ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS PARTE DO MERCOSUL

Na cidade de Montevidéu, aos 23 dias do mês de junho de 2006, reúnem-se a Sra. Dra. Izaura Maria SOARES MIRANDA, Diretora do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça da República Federativa do Brasil e a Sra. Dra. CARMEN CONTE SISINNO, Diretora do Departamento Nacional de Migração do Ministério do Interior da República Oriental do Uruguai:

Considerando a estreita relação que une nossos países, irmanados pela história, cultura e geografia;

Tendo presente a importância de aprofundar a relação entre os dois países, considerada estratégica e prioritária, para avançar no processo de integração regional, com sentimentos de amizade e mútua confiança;

Reiterando a necessidade de fortalecer o processo de integração com a adoção de medidas concretas para a facilitação do trânsito de cidadãos de ambos os países;

Tendo em conta o Acordo alcançado mediante Notas Reversais trocadas entre os Senhores Chanceleres da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai na cidade de Brasília em 16 de março de 2006; e,

Procurando estabelecer regras comuns para os procedimentos de autorização de residência dos nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL,

Acordam:

ARTIGO 1º

Aplicar de modo bilateral a partir do dia 23 de outubro de 2006, os termos do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL, aprovado por Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 28/02 firmado em 6 de dezembro de 2006, e que se transcrevem nos artigos seguintes.

ARTIGO 2º

Os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter uma residência legal neste último, nos termos deste Acordo Operacional, mediante a comprovação de sua nacionalidade e cumprimento dos requisitos previstos no artigo 6º.

ARTIGO 3º

Os termos utilizados no presente Acordo, deverão ser interpretados da seguinte forma:

"Estados Partes": A República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai;

"Nacionais de uma Parte": São as pessoas que possuem nacionalidade originária de um dos Estados Parte ou a nacionalidade

adquirida por naturalização, nos termos da legislação do País de origem e obtiveram este benefício a pelo menos cinco anos;

"Imigrantes": são os nacionais de uma das Partes que se estabeleceram ou desejem se estabelecer no território da outra Parte;

"País de origem": é o país de nacionalidade dos imigrante; e,

"País de recepção": é o país da nova residência dos imigrantes.

ARTIGO 4º

O presente Acordo se aplica aos:

1) Nacionais de uma Parte que desejem se estabelecer no território da outra, e que apresentem perante a sede consular respectiva sua solicitação de ingresso ao país e a documentação prevista no artigo 6º;

2) Nacionais de uma Parte, que se encontrem no território da outra Parte, desejando estabelecer nesta, e que apresentem perante os serviços de migração sua solicitação de regularização e a documentação prevista no artigo 6º.

ARTIGO 5º

O procedimento previsto no parágrafo 2º do artigo anterior será aplicado independentemente da categoria migratória com que o imigrante ingressou no território do país de recepção, e implicará a isenção do pagamento de multas e outras sanções mais graves.

ARTIGO 6º

Aos interessados a que se referem ao parágrafos 1 e 2, do artigo 4º a representação consular ou os serviços de migrações correspondentes poderão outorgar uma residência temporária de dois anos, a pedido e mediante prévia apresentação da seguinte documentação:

a) Passaporte válido ou carteira de identidade conforme a Resolução GMC 75/96, ou certificado de nacionalidade expedido por agente consular do país de origem do requerente constando a identidade e nacionalidade do requerente;

b) Quando for o caso, certidão de nascimento e comprovação de estado civil da pessoa, certificado de nacionalização ou naturalização;

c) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem, ou nos que tiver residido o requerente nos cinco anos anteriores a sua chegada ao país de recepção ou a seu pedido ao consulado, conforme seja o caso;

d) Declaração, sob as penas de lei, de ausência de antecedentes internacionais, penais ou policiais;

e) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de recepção, caso se trate de nacionais compreendidos no artigo 4º, parágrafo 2º do presente Acordo;

f) Se for exigido pela legislação dos Estados Partes, certificado médico expedido pela autoridade médica ou sanitária oficial do país de origem ou recepção; e,

g) Pagamento de taxas legais, conforme as respectivas legislações internas.

ARTIGO 7º

A residência temporária poderá transformar-se em permanente, a pedido do imigrante, perante a autoridade migratória do país de recepção, nos noventa (90) dias anteriores ao seu vencimento, mediante a apresentação da seguinte documentação:

a) Comprovação de residência temporária conforme previsto neste Acordo;

b) Passaporte válido ou carteira de identidade conforme a Resolução GMC 75/96, ou certificado de nacionalidade expedido por agente consular do país de origem do requerente de forma que conste a identidade do requerente;

c) Certidão Negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais do país de recepção;

d) Comprovação de meios de vida lícitos que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar de convívio; e,

e) Pagamento das taxas legais.

ARTIGO 8º

Para efeitos de legalização dos documentos, quando a solicitação tramitar no consulado, bastará a notificação de sua autenticidade, conforme os procedimentos estabelecidos no país do qual o documento procede. Quando a solicitação tramitar pelos serviços migratórios, tais documentos deverão somente ser certificados pelo agente consular do país de origem do peticionante, sem outro cuidado.

ARTIGO 9º

De acordo com o que estabelece o Acordo sobre isenção de Traduções de Documentos Administrativos para efeitos de Imigração entre os Estados Parte do MERCOSUL, os documentos apresentados para tramites migratórios ficam dispensados de exigência de tradução exceto quando houver dúvidas fundamentadas sobre o conteúdo do documento podendo, neste caso, ser exigida a tradução.

ARTIGO 10

Vencido o prazo de residência temporária de dois anos, conforme previsto no Artigo 6º do presente Acordo, os imigrantes que não se apresentarem perante a autoridade migratória do país de recepção ficarão submetidos a legislação migratória interna de cada Parte.

ARTIGO 11

Os nacionais das Partes e suas famílias que obtiveram residência nos termos do presente Acordo, gozarão dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas concedidos aos nacionais do país de recepção, em particular o direito ao trabalho e à livre iniciativa e as condições previstas na legislação interna; o direito de petição; o direito de entrar, permanecer, transitar e sair do território das Partes; o direito de associação com fins lícitos e a liberdade de culto. Tais direitos serão exercidos conforme a legislação interna do país de recepção.

ARTIGO 12

Aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes, será concedida uma autorização de residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam, sempre e quando apresentem a documentação que estabelece o artigo 6º e não possuam impedimentos. Se por sua nacionalidade, os membros da família necessitarem de vistos para ingressar no país, deverão tramitar o pedido de residência ante a autoridade consular, salvo quando nos termos das normas internas do país de recepção, este último requisito não seja necessário.

ARTIGO 13

O presente Acordo será aplicado sem prejuízo de normas ou disposições internas de cada Parte que sejam mais favoráveis aos imigrantes.

ARTIGO 14

As Partes poderão a qualquer momento denunciar o presente Acordo mediante notificação escrita dirigida à outra Parte. A denúncia produzirá seus efeitos em 90 (noventa) dias após a notificação, sem prejuízo dos processos em trâmite.

Izaura Maria Soares Miranda
Departamento de Estrangeiros
Secretaria Nacional de Justiça
Ministério da Justiça
República Federativa do Brasil

Carmem Conte Sisinno
Departamento Nacional de Migração
Ministério do Interior
República Oriental do Uruguai

Anexo 10 - Proposta de Bilateralização, com o Uruguai, do Acordo Brasil-Argentina sobre Localidades Vinculadas

Nº 321

A Embaixada do Brasil cumprimenta o Ministério das Relações Exteriores — Direção Geral para Assuntos Políticos, Direção Regional América — e, tendo em vista a "V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai", a realizar-se em Montevidéu, nos dias 23 e 24 do mês em curso, tem a honra de propor a assinatura, pelos Governos da República Oriental do Uruguai e da República Federativa do Brasil, do "Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas", negociado no âmbito do Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça do Mercosul (em anexo, cópia de versão bilateral do Acordo).

2. A Embaixada do Brasil aproveita a oportunidade para reiterar ao Ministério das Relações Exteriores — Direção Geral para Assuntos Políticos, Direção Regional América — os protestos de sua mais alta consideração.

EMBAIXADA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – MONTEVIDÉU –

Montevidéu, 9 de julho de 2007.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES – DEPTO. ADMINISTRACIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVO – 10 JUL. 2007

ROBERTO SILVA
Administración Documental
M.R.R.E.E.

