

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*A integração fronteiriça no  
Mercosul: histórico, balanço e  
perspectivas nos 30 anos do bloco*

Luan Pessoa; Lucas Souza



*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex*

## A INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL: HISTÓRICO, BALANÇO E PERSPECTIVAS NOS 30 ANOS DO BLOCO

*Luan Olliveira Pessoa<sup>1</sup>; Lucas Eduardo Silveira de Souza<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** Ao longo das três décadas de existência, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) tem tratado da integração fronteiriça em diversos órgãos e foros. A partir da criação do Subgrupo de Trabalho n. 18 “Integração Fronteiriça” (SGT-18), em 2015, o tema ganhou espaço em um órgão específico, de cunho permanente e vinculado a uma instância decisória. No contexto do trigésimo ano de celebração do Tratado de Assunção (1991), o objetivo deste trabalho é analisar as atividades do SGT-18, com foco nas discussões e ações em torno dessa agenda temática. A abordagem intenciona examinar seu atual estado de desenvolvimento, considerando o histórico do tema no Mercosul e os desafios para os próximos anos. Para tanto, a unidade analítica prioritária é o SGT-18, considerado um marco na institucionalização dessa matéria na estrutura do Mercosul. O método de pesquisa consistiu em levantamento bibliográfico sobre o tema, a análise qualitativa de fontes primárias geradas na institucionalidade do Mercosul, bem como consultas a informantes-chaves da atuação governamental e da pesquisa acadêmica. Os resultados permitiram concluir que a criação do SGT-18 conferiu certo grau de institucionalidade ao tratamento da integração fronteiriça nos últimos anos e que o ganho de relevância do tema não implicou em mudanças estruturais no modo como tal agenda é encarada dentro do bloco.

**Palavras-chave:** Integração fronteiriça; Mercosul; Fronteiras; SGT-18

### CROSS-BORDER INTEGRATION IN MERCOSUR: HISTORY, EXAMINATION AND PERSPECTIVES IN THE 30 YEARS OF THE BLOC

**Abstract:** Over its 30 years of existence, Mercosur has dealt with border integration in various departments and areas. With the creation of the Working Subgroup n. 18 “Border Integration” (SGT-18) in 2015, the theme gained space in a specific body, with a permanent nature and linked to a decision-making body. In the context of the 30th anniversary of the Treaty of Asunción in 2021, the objective of this paper is to analyze the activities of the SGT-18, focusing on discussions and actions around this thematic agenda. The approach intends to examine its current state of development, considering the history of the theme in Mercosur and the challenges for the coming years. The SGT-18 was taken as the priority analytical unit once it’s considered a milestone in the process of institutionalization of this topic in the Mercosur structure. The research method consisted of a bibliographical survey on the

---

<sup>1</sup> Doutorando e mestre em Relações Internacionais pela UFBA. Bacharel em Relações Internacionais pela UNIFESP. Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Tirocinante na componente curricular de Economia Política Internacional (2018). Bolsista no projeto de extensão "A percepção dos moradores sobre as águas do córrego João Alves: um levantamento socioeconômico e ambiental como subsídio para as políticas públicas de Osasco" e voluntário no "Realidade Latino-Americana: Venezuela e Colômbia". Email: [luan.op@outlook.com](mailto:luan.op@outlook.com)

<sup>2</sup> Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da UnB. Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP – campus de Franca. Email: [ledusouza92@gmail.com](mailto:ledusouza92@gmail.com)

subject, a qualitative analysis of primary sources from the institutional structure of the bloc, as well as consultations with key informants of both government action and academic research. The conclusion is that the creation of SGT-18 represented a certain degree of institutionalization in the treatment of border integration in recent years and that this relevance did not imply structural changes in the way this agenda is faced within the bloc.

**Keywords:** Cross-Border Integration; Mercosur; Frontiers (Borders); SGT-18.

---

## I. Introdução

O Cone Sul é marcado por processos históricos compartilhados que forjaram laços sociais, culturais e econômicos ao longo dos últimos séculos. Neste espaço demarcado por fronteiras nacionais desenvolvem-se os mais variados processos de interação entre cidadãos de distintas nacionalidades, ensejando tanto as dinâmicas de conflito quanto as oportunidades de construção de novas alianças e identidades culturais e políticas (CARNEIRO FILHO, 2019). Outro aspecto das sociabilidades sul-americanas está relacionado ao fato de regiões de fronteira se constituírem, em muitos casos, como um dos espaços marginais e periféricos dos Estados, estando insuficientemente integradas ao centro das dinâmicas de desenvolvimento e de políticas públicas observadas em seus respectivos países (BARROS; SAMURIO, 2019).

Em meio ao cenário do final do século XX, as fronteiras passam a ser paulatinamente conjugadas pelos governos nacionais como uma questão regional a ser enfrentada no âmbito dos mais variados esquemas de cooperação e integração que começaram a vigorar a partir da década de 1990. Neste período, o viés protecionista destes projetos perde força e a integração assume o papel de instrumentalizar a abertura comercial e reforçar aspectos da capacidade do Estado diante das novas demandas sociais e pressões internacionais por maior competitividade global (MARIANO, 2015).

Nesse sentido, a constituição do Mercosul, enquanto iniciativa de integração regional e inserção internacional dos Estados-membros, trouxe para o âmbito regional formal temas da agenda de integração fronteiriça que estavam concentrados nas figuras dos comitês de integração e fronteira. A integração fronteiriça expressa um processo político, econômico e social de aprofundamento das relações de cooperação nas regiões contíguas de países fronteiriços com o objetivo de desenvolvimento dessas localidades. A sua ideia remete ainda às dinâmicas de paradiplomacia fronteiriça, entendida como laços estratégicos entre atores subnacionais e territórios contíguos para fortalecer os processos de integração regional

(ODDONE; SOUZA, 2017). No bojo dessas iniciativas, ganha força a compreensão das fronteiras<sup>3</sup> enquanto espaços de “formação de demandas e de experimentação de soluções” nos quais “decisões tomadas em nível regional repercutem com mais intensidade” (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p. 222).

Como se pretende demonstrar, a inserção da pauta da integração fronteiriça no Mercosul, desde os primórdios do bloco até os dias atuais, não se dá de maneira homogênea e linear. Apesar dos inúmeros desafios que a pauta enseja, as últimas décadas sinalizam o aprofundamento da agenda da integração fronteiriça no âmbito do Mercosul. Um indicativo deste fato é a criação do SGT-18, no final de 2015, como instância permanente e coordenadora da temática fronteiriça que se vincula diretamente a um dos órgãos decisórios do Mercosul (o próprio Grupo Mercado Comum, GMC).

Esse novo órgão consolida a ideia de que os territórios e comunidades fronteiriças devem ser alvo de políticas públicas específicas por parte do bloco. Assim, está voltado ao desenvolvimento integrado e à fluidez entre essas populações e localidades (cf. Resoluções GMC n. 59 de 2015 e n. 25 de 2016). No período de atividades entre 2015 e 2020, a integração fronteiriça ganhou destaque como um eixo específico, o “Eixo II”, no Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), lançado em 2021. Dessa forma, o órgão tem atuado no seu campo de trabalho, a integração fronteiriça, não obstante, sem defini-lo de modo positivado, mas a partir de suas atividades de forma multidimensional e com atenção ao cotidiano transfronteiriço — o que acresce a importância de estudar tais atividades.

Desse modo, no ensejo do trigésimo ano de celebração do Tratado de Assunção (1991), este trabalho tem o objetivo de analisar o tratamento da integração fronteiriça no Mercosul, com foco nas atividades do SGT-18 e nas discussões e ações em torno dessa agenda temática. A efetivação do SGT-18 gera expectativas de que a mais recente instância se traduza no aprofundamento do tema da integração fronteiriça na estrutura do bloco. Parte-se, para tanto, de um questionamento acerca das ações que vêm sendo conduzidas pelo SGT-18 até o fim de 2020 e dos seus desafios no desenvolvimento dessa agenda na década de 2020.

Diante deste cenário, a problematização deste trabalho é guiada pela seguinte pergunta: quais foram e como se desenvolveram as atividades do Subgrupo de Trabalho n.º 18 “Integração Fronteiriça” (SGT-18) desde o seu início até o trigésimo aniversário de fundação do Mercosul?

---

<sup>3</sup> Oddone (2014) fornece uma discussão conceitual em torno da ideia de fronteiras. Segundo o autor, elas se diferenciam de meras linhas ou limites fronteiriços ao se constituírem enquanto espaços interestatais onde se condensam relações entre as populações locais e as ações dos diferentes níveis do Estado, incluindo competências compartilhadas entre governos nacionais, estaduais e locais (ODDONE, 2014).

Se, por um lado, é fato que a integração fronteiriça tem se inserido dentre numerosas referências e menções no interior da organização, pulverizadas em comunicados oficiais, declarações conjuntas e normativas do bloco, é necessária uma análise mais aprofundada que demonstre os alcances e limites que a institucionalização dessa agenda com o SGT-18 enseja na estrutura mercosulina. Em outras palavras, demonstra-se necessário avaliar qual tem sido a contribuição do órgão até o momento atual no Mercosul.<sup>4</sup>

Para tanto, a pesquisa levou em conta a análise qualitativa dos dados, os quais consideraram estudo bibliográfico sobre o tema, o exame dos dados documentais primários gerados pelo Mercosul, bem como realização de entrevistas e consultas a especialistas e atores regionais.<sup>5</sup> A coleta das fontes documentais primárias do Mercosul concentrou-se em toda a produção documental gerada pela unidade de análise em questão (o SGT-18 “Integração Fronteiriça”) até 2020 e nas normativas do Mercosul que tal produção menciona. Toda a coleta foi feita a partir do acervo de reuniões e documentos oficiais do Mercosul disponibilizado digitalmente.<sup>6</sup>

O texto que se segue está dividido em três seções principais, fora as considerações finais. A primeira parte situa a temática da integração fronteiriça dentro do projeto mais amplo da integração regional. A segunda parte contextualiza o processo de adensamento dessa agenda temática na institucionalidade da organização, indicando as principais motivações e objetivos envolvidos neste processo. O último bloco, por conseguinte, é dedicado à análise das principais atividades do SGT-18, buscando, com isso, traçar uma avaliação do trabalho desse órgão. A partir dos resultados e discussões levantados, acredita-se que esse trabalho possa contribuir para circunstanciar aspectos centrais do tratamento da integração fronteiriça na estrutura do bloco,

---

<sup>4</sup> Adicionalmente, o caso em questão permite estudar de modo mais pormenorizado as instâncias que fogem ao núcleo duro do Mercosul (de natureza essencialmente comercial e aduaneira), extrapolando do olhar para as cúpulas e os grandes temas comerciais.

