

# A cooperação transfronteiriça entre as Unidades Sub-nacionais do MERCOSUL

José Luis Rhi Sausi<sup>1</sup> y Nahuel Oddone<sup>2</sup>

Tradução: Thauan Santos<sup>3</sup>

## Introdução

A última década do século XX implicou em profundas mudanças na América Latina no que diz respeito à estrutura social, política, econômica e institucional; mudanças que encontraram dois tipos de origem, tanto fontes endógenas quanto fontes exógenas. Durante os anos oitenta, com o regresso da democracia<sup>4</sup>, muitos governos latino-americanos começaram a explorar o *caminho da integração* como resposta à crise social e econômica a qual assistiam. Estes caminhos começaram, em princípio, a transitar de forma bilateral, dando baixa às hipóteses de conflito eu haviam existido durante os anos da ditadura, mas logo inicialmente os primeiros passos bilaterais se converteram em passos regionais, ao ir incorporando os pequenos países da sub-região.

Será no início da década de noventa que a integração tomará corpo regional com o Tratado de Assunção de 1991, que dará origem ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O que o Cone Sul da América necessitava eram novas ideias, novos projetos que pudessem refletir a situação de mudança e imprimir a ele um maior dinamismo à região que havia transitado por *uma década perdida* a partir da denominada crise da dívida dos anos oitenta.

Os vinte anos transitados da integração regional não foram fáceis; como todo processo em que a lógica da construção das relações está presente, as conjunturas políticas nacionais têm marcado a evolução programática do projeto. Como tem ficado claro ao longo dos anos, e, sobretudo, a partir da experiência europeia, a integração regional é um fato político instrumentalizado jurídico e economicamente, com relevantes consequências na vida social das pessoas.

Como construção política relacional, a integração em geral e o MERCOSUL em particular, devem ser avaliados por duas perspectivas excludentes: o êxito e o fracasso. Esta “fronteira” para ser inquebrável pelos analistas. “A evolução dos ganhos do MERCOSUL dá lugar a duas aproximações distintas. Uma delas, da perspectiva a do *MERCOSUL ideal*; a outra,

---

<sup>1</sup> Diretor do Centro *Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) e do Projeto “Fronteras Abiertas”. Roma. Contato: [jose.rhisausi@cespi.it](mailto:jose.rhisausi@cespi.it)

<sup>2</sup> Pesquisador do Centro *Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) e Coordenador para o MERCOSUL do Projeto “Fronteras Abiertas”. Roma-Buenos Aires. Contato: [nahuel.oddone@cespi.it](mailto:nahuel.oddone@cespi.it)

<sup>3</sup> Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Contato: [thauan\\_ie\\_ufrj@yahoo.com.br](mailto:thauan_ie_ufrj@yahoo.com.br)

<sup>4</sup> A República Argentina é o primeiro país que regressa à democracia em 1983, seguido pela República Federativa do Brasil e pela República Oriental do Uruguai em 1985, e pela República do Paraguai, em 1989.

a do *MERCOSUL possível*<sup>5</sup>. Diante dessa realidade, a perspectiva do *MERCOSUL ideal* – de fronteira rígida entre o êxito e o fracasso – é inaplicável na avaliação dos resultados conquistados em relação aos objetivos jurídicos e economicamente levantados, pois ainda não se tinha conseguido construir um mercado comum, nem a plena vigência das liberdades da integração que o mesmo implica. Diante do *MERCOSUL ideal*, o MERCOSUL teria fracassado. Diante da perspectiva do *MERCOSUL possível*, o alnaçado passa a ser importante, buscando a estabilidade democrática, tentando estabelecer as regras do jogo para a integração e perseguindo a projeção conjunta quando possível.

A solução política oferecida pela Argentina e pelo Brasil para a tentativa de golpe de estado no Paraguai de 1996, pelo General Lino Oviedo, que, em última análise, refletiria na “cláusula democrática do MERCOSUL” e a seguinte crise democrática do Paraguai em 1999, destacaram a importância de constituir nações democráticas entre os países do MERCOSUL, simbolizando a consonância inquestionável entre integração econômica regional e democracia<sup>6</sup>.

Além disso, do ponto de vista econômico, os primeiros anos do MERCOSUL geraram crescimento e diversificação dos termos de troca dos países membros do bloco. Na década de noventa, enquanto as economias nacionais e regionais liberalizavam seus mercados no contexto do *Washington Consensus*, o MERCOSUL avançou na liberalização do comércio recíproco, assentando, inclusive, as bases para uma política comercial comum. No entanto, não se conseguiu harmonizar outras políticas que se foram constituindo em sérios obstáculos para aprofundar o processo de integração e que, de uma forma geral, colocariam em evidência as assimetrias presentes entre os diferentes países.

Com a desvalorização do Brasil de 1999, a crise argentina de 2001 e, em geral, com a crise posterior que avançou sobre toda a região, o processo de integração passou a enfrentar novas e diferentes dificuldades que tornavam explícito que o sistema de reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas (artigo 5 do Tratado de Assunção), no curto e médio prazo, havia aumentado as assimetrias.