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ARGENTINA SOBRE LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS

A República Federativa do Brasil

E

A República Argentina

(adiante denominadas "Partes"),

Tendo em conta que são coincidentes as vontades de criar instrumentos que promovam a maior integração das comunidades fronteiriças, buscando melhorar a qualidade de vida de suas populações;

Considerando que a fluidez e a harmonia do relacionamento entre tais comunidades constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração bilateral;

Conscientes de que a história desse relacionamento precede ao próprio processo de integração, devendo as autoridades da Argentina e do Brasil proceder ao seu aprofundamento e dinamização; e,

A fim de facilitar a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e impulsar sua integração através de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de aceso aos serviços públicos e de educação,

Acordam:

ARTIGO I

Beneficiários e âmbito de Aplicação.

O presente Acordo se aplica aos nacionais das Partes com domicílio, de acordo com as disposições legais de cada Estado, nas áreas de fronteiras enumeradas no Anexo I, sempre que sejam titulares da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço emitida conforme previsto nos artigos seguintes, e somente quando se encontrem domiciliados dentro dos limites previstos neste Acordo.

As Partes poderão consentir que os benefícios do presente Acordo possam ser estendidos em seus respectivos países aos residentes permanentes de outras nacionalidades.

ARTIGO II

Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço

1. Os nacionais de uma das Partes, domiciliados dentro dos limites previstos neste Acordo, poderão solicitar a expedição da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço às autoridades competentes da outra. Esta carteira será expedida com a apresentação de:

a) Passaporte ou outro documento de identidade válido previsto na Resolução GMC 75/96;

b) Comprovante de domicílio na localidade fronteiriça devidamente identificada no Anexo I do presente Acordo;

c) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem;

d) Declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes nacionais e internacionais, penais ou policiais;

e) Duas fotografias tamanho 3 x 4; e,

f) Comprovante de pagamento das taxas correspondentes.

2. Na carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço constará seu domicílio dentro dos limites previstos neste Acordo e as localidades onde o titular estará autorizado a exercer os direitos contemplados no mesmo.

3. A carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço terá validade de 5 (cinco) anos, podendo ser prorrogada por igual período, ao final do qual poderá ser concedida por tempo indeterminado.

4. Não poderá beneficiar-se deste Acordo quem haja sofrido condenação criminal ou que esteja respondendo a processo penal ou inquérito policiai em alguma das Partes ou em terceiro país.

5. No caso de menores, o pedido será formalizado por meio da necessária representação legal.

6. A emissão da carteira compete:

a) No Brasil, ao Departamento da Policia Federal; e

b) Na Argentina, ao Departamento Nacional de Migrações.

7. A obtenção da carteira será voluntária e não substituirá o documento de identidade emitido pelas Partes, cuja apresentação poderá ser exigida ao titular.

8. Para a concessão da carteira Trânsito Vicinal Fronteiriço, serão aceitos, igualmente, documentos em português ou espanhol, de conformidade com o disposto no Acordo de Isenção de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Parte do Mercosul, aprovado por Decisão CMC 44/00.

9. O desenho da carteira será estabelecido entre as autoridades de aplicação competentes.

ARTIGO III

Direitos Concedidos

1. Os titulares da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço gozarão dos seguintes direitos nas localidades fronteiriças vinculadas da Parte emissora da carteira, constantes do Anexo I:

a) Exercício de trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais da Parte onde é desenvolvida a atividade, inclusive no que se refere aos requisitos de formação e exercício profissional, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que delas emanam;

b) Acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade;

c) Atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade;

d) Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo as normas específicas que constam no Anexo II; e

e) Quaisquer outros direitos que as Partes acordem conceder.

ARTIGO IV

Cancelamento da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço

1.A carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço será cancelada em qualquer momento pela autoridade emissora quando ocorra qualquer das seguintes situações:

a) Perda da condição de domiciliado na localidade fronteiriça vinculada da Parte que gerou esse direito;

b) Condenação penal em qualquer das Partes ou em terceiro país;

c) Constatação de fraude ou utilização de documentos falsos para instrução do pedido de emissão da carteira;

d) Reincidência na tentativa de exercer os direitos previstos neste Acordo fora das localidades fronteiriças vinculadas estabelecidas no Anexo I; e

e) Condenação por infrações aduaneiras, conforme regulamentação da Parte onde ocorreu a infração.

2. O cancelamento da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço acarretará na imediata apreensão pela autoridade competente.

3. As Partes poderão acordar outras causas para o cancelamento da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço.

4. Uma vez extinta a causa de cancelamento no caso previsto na alínea "a" e nos casos contemplados nas alíneas "d" e "e", uma vez transcorrido um período superior a um ano, a autoridade emissora poderá, a pedido do interessado, considerar a expedição de nova carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço.

ARTIGO V

Circulação de Veículos Automotores de Uso Particular

1. Os beneficiários da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço também poderão requerer às autoridades competentes que seus veículos automotores de uso particular sejam identificados especialmente, indicando que se trata de um veículo de propriedade de titular da citada carteira. Para que a identificação especial seja outorgada, o veículo deverá contar com uma apólice de seguro que tenha cobertura nas localidades fronteiriças vinculadas.

2. Os veículos automotores identificados nos termos do parágrafo anterior, poderão circular livremente dentro da localidade fronteiriça vinculada da outra Parte, sem conferir direito a que o veículo permaneça em forma definitiva no território desta, infringindo sua legislação aduaneira.

3. Aplicam-se, quanto à circulação, as normas e os regulamentos de trânsito do país onde estiver transitando o veículo, e, quanto às características do veículo, as normas do país de registro. As autoridades de trânsito intercambiarão informações sobre as referidas características.

ARTIGO VI

Transportes dentro das Localidades Fronteiriças Vinculadas

1. As Partes se comprometem, de comum acordo, a simplificar a regulamentação existente sobre transporte de mercadorias e transporte público e privado de passageiros quando a origem e o destino da operação estiver dentro dos limites de localidades fronteiriças vinculadas identificadas no Anexo I do presente Acordo.

2. As operações de transporte de mercadorias descritas no parágrafo anterior, realizadas em veículos comerciais leves, tornam-se isentas das autorizações e exigências complementares descritas no Artigo 23 e 24 do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre.

3. As Partes se comprometem, de comum acordo, a modificar a regulamentação das operações de transporte de mercadorias e transporte público e privado de passageiros descritas no parágrafo 1° deste Artigo de modo tal a refletir as características urbanas de tais operações.

ARTIGO VII

Áreas de Cooperação

1. As Instituições Públicas responsáveis pela prevenção e o combate a enfermidades, assim como pela vigilância epidemiológica e sanitária das Partes deverão colaborar com seus homólogos nas localidades fronteiriças vinculadas para a realização de trabalhos conjuntos nessas áreas. Este trabalho será efetuado conforme as normas e procedimentos harmonizados entre as Partes ou, em sua ausência, com as respectivas legislações nacionais.

2. As Partes promoverão a cooperação em matéria educativa entre as localidades fronteiriças vinculadas, incluindo intercâmbio de docentes, alunos e materiais educativos. O ensino das matérias de História e Geografia será realizado com uma

perspectiva regional e integradora. Ao ensinar Geografia se procurará enfatizar os aspectos comuns, ao invés dos limites políticos e administrativos. No ensino de História se buscará ressaltar os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras, promovendo nos alunos uma visão de vizinho como parte de uma mesma comunidade.

ARTIGO VIII

Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto

1. As Partes promoverão em acordo a elaboração e execução de um "Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto" nas localidades fronteiriças vinculadas onde seja possível ou conveniente.

2. O "Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto" de cada uma das localidades fronteiriças vinculadas terá como principais objetivos:

a) A integração racional de ambas as cidades, de modo a configurar uma só conurbação quanto à infra-estrutura, serviços e equipamento;

b) O planejamento de sua expansão;

c) A conservação e recuperação de seus espaços naturais e áreas de uso público, com especial ênfase em preservar e/ou recuperar o meio ambiente; e

d) O fortalecimento de sua imagem e de sua identidade cultural comum.

ARTIGO IX

Outros Acordos

1. Este Acordo não restringe direitos e obrigações estabelecidos por outros Acordos vigentes entre as Partes.

2. O presente Acordo não obsta a aplicação, nas localidades por ele abrangidas, de outros ou Acordos vigentes entre as Partes, que favoreçam uma maior integração.

3. Este Acordo somente será aplicado nas localidades fronteiriças vinculadas que constam expressamente no Anexo I.

ARTIGO X

Lista de Localidades Fronteiriças Vinculadas e

Suspensão da Aplicação do Acordo.

1. A lista das localidades fronteiriças vinculadas, para a aplicação do presente Acordo, consta no Anexo I, podendo ser ampliada ou reduzida por troca de notas. As ampliações ou reduções entrarão em vigor noventa (90) dias após a troca das notas diplomáticas correspondentes.

2. Cada Parte poderá, a seu critério, suspender temporariamente a aplicação do presente Acordo em qualquer das localidades constantes no Anexo I, informando a outra Parte com uma antecedência de trinta (30) dias. A suspensão poderá se referir, também temporariamente, a qualquer dos incisos do Artigo III do presente Acordo.