<sup>5</sup> Em especial: Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto (membro do Núcleo de Estudos Latino-Americanos/UnB); Nahuel Oddone (chefe do Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais – Instituto Social do Mercosul); e Marcus Maurer de Salles (consultor jurídico do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do Mercosul, entre 2015 e 2020).

<sup>6</sup> Tal acervo é acessível no endereço eletrônico <https://documentos.mercosur.int/>, em que é possível selecionar o órgão do Mercosul cuja documentação se quer consultar. Os documentos analisados somam ao todo mais de 70 arquivos digitais, dentre as atas das reuniões do SGT-18 ocorridas entre 2016 e 2020 e seus anexos (conforme esquematização do Quadro 2), as Resoluções GMC n. 59 de 2015 e n. 25 de 2016 e as Decisões CMC n. 24 de 2014, n. 32 de 2017 e n. 13 de 2019. Os procedimentos adotados incluíram a leitura e análise do conteúdo de tais fontes primárias de forma a apreender informações sobre as atividades do SGT-18, seus atores, tendências e temas abordados, no sentido de compreender a atuação do SGT-18. A etapa final consistiu no tratamento dos resultados, a partir do levantamento de inferências sobre as frequências e ausências de atores, assuntos pautados, continuidades e descontinuidades entre as reuniões considerando temas e projetos de que tratam tais documentos, bem como os principais produtos e linhas de atuação, em termos de integração fronteiriça, resultantes ou erigidas deste espaço.

principalmente a partir da constituição do SGT-18, além de apontar os desafios para o desenvolvimento dessa agenda temática na década que se inicia.

## II. A dimensão da fronteira na integração regional

Tal qual o conceito de integração regional, também a ideia de integração fronteiriça pode designar um conjunto heterogêneo de iniciativas, dimensões e enfoques. Em termos sintéticos, a integração regional pressupõe o aprofundamento de relações de cooperação vinculado a uma percepção de coesão regional, por meio da qual seus proponentes assumem a defender certo comprometimento para com a construção de uma nova institucionalidade ou arranjo político regional (MARIANO; RIBEIRO, 2016). Quando conjugada à ideia de fronteira, a integração fronteiriça circunscreve uma subárea temática com especificidades demandantes de ações governamentais conjuntas endereçadas a determinados espaços geográficos.

O caráter polissêmico atribuído às fronteiras<sup>7</sup> é um ponto recorrente nas discussões que envolvem o tema. Na literatura especializada, a integração fronteiriça está relacionada a iniciativas que contemplam processos, dinâmicas e fenômenos que se expressam em territórios de fronteira. Faz referências a articulações exteriores e estratégias de cooperação fronteiriça levadas a cabo por atores subnacionais, motivados por interesses e questões sensíveis às localidades territorialmente aproximadas em áreas de fronteira (BANZATTO, 2020). Pode vincular-se, por vezes, a iniciativas que não descendem de governos centrais e que passam a ser compreendidas no rol da paradiplomacia<sup>8</sup> e da cooperação descentralizada<sup>9</sup> (BANZATTO; PRADO, 2014; JUNQUEIRA, 2019).

Sob a ótica comercial, a integração das fronteiras é encarada como etapa essencial para crescente liberalização dos fluxos econômicos e diminuição de barreiras comerciais intra e extrarregionais; ou, à luz das dinâmicas securitárias, como objeto histórico de guarnição e

---

<sup>7</sup> Acerca das distinções conceituais que compõem o universo semântico associado às fronteiras (*limite, situação, área, zona e região de fronteira*), o informe produzido pelo Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA) traça um panorama robusto desses termos (SELA, 2012).

<sup>8</sup> Oddone (2014, p. 135) lança luz sobre o processo histórico recente que permeia o debate em torno do desenvolvimento teórico-conceitual do termo paradiplomacia. Para fins deste trabalho, paradiplomacia designa a atuação internacional das unidades subnacionais, e do papel das autoridades subestatais, neste processo de participação internacional de cidades e estados, em um contexto contemporâneo de ganho de relevância das escalas subnacionais e supranacionais enquanto esferas de interação e relações de poder.

<sup>9</sup> Dentre as variações que o conceito pode sofrer, a cooperação descentralizada, em linhas gerais, pode ser entendida, tal qual definida por Banzatto e Prado (2014, p. 19), como ações bilaterais ou multilaterais de cooperação que envolvem atores subnacionais, sejam eles municípios, províncias, estados ou departamentos, de dois ou mais Estados nacionais, e que tem como característica fundamental a proximidade com os problemas locais e a descentralização das ações entre diversos agentes em uma rede de gestão. Os autores argumentam ainda que a relação intrínseca entre paradiplomacia e cooperação descentralizada, uma vez que o último é um dos principais componentes que efetivam as relações paradiplomáticas.

vigilância da Defesa do Estado (CARNEIRO FILHO; CAMARA, 2019). Na perspectiva social, as dinâmicas fronteiriças podem fazer menção a um conjunto de dinâmicas sociais que permeia uma imbricada rede de relações interpessoais, culturais e simbólicas, que se desenvolvem mais organicamente nas regiões lindeiras (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016). Enquanto o SGT-18 não definiu o que entende por “integração fronteiriça”, o SGT de Transporte destacou a diferença para “facilitação fronteiriça” acompanhando a distinção entre a perspectiva social e a ótica comercial, ao tomarem conhecimento da primeira reunião do SGT-18.<sup>10</sup>

Carneiro Filho e Camara (2019) empreendem uma discussão fundamental sobre as transformações que o entendimento das fronteiras vem sofrendo nos últimos 30 anos, em que a percepção de *fronteira-separação* passa a conviver com a díade *fronteira-integração*, a partir do contexto de intensificação da regionalização e abertura econômica mundial. As fronteiras demarcam zonas de aproximação e contato entre domínios territoriais distintos que possuem sistemas políticos e jurídicos próprios, mas que também se interpenetram em uma zona mútua (MACHADO, 1998), onde potencializam-se dinâmicas de comunicação, troca e interações variadas.

Barros e Samurio (2019) argumentam que a peculiaridade das situações de fronteiras torna a meta do desenvolvimento um objetivo essencialmente regional, por meio do qual os projetos integracionistas funcionariam como ferramenta para articular a dialética entre o local e o global e proporcionar caminhos para redução de assimetrias e geração de mais igualdade. Segundo os autores, os Estados articulam iniciativas nas fronteiras impulsionados pela compreensão de que é necessário superar assimetrias entre vizinhos, endossar processos de integração e cooperação, e apostar em uma inserção internacional mais competitiva (BARROS; SAMURIO, 2019).

Conforme destacado por Banzatto (2020), zonas de fronteiras costumam ser o *locus* propício para a existência de relações de cooperação transfronteiriça.<sup>11</sup> Deste modo, compreende-se que:

---

<sup>10</sup> “No primeiro caso [integração fronteiriça], o acento está posto nos programas conjuntos a instrumentar para alcançar um melhor desenvolvimento integrado dos territórios e comunidades de fronteira em distintos aspectos como trabalho, saúde, educação, transporte, etc. e, no segundo [facilitação fronteiriça], do ponto de vista do transporte, a ênfase está posta em uniformizar trâmites, documentos, horários de atenção e simplificar os procedimentos nos pontos de passagem de fronteira tratando que esta passagem ocorra de forma despercebida” (cf. Ata n. 1 de 2016 do Subgrupo de Trabalho n. 5 “Transporte”, p. 2, tradução livre).

<sup>11</sup> A cooperação transfronteiriça é entendida nos termos de um processo de relações colaborativas entre autoridades subnacionais que permite a participação e ação conjunta de atores (públicos e privados) que tomam parte nos territórios de ambos os lados da fronteira, e que tem como meta típica auferir ganhos em matérias relacionadas a territórios, política econômica regional, infraestrutura, proteção ambiental e promoção cultural (ODDONE, 2014, p. 132). Nesse sentido, acredita-se haver correlação entre a cooperação transfronteiriça e a integração fronteiriça, uma vez que os processos integrativos pressupõem laços de cooperação.

isso ocorre pelo fato de que as decisões tomadas no âmbito regional repercutem com maior intensidade na fronteira, onde existem dinâmicas transfronteiriças de interlocução econômica (comercial, trabalhista e financeira) e social (no âmbito das relações familiares e no compartilhamento de serviços públicos de saúde e educação) que perpassam os limites territoriais impostos pelo Direito. (BANZATTO, 2020, p. 73-74).

Quando se trata da atuação do Mercosul em temas de integração fronteiriça, costuma-se pontuar que, não obstante o acumulado de experiências e normativas relacionadas ao tópico, o bloco possui uma lógica de trabalho que é majoritariamente pautada por iniciativas bilaterais, com exceção de âmbitos como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e o Subgrupo de Trabalho “Integração Fronteiriça”, em que as políticas para regiões de fronteira são encaradas de modo mais multilateralizado (CARNEIRO FILHO, 2019).

Além disso, há a percepção de que, em casos relacionados ao Mercosul, apenas a presença do termo “fronteira” ou do qualitativo “fronteiriço” seria suficiente para enquadrar uma iniciativa nos objetivos de “integração fronteiriça”. No entanto, quando se tratam das decisões que emergem da estrutura do bloco, diferenciam-se aquelas cujo impacto influem diretamente em certos aspectos da vivência na fronteira de outras que, embora possam gerar efeitos igualmente positivos para o processo de integração como um todo, são concebidas como etapas necessárias do processo maior de liberalização comercial. Essa percepção decorre das próprias transformações ocorridas nas duas últimas décadas em torno da concepção de fronteira dentro do Mercosul, sendo inicialmente pensada na lógica das trocas comerciais (DESIDERÁ NETO; PENHA 2016) e passando a ser focalizada sob abordagens mais diversas, incluindo a dimensão social.