Os sócios pequenos têm sido testemunhas do aumento das assimetrias comerciais com os sócios maiores em um contexto de desigual distribuição dos benefícios e em detrimento de suas pequenas economias nacionais, ante a “rigidez” imposta pelo processo de integração do

---

<sup>5</sup> Cfr. Ferrer, A. “El éxito del MERCOSUR posible”. *Revista de Economía Política*, Vol. XXVII Nro. 1. São Paulo, Centro de Economia Política, janeiro-março 2007. p. 147.

<sup>6</sup> Nesta matéria se devem destacar os seguintes antecedentes: a Declaração Presidencial de Las Leñas de 27 de junho de 1992, na qual se expressa que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL; a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL firmada em 25 de julho de 1996 em San Luis, Argentina, y o Protocolo de Adesão a essa declaração firmado pelos presidentes da Bolívia e Chile; e, por último, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile de 24 de julho de 1998. É de se destacar também que o MERCOSUL tem profundado seu perfil democrático a partir da criação do Observatório da Democracia do MERCOSUL (Dec. CMC N° 05/07).

MERCOSUL; assim se fará cada vez mais presente a possibilidade de que os “irmãos pequenos” negociem direta e individualmente Tratados de Livre Comércio (TLC’s) com os Estados Unidos; a proposta do presidente uruguaio Tabaré Vázquez de 2005 é a fiel prova disso.

Nesse contexto, é necessário saber que na construção de novos consensos pró-regionais, deverão participar forças que atuem tanto em um sentido vertical descendente quanto em um sentido vertical ascendente, propiciando, assim, tanto uma integração por cima (*top-down*), como a integração por baixo (*bottom up*), ou seja, a integração a partir dos cidadãos e autoridades políticas mais próximas a eles. Como ficou claro em uma série de estudos anteriores, as unidades sub-nacionais contam com uma maior capacidade de *responsiveness* diante das preferências expressas pela cidadania e, nesse sentido, as cidades podem se converter em um elemento essencial à aglutinação dos interesses pró-integracionistas por baixo. De modo a exemplificar, a atuação da Rede Mercociudades há quatorze anos de sua formação é prova disso<sup>7</sup>.

### **As fronteiras do MERCOSUL**

No MERCOSUL não há fronteira, há fronteiras. Tal como sustenta Machado de Oliveira, é o ambiente plural que transformou as fronteiras em ambientes únicos, com singularidades com relação ao território-nação e singularidades entre si, pois cada fronteira é uma única fronteira<sup>8</sup>.

A integração regional não põe fim às fronteiras nem às interações em fronteira, só as redimensiona, fazendo-as mais visíveis (por estimulá-las ou limitá-las), dando lugar a uma luta entre o reconhecimento dos fatores idiosincráticos – por um lado – e a necessidade de inclinação a generalizações – por outro.

As relações fronteiriças com o Cone Sul existiam antes do MERCOSUL; relações de amizade, de trabalho, de esporte, de parentesco, políticas ou comerciais, etc.; o MERCOSUL só forneceu uma maior quota de visibilidade às mesmas; e não necessariamente se trata de “visibilidade” institucional.

Por outro lado, pode-se reconhecer que “os processos (...) como o MERCOSUL tem impactado de maneira complexa nas zonas fronteiriças. Os Estados chegam com forças renovadas às fronteiras a partir da “integração”. Exerce um controle inédito sobre algumas populações fronteiriças, desconhecido ou tratando de anular as histórias e tradições locais. Residentes de zonas fronteiriças, com livre troca de produtos durante décadas, vêem aparecer

---

<sup>7</sup> Ver: Oddone, N. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, 2008; Granato, L. y Oddone, N. *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008.

<sup>8</sup> Cfr. Machado do Oliveira, T. C. “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos”. En: Machado do Oliveira, T. C. -org.- *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006. p. 302 y ss.

reforços aduaneiros ou de gendarmaria. Perceem novos controles migratórios. Assim, em muitas das fronteiras do Cone Sul, o abandono da hipótese de conflito bélico foi seguido de uma desmilitarização, uma vez que novos controles ao movimento de mercadorias, pessoas e serviços”<sup>9</sup>.

Por tudo isso, Fronteiras Abertas propôs se aproximar e estudar as realidades fronteiriças do MERCOSUL, e favorecer a criação de consensos entre as unidades sub-nacionais para sustentar projetos de desenvolvimento e processos de troca (norte-sul e sul-sul) para favorecer o desenvolvimento territorial transfronteiriço.

### **Fronteiras e MERCOSUL, segundo a estrutura institucional vigente**

Há dezenove anos de sua criação, em geral, pouca tem sido a importância concedida à integração e cooperação transfronteiriça no MERCOSUL desde os últimos anos. Institucionalidade específica dedicada à matéria é encontrada a partir de 2002, com a formação do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça.

Parte de estrutura institucional do MERCOSUL a qual a temática fronteiriça é tida como argumento principal ou secundário se encontra sintetizada no seguinte quadro. O mesmo apresenta