3. As suspensões da aplicação do presente Acordo, previstas no parágrafo anterior, não prejudicarão a validade das carteiras de Trânsito Vicinal Fronteiriço já expedidas, nem o exercício dos direitos por elas adquiridos.

ARTIGO XI

Estímulo à Integração

1. As Partes deverão ser tolerantes quanto ao uso do idioma do beneficiário deste Acordo, quando este se dirigir às repartições públicas para peticionar os benefícios decorrentes deste Acordo.

2. As Partes não exigirão legalização ou intervenção consular nem tradução dos documentos necessários à obtenção da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço ou do documento de identificação de veículos previsto no Artigo V.

3. As Partes monitorarão os avanços e dificuldades constatadas para a aplicação deste Acordo através dos Comitês de Fronteira existentes. Com esta finalidade estimularão igualmente a criação de Comitês de Fronteira nas localidades fronteiriças vinculadas onde não houver.

ARTIGO XII

Vigência

1. O presente Acordo entrará em vigor 30 (trinta) dias após a data da última das notas pelas quais as Partes comuniquem o cumprimento das formalidades legais internas para sua entrada em vigor.

Anexo 11 - *Non Paper* sobre o Estatuto da Fronteira

ESTATUTO DA FRONTEIRA

Recordando, entre outras disposições, as contidas no Ajuste Complementar ao Convênio de 1933 para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai, firmado em 6 de maio de 1997, e em particular o respectivo Artigo VIII, por meio do qual as Partes se comprometem a promover a cooperação transfronteiriça e facilitar a conclusão de acordos com esse objetivo, com base em recomendações de suas autoridades e organismos públicos competentes que exerçam funções nas zonas fronteiriças,

O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai decidem celebrar o presente Estatuto da Fronteira, que se aplicará aos cidadãos domiciliados nas localidades indicadas abaixo, conforme consta do anexo ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002, em vigor desde 14/4/04, e de seu Artigo VI, inciso 2:

ANEXO DE LOCALIDADES VINCULADAS

Relação de Vinculação das Localidades Fronteiriças

1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai);
2. Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai);
3. Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai);
4. Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai);
5. Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai);
6. Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

O presente Estatuto terá vigência em um raio de 20 km ao redor das citadas localidades.

As legislações nacionais devem ser estritamente observadas nas localidades fronteiriças, sobretudo no combate a ilícitos (tráfico de pessoas, narcotráfico, abigeato, contrabando e descaminho, crimes em geral), mas têm de ser adaptadas ao cotidiano das comunidades fronteiriças. As autoridades devem dispor de flexibilidade e bom senso ao fazer observar as leis nacionais nas localidades fronteiriças. Ficará claramente estabelecido que serão criadas condições e faculdades diferenciadas, para facilitar a vida e o trânsito dos cidadãos uruguaios e brasileiros naquelas localidades, bem como a circulação de bens sem destinação comercial.

Deve ser dada prioridade ao acesso da população local aos serviços de saúde e às ações conjuntas em casos de emergência civil, definida esta como perigo à vida, à saúde e à segurança pública.

No caso da saúde, qualquer pessoa física regularmente estabelecida nas respectivas localidades fronteiriças (profissionais, clínicas, laboratórios, etc.) está autorizada a contratar ou ser contratado para prestar serviços, utilizar equipamentos ou fornecer materiais e medicamentos. Os pagamentos referentes aos atendimentos à saúde poderão ser feitos, por qualquer entidade, pelo poder público (intendências, prefeituras, poder legislativo ou judiciário das localidades fronteiriças) ou por qualquer pessoa física ou jurídica, em moeda uruguaia ou brasileira. Os documentos comprobatórios dos pagamentos, redigidos em português ou em espanhol, serão válidos nas prestações de contas e nas declarações de renda.

Bombeiros, ambulâncias e qualquer outro tipo de veículo empregado em transporte de pacientes e em situações de emergência circularão livremente nas localidades fronteiriças, em qualquer lado da fronteira, não podendo estar sujeitos a qualquer restrição ou fiscalização, independentemente da localidade fronteiriça de sua matrícula. Eventuais abusos ou suspeitas serão levados ao conhecimento da Comissão Binacional

das localidades fronteiriças e submetidos à legislação e aos processos judiciários nacionais correspondentes.

Os nacionais do Uruguai ou do Brasil, residentes nas localidades fronteiriças e amparados pelo acordo referido no parágrafo primeiro, receberão registro de nascimento ou óbito em qualquer uma das localidades mencionadas. Os registros, em espanhol ou português, serão igualmente válidos. No caso dos nascimentos, os registros deverão indicar a opção pela nacionalidade brasileira ou uruguaia. Em caso de traslado de falecidos entre localidades situadas dentro da faixa de fronteira, os procedimentos aplicáveis serão simplificados, e os documentos emitidos, mutuamente reconhecidos.

Ficam isentos de emolumentos, taxas, ou qualquer tipo de pagamento, os atos e documentos requeridos pelos cidadãos fronteiriços aos consulados do Uruguai ou do Brasil, existentes nas localidades de seu domicílio.

Alimentos, medicamentos ou combustíveis e todos os produtos de primeira necessidade, adquiridos em qualquer localidade fronteiriça para subsistência do nacional uruguaio ou brasileiro naquela localidade, ficarão isentos de impostos alfandegários e de fiscalização aduaneira ou sanitária. Eventuais abusos por parte dos cidadãos ficarão submetidos à legislação e aos processos judiciários e administrativos nacionais correspondentes e serão levados ao conhecimento da Comissão Binacional das localidades fronteiriças em que ocorrerem.

Ficarão isentos de impostos e demais taxas de importação os veículos, equipamentos e insumos agrícolas e industriais a serem utilizados por indivíduos domiciliados ou em empreendimentos nas localidades fronteiriças. Serão realizados os trâmites e pagos os impostos correspondentes, em caso de transferência do bem para qualquer outra localidade.

Veículos e bens pertencentes ao cidadão fronteiriço poderão ser registrados, quando necessário, na localidade fronteiriça de sua escolha. Os veículos e bens poderão circular

livremente dentro dos limites das localidades fronteiriças vinculadas, isentos de inspeção alfandegária, independentemente da localidade fronteiriça da sua matrícula.

A fiscalização policial, alfandegária e sanitária a ser exercida por autoridades uruguaias e brasileiras será feita fora do perímetro urbano das localidades fronteiriças, de modo a facilitar o livre trânsito dos nacionais uruguaios e brasileiros residentes nas localidades fronteiriças e sem qualquer prejuízo da competência legal de fiscalizar daquelas autoridades.

As autoridades policiais e judiciárias uruguaias e brasileiras, quando necessário, constituirão forças conjuntas, integradas por uruguaios e brasileiros, para procederem a intimações, verificações, investigações ou inspeções de qualquer natureza, a fim de coibir de modo eficaz a criminalidade nas localidades fronteiriças e identificar eventuais abusos no exercício das faculdades excepcionais estabelecidas no Estatuto da Fronteira.

Será estabelecida uma Comissão Binacional em cada localidade fronteiriça, que substituirá os atuais Comitês de Fronteira. A Comissão monitorará o funcionamento do Estatuto da Fronteira na sua jurisdição; se articulará, para tanto, com os diversos vetores sociais envolvidos; tomará conhecimento de qualquer irregularidade na sua aplicação; sugerirá, em caráter de urgência, as verificações ou ações policiais ou judiciárias eventualmente necessárias; estimulará outras ações tendentes a propiciar o desenvolvimento regional, por meio, inclusive, dos resultados gerados nos subgrupos da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, e promoverá, finalmente, atividades de congraçamento e fortalecimento das relações comunitárias, aí incluídas campanhas conjuntas de esclarecimento, de saúde pública e outras ações.

Cada Comissão Binacional elevará aos Governos centrais as situações especiais cujas soluções não estejam previstas neste Estatuto e que careçam de regulamentação específica.

5

Haverá seis Comissões Binacionais, uma para cada localidade fronteiriça mencionada no parágrafo primeiro. Cada Comissão Binacional será integrada por representantes de:

- Poderes Executivos, Legislativos, Judiciários e Ministérios Públicos;
- Autoridades consulares, alfandegárias, policiais e sanitárias e do setor agropecuário;
- Defesa civil;
- Áreas de Educação e Saúde;
- Câmaras de Comércio e Indústria, sindicatos ou sociedades rurais, clubes de serviço etc.

Cada Comissão Binacional será presidida pelas autoridades consulares dos dois países sediadas em cada região, que se alternarão anualmente na presidência do colegiado.