Embora tal discussão não seja o foco deste trabalho, ela enseja preocupações pertinentes a serem consideradas por pesquisas vindouras. Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Desiderá Neto e Penha (2016) dá o primeiro passo na problematização dos efeitos potenciais das decisões emanadas pelo Mercosul no cotidiano das fronteiras. A partir de uma amostragem com base na Cartilha da Cidadania do Mercosul, os autores categorizaram as normativas em razão do grau e do valor de impacto que poderiam oferecer no cotidiano das relações transfronteiriças. Um dos argumentos desenvolvidos no texto evidencia como uma agenda centrada apenas no aspecto econômico-comercial não atende as demandas das populações lindeiras.

### **III. Processo de institucionalização da integração fronteiriça no Mercosul**



A questão da integração fronteiriça enquanto problemática dos governos nacionais passa a ganhar atenção no bojo da aproximação estratégica Brasil-Argentina simbolizada pela Declaração do Iguazu (1985). Nesse sentido, o Protocolo Regional Fronteiriço n. 23 (de 1988), do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre ambos os países, é um marco para o processo de institucionalização de uma agenda estritamente concebida para assuntos fronteiriços e da impulsão de articulações pioneiras entre os estados brasileiros do Sul e Centro-Oeste e de províncias do Nordeste Argentino (BANZATTO, 2020). A assinatura do Tratado de Assunção em 1991 e estabelecimento do Mercosul trazem para o espaço institucional do bloco a necessidade de avançar no tratamento do espaço fronteiriço como meio fundamental para aprofundamento do processo de integração.

A análise das normativas do Mercosul oferece indicativos sobre os diferentes momentos relacionados ao tratamento da integração fronteiriça no bloco e correspondência com projetos regionais para condução do Mercosul, também corroborada a partir da revisão da literatura. Com o consenso formado em Assunção, em 1991, os temas referentes à fronteira foram incluídos de modo mais transversal e pulverizado nos mais diversos órgãos e foros do bloco. Já no contexto do Consenso de Buenos Aires, a partir de 2003, a temática sofreu ampliação considerável, impulsionada pelo incremento das dimensões social e cidadã no Mercosul. A conformação de instância permanente específica em 2015, isto é, o Subgrupo de Trabalho n. 18 “Integração Fronteiriça”, é um marco fundamental o aprofundamento dessa agenda de trabalho no marco da institucionalização do tema.

Nesse sentido, é válido pontuar o que se entende por institucionalização: compreende, neste caso, um processo de inserção gradual dessa temática na estrutura da organização, por meio de dinâmicas formais que engendraram novos espaços e desenvolvem um arcabouço documental responsável por disciplinar o tratamento de dessa temática. Assim, verifica-se que a temática da integração fronteiriça no Mercosul partiu de um tratamento *ad hoc*, mais difuso, rumo a uma instância permanente, uma mudança que oferece indícios de reforço da sua institucionalidade, ao menos, sob o ponto de vista formal. Por outro lado, é válido reiterar que a institucionalização em curso não pressupõe a superação de debilidades históricas deste processo, havendo queixas de que o tratamento da integração fronteiriça nos espaços institucionais do Mercosul é fortemente pautado por uma lógica *top-down* sem a participação efetiva de representantes subnacionais (JUNQUEIRA, 2019).

O projeto regional consensuado em Assunção centrou esforços do Mercosul em seus anos iniciais no objetivo de instrumentalizar um arcabouço normativo e assentar as bases de uma política comercial comum, com a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e

a harmonização de aspectos de legislação nas áreas de interesse dos Estados-membros. Aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), o Acordo de Recife (cf. Decisão CMC n. 5 de 1993), que versa sobre a aplicação dos controles integrados na fronteira, foi responsável por prover medidas técnicas e operacionais que regulamentam a atuação de diversas formas de controle fronteiriço (aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte). Tratou-se de conformar entendimentos comuns sobre termos e definições, estabelecer regras de funcionamento e dispor sobre funções e competências organizacionais, como a arrecadação tributária, reforçando a natureza técnica das questões tratadas por esse dispositivo.

O acumulado da produção normativa desse período aponta que, de certa forma, o tratamento das fronteiras no Mercosul foi substancialmente informado por preocupações de controle fronteiriço e facilitação das interconexões comerciais, isto é, a ótica comercial da integração das fronteiras. O chamado “Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000” (Decisão CMC n. 9 de 1995) colocou como objetivo estratégico do bloco em tal período o aprofundamento da integração através da “consolidação e aperfeiçoamento da União Aduaneira, em um contexto de regionalismo aberto”, incluindo as regiões de fronteiras dentro das metas de maximização da eficiência alfandegária e de controle migratório.

O mesmo teor é visto em medidas análogas que enfatizam a necessidade de aprimorar a simplificação operacional nos trâmites de comércio exterior em zonas de fronteira (Decisão CMC n. 20 de 1998). Em atendimento a essas demandas, o Programa de Assunção foi implementado por meio da Decisão CMC n. 2 de 1999, abrindo o caminho para facilitação fronteiriça com simplificação de trâmites administrativos e operacionais de comércio exterior. Nesse sentido, a fronteira manteve-se conjugada à lógica de abertura econômica e diminuição das barreiras comerciais.<sup>12</sup>

Ao final dos anos 1990, outras perspectivas integracionistas começam a ficar mais evidentes, gerando ampliações na abordagem da integração fronteiriça no Mercosul. No bojo de normativas (decisões, resoluções e diretrizes) e tratados (acordos e protocolos), buscaram plasmar soluções regionais em instrumentos jurídicos comuns. Nesse sentido, a assinatura do Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço (Decisão CMC n. 17 de 1999) marca um ponto de inflexão importante no tratamento da temática da fronteira (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016), já que busca facilitar a circulação e o cruzamento de fronteira aos domiciliados em municípios contíguos de dois ou mais Estados do Mercosul.

---

<sup>12</sup> Uma análise detalhada desses instrumentos normativos de fronteira da primeira década do Mercosul pode ser vista em Andrade (2001).

Com o Consenso de Buenos Aires balizando ideias para o “novo Mercosul”, outras dimensões (social, política e produtiva) do processo de integração regional foram sendo paulatinamente incorporadas às prioridades do bloco. Em tal período, o Mercosul passa a encarar temas e agendas que estiveram menos presentes inicialmente, tais como democracia, direitos humanos, educação, agricultura, cidadania, trabalho, cultura e saúde.

Diante da demanda por instrumentos que lidassem melhor com as comunidades de fronteira, o Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça do Mercosul (GAHIF), criado em 2002 (Decisão CMC n. 5 de 2002), constituiu-se a primeira instância específica a coordenar os projetos e planos de ação voltados para o objetivo da integração fronteiriça. Subordinado ao GMC (órgão executivo do Mercosul), o GAHIF foi responsável por elaborar propostas de instrumentos normativos e recomendações destinadas à melhoria da qualidade de vida das populações em situação de fronteira. Na prática, o grupo concentrou esforços nas negociações dos termos do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul (ALFVM), sem sucesso.

No bojo do projeto regional do Consenso de Buenos Aires, a agenda da integração fronteiriça propiciou pontos de convergência entre as aspirações dos governos centrais e os interesses de governos locais, no ensejo da ampliação institucional desse período. A criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), por meio da Decisão CMC n. 41 de 2004, permitiu oficializar um modelo de articulação dos governos subnacionais dos Estados-membros do Mercosul. O FCCR é formado por um Comitê dos Municípios e um Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos, simbolizando um esforço de comprometimento do bloco para com o diálogo e a cooperação das autoridades de outros níveis políticos.

Embora tal instância tenha sido pensada com o objetivo de dar voz aos governos subnacionais e, conseqüentemente, maior capacidade de influência nas decisões do bloco, observa-se na prática que o FCCR possui um papel secundarizado por parte dos governos nacionais. Ainda assim, o FCCR pode ser apontado como importante âmbito na indução da integração fronteiriça no interior do bloco, haja vista que a temática passou a ser elencada como um dos quatro eixos prioritários do Plano de Ação 2016-2017, aprovado em 2015. Este inclui os objetivos de “fortalecer a integração regional nas zonas fronteiriças” e “promover o desenvolvimento de legislação fronteiriça e estimular sua aplicação” (cf. Decisão CMC n. 48 de 2015, p. 5).

A integração fronteiriça, segundo Junqueira (2019), é uma preocupação antiga do FCCR, que já em 2007 discutiu a proposta de criação de um Comitê de Integração Fronteiriça

no interior do órgão. Em 2008, foi realizada a primeira reunião do Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), instância do FCCR que tem como meta refletir a situação das regiões de fronteiras a partir da perspectiva dessas localidades. Analogamente, fora da estrutura mercosulina, questões de mesma natureza também motivaram a constituição de uma Unidade Temática de Integração Fronteiriça junto à rede Mercocidades, que tem como um dos seus propósitos basilares gerar interlocução e articular políticas estratégicas baseadas nas demandas dos governos locais das regiões de fronteira (MERCOCIDADES, 2015).

Em relação à agenda da integração fronteiriça, o FCCR mantém um plano de trabalho em sinergia com os demais órgãos do Mercosul, dentro do caráter consultivo que configura a participação desses estados e municípios na estrutura do bloco (BARROS; SAMURIO, 2019). Além disso, apesar da temática se manter em grande evidência no órgão, como demonstram as propostas do Plano de Ação 2017-2018 do FCCR, a realidade demonstra um quadro de baixa efetividade relativa e estagnação desses projetos (JUNQUEIRA, 2019).

No Mercosul dos anos 2000, a questão das assimetrias ganha atenção, primeiro a partir da necessidade de redução e, depois de 2007, de superação das assimetrias (FARIA; BARÃO, 2012). E as regiões de fronteira não ficam alheias a isso. No escopo do FOCEM, a integração fronteiriça vigora como um dos elementos centrais de atenção de dois programas estabelecidos pela iniciativa (cf. Decisão CMC n. 45 de 2004). No programa de convergência estrutural, foram previstos projetos que contribuam para o desenvolvimento de economias menores e regiões menos favorecidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça. Já os programas de fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração trazem o foco para a meta de desenvolvimento social nas zonas de fronteira, incluindo a possibilidade de fomento de projetos em áreas como saúde, redução da pobreza e do desemprego (cf. Decisão CMC n. 18 de 2005).