Anexo 12 - Resolução do Banco de Previsión Social Uruguaio sobre a Admissibilidade da Carteira de Fronteiriço

Instituto de Seguridad Social

R.D. Nº 40-34/2008.-

Montevideo, 19 de noviembre de 2008.-

DOCUMENTO DE FRONTERA.
Modificación R.D. Nº 39-38/1994,
de fecha 19.10.1994.-

VISTO: lo establecido por la Ley Nº 17.659, de 19.06.2003, que aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños y su Anexo, suscrito en la ciudad de Montevideo el 21.08.2002;

RESULTANDO: **I)** que el art. 20 de la Ley Nº 14.762, de 13.02.1978, establece: Las oficinas públicas, entes paraestatales, bancos oficiales y privados, no darán curso a ninguna petición o gestión de particulares obligados a obtener la cédula de identidad, ni pagarán sueldos, salarios, jornales, jubilaciones, pensiones, retiros, beneficios sociales u operaciones de crédito de cualquier naturaleza, cuando no se tenga constancia del citado documento;

II) que en base a la disposición mencionada en el Resultando anterior, el Directorio por Resolución Nº 39-38/1994, de 19.10.1994, dispuso el cumplimiento de la misma;

III) que como consecuencia de lo anterior, la Gerencia General por Resolución Nº 227/99, de 08.07.1999, reglamentó la R.D. Nº 39-38/1994, estableciendo en términos generales:

- Que la declaración en nóminas se deberá realizar por la cédula de identidad;
- Se exceptúan las personas originarias de países no pertenecientes al Mercosur para las que solamente se podía admitir, en sustitución de la cédula de identidad, el pasaporte y para las originarias del Mercosur, el pasaporte o la cédula de identidad del país de origen;
- Independientemente, mientras no se presente el documento de identidad nacional, a dichos trabajadores no se le podrán otorgar beneficios de actividad o pasividad, ni tendrán distribución de aportes personales a las cuentas de ahorro previsional (AFAP);
- Que tampoco se registrarán afiliaciones a la AFAP de trabajadores sin documento de identidad nacional;

CONSIDERANDO: **I)** que la Ley Nº 17.659, de 19.06.2003, modifica la Ley Nº 14.762, en el sentido de exceptuar la obligatoriedad de la identificación por intermedio de la cédula de identidad, creándose a esos efectos un "Documento Especial Fonterizo", a los nacionales de los países partes residentes en las localidades fronterizas de:

1. Chuy, 18 de Julio, La Coronilla y Barra del Chuy (Uruguay); Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneario Hermenegildo y Barra do Chuí (Brasil).
2. Río Branco (Uruguay); Jaguarao (Brasil)
3. Aceguá (Uruguay); Aceguá (Brasil)
4. Rivera (Uruguay); Santana do Livramento (Brasil)

BPS
Instituto de Seguridad Social

R.D. N° 40-34/2008.-

5. Artigas (Uruguay); Quaraí (Brasil)
6. Bella Unión (Uruguay); Barra do Quaraí (Brasil)

II) que consecuentemente corresponde modificar la R.D. N° 39-38/1994, de 19.10.1994, en el solo sentido de que los residentes en las localidades indicadas en el Considerando anterior podrán utilizar, a todos los efectos de la seguridad social, el "Documento Especial Fronterizo", en sustitución de la Cédula de Identidad expedida por la Dirección Nacional de Identificación Civil a que hace referencia la mencionada resolución;

III) que con el dictado de la presente resolución que reafirma la vigencia de la Ley N° 17.659, de 19.06.2003, debe tenerse por derogado todo instructivo, reglamentación, manual o procedimiento interno incompatible con la misma, debiéndose efectuar las adaptaciones pertinentes que fueren del caso;

ATENTO: a lo expuesto precedentemente;

EL DIRECTORIO DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

R E S U E L V E :

1°) INCORPÓRASE AL NUMERAL 3° DE LA R.D. N° 39-38/1994, DE 19.10.1994, LA SIGUIENTE EXCEPCIÓN:
"d) LOS RESIDENTES EN LA LOCALIDADES FRONTERIZAS, PERTENECIENTES A LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, DE: CHUY, 18 DE JULIO, LA CORONILLA, BARRA DEL CHUY, RÍO BRANCO, ACEGUÁ, RIVERA, ARTIGAS Y BELLA UNIÓN Y, PERTENECIENTES A LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, DE: CHUÍ, SANTA VITÓRIA DO PALMAR/BALNEARIO HERMENEGILDO, BARRA DEL CHUÍ, JAGUARAO, ACEGUÁ, SANTANA DO LIVRAMENTO, QUARAÍ Y BARRA DE QUARAÍ, QUE ACREDITEN LA IDENTIDAD CON EL DOCUMENTO ESPECIAL FRONTERIZO".-

2°) DICHOS RESIDENTES, SOBRE LA BASE DEL DOCUMENTO ESPECIAL FRONTERIZO, PODRÁN: SER DECLARADOS DE ALTA EN LA SEGURIDAD SOCIAL (GAFI), OTORGÁRSELES PRESTACIONES DE ACTIVIDAD Y PASIVIDAD, SER DECLARADOS EN NÓMINA, REGISTRAR AFILIACIONES A LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PREVISIONAL (AFAP) Y DISTRIBUIRSE SUS APORTES PERSONALES.-

3°) COMÉTASE A LA GERENCIA GENERAL, A LAS DIRECCIONES TÉCNICAS DE PRESTACIONES Y DE LA ASESORÍA TRIBUTARIA Y RECAUDACIÓN Y A LA GERENCIA DE UNIDADES DESCENTRALIZADAS LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN EN CONSUNO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN A PARTIR DEL 01.01.2009.-

BPS
Instituto de Seguridad Social

R.D. N° 40-34/2008.-

4°) COMUNÍQUESE A LA GERENCIA GENERAL, A LAS DIRECCIONES TÉCNICAS DE LA A.T. Y. R. Y DE PRESTACIONES, A LA GERENCIA DE UNIDADES DESCENTRALIZADAS, A LA GERENCIA CONVENIOS Y ASUNTOS INTERNACIONALES, AL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, AL MINISTERIO DEL INTERIOR, AL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, AL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y PASE A LA DIRECCIÓN TÉCNICA DE PRESTACIONES A SUS EFECTOS.-

DR. EDUARDO GIORGI
Secretario General
/mtm

ERNESTO MURRO
Presidente

19 NOV 2008

ES COPIA FIEL
SUSANA HERNANDEZ
Gerente Depto. (I)

Anexo 13 - Proposta de Acordo de Cooperação INSS-BPS

BPS
Instituto de Seguridad Social

PROPUESTA DE ACUERDO DE COOPERACIÓN INSS-BPS

Enmarcado en los principios que informan el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR - ***cuyos Criterios para su Aplicación, aprobados el 12.10.2005 en Buenos Aires - establecen que los Organismos de Enlace se prestarán sus buenos oficios,*** el Banco de Previsión Social del Uruguay desea formular una propuesta de colaboración recíproca al Instituto Nacional del Seguro Social de Brasil, tendiente a solucionar la situación planteada respecto a determinados beneficiarios de prestaciones, residentes en la República Federativa del Brasil, en un área no superior a cinco kilómetros de la frontera con la República Oriental del Uruguay.

ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL URUGUAYA

1.- La Ley uruguaya Nº 16.713 de 3 de septiembre de 1995, consagró en su artículo 43, pensiones no contributivas por vejez y/o invalidez, a favor de todo habitante de la República Oriental del Uruguay que careciere de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y tenga 70 años de edad o, en cualquier edad, esté incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado, en cumplimiento del artículo 67 de la Constitución de la República del Uruguay.

Quienes tengan ingresos de cualquier naturaleza inferiores al monto de esta prestación, recibirán únicamente la diferencia entre ambos importes.

2.- Por Ley uruguaya Nº 16.929 de 13 de abril de 1988, se estableció que no pierden el derecho a percibir dichas pensiones, los ciudadanos uruguayos que residan en la República Federativa del Brasil o en al República Argentina, a una distancia no mayor a los cinco kilómetros del límite fronterizo con el Uruguay.

3.- Por el artículo 24 de la Ley uruguaya N° 15.800 de 17 de enero de 1986, el Banco de Previsión Social puede mantener relaciones directamente con las instituciones de seguridad social de otros países.

SITUACION ACTUAL

4.- En la medida que las pensiones por vejez o invalidez son prestaciones no contributivas, su otorgamiento y percepción en el tiempo están condicionadas a la existencia de cierta situación de precariedad económica y su mantenimiento.

Es por ello que resulta necesario que el Banco de Previsión Social del Uruguay pueda recabar información en determinados casos en que puedan existir dudas respecto a la situación del beneficiario, esto es: si tiene familiares, si se domicilia solo o con ellos, si se mantienen dichas situaciones, posición económica, si los hubiere, de los familiares legalmente obligados a su manutención, determinación del monto de la cuantía de la pensión (íntegra o complementaria), etc.

5.- Como es notorio, los servicios inspectivos del Banco de Previsión Social que realizan esas indagaciones en territorio nacional uruguayo, no pueden hacerlo más allá de sus límites, lo que ocasiona verdaderas dificultades para el correcto otorgamiento y administración de esas pensiones.

6.- Dicha razón mueve a solicitar al Instituto Nacional del Seguro Social de Brasil su colaboración, a la par que ofrecer la suya para la realización de diligencias de análoga naturaleza que fuere menester realizar en territorio uruguayo.

TEXTO SUGERIDO

El Instituto Nacional de Seguro Social de la República Federativa del Brasil y el Banco de Previsión Social de la República Oriental del Uruguay;

BPS
Instituto de Seguridad Social

CONSIDERANDO: El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, así como su Reglamento Administrativo y los Criterios de Aplicación aprobados por su Comisión Multilateral Permanente, en el sentido de brindarse recíproca colaboración entre los Estados Parte;

DESEOSOS: De establecer normas que permitan resolver satisfactoriamente situaciones atinentes a la percepción de prestaciones de seguridad social en la zona fronteriza entre ambos países;

Han decidido celebrar el presente ACUERDO BILATERAL, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1º. EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y EL INSTITUTO NACIONAL DEL SEGURO SOCIAL DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, ACUERDAN - EN SU CONDICIÓN DE ORGANISMOS DE ENLACE Y EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS - EN PRESTARSE RECÍPROCA COLABORACIÓN A LOS EFECTOS DE CONSTATAR SITUACIONES O HECHOS RELACIONADOS CON EL OTORGAMIENTO O MANTENIMIENTO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA ZONA FRONTERIZA.

ARTÍCULO 2º. A TALES EFECTOS, CONCUERDAN EN REALIZAR LAS COMPROBACIONES SOLICITADAS POR CUALQUIERA DE ELLOS Y QUE DEBAN REALIZARSE EN EL TERRITORIO DEL OTRO ESTADO PARTE, DANDO CUENTA DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA EN EL FORMULARIO QUE LE PROPORCIONARÁ EL ORGANISMO REQUERIENTE.

Hecho en ..., a los ... días del mes de.... de ...., en un original, en los idiomas portugués y español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Comisión de Jurídica de la COMISION PERMANENTE DEL ACUERDO MULTILATERAL SEGURIDAD SOCIAL (COMPASS)

Día 21 de octubre de 2008

Reunidos en la ciudad de Brasilia, República Federativa de Brasil, los representantes de los países integrantes de MERCOSUR, cuya nómina se adjunta en anexo I, consideran el tratamiento del nuevo sistema de pago de prestaciones, la interpretación de normas respecto a la consideración de plazos en traslados temporarios y su posible prórroga y planteo de Delegación uruguaya sobre cooperación en fronteras.

1- En relación al sistema de pagos, y teniendo en cuenta lo resuelto en la reunión de Montevideo y posteriores recomendaciones de la celebrada en Buenos Aires, se acuerda:

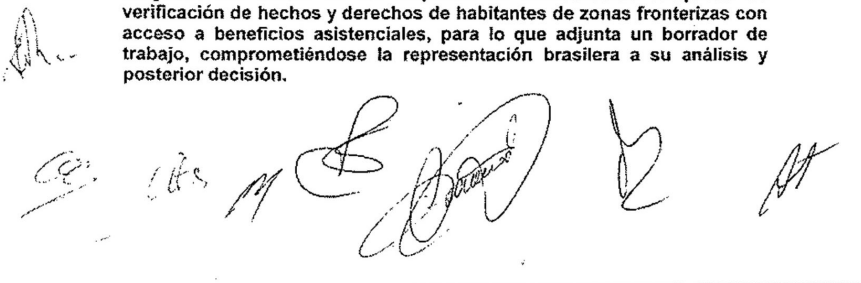
a-) la remisión de información y eventualmente de dinero estará a cargo de los Organismos de Enlace de cada país, por lo cual se arbitrarán los mecanismos internos de cada uno de ellos a efectos de coordinar con las respectivas entidades gestoras, en el caso en que resulten diferentes las acciones tendientes a concretar los procesos de pagos.

b-) Se resuelve que en esta primer etapa, sólo se abonarán por el mecanismo ya establecido las prestaciones de carácter obligatorias y no las voluntarias u optativas.

c-) Se acuerda que cada Organismo de Enlace arbitrará los medios para incluir en las acreditaciones de pago pertinentes a cada beneficiario, los importes que fueron girados por su similar de otro país con los porcentajes correspondientes.

d-) La representación brasilera adjunta copia de la decisión del Mercado común (MERCOSUL/CMC/DEC. 38/06), en la que apoya la iniciativa de Argentina y Brasil para iniciar tareas tendientes a lograr que las transacciones comerciales entre empresas de ambos países se realicen en monedas locales. La aplicación de este mecanismo en el pago de prestaciones previsionales, redundará en beneficios económicos de quienes perciben las mismas. En razón de que el art. 3ro. de la aludida resolución expresa la conveniencia de avanzar en la implementación de este sistema de pagos a otros beneficios, además de hacerla extensiva a los demás países que integran este Mercado Común, esta Comisión cree oportuno que la COMPASS se pronuncie en tal sentido y efectúe la correspondiente gestión ante las autoridades pertinentes de cada país.

2- La delegación Uruguaya manifiesta la necesidad de trabajar en forma conjunta con Brasil en un esquema de colaboración recíproca de verificación de hechos y derechos de habitantes de zonas fronterizas con acceso a beneficios asistenciales, para lo que adjunta un borrador de trabajo, comprometiéndose la representación brasilera a su análisis y posterior decisión.



Asi mismo invita a la delegación de Argentina a trabajar en igual sentido.

3- La representación brasilera solicita se analicen para la próxima reunión los criterios a tener en cuenta para el cómputo del plazo del desdoblamiento temporario del trabajador con traslado transitorio, incluyendo los siguientes ítems.

a) Si el cómputo del plazo se realizará en relación a empresas o trabajadores.

b) Determinación respecto si la autorización inicial o la posterior prórroga, puede ser interrumpida, y en su caso modo de realización del cómputo de tiempo previstos en el acuerdo.

c) Interpretación del término " prórroga " a los efectos de la figura de traslado temporario.

4- La Delegación Uruguay exhorta el cumplimiento del plazo y requisitos establecidos para solicitar el traslado temporario y su prórroga . Asimismo plantea la conveniencia de analizar el texto que dispone un plazo mínimo de treinta días, previo al pedido de traslado. (Art. 3 Reglamento Administrativo).

PARTICIPANTES:

ARGENTINA:

Dr. Hugo Sutton

Dra. Mabel Valcarce

BRASIL:

Dr. João Donadon

URUGUAY:

Sr. Ariel Ferrari

Dr. Eduardo Giorgi

Dr. Gonzalo Regules

OISS:

Dr. Marcelo Martin

Dr. Baldur Schubert

Anexo 14 - Projeto de Lei no Senado Brasileiro sobre o Estatuto da Fronteira

Texto integral de Proposições

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2008

Institui o Estatuto de Fronteira para os municípios de linha de fronteira e cidades-gêmeas localizados na Faixa de Fronteira do Brasil, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto de Fronteira, que vigerá nos municípios localizados na Faixa de Fronteira, particularmente os municípios de linha de fronteira e naqueles cujas cidades são gêmeas com cidades de fronteira da Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Art. 2º O Estatuto de Fronteira tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico, social, científico, tecnológico e cultural dos municípios de linha de fronteira, cidades-gêmeas e demais municípios da Faixa de Fronteira e aprofundar o processo de integração regional do MERCOSUL e com os demais países limítrofes.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei considera-se:

Municípios de linha de fronteira aqueles em que o seu território faz limite com o país vizinho;

Cidades-gêmeas os adensamentos populacionais de dois ou mais países, conurbados ou semi-conurbados, cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura, que apresentem grande potencial de integração e que obedecendo, cada uma, aos ditames constitucionais de seu respectivo país tenha características geográficas, ambientais, culturais ou socioeconômicas que aconselhem o planejamento e a ação conjunta das autoridades fronteiriças, com vista à promoção de seu desenvolvimento, fortalecendo o intercâmbio bilateral e internacional.

Parágrafo único. Fazem parte desta Lei 2 (dois) anexos com as listas dos municípios de linha de fronteira e das cidades-gêmeas, que serão atualizadas quando necessário pelos órgãos competentes.