Avançando para a última década, a preocupação de sistematizar e difundir as normativas regionais do Mercosul — diante de um contexto de reconhecido desconhecimento geral desse arcabouço por parte das populações — passa a orientar os trabalhos internos do bloco. A Cartilha de Cidadania do Mercosul, desenvolvida em 2010 pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), órgão que assiste instâncias decisórias, funciona como uma espécie de compilação em linguagem simplificada de normas vigentes que impactam o cotidiano dos cidadãos dos Estados-Partes. Essas medidas estão inseridas no processo de aprofundamento da dimensão social e cidadã repactuado em 2010 com o plano de ação para conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (PA-ECM) (cf. Decisão CMC n. 64 de 2010) e o Plano Estratégico de Ação Social (cf. Decisão CMC n. 67 de 2010).

Por meio de comunicados conjuntos, as presidências da região afirmam reconhecer o protagonismo dos governos locais em iniciativas integracionistas, como no caso do Plano de Vinculação de *Clusters* Produtivos (cf. Ata GMC n. 1 de 2015, anexo IX). Em 2015, por ocasião da Declaração Sociolaboral do Mercosul, os Estados-Partes manifestaram um compromisso político com a zonas de fronteira do Mercosul, tal qual expresso no artigo sétimo, no qual se comprometem a:

Adotar e articular normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes. (cf. Ata CMC n. 1 de 2015, anexo X, art. 7.º, § 3).

É pertinente pontuar o modo como os processos regionais repercutem, em certa medida, o contexto de dinamicidade dos governos sul-americanos. A partir da metade da década de 2010, o mote de “refundação” e “retorno às origens” do bloco, vocalizado pelas plataformas políticas que chegaram ao poder em países como Argentina e Brasil — com os governos de Mauricio Macri e Michel Temer, respectivamente —, representou um reforço da vertente comercialista do bloco e a ênfase nas medidas de liberalização econômica e diminuição das barreiras comerciais (JUNQUEIRA; NEVES; SOUZA, 2020). Conjuntamente, mudanças institucionais foram levadas a cabo tendendo à institucionalidade mínima e evocando a gestão eficiente de recursos para configurar o “Mercosul do século XXI”, uma vez suspensa a Venezuela em 2016 (PESSOA, 2020).

Em relação à integração fronteiriça, nota-se que os temas sociais e cidadãos perdem o *status* relativo que conquistaram até os idos de 2015, cedendo ênfase maior, a partir de 2017, ao fortalecimento da dimensão sanitária e de trânsito. Em contrapartida, tais mudanças institucionais não atingiram diretamente o mais novo subgrupo de trabalho do GMC, sucessor do GAHIF, que fora extinto na reestruturação dos órgãos dependentes do GMC promovida por meio da Decisão CMC n. 12 de 2012 — repetida na Decisão CMC n. 24 de 2014, desta vez, já com o retorno do Paraguai após ser suspenso. É válido pontuar que tais decisões também estabeleceram a tipologia dos órgãos do GMC, definindo o que é um “grupo *ad hoc*” (GAH) e um “subgrupo de trabalho” (SGT), por exemplo. Contudo, as causas da extinção do GAHIF remetem a dissensos entre os Estados-Partes e à estagnação oriunda da falta de representação dos interesses de governos locais nas tratativas do órgão (JUNQUEIRA, 2019).

Uma vez criado o SGT-18, nota-se, de modo geral, que os governos centrais têm manifestado apoio à pauta da integração fronteiriça ao longo dos últimos anos. Nesse sentido,

o lançamento do Estatuto da Cidadania do Mercosul, em 2021, conforme preconizado às vésperas do vigésimo aniversário da organização, é um fato que permite observar compromissos de médio e longo prazo assumidos na vigência do Consenso de Buenos Aires sendo continuados após as sucessões presidenciais de meados da década de 2010.

O Estatuto, enquanto resultado de um processo iniciado ainda em 2010 (cf. Decisão CMC n. 64 de 2010), tem como mérito a compilação de direitos e benefícios previstos no acervo jurídico do Mercosul, em uma perspectiva centrada na figura do cidadão, em continuidade à Cartilha. E avança em relação à mesma ao dedicar, dentre outros aspectos, uma seção específica à temática da integração fronteiriça e ao estimular, desde 2010, a mencionada perspectiva nas discussões dos órgãos até culminar em normas que reconhecem direitos para cidadãos do Mercosul conforme o plano de ação. O Quadro 1 sintetiza o principal conteúdo das normativas e dos acordos fornecidos pelo Estatuto nesses anos.

**Quadro 1.** Tratamento da integração fronteiriça no Estatuto da Cidadania do Mercosul

| <b>Documento</b>   | <b>Conteúdo</b>   | <b>Status</b> |
|--|---|---------------|
| Decisão CMC n. 18 de 1999<br>“Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados-Partes do MERCOSUL”  | Criação de uma credencial de Trânsito Vicinal Fronteiriço (TVF) com vistas a facilitar a migração de domiciliados em localidades contíguas  | Não vigente   |
| Decisão CMC n. 04 de 2000<br>“Acordo de Recife”  | Estabelece medidas técnicas e operacionais que regulam controles integrados em fronteira.   | Vigente       |
| Resolução GMC n. 29 de 2007<br>“Relação Nominal de Pontos de Fronteira de Controles Integrados entre os Estados-Partes”                  | Lista nominalmente os Pontos de Controles Integrados entre os Estados-Partes presentes nas fronteiras.  | Vigente       |
| Resolução GMC n. 20 de 2009<br>“Relação Nominal e Regulamento Administrativo dos Organismos Coordenadores na Área de Controle Integrado. | Nomeia e regulamenta a parte administrativa dos organismos responsáveis por coordenarem e operarem na Área de Controle Integrado, em suas competências e funções.   | Não vigente   |
| Decisão CMC n. 18 de 2014<br>“Acordo de Complementação ao ‘Acordo de Recife’ em Matéria Migratória”                                      | Regula o controle migratório, buscando harmonizar procedimentos e modalidades de controle, além de permitir a adoção de novas Áreas de Controle Integrado por decisão bilateral                                     | Não vigente   |
| Decisão CMC n. 13 de 2019<br>“Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas”  | Prevê medidas que visam facilitar a convivência das Localidades Fronteiriças Vinculadas, e concede e amplia um conjunto de direitos e benefícios aos portadores de Documento de Trânsito Vicinal Fronteiriço (DTVf) | Não vigente   |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Estatuto da Cidadania do Mercosul.

O exposto nesta seção permitiu analisar o modo como a trajetória histórica do Mercosul conjugou a pauta das regiões fronteiriças ao projeto amplo da integração regional. O teor do

tratamento conferido à integração fronteiriça evolui de tratativas guiadas pela necessidade de operacionalizar, regular e controlar as passagens fronteiriças para o incremento tímido de instrumentos que preveem o alargamento de direitos. Apesar do avanço relativo na institucionalização dessa pauta com o passar das décadas, o que se nota por meio do exame individualizado das normativas é que essas medidas são, em quase sua totalidade, pensadas dentro de uma lógica de abertura comercial e de demandas afastadas das problemáticas sensíveis à convivência fronteiriça. Somam-se a essas barreiras a lentidão desses processos regionais e as instabilidades conjunturais que permeiam os Estados-membros, fatores que impactam no *status* de efetivação desses instrumentos.

#### IV. Balanço e perspectivas do SGT-18 “Integração Fronteiriça”

A discussão desenvolvida até o momento possibilita proceder com um balanço das atividades do SGT-18, combinando as formulações críticas da contextualização com a realidade específica registrada nos documentos, sobretudo, as informações contidas nas atas das reuniões do órgão de 2016 a 2020 apresentadas no Quadro 2. Dessa forma, o balanço atenta para as funções e atribuições conferidas ao órgão, mas também aos temas trabalhados dentre aqueles prioritários, às interlocuções e participações nas reuniões, e aos procedimentos burocráticos conforme os resumos, o programa de trabalho e a rotina institucional do SGT-18.

**Quadro 2.** Reuniões do SGT-18

|  |                       |                                 |
|--|-----------------------|---------------------------------|
| <b>I Reunião Ordinária do SGT-18</b>   | <b>mai. 2016</b>      | <b>Montevideu (Uruguai)</b>     |
| Ata n. 1 de 2016 do SGT-18 + 6 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Venezuela |                       |                                 |
| <i>Não ocorreu a reunião a ser convocada pela PPTV no segundo semestre de 2016.</i>  |                       |                                 |
| <b>II Reunião Ordinária do SGT-18</b>  | <b>jun. 2017</b>      | <b>Buenos Aires (Argentina)</b> |
| Ata n. 1 de 2017 do SGT-18 + 2 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai            |                       |                                 |
| <b>III Reunião Ordinária do SGT-18</b>   | <b>out.-nov. 2017</b> | <b>Brasília (Brasil)</b>        |
| Ata n. 2 de 2017 do SGT-18 + 6 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai            |                       |                                 |
| <b>IV Reunião Ordinária do SGT-18</b>  | <b>jun. 2018</b>      | <b>Assunção (Paraguai)</b>      |
| Ata n. 1 de 2018 do SGT-18 + 8 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai                     |                       |                                 |
| <b>V Reunião Ordinária do SGT-18</b>   | <b>nov. 2018</b>      | <b>Montevideu (Uruguai)</b>     |
| Ata n. 2 de 2018 do SGT-18 + 12 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai           |                       |                                 |
| <b>VI Reunião Ordinária do SGT-18</b>  | <b>fev. 2019</b>      | <b>Buenos Aires (Argentina)</b> |
| Ata n. 1 de 2019 do SGT-18 + 3 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Paraguai e Uruguai                             |                       |                                 |

|   |                  |                                    |
|---|------------------|------------------------------------|
| <b>VII Reunião Ordinária do SGT-18</b>  | <b>jun. 2019</b> | <b>Buenos Aires (Argentina)</b>    |
| Ata n. 2 de 2019 do SGT-18 + 3 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai  |                  |                                    |
| <b>VIII Reunião Ordinária do SGT-18</b>   | <b>out. 2019</b> | <b>videoconferência (Brasil)</b>   |
| Ata n. 3 de 2019 do SGT-18 + 7 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai  |                  |                                    |
| <b>I Reunião Extraordinária do SGT-18</b>   | <b>nov. 2019</b> | <b>videoconferência (Brasil)</b>   |
| <i>Não foram disponibilizados arquivos relacionados à ata.</i>  |                  |                                    |
| <b>II Reunião Extraordinária do SGT-18</b>  | <b>nov. 2019</b> | <b>videoconferência (Brasil)</b>   |
| <i>Não foram disponibilizados arquivos relacionados à ata.</i>  |                  |                                    |
| <b>IX Reunião Ordinária do SGT-18</b>   | <b>jun. 2020</b> | <b>videoconferência (Paraguai)</b> |
| Ata n. 1 de 2020 do SGT-18 + 3 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai: |                  |                                    |
| <b>X Reunião Ordinária do SGT-18</b>  | <b>out. 2020</b> | <b>videoconferência (Uruguai)</b>  |
| Ata n. 2 de 2020 do SGT-18 + 7 anexos<br>• Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai: |                  |                                    |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do acervo de reuniões e documentos oficiais do Mercosul.