Art. 4º O Estatuto de Fronteira orienta-se, prioritariamente, para a consecução dos seguintes objetivos:

I ¿ fortalecimento do processo de integração e cooperação entre Brasil e Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa por meio da eliminação de obstáculos e barreiras à interação das comunidades dos municípios de linha de fronteira e das cidades-gêmeas, com base em critérios de reciprocidade;

II ¿ adoção, quando possível, de regimes especiais em matéria de transporte, legislação tributária, trabalhista, de seguridade social, comercial e aduaneira, dentre outros;

III ¿ construção e melhoria da infra-estrutura viária nos municípios de linha de fronteira e nas cidades gêmeas;

IV ¿ organização da prestação dos serviços necessários para a integração fronteiriça e para o desenvolvimento socioeconômico e cultural, tais como transporte, telecomunicações, energia elétrica, água potável e saneamento básico, educação e saúde;

V ¿ preservação e aproveitamento sustentável dos recursos naturais;

VI ¿ melhoramento da qualidade da educação e formação dos recursos humanos especializados nos temas do desenvolvimento e integração fronteiriça; e

VII ¿ aprofundamento dos mecanismos existentes de cooperação policial e judiciária para maior eficácia da persecução criminal, facilitando a aplicação do princípio da territorialidade.

Art. 5º Além da implementação dos acordos já em vigor, sejam no âmbito do MERCOSUL ou com os demais países, novos atos internacionais eventualmente necessários para a consecução dos objetivos desta Lei serão diligenciados pela administração federal brasileira.

Art. 6º É facultado às administrações municipais das cidades-gêmeas, mediante, se necessário, prévia autorização legislativa em seu âmbito de competência, propor a criação de Conselhos Binacionais de Gestão, de caráter deliberativo e opinativo, obedecidos aos ditames constitucionais de cada país, com a finalidade de discutir ações conjuntas de interesse das cidades.

Art. 7º Os governadores dos estados e os prefeitos dos municípios abrangidos por esta Lei poderão, mediante, se necessário, prévia autorização legislativa correspondente, firmar com as autoridades correspondentes das entidades territoriais limítrofes do país vizinho, de igual nível, dentro do âmbito de competências das respectivas entidades políticas e inspirados em critérios de reciprocidade e conveniência nacional, convênios em regime de cooperação e integração trans-fronteiriça, que versarão sobre matérias relativas ao desenvolvimento regional, urbano e rural e melhoria da infra-estrutura e dos serviços públicos tais como:

a) saneamento básico;

b) fornecimento de água potável;

c) comunicações postais, telefônicas e por Internet;

d) serviços de saúde pública e assistência hospitalar;

e) ajuda mútua em caso de incêndios e de outros sinistros;

f) proteção ao meio ambiente;

g) segurança pública, especialmente quanto ao intercâmbio de informações;

h) circulação de pessoas e mercadorias;

i) transporte público interurbano;

j) residência e trabalho dentro das zonas fronteiriças;

k) educação, em especial o ensino dos idiomas português e espanhol; e

l) cultura, lazer e esporte.

§ 1º A cooperação trans-fronteiriça poderá estender-se a outras áreas de interesse recíproco, definidas de comum acordo entre as administrações citadas neste artigo, nas esferas de suas competências.

§ 2º A autorização facultada aos municípios de linha de fronteira e de cidades-gêmeas para celebrar os convênios de cooperação referidos neste artigo deverá ser obrigatoriamente ratificada pelo poder legislativo estadual por solicitação da Câmara Municipal do município beneficiado.

Art. 8º O Ministério de Relações Exteriores prestará a assistência e a orientação necessária aos estados e

municípios de linha de fronteira e de cidades-gêmeas com vistas à consecução dos objetivos desta Lei.

Art. 9° As campanhas de saúde pública a serem implementadas em seus territórios poderão ser realizadas de forma conjunta entre as cidades-gêmeas.

Art. 10 . No âmbito da saúde pública, a União e os estados membros envolvidos poderão desenvolver, com a colaboração dos municípios, as seguintes ações entre as administrações das cidades-gêmeas:

I ¿ implantação de programas de imunizações das populações, de combate a vetores e de saneamento básico;

II ¿ melhoria do sistema de coleta, análise, divulgação e intercâmbio de informações e estatísticas de saúde;

III ¿ intercâmbio de informações e consultas em matéria de organização de serviços de saúde pública, planejamento e métodos simplificados de trabalho nesse setor; e

IV ¿ aprimoramento dos sistemas de vigilância sanitária em relação a drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e outros bens de interesse para a saúde humana e animal, mediante o aperfeiçoamento institucional e operacional e de recursos humanos voltados para esse fim.

Art. 11 . Os hospitais públicos poderão firmar convênio entre as cidades-gêmeas para o atendimento das populações em regime de reciprocidade e compensação, atendidos os requisitos legais.

Parágrafo único . Os profissionais da área médica de um município poderão exercer suas atividades na cidade-gêmea correspondente exclusivamente no que concerne à área hospitalar e ambulatorial.

Art. 12 . Fica facultado o emprego de óleo diesel, bio-diesel ou gás como combustível nos veículos automotores de aluguel para passageiros ou carga nas cidades-gêmeas.

Art. 13 . As municipalidades das cidades-gêmeas poderão, de comum acordo, firmar convênio e fazer concessões para permitir que haja entre elas, o livre trânsito de ônibus ou barcos no transporte interurbano de passageiros.

Art. 14 . Os estados poderão promover acordos e convênios com as administrações municipais das cidades-gêmeas para permitir o livre trânsito, entre elas, dos veículos da guarnição de bombeiros de cada uma das cidades, nas ações de ajuda mútua na prevenção e combate a incêndios e de outros sinistros.

Art. 15 . As administrações municipais, na esfera de suas competências, poderão promover a cooperação trans-fronteiriça e facilitar o incremento de mecanismos já existentes para a integração dos organismos policiais, investigativos e de segurança e o intercâmbio de provas judiciais, a fim de combater a delinqüência internacional.

Art. 16 . Nos limites urbanos, é livre a circulação de bens e mercadorias, serviços e fatores produtivos entre as cidades-gêmeas, por meio, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente.

Art. 17. Os Estados onde estão localizadas as cidades-gêmeas, deverão promover ampla cooperação entre as autoridades municipais dos dois países em matéria educativa, com o objetivo de:

I ¿ promover o intercâmbio entre instituições de ensino, alunos e professores, em todos os níveis;

II ¿ harmonizar os programas de estudo e o reconhecimento dos graus e títulos outorgados pelas instituições de ensino; e

III ¿ facilitar a realização de atividades conjuntas, próprias de seu objeto, entre as instituições de educação

básica, fundamental e superior.

Art. 18. Fica autorizada para os municípios localizados na linha de fronteira e das cidades gêmeas a realização de gestões para a criação de escolas ou institutos binacionais para capacitação técnica de nível médio ou superior.

Art. 19. Os municípios localizados na linha de fronteira terão prioridade na liberação de recursos para a construção de obras públicas previstas no art. 9º da Lei nº. 6.634, de 2 de maio de 1979.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

ANEXO I

MUNICÍPIOS QUE ABRIGAM CIDADES-GÊMEAS*

Municípios cujas sedes estão junto à linha divisória constituindo cidades- gêmeas com cidades do Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa

MUNICÍPIO	ESTADO	CIDADE GÊMEA	PAÍS FRONTEIRIÇO
ACEGUÁ	RS	Aceguá	Uruguai
CHUÍ	RS	Chuy	Uruguai
JAGUARÃO	RS	Rio Branco	Uruguai
SANTANA DO LIVRAMENTO	RS	Rivera	Uruguai
QUARAI	RS	Artigas	Uruguai
BARRA DO QUARAI**	RS	Bella Union	Uruguai
	RS	Monte Caseros	Argentina
ITAQUI	RS	Alvear	Argentina
PORTO XAVIER	RS	San Javier	Argentina
SÃO BORJA	RS	Santo Tomé	Argentina
URUGUAIANA	RS	Paso de los Libres	Argentina
DIONÍSIO CERQUEIRA	SC	B. Irigoyen	Argentina
BARRACÃO	PR	B. Irigoyen	Argentina
FOZ DO IGUAÇU**	PR	Puerto Iguazu	Argentina
	PR	Ciudad Del Este	Paraguai
GUAÍRA	PR	Salto del Guayra	Paraguai
BELA VISTA	MS	Bella Vista	Paraguai
PARANHOS	MS	Ypeju	Paraguai
PONTA PORÃ	MS	P. J. Caballero	Paraguai