A normativa constitutiva do SGT-18 instituiu o caráter abrangente e articulador do órgão listando em quais temas e demais espaços do Mercosul devem estar as prioridades dos trabalhos do SGT-18 (cf. Resolução GMC n. 59 de 2015). Uma segunda normativa regulamentou a primeira e estabeleceu cinco funções e atribuições mais explícitas para o SGT-18, envolvendo recomendação de medidas, proposição de normativas, troca de informações, visibilidade e divulgação, e impulsão de atividades (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016). Deixou também a possibilidade de o GMC encomendar outra função diferente desse conjunto, o que foi feito na revisão do plano de ação para conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, incluindo o SGT-18 em três de seus elementos (cf. Decisão CMC n. 32 de 2017). A normativa regulamentadora também alterou os temas determinados como prioritários ao SGT-18, quais sejam:

temas sanitários, de saúde, educação, cultura, povos indígenas e comunidades multiétnicas, trabalho migração, transporte, energia, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico, cooperação, integração produtiva, segurança, meio ambiente, turismo e outros temas voltados a fomentar a integração entre comunidades de fronteira. (cf. Resolução GMC n. 59 de 2015).

Tendo em vista a sua função de “recomendar a adoção de medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças dos Estados-Partes” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, a), a principal atividade está relacionada ao Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil)-Monte Caseros (Argentina)-Bella Unión (Uruguai), cidades da tríplice fronteira entre os países. O SGT-18 recomendou a criação, como também



elaborou e negociou o texto, e os chanceleres dos três países assinaram um memorando de entendimento acatando a medida em outubro de 2019.

A proposta de criação do comitê trinacional foi trazida na quinta reunião do SGT-18 e o projeto de memorando de entendimento para criação foi apresentado na reunião seguinte (cf. Atas SGT-18 n. 2 de 2018 e n. 1 de 2019). Uma vez criado o comitê, ele voltou à pauta do SGT-18 em outubro de 2020 para agendar sua primeira reunião (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2020). Assim, o costume de tratar bilateralmente a temática fronteiriça em comitês de integração e fronteira foi alçado à configuração trinacional pela primeira vez, considerando os Estados-Partes do Mercosul, como também atendeu a uma demanda antiga das comunidades envolvidas.

As discussões sobre as áreas de controle integrado (ACI) nos pontos de passagem de fronteira envolveram, em 2019, recomendar implantação e impulsionar o reconhecimento recíproco de competências (RRC) entre as autoridades e sistema aduaneiro simplificado (SAS), remetendo às necessidades de facilitação fronteiriça e à ótica comercial para as fronteiras. Durante a pandemia de COVID-19, os temas sanitários e de saúde chamam a atenção. Na primeira reunião de 2020, a delegação argentina mencionou especificamente a importância de infraestrutura (albergues pré-hospitalares) na fronteira para pacientes de COVID-19, podendo ser usados posteriormente em função do Regulamento Sanitário Internacional.

Na reunião seguinte, após a delegação paraguaia levantar a influência da rede de albergues pré-hospitalares para o fechamento/abertura de suas fronteiras, as delegações se atentaram à sensibilidade dessa questão e concordaram em harmonizar medidas e ações conjuntas com autoridades sanitárias nacionais e em se dispor a trabalhar conjuntamente com o Subgrupo de Trabalho n. 11 “Saúde” (SGT-11) (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2020). Contudo, a possibilidade de recomendar medidas mais específicas e efetivas não foi registrada nas atas até o fim de 2020. Enquanto isso, em contraste quanto à efetividade nessa questão sensível, o Instituto Social do Mercosul (ISM) desenhou e apresentou à Reunião de Ministros da Saúde projeto para albergues pré-hospitalares compartilhados em cidades gêmeas (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2020, anexo VII), projetando atuações visíveis dos Estados.

A função mais exitosa do SGT-18 é “elaborar propostas de instrumentos normativos ou outros cursos de ação voltados a facilitar e melhorar as relações entre as comunidades fronteiriças, inclusive mediante a criação de regimes especiais que se ajustem às necessidades específicas das mesmas” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, b). Isso por causa da aprovação do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul (ALFVM), que era discutido antes mesmo da existência do SGT-18. Envolvendo todos os Estados-Partes, em 2010, o ALFVM já era uma linha de ação no plano de ação do ECM a ser tratada no GAHIF e em

mais outros quatro órgãos (cf. Decisão CMC n. 64 de 2010, art. 3.º, 2). Com o GAHIF extinto, o SGT-18, logo na primeira reunião, demonstrou interesse em analisar e acompanhar a discussão referente ao projeto de acordo.

As análises sobre o ALFVM no SGT-18 iniciaram na terceira reunião a partir do que era a última versão do anteprojeto do acordo, objeto do GAHIF reunido em outubro de 2011, com propostas argentinas e paraguaias anotadas (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2017). Já na quarta reunião, aprovou a produção de insumos para o exame do acordo e, por iniciativa uruguaia, a inclusão do cruzamento da fronteira para serviços de assistência de urgência ou emergência (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2017). Pouco depois, a Decisão CMC n. 32 de 2017 substituiu o GAHIF pelo SGT-18 com relação ao elemento do plano de ação para conformação do Estatuto da Cidadania que contemplava o ALFVM (o “2. Fronteiras”), mas também acrescentou o SGT-18 como âmbito de tratamento dos elementos “1. Circulação de pessoas” e “3. Identificação”.

Nas reuniões seguintes do SGT-18, a análise seguiu à luz das demandas de comitês de integração e fronteira e dos acordos bi e trilaterais já firmados, até que as reuniões de 2019 concluíram as análises, elevaram o texto do projeto de acordo aos órgãos decisórios e, em dezembro, o acordo foi aprovado na Decisão CMC n. 13 de 2019 (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 2 de 2018 e n. 1, 2 e 3 de 2019, Ata GMC n. 4 de 2019 e Ata GMC extraordinário n. 2 de 2019). O ALFVM se manteve na agenda das reuniões de 2020, dessa vez, em discussões sobre projetos para implementação do acordo e acompanhamento do processo de internalização pelos Estados-Partes, não tendo chegado nem às casas legislativas ainda, quando da reunião de outubro de 2020 (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 2 de 2020).

Mudanças importantes contrastam o anteprojeto do acordo oriundo do GAHIF de 2011 com o acordo aprovado em 2019. Propostas paraguaias de inclusão da igualdade de gênero e perspectiva de gênero foram acatadas ampliando-as para o respeito aos direitos humanos. Consoante a isso, houve facilitação à ressocialização de quem recebeu condenação penal ou criminal ao, por exemplo, delimitar a ausência de antecedentes criminais para os últimos cinco anos. Por outro lado, removeu do anteprojeto de 2011 a concessão de direitos ao atendimento médico nos sistemas de saúde públicos, nem mesmo sob o condicionamento às capacidades estruturais disponíveis colocado em proposta paraguaia. No lugar, o ALFVM facultou a previsão de tal direito a outros acordos.

As demais diferenças entre os textos incluem faixa exclusiva ou prioritária a veículos de titulares do documento de trânsito vicinal fronteiriço (DTVf) e novas áreas de cooperação (direitos humanos, bens culturais, segurança pública, traslado de pessoas falecidas e importação temporária de maquinário). Especificamente a cooperação em educação e em defesa

civil e assistência de urgência ou emergência se destacam pela amplitude maior em termos de mais elementos previstos dentro da área de educação e pelo anexo do ALFVM dedicado à travessia emergencial das fronteiras discutida ao longo de algumas reuniões. Já fora do conteúdo, as alterações adicionaram a previsão de emendas ao acordo, a vigência gradual/flexível a cada nova ratificação e a remoção da possibilidade de suspensão unilateral. E para além das diferenças, é notável a ausência de Assunção com a vizinha argentina Clorinda dentre as localidades fronteiriças vinculadas reconhecidas no anexo do acordo.

Os trabalhos no SGT-18 conseguiram com que o GMC instrísse o SGT de Saúde a elaborar norma referente ao traslado de restos mortais, mas não a tempo de produzir uma regulação em comum acordo e incluí-la no ALFVM. As discussões sobre segurança na fronteira e cooperação em defesa civil e assistência de urgência ou emergência entraram na agenda a partir da terceira reunião, porém, tiveram resultados distintos. O segundo tema foi objeto de regulação em um anexo do ALFVM. Enquanto isso, o primeiro apareceu no ALFVM como área em que os Estados se comprometeram a estabelecer regulação conjunta, harmonizada. Nesse mesmo estágio está a questão do transporte urbano cruzando a fronteira, que foi pautado a partir da quinta reunião e figurou no programa de trabalho 2019-2020. Porém, a elaboração de estudo prevista no programa foi parcialmente cumprida se valendo de publicação anterior relativa ao Brasil. Portanto, o SGT-18 não chegou a acordar, nessas duas questões, regimes especiais regulatórios.

Um dos insumos para o exame e elaboração da versão aprovada do ALFVM, como também de outras discussões do SGT-18, foram os mapeamentos temáticos e normativos da integração fronteiriça produzidos pela Secretaria do Mercosul (SM). Desde a primeira reunião, o SGT-18 teve interesse em um levantamento dos temas relacionados às fronteiras tratados nos demais órgãos (cf. Atas SGT-18 n. 1 de 2016 e n. 1 de 2017). Apesar do caráter articulador, o texto aprovado para a norma regulamentadora não incluiu a SM dentre os órgãos de interação do SGT-18. Logo, a solicitação só foi considerada após ser elevada ao GMC e a primeira edição do mapeamento foi apresentada em 2018 (cf. Atas SGT-18 n. 2 de 2017 e n. 1 de 2018). Nessa oportunidade a solicitação havia sido estendida para também incluir o levantamento das normas sobre fronteiras.

Esse mapeamento temático e normativo é atualizado anualmente e está na quarta edição. A primeira foi bastante ampla. Identificou as normas atinentes aos 18 temas prioritários ao SGT-18, segundo a normativa regulamentadora, e quais desses temas prioritários são tratados em cada um dos órgãos com os quais o SGT-18 deve prioritariamente coordenar suas funções. Adicionalmente, identificou outros órgãos do Mercosul que tratam os temas prioritários e os

projetos do FOCEM que intervêm nas zonas fronteiriças ou abordam aqueles temas. Em consonância ao direcionamento dado pela inclusão do SGT-18 no PA-ECM, a segunda edição contemplou o cruzamento das linhas de ação dos elementos do PA-ECM com os temas prioritários ao SGT-18, conforme solicitado pelo próprio via GMC (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 2 de 2018).

As duas edições seguintes do mapeamento foram apresentadas nas últimas reuniões ordinárias em outubro de 2019 e de 2020. Essas novas edições fizeram a atualização das normas aprovadas após o primeiro mapeamento. Se na primeira edição, recorrências recaíram em temas da dimensão social e cidadã, a última edição (que abrangeu até o primeiro semestre de 2020 já sob a pandemia) mostrou a prevalência dos temas sanitário e saúde. É possível associar a prevalência do tema sanitário à vertente comercialista do “Mercosul do século XXI” em coexistência a demandas devido à pandemia e associadas ao “novo Mercosul”, porém, essa divisão não é perfeita. A saúde nas fronteiras é discutida principalmente em âmbitos do Mercosul “ligados ao controle e à vigilância em saúde”, sendo esta e “a regulação dos serviços e do mercado de trabalho na área [de fronteira] são relevantes, tanto na perspectiva econômica quanto na social” (AIKES, RIZZOTTO, 2020, p. 11).

As quatro edições apontaram destaques aos subtemas transversais sobre áreas de controle integrado, escolas interculturais de fronteira e cooperação em saúde com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). Também destacaram mudanças no organograma do Mercosul: a substituição do GAHIF pelo SGT-18 no PA-ECM, a extinção e substituição do Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM) pela CRPM no acompanhamento do PA-ECM, e transformação do FCCR em instituição não permanente.

Outro insumo para o ALFVM guarda relação especialmente com a função de “trocar informações sobre as políticas e boas práticas implementadas de forma bilateral e trilateral nas áreas de fronteira” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, c). Trata-se dos documentos apresentados ao longo das reuniões para levantamento de demandas dos comitês de integração e fronteira, como combinado desde a segunda reunião, mas também das falas das delegações e outros documentos sobre o estado de situação dos comitês, dos pontos de passagem de fronteira, das áreas de controle integrado.

A ideia de conhecer os mecanismos e acordos bilaterais de desenvolvimento fronteiriço foi um ponto colocado já na primeira reunião. Desde o início também, a consolidação das demandas em um documento único foi compromissada e tentada por várias vezes; sem sucesso, contudo. Na terceira e quarta reuniões, documentos apresentados pela delegação brasileira e pela paraguaia abordaram as fronteiras Bolívia-Brasil, Bolívia-Paraguai e Brasil-Venezuela,

estando a Venezuela já suspensa do Mercosul e a Bolívia em processo de adesão como Estado-Parte. Porém, a atenção à Bolívia e Venezuela não se repetiu nas reuniões seguintes até o fim de 2020, a despeito das presenças bolivianas em parte delas.

Esse intercâmbio de informações propiciado nas reuniões no SGT-18 faz notar reativações e (ir)regularidade de reuniões dos comitês de integração e fronteira, assinatura de instrumentos normativos e a execução de políticas e acordos, sutilmente contrastando situações entre fronteiras ou entre localidades das fronteiras. Mais que isso, torna-se um espaço propício à difusão de ideias, instituições e políticas. Algo do tipo pode ser notado na bem sucedida proposta de criação de comitê trinacional e no objetivo paraguaio manifesto para celebrar com a Argentina um acordo similar ao firmado com o Brasil em 2017. Pode também na proposta paraguaia de negociar regionalmente o texto que recebeu bilateralmente da Argentina sobre agilização do cruzamento da fronteira pela defesa civil e por serviços de assistência de urgência ou emergência (cf. Atas SGT-18 n. 2 de 2018 e n. 1 de 2019).

Ainda que ocorrida em Montevideu (fora das zonas fronteiriças), a própria realização da primeira reunião do SGT-18 deu o primeiro pontapé para execução da função de “contribuir, nas zonas de fronteira, para a maior visibilidade e divulgação do Mercosul e da normativa pertinente, a fim de alcançar sua efetiva implementação” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, d). Isso por causa das autoridades convidadas presentes não só no ato de lançamento do órgão, como no resto da reunião inaugural, repercutindo institucional e midiaticamente nas zonas de fronteiras muito mais que quaisquer outras reuniões do SGT-18. Além disso, as delegações nacionais concordaram, já nesta reunião, em trabalhar para divulgar as normas do Mercosul nas áreas de fronteira (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2016).

Estiveram presentes à reunião inaugural o alto representante-geral do Mercosul, o presidente do FCCR, um diretor da Mercocidades, o presidente do Comitê Binacional de Fronteira de Intendentes, Prefeitos e Alcaldes (Brasil-Uruguai), o presidente do Comitê da Hidrovia do Rio Uruguai, uma delegação da trílice fronteira Cidade do Leste-Porto Iguazu-Foz do Iguazu (Paraguai-Argentina-Brasil), e representantes da Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguazu integrando a delegação brasileira e da Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas Fronteiriças (ADEMAF) integrando a delegação boliviana (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2016). Essa variedade e relevância de autoridades não se registraram nas reuniões seguintes, contudo.

Na reunião seguinte, despontaram ideias para cumprir a mencionada função: divulgação em plataforma digital, elaboração de cartilha informativa e realização de seminários e oficinas para conscientizar sobre direitos, deveres e as normativas mercosulinas atinentes a fronteiras e

atrair a “participação da sociedade civil” oriunda das comunidades fronteiriças (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2017). A primeira delas levada à frente foi a tentativa, sem sucesso, de fazer divulgação do órgão e suas atividades em plataforma digital, nomeadamente no endereço eletrônico [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int), entre a segunda e a quarta reunião. A quinta reunião foi um ponto de inflexão, quando o SGT-18 recebeu a segunda edição do mapeamento temático e normativo (dedicado ao PA-ECM), assistiu às apresentações da SM sobre o PA-ECM e da Unidade de Comunicação e Informação do Mercosul (UCIM) sobre suas atividades.

A partir de então, retomaram a iniciativa de elaborar uma Cartilha do Cidadão Fronteiriço envolvendo CRPM, SM e UCIM (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2018). A cartilha entrou no programa de trabalho 2019-2020 do SGT-18, cujo relatório de cumprimento informou que estava ainda “em desenvolvimento” no final de 2020. Entretanto, um rascunho da cartilha foi apresentado conjuntamente à quarta edição do mapeamento feito pela SM e nenhum comentário foi registrado na ata daquela reunião de outubro de 2020.

Estranhamente, em momento algum nas atas e seus anexos foi mencionada a existência da Cartilha do Cidadão do Mercosul, publicada pela CRPM em julho de 2010 (portanto, anterior ao PA-ECM), reeditada em 2016 e disponibilizada em endereço eletrônico específico. Eventualmente, uma nova revisão dela poderia trazer um capítulo específico sobre temas fronteiriços, o que contemplaria a pretendida divulgação por meio do endereço eletrônico próprio dessa cartilha mais genérica.

A elaboração da cartilha cumpre com a função de visibilidade e divulgação, mas não só. Nesse sentido, pode ser observado o Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM) com um capítulo específico sobre integração fronteiriça — tal qual o PA-ECM já delineava —, cujo lançamento ocorreu em março de 2021 em comemoração aos 30 anos do Tratado de Assunção. Paralelamente, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), do Brasil, lançou em fevereiro de 2021 a sua própria “cartilha do cidadão fronteiriço” (ZANIN, 2021).

Outra atividade relacionada com a função de visibilidade e divulgação é a realização de ciclo de seminários com a finalidade de relacionar as normas do Mercosul com as regiões de fronteira, tendo sido também incluída no programa de trabalho 2019-2020. Ela foi mais exitosa, visto que foram realizados o “Seminário de Direitos e Obrigações dos Cidadãos de Fronteira do Mercosul” em Buenos Aires e o “Seminário sobre Desenvolvimento da Região Fronteiriça do Mercosul” em Brasília ao longo de 2019. Após o primeiro, o SGT-18 acertou a realização semestral da atividade, a cada nova Presidência *Pro Tempore* (PPT) (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2019). Tal objetivo não foi cumprido em 2020.

Vale salientar que ambos os seminários ocorreram nas capitais nacionais, situadas longe das zonas de fronteira. Ainda assim, as atas de 2020 registraram visões da importância desses seminários como meio de divulgação do tema, de visibilidade do SGT-18, de informar cidadãos fronteiriços e de dar insumos à sociedade civil organizada e às atividades do SGT-18. Por outro lado, tais atas também registraram a dificuldade de realização de seminários naquele ano em função da pandemia e a proposta paraguaia do formato virtual para os seminários de 2021 (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 2 de 2020).

Considerando até 2020, a função do SGT-18 desenvolvida de forma mais rudimentar ou dispersa foi “impulsionar a realização de atividades específicas de integração fronteiriça e a articulação de projetos em diferentes zonas de fronteira, com a identificação de possíveis fontes de financiamento” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, e). Isso porque diálogos com organismos de financiamento não foram continuados, um projeto para políticas de desenvolvimento fronteiriço está suspenso e outro está em estágio bem incipiente.

A exemplo, representantes de organismos de financiamento de projetos de desenvolvimento participaram da segunda reunião. Na primeira parte dela, houve a exposição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Brasil, que inclusive destacou a importância de seminários nas fronteiras a fim de intercambiar experiências; na segunda parte as exposições foram do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e também da Unidade Técnica FOCEM (UTF), que avalia e acompanha os projetos do FOCEM (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2017). As atas das reuniões seguintes não indicaram qualquer continuidade de tais interlocuções.