CORONEL SAPUCAIA	MS	Capitán Bado	Paraguai
BELA VISTA	MS	Bella Vista	Paraguai
CORUMBÁ	MS	Puerto Suarez	Bolivia
MUNDO NOVO	MS	Salto Guayrá	Paraguai
ASSIS BRASIL**	AC	Iñapari Bolpebra	Peru Bolivia
EPITACIOLÂNCIA ** BRASILÉIA	AC	Cobija	Bolívia e Peru
SANTA ROSA DO PURUS	AC	Santa Rosa	Peru
TABATINGA	AM	Letícia	Colômbia
PARACAÍMA	RR	Sta.Elena de Uairén	Venezuela
BONFIM	RR	Lethem	Guiana
OIAPOQUE	AP	Saint Georges	Guiana Fr

** Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério da Integração Nacional.*

*** Tríplice Fronteira*

MUNICÍPIOS DE LINHA DE FRONTEIRA *

Municípios cujas sedes estão afastadas da linha divisória internacional

MUNICÍPIO	ESTADO	PAÍS
ACRELANDIA	ACRE	Bolívia
CAPIXABA	ACRE	Bolívia
CRUZEIRO DO SUL	ACRE	Peru
FEIJÓ	ACRE	Peru
JORDÃO	ACRE	Peru
MÂNCIO LIMA	ACRE	Peru
MANOEL URBANO	ACRE	Peru
MARECHAL THAUMATURGO	ACRE	Peru

PLÁCIDO DE CASTRO	ACRE	Bolívia
PORTO ACRE	ACRE	Bolívia
RODRIGO ALVES	ACRE	Peru
SENA MADUREIRA	ACRE	Peru
ATALAIA DO NORTE *	AMAZONAS	Peru e Colômbia
BARCELOS	AMAZONAS	Venezuela
BENJAMIN CONSTANT	AMAZONAS	Colômbia
SANTA IZABEL DO RIO NEGRO	AMAZONAS	Venezuela
SANTO ANTONIO DO IÇÁ	AMAZONAS	Colômbia
SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA **	AMAZONAS	Colômbia e Venezuela
GUAJARÁ	AMAZONAS	Peru
JAPURÁ	AMAZONAS	Colômbia
LARANJAL DO JARI**	AMAPÁ	Guiana Francesa e Suriname
ANTONIO JOÃO	MSUL	Paraguai
ARAL MOREIRA	MSUL	Paraguai
CARACOL	MSUL	Paraguai
JAPORÃ	MSUL	Paraguai
PORTO MURTINHO	MSUL	Paraguai
CÁCERES	MGROSSO	Paraguai
COMODORO	MGROSSO	Paraguai
PORTO ESPIRIDIÃO	MGROSSO	Paraguai
VILA BELA VISTA DA S.TRINDADE	MGROSSO	Paraguai
ALMEIRIM	PARÁ	Suriname
ÓBIDOS	PARÁ	Suriname
ORIXIMINÁ	PARÁ	Guiana
BOM JESUS DO SUL	PARANÁ	Paraguai
CAPANEMA	PARANÁ	Paraguai
ENTRE RIOS DO OESTE	PARANÁ	Paraguai
ITAIPULÂNDIA	PARANÁ	Paraguai
MARECHAL CÂNDIDO RONDON	PARANÁ	Paraguai
MERCEDES	PARANÁ	Paraguai
PATO BRAGADO	PARANÁ	Paraguai
PÉROLA D´OESTE	PARANÁ	Paraguai
PLANALTO	PARANÁ	Paraguai
PRANCHITA	PARANÁ	Paraguai
SANTA HELENA	PARANÁ	Paraguai

SANTO ANTONIO DO SUDOESTE	PARANÁ	Paraguai
SÃO MIGUEL DO IGUAÇU	PARANÁ	Paraguai
SERRANÓPOLIS DO IGUAÇU	PARANÁ	Paraguai
ALTA FLORESTA D´OESTE	RONDONIA	Bolívia
ALTO ALEGRE DO PARECIS	RONDONIA	Bolívia
CABIXI	RONDONIA	Bolívia
COSTA MARQUES	RONDONIA	Bolívia
PIMENTEIRAS DO OESTE	RONDONIA	Bolívia
NOVA MAMORÉ	RONDONIA	Bolívia
PORTO VELHO	RONDONIA	Bolívia
SÃO FRANCISCO DO GUAPORÉ	RONDONIA	Bolívia
ALTO ALEGRE	RORAIMA	Venezuela
AMAJARI	RORAIMA	Venezuela
CARACAÍ	RORAIMA	Venezuela
CAROEBE	RORAIMA	Venezuela
IRACEMA	RORAIMA	Venezuela
NORMANDIA	RORAIMA	Venezuela
UIRAMUTÃ **	RORAIMA	Venezuela e Guiana
BAGÉ	RGSUL	Uruguai
CRISSIUMAL	RGSUL	Argentina
DERRUBADAS	RGSUL	Argentina
DOM PEDRITO	RGSUL	Uruguai
DOUTOR MAURÍCIO CARDOSO	RGSUL	Argentina
ESPERANÇA DO SUL	RGSUL	Argentina
GARRUCHOS	RGSUL	Argentina
HERVAL	RGSUL	Argentina
NOVO MACHADO	RGSUL	Argentina
PEDRAS ALTAS	RGSUL	Uruguai
PIRAPÓ	RGSUL	Argentina
PORTO LUCENA	RGSUL	Argentina
PORTO MAUÁ	RGSUL	Argentina
ROQUE GONZALES	RGSUL	Argentina
PORTO VERA CRUZ	RGSUL	Argentina
SANTA VITÓRIA DO PALMAR	RGSUL	Uruguai
SÃO NICOLAU	RGSUL	Argentina
TIRADENTES DO SUL	RGSUL	Argentina
BANDEIRANTE	SCATARINA	Argentina

BELMONTE	SCATARINA	Argentina
GUARACIABA	SCATARINA	Argentina
ITAPIRANGA	SCATARINA	Argentina
PARAÍSO	SCATARINA	Argentina
PRINCESA	SCATARINA	Argentina
SANTA HELENA	SCATARINA	Argentina
SÃO JOSÉ DO CEDRO	SCATARINA	Argentina
TUNÁPOLIS	SCATARINA	Argentina

** Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério da Integração Nacional.*

*** Tríplice Fronteira*

JUSTIFICAÇÃO

O MERCOSUL, além da integração governamental e macroeconômica que caminha a passos satisfatórios, necessita ser a integração dos povos, das comunidades de nossos países. E essa necessidade se reitera sobremaneira nos municípios e nas cidades localizadas nos limites fronteiriços onde as populações das cidades interagem, com maior ou menor intensidade, de forma contígua ou contínua, onde a interação entre os nacionais dos países membros do MERCOSUL e de outros que ainda não aderiram ao Tratado, ocorre forçosamente.

E da interação social, econômica e cultural entre as pessoas nascem necessidades que não podem ser atendidas pelos critérios vigentes, de separação estrita das competências institucionais pela linha da fronteira internacional, mormente nos tempos atuais da velocidade dos intercâmbios em todos os níveis.

Essa situação é vivenciada pelos estados e municípios do Centro-Sul e Norte do Brasil, particularmente aqueles cujas sedes são confrontantes a municipalidades dos demais países do MERCOSUL. Nessas cidades, em alguns setores da economia, vivem situações de verdadeira anomalia institucional, em relação a uso de combustível, saúde, transporte público, matrículas escolares, entre outros, ao arrepio das normas formais em vigor.

Consciente e conhecedor dessa situação, atendendo a proposição da Confederação Nacional de Municípios, procuramos canalizar os anseios das comunidades fronteiriças por meio do presente projeto de lei, para o qual, estou certo, confluirão a boa vontade e a colaboração de todos meus ilustres pares.

Sala das Sessões,

SENADOR SÉRGIO ZAMBIASI

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa
Senado Federal - Praça dos Três Poderes - Brasília DF - CEP 70165-900 - Fone: (61)3311-4141
W3CWAI A A A



Anexo 15 - Protocolo com a Argentina sobre o Estabelecimento de um Grupo de Alto Nível para a Livre Circulação de Pessoas

.: DAI - Divisão de Atos Internacionais

PROTOCOLO PARA O ESTABELECIMENTO DE UM GRUPO DE ALTO NÍVEL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ARGENTINA

A República Federativa do Brasil
e
A República Argentina,

Levando em conta:

Que a plena integração entre nossos povos só será possível quando seus cidadãos puderem se relacionar sem limitações burocráticas ou administrativas;

Que um passo fundamental para o objetivo da integração bilateral consiste trazer benefícios e vantagens que as pessoas, atendendo suas necessidades, oferecendo soluções para seus problemas e facilitando sua vida diária;

Que avançar nesse sentido da livre circulação de pessoas significa abrir novas possibilidades sociais, culturais, educativas, econômicas, comerciais, de trabalho e políticas que resultarão em uma maior consciência e solidariedade comunitárias, em um maior conhecimento entre ambos os povos, e na criação de novas ferramentas para trabalhar em favor do desenvolvimento, da justiça social e da dignidade dos cidadãos de ambos países; e,

CONSIDERANDO:

Que esta questão vem sendo avaliada desde o início do processo de integração regional, e

Que na Declaração Presidencial de 10 de outubro de 2003 foi um tema especialmente relevante para fortalecer tal processo.