Outro exemplo, figurou no programa de trabalho 2019-2020 a proposta argentina de um “PIB fronteiriço”. Sem relação com a soma de riquezas produzidas em um espaço, ele seria um instrumento para o desenho de políticas de desenvolvimento cujos componentes seriam selecionados em um seminário a ser realizado. Originalmente, o Comitê de Integração Colón-Paysandú (Argentina-Uruguai) propôs um “PIB fronteiriço” como índice que refletisse a realidade territorial dos dois lados da fronteira objetivando a cooperação transfronteiriça e internacional (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2017, anexo IV). Em 2020, terminou suspensa tal atividade com nome e propósito desconexos (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2020, anexo vi).

Considerando ainda tal função do SGT-18, a atividade mais recente em continuidade foi pautada na sexta reunião, em fevereiro de 2019, embora siga dispersa enquanto as delegações seguem atentando a aspectos distintos. Por um lado, ela começou como projetos de desenvolvimento conjunto em zonas de fronteira relativos a setores econômicos específicos (cf.

Ata SGT-18 n. 1 de 2019). A delegação brasileira salientou a ideia de haver um projeto-piloto em junho de 2019 e, quando no exercício da Presidência *Pro Tempore* na reunião de outubro de 2019, sugeriu que o projeto-piloto fosse elaborado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) com instituições similares dos demais países (cf. Atas SGT-18 n. 2 e 3 de 2019).

Na ata da mesma reunião de fevereiro de 2019, teve espaço mais modesto a proposta paraguaia de cooperação com o nome “O Mercosul dialoga com suas fronteiras” para integração fronteiriça nas dimensões comercial, social e produtiva. Isto é, dedicado à facilitação fronteiriça, realidade cotidiana nas fronteiras e a integração produtiva. Em outubro, a delegação paraguaia propôs direcionar o projeto-piloto à aplicação do ALFVM e assim apresentou, em 2020, a proposta de cooperação como um plano de implementação do ALFVM ao exercer a PPT (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 3 de 2019 e n. 1 de 2020). Contudo, o rascunho da proposta só foi anexado à ata da reunião seguinte, ainda em 2020.

Tal rascunho congregou os comentários feitos pelas delegações nas últimas reuniões, se mostrando mais como linhas gerais que um projeto-piloto e ainda sem articular para algo específico. Houve manifestações da necessidade de financiamento e de experiência em elaboração de projetos (cf. Atas SGT-18 n. 3 de 2019 e n. 1 e 2 de 2020). Nesse caso, a experiência do Instituto Social do Mercosul no desenvolvimento de projetos, inclusive com temática fronteiriça, apresentada na quarta reunião pelo então diretor do ISM, não foi lembrada.

Uma vez consideradas as atividades com relação às funções conferidas ao SGT-18, o balanço se estende a outros referenciais. A maioria dos dezoito temas prioritários ao SGT-18 apareceu nas discussões registradas em ata, principalmente considerando o texto aprovado do ALFVM e como era o anteprojeto de 2011, mas também outras discussões transversais como traslado de restos mortais, o cruzamento emergencial da fronteira e as áreas de controle integrado. Por outro lado, povos indígenas e comunidades multiétnicas e energia são temas ausentes ao longo das dez primeiras reuniões do SGT-18, excluindo os documentos dos comitês. Nesse sentido, essa ausência deixa perceptível que o SGT-18 não tem funcionado para povos indígenas como um esperado espaço multilateral interessado pró-ativamente em mediar tensões, a exemplo daquelas vividas por identidades transnacionais como a caingangue, a gaúcha,<sup>13</sup> a brasiguiaia e a guarani (ALVES, 2019).

Ainda com referenciais de dentro do Mercosul, as principais interlocuções e interações foram com a Secretaria do Mercosul e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul,

---

<sup>13</sup> “Gaúcha” aqui não é sinônimo de sul-rio-grandense. Refere-se a uma identidade não restrita ao Brasil (ALVES, 2019).



órgãos permanentes transversais quanto aos temas com os quais tratou o PA-ECM, os mapeamentos e as tentativas de plataforma digital. Mas há também as menções sobre os SGT de Saúde e de Transporte. Já o FCCR, do qual depende(ia) o GTIF, logo na primeira reunião do SGT-18 se fez presente e compartilhou um projeto de norma (criação de “mercorregiões”), mas que não recebeu qualquer comentário conforme registro das atas. Pela Decisão CMC n. 19 de 2019, o FCCR perdeu seu caráter permanente e passou a funcionar no formato de conferências quando necessário ou requerido pelo GMC. Essa mudança está relacionada ao SGT-18, dado que os governos nacionais consideraram baixa a frequência das reuniões do FCCR e a existência de sobreposição temática com o SGT-18 (cf. Ata GMC n. 3 de 2019). O Alto Representante-Geral do Mercosul, que estava também presente à primeira reunião e se engajando na temática (EFE, 2016), foi extinto em 2017.

O espaço dos governos subnacionais no SGT-18 é pouco, se focar que a participação de representantes desses governos ou de associações deles foi restrita à primeira e quinta reuniões ordinárias. Ao apresentar o Programa Fronteiras Cooperativas na primeira reunião, a delegação da tríplice fronteira Cidade do Leste-Porto Iguaçu-Foz do Iguaçu (Paraguai-Argentina-Brasil) solicitou um assento permanente no SGT-18 (cf. Ata GMC n. 1 de 2016, anexo VI), com alguma repercussão midiática (ACIFI, 2016; MELLO, 2016), mas sem que qualquer reação tenha sido exposta em ata. O principal meio então para fazer demandas chegarem ao SGT-18 está nos comitês de integração e fronteira, já que levantamentos dos estados de situação são atividades permanentes no órgão.

A Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu foi, até o fim de 2020, a única presença de “representantes de organizações e movimentos sociais de fronteira e do setor privado e acadêmicos” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 3.º). Fora isso, no máximo, constam menções de contar com colaboração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) pela delegação uruguaia em outubro de 2019 (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2019). Assim, convidar tais representantes não tem sido algo frequente, quer para divulgação, quer para a antes mencionada conscientização. Outra ausência notável está fora do Mercosul: a expectativa de que o SGT-18 possa incorporar o acervo desenvolvido no Grupo Técnico Executivo (GTE) de Integração e Facilitação Fronteiriça, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (BARROS; SAMURIO, 2019), ainda não concretizada.

Atinando aos Estados-Partes, a primeira reunião, no início de 2016, foi realizada com seis delegações nacionais. As delegações argentina, paraguaia e uruguaia participaram de todas as reuniões realizadas. Não houve delegação brasileira na sexta reunião ocorrida em Buenos Aires no começo de 2019, justamente quando iniciou o governo de Jair Bolsonaro — cujo

desprezo ao Mercosul foi assinalado antes de tomar posse (RESENDE, 2018). Houve uma primeira e única participação venezuelana, já que logo depois foi suspensa do Mercosul. Valendo da condição de Estado associado em processo de adesão, delegações bolivianas se fizeram presentes em quatro reuniões, nas três primeiras e na quinta (no fim de 2018).

Ainda que algumas demandas de fronteiras bolivianas e venezuelanas tenham sido trazidas nas primeiras reuniões e aplicação unilateral por parte do Brasil à circulação de veículos venezuelanos tenha sido assunto no GMC reunido em setembro de 2018 (cf. Ata GMC n. 3 de 2018), constitui um desafio ao SGT-18 contemplar as fronteiras com tais países para além da bacia platina ou do Cone Sul. Ou ainda a possibilidade de levar as discussões ao Mercosul ampliado (isto é, aos Estados associados), isso combinado ao aproveitamento do acervo do supracitado GTE da UNASUL.

Além disso, mesmo nas poucas participações bolivianas, a delegação foi integrada ao menos uma vez composta por integrantes de fora do Ministério das Relações Exteriores, tal como ocorreu com as delegações paraguaia e uruguaia. De acordo com as listas de participantes anexadas às atas, nunca houve participante de outros ministérios na delegação argentina, enquanto a presença de outros ministérios e instituições (até mesmo do setor privado) é bem mais comum na delegação brasileira. A predominância da centralidade das chancelarias está presente em outros órgãos do Mercosul e prescinde de grande capacidade de coordenação e engajamento das chancelarias com as demais instituições dos governos nacionais, como também depende desse filtro exercido por tais ministérios das relações exteriores. No SGT-18 especificamente, pode afetar a concepção ampla de dimensão social e multidimensional, tomando os territórios e as comunidades fronteiriças apenas como objeto, não também como sujeitos. E esse ponto remete à extinção da GAHIF.

Finalmente, o balanço dos procedimentos burocráticos indica que apenas um único projeto de norma foi elevado ao GMC, aquele destinado a regular o funcionamento do SGT-18, e um único documento foi elevado ao GMC, o relatório de cumprimento do programa de trabalho 2019-2020. Por sinal, embora tenha começado a funcionar em 2016, o primeiro programa de trabalho só foi estabelecido para esse biênio 2019-2020 e na última reunião de 2020 não houve apresentação do programa referente ao biênio seguinte, ou mesmo um rascunho. O cumprimento desse programa foi parcial, na medida em que três temas foram realizados (incluindo os seminários organizados em 2019, mas não em 2020), um foi parcialmente concluído, outro está em desenvolvimento e um último foi suspenso.

Sobre a realização de reuniões, o Quadro 2 mostra duas quebras na periodicidade nas reuniões ordinárias e a realização de duas reuniões extraordinárias. Disso importa mais a

interrupção das atividades do SGT-18 após a primeira reunião, logo no seu momento inicial. Com a disputa sobre a transferência da PPT para a Venezuela no segundo semestre de 2016 terminando na PPT conjunta dos demais quatro países e na suspensão venezuelana, não houve reunião do SGT-18 naquele semestre. A interrupção não só guarda relação com o processo de ascensão da vertente comercialista e descenso do projeto do Consenso de Buenos Aires, mas também com a possibilidade de a PPT exercida pela Venezuela (PPTV) trazer aportes da realidade do norte da América do Sul. Outra questão relevante, desde o segundo semestre de 2019, as reuniões têm sido realizadas por videoconferência, antes mesmo do início da pandemia de COVID-19. As facilidades desse formato, no entanto, não implicaram convites ao SGT-18.

## V. Considerações finais

A criação do SGT-18 permitiu avançar no reconhecimento das zonas de fronteira e comunidades fronteiriças como objeto de tratamento de políticas específicas por parte do Mercosul, porém, a maior presença institucional não implicou em modificações estruturais em relação ao tratamento da integração fronteiriça ou às dificuldades de articulação e interlocução. A análise das atividades do SGT-18 demonstrou haver inexpressiva participação local no processo de definição de prioridades e ações concernentes às regiões de fronteira, o que revela uma lógica de atuação que ainda é demasiadamente guiada por processos de tipo *top-down*. Apesar das prioridades declaradas nos ofícios, certos temas inexistiram nas atividades, como é o caso dos povos indígenas e das comunidades multiétnicas, ou então não obtiveram o avanço pretendido, tal qual o transporte urbano entre as localidades fronteiriças vinculadas.

Essas ausências ou falta de avanço em temas caros à perspectiva social e às ideias do Consenso de Buenos Aires sinalizam limitações enfrentadas ao longo dos anos no Mercosul. Tais percalços se somam a um recorrente diagnóstico, feito por estudiosos do tema e grupos societários, em torno da baixa visibilidade e insuficiente participação de representantes locais de fronteira nesses foros regionais dedicados à proposição e formulação de políticas de integração fronteiriça. Embora tenham conseguido a criação do SGT-18 e o reconhecimento que o acompanha, tais representantes não detêm a relevância política para boa parte das demais demandas.

É válido notar que, nas fronteiras, projetos de integração regional coexistem, em grande parte, com dinâmicas integradoras, tácitas ou explícitas, que são induzidas localmente pelas demandas de elites e governos locais, cujas questões fronteiriças vêm sendo historicamente tratadas à revelia dos governos nacionais. A persistência deste cenário enseja a manutenção de

desconfianças históricas entre as demandas locais e os governos centrais, dando margem, conseqüentemente, a questionamentos dos interesses e comprometimentos da cooperação intergovernamental no tocante às regiões de fronteira.

Longe de ser linear, a agenda mercosulina de integração fronteiriça se mostra condicionada pelas configurações políticas sul-americanas e do contexto do bloco. É válido reiterar que o processo da integração fronteiriça entre os Estados-Partes é precedente ao Mercosul e não está contido completamente nele, na medida em que se desenrola(ou) em outros âmbitos internacionais, como a Mercocidades, os comitês tri e binacionais, a UNASUL e arranjos entre governos subnacionais.

Ao mesmo tempo, com a transformação do entendimento das fronteiras antes pela visão securitária (fronteira-separação), ascendem as percepções sob a ótica comercial de passagem de mercadorias, serviços, fatores de produção, mas também sob a perspectiva social de quem transita, reside, vive e faz parte das dinâmicas sociais dessas populações lindeiras. Assim, essas duas últimas percepções demandam atuações estatais distintas bifurcando para a diferenciação entre a facilitação fronteiriça e a integração fronteiriça, propriamente. Considerando o contexto político do Mercosul, ambas as percepções guardam correspondência com os projetos regionais que têm conduzido o bloco desde a criação, estando a perspectiva social das fronteiras mais próxima do Consenso de Buenos Aires e a ótica comercial, do que foi consensuado em Assunção em 1991 e tomado como mote de "retorno às origens" nos últimos anos. No entanto, esses entendimentos coexistem e podem atribuir relevância a uma mesma atividade ou tema, tal como a vigilância em saúde.

Neste aspecto, a percepção é de que as ações envolvendo a integração fronteiriça no Mercosul implicam lógicas distintas: ora focalizam a fronteira sob o aspecto da transitoriedade inerente a ela (enquanto zonas limítrofes dos Estados-membros e, portanto, meio de passagem para interligação econômico-comercial), ora enfatizam-na sob a ótica de uma territorialidade *sui generis* (enquanto espaço social vivo e dinâmico e, portanto, um fim em si mesmo), que engendra demandas e preferências locais específicas.

Ademais, a análise do SGT-18 permite compreender que a perspectiva social das fronteiras guiou suas atividades em função de sua conformação e prioridades temáticas, e, sobretudo, devido ao seu principal êxito, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul. O SGT-18 conseguiu dar andamento ao anteprojeto de 2011 desse acordo e expandir o texto de então para contemplar cooperação entre os Estados-Partes nas localidades fronteiriças em vários temas, além de cumprir com o plano do Estatuto da Cidadania tendo a aprovação do ALFVM no trigésimo aniversário de fundação do Mercosul.

Por fim, são sinalizados alguns dos principais desafios para o desenvolvimento da integração fronteiriça no SGT-18, elencados na forma de objetivos: alcançar a internalização do ALFVM pelos Estados-Partes, a sua plena aplicação e a elaboração e consecução de projeto(s) conjuntos referentes a tal aplicação; divulgar o Mercosul na realidade cotidiana das populações lindeiras e das administrações locais, aprendendo com a história do GAHIF, e promover a participação das comunidades de fronteira e de governos subnacionais; propiciar mais interlocuções e consequente difusão a fim das articulações a que lhe cabem com as outras instâncias do Mercosul, a despeito das mudanças institucionais em curso. Todas elas são questões prementes dessa agenda para a década que se inicia.

## VI. Referências

ACIFI. Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu. Conselhos priorizam desenvolvimento da fronteira. **Revista ACIFI**, n. 11, ano II, maio de 201, Foz do Iguaçu, p. 44-45. Disponível em: <http://www.revistaacifi.com.br/edicao-11/conselhos-priorizam-desenvolvimento-da-fronteira/>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

AIKES, S.; RIZZOTTO, M. L. F. A saúde em região de fronteira: o que dizem os documentos do Mercosul e Unasul. **Saude soc.**, São Paulo, v. 29, n. 2, e180196, 2020. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902020000200304&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902020000200304&lng=en&nrm=iso)>. access on 20 May 2021. Epub May 11, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902020180196>.

ALVES, T. As fronteiras econômicas e sociais do Mercosul: Tríplice fronteira e a Mesorregião. Fórum Nacional de Paradiplomacia, 2019, São Paulo. Disponível em: <https://integri.com.br/trabalhos-apresentados/as-fronteiras-economicas-e-sociais-do-mercosul-triplice-fronteira-e-a-mesorregiao/>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

ANDRADE, J. J. Estudo do Processo de Integração em Três Fronteiras Terrestres do MERCOSUL. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade da Região da Campanha.

BANZATTO, A. P. A. A integração fronteiriça e o papel dos governos subnacionais no Mercosul: o caso Codesul-Crecenea. **Revista Videre**, Dourados, v. 12, n. 23, p. 60-79, jan./abr., 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/11664/5923>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BANZATTO, A. P. A.; PRADO, H. S. A. A paradiplomacia, a cooperação descentralizada e integração fronteiriça no Mercosul. **Meridiano 47**, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan-fev, 2014.

BARROS, P. S.; SAMURIO, S. E. A Institucionalidade da Integração Fronteiriça na Unasul e no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 25, mai./ago. 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9800/1/BEPI\\_n25\\_Institucionalidade.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9800/1/BEPI_n25_Institucionalidade.pdf). Acesso em: 08 abr. 2021.

CARNEIRO FILHO, C. P. La Cooperación Transfronteriza en las Ciudades Gemelas de la Frontera Sur de Brasil. **Aldea Mundo**, año 24, n. 47, p. 39-50, enero-junio 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/543/54364072012/html/index.html>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CARNEIRO FILHO, C. P.; CAMARA, L. B. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Confins** [online], 41, 2019.

DESIDERA NETO, W. A.; PENHA, B. As Regiões de Fronteira como Laboratório de Integração Regional no Mercosul. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 22, jan/abril de 2016, pp. 33-50. In: DESIDERA NETO; W.; PENHA, B.; MORAES, R. **Mercosul e regiões de fronteira**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101\\_livro\\_mercosul\\_cap\\_5.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101_livro_mercosul_cap_5.pdf). Acesso em: 24 abr. 2021.

EFE. Uruguai acolhe 1ª reunião do subgrupo de integração fronteiriça do Mercosul. Portal Terra, 15/05/2016. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/uruguai-acolhe-1-reuniao-do-subgrupo-de-integracao-fronteirica-do-mercosul,7e3a73ee56f57ab31e1d2b8a0409ae84htzxxgkx.html>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

FARIA, L. A. E.; BARÃO, G. R. O âmbito político-institucional do MERCOSUL: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 71-90, mai. 2012. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2634/3069>. Acesso em: 17 set. 2018.

JUNQUEIRA, C. G. B. **Entre interesses e identidades: o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2019.

JUNQUEIRA, C. G. B.; NEVES, B. C.; SOUZA, L. E. S. Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas? **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 93-122, 2 dez. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/170>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras e redes. In: STROHAECKER, Tânia y DAMIANI, Anelisa (Orgs.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998.

MARIANO, K. L. P. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. **Regionalismo na América Latino no século XXI**. In: SALATINI, R. (Org.). *Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais: reflexões sobre cultura*. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, v. 1, p. 23-40.

MELLO, L. Tríplice Fronteira reivindica cadeira no Mercosul. Clickfoz do Iguaçu, Foz do Iguaçu, 17/05/2016. Disponível em: <https://www.clickfozdoiguacu.com.br/triplice-fronteira-reivindica-cadeira-no-mercosul/>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

MERCOCIDADES. Plan de Trabajo de la Unidad Temática de Integración Fronteriza. Porto Alegre, 24 de setembro de 2015. Disponível em: <https://mercocidades.org/download/plan-de-trabajo-de-la-unidad-tematica-de-integracion-fronteriza-2016/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

ODDONE, Nahuel. *Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*. **OIKOS**, v. 13, n. 2, 2014, pp. 129-144. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/375/213>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ODDONE, Nahuel; SOUZA, Gustavo MatiuZZi de. *Cross-border Paradiplomacy in Mercosur: a critical overview*. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.6. n.12, jul./dez, 2017. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6822/4081>. Acesso em: 17 ago. 2021.

PESSOA, Luan Oliveira. **As relações externas mercosulinas e o Alto Representante-Geral do Mercosul**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32167>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

RESENDE, T. Antes de tomar posse, Bolsonaro já gera atritos no exterior. **Deutsche Welle**, 07/11/2018. Disponível em: <https://p.dw.com/p/37pqI>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

SELA. La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe, N°21-12, Rev.1, Caracas, Out. 2012. Disponível em: <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00410.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021.

ZANIN, M. J. (Coord.). Localidades fronteiriças vinculadas do Mercosul e estados associados: informações para os cidadãos fronteiriços. Brasília: CNM, 2021. 52p. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14882>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.