Decidem:

ARTIGO 1º

Criar um Grupo de Alto Nível integrado por representantes designados pelos Ministros das Relações Exteriores, Justiça, Interior, Fazenda, Educação, Trabalho e Saúde de ambos Estados. O mesmo se formará com igual quantidade de integrantes de ambas as partes e terá por objetivo analisar, desenhar e propor um plano de ação orientado ao estabelecimento da livre circulação de pessoas entre o Brasil e a Argentina em prazo não maior que dez anos. A coordenação do Grupo estará a cargo dos representantes dos Ministérios de Relações Exteriores de ambos os países.

ARTIGO 2º

O Grupo de Alto Nível estabelecerá seu próprio cronograma de reuniões e mecanismo de trabalho. Igualmente, poderá convidar para participar de suas reuniões representantes de outros organismos governamentais, de instituições da sociedade civil e de organismos regionais com experiências em processos de livre circulação de pessoas.

ARTIGO 3º

O grupo de Alto Nível deverá apresentar semestralmente às autoridades correspondentes os avanços, as propostas e os projetos específicos destinados a cumprir o mencionado objetivo."

ARTIGO 4º

O presente Protocolo entrará em vigor na data de sua assinatura e terá duração indefinida.

Feito em Puerto Iguazú, República Argentina, aos 30 (trinta) dias do mês de Novembro de 2005, em dois originais nos idiomas português e espanhol, sendo ambos igualmente autênticos.

PELA REPÚBLICA FEDERATIVA
DO BRASIL
CELSO AMORIM
Ministro de Estado das Relações Exteriores

PELA REPÚBLICA ARGENTINA
RAFAEL ANTONIO BIELSA
Ministro das Relações Exteriores, Comércio
Internacional e Culto

Anexo 16 - Acordo com a Argentina para a Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas

[Aguarda cumprimento de procedimentos legais para a entrada em vigor.]

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ARGENTINA PARA CONCESSÃO DE PERMANÊNCIA A DETENTORES DE VISTOS TEMPORÁRIOS OU A TURISTAS

A República Federativa do Brasil
e
A República Argentina
(doravante denominados "Partes"),

Considerando o desejo de fortalecer e aprofundar o processo de integração, assim como a estreita relação que os une, irmanados pela história, cultura e geografia;

Persuadidos da necessidade de outorgar um marco adequado às condições dos imigrantes das Partes, possibilitando de forma efetiva sua inserção na sociedade da Parte receptora;

Tendo presente a importância manter os fraternos vínculos existentes entre as Partes, considerados estratégicos e prioritários para avançar no processo de integração regional, com sentimentos de amizade e mútua confiança; e,

Reiterando o disposto pelos Presidentes na Declaração Conjunta de 16 de outubro de 2003, no sentido de fortalecer o processo de integração com a adoção de medidas concretas para facilitação do trânsito dos nacionais de ambas as Partes,

Acordam:

ARTIGO 1º

Os nacionais brasileiros que se encontrem na Argentina e os nacionais argentinos que se encontrem no Brasil poderão obter a transformação dos vistos de turista ou dos vistos temporários em permanente, desde que requeiram e cumpram com os requisitos previstos no presente Acordo.

ARTIGO 2º

1. Os nacionais de uma Parte que se encontram em situação irregular no território da outra Parte também poderão requerer a regularização migratória, desde que apresentem os documentos elencados no artigo 3º do presente Acordo.

2. Os nacionais de uma Parte que tiverem ingressado no território da outra Parte como clandestinos somente poderão solicitar os benefícios do presente Acordo após saírem do território do país de recepção e reingressar regularmente.

ARTIGO 3º

Os pedidos de transformação ou regularização devem ser apresentados ao Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça do Brasil ou à Direção Nacional de Migrações do Ministério do Interior da Argentina, juntamente com os seguintes documentos:

a) Passaporte ou documento de identidade válido para ingresso nas Partes e cópia;
b) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país em que tenha residido nos cinco anos anteriores à apresentação do pedido;
c) Declaração do interessado, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes nacionais ou internacionais, penais ou policiais;
d) Comprovante de ingresso no território das Partes ; e,
e) Comprovante de pagamento das taxas de imigração aplicáveis.

ARTIGO 4º

A permanência concedida com base no presente Acordo não exime o interessado de cumprir com o disposto na legislação interna das Partes.

ARTIGO 5º

O presente Acordo será aplicado sem prejuízo de outras normas ou dispositivos internos vigentes nas Partes que resultem mais favoráveis aos interesses dos imigrantes;

ARTIGO 6º

1. Circulação e Permanência: As pessoas que tenham obtido sua residência conforme o disposto nos artigos 1º e 2º do presente Acordo têm direito a entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do país de recepção, mediante prévio cumprimento das formalidades previstas neste, e sem prejuízo de restrições excepcionais impostas por razões de ordem pública e segurança pública.

2. Têm ainda direitos a exercer qualquer atividade, tanto por conta própria, como por conta de terceiros, nas mesmas condições que os nacionais do país de recepção, de acordo com as normas legais de cada país.

3. Igualdade de direitos civis: Os nacionais das Partes e suas famílias, que houverem obtido residência, nos termos do presente Acordo, gozarão dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas dos nacionais do país de recepção, em particular o direito a trabalhar e exercer toda atividade lícita, nas condições que dispõem as leis; peticionar às autoridades; entrar, permanecer, transitar e sair do território das Partes; associar-se para fins lícitos e professar livremente seu culto, conforme as leis que regulamentam seu exercício.

4. Reunião familiar: Aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes, será concedida uma autorização de residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam, sempre e quando apresentem a documentação que estabelece o artigo 3º e não possuam impedimentos. Se, por sua nacionalidade, os membros da família necessitarem de vistos para ingressar no país, deverão tramitar a residência ante a autoridade consular, salvo quando, nos termos das normas internas do país de recepção, este último requisito não seja necessário.

5. Igualdade de Tratamento com os nacionais: Os imigrantes gozarão, no território das Partes, de tratamento não menos favorável do que recebem os nacionais do país de recepção, no que concerne à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social.

6. Compromisso em matéria previdenciária: As partes analisarão a exeqüibilidade de firmar acordos de reciprocidade em matéria providenciaria.

7. Direito de transferir recursos: Os imigrantes das Partes terão direito a transferir livremente, ao seu país de origem, sua renda e suas economias pessoais, em particular os valores necessários ao sustento de seus familiares, em conformidade com as normativas e legislação interna de cada uma das Partes.

8. Direito dos filhos dos imigrantges Os filhos dos imigrantes, que houverem nascido no território de uma das Partes, terão direito a ter um nome, ao registro de seu nascimento e a ter uma nacionalidade, em conformidade com as respectivas legislações internas.

9. Os filhos dos imigrantes gozarão, no território das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não poderá ser negado ou limitar-se a circunstancial situação irregular de permanência dos pais.

ARTIGO 7º

Os documentos apresentados para tramite migratório estão dispensados da exigência de tradução, exceto quando houver dúvidas fundamentadas sobre o conteúdo do documento, conforme estabelecido no Acordo de Isenção de Traduções de Documentos Administrativos para efeitos de Imigração entre os Estados Parte do Mercosul, aprovado por decisão CMC 44/00.

ARTIGO 8º

A concessão da permanência será declarada nula se, a qualquer tempo, alguma informação apresentada pelo requerente for verificada falsa.

ARTIGO 9º

Eventuais conflitos que surjam quanto à aplicação, alcance e interpretação dos dispositivos constantes no presente Acordo serão solucionados diretamente pelas Partes, que deverão realizar reuniões quando julgarem conveniente para avaliação da aplicação deste Instrumento.

ARTIGO 10

Qualquer das Partes poderá denunciar o presente Acordo, cessando os seus efeitos seis meses após o recebimento de notificação de denúncia, sem prejuízo dos processos em andamento.

ARTIGO 11

O presente Acordo entrará em vigência trinta dias após a data da última das notas pelas quais as Partes comuniquem o cumprimento das formalidades legais internas para sua entrada em vigor.

Feito na cidade de Puerto Iguazú, República Argentina, aos 30 dias do mês de novembro, de 2005, em dois originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CELSO AMORIM
Ministro de Estado das Relações Exteriores

PELA REPÚBLICA ARGENTINA

RAFAEL ANTONIO BIELSA
Ministro das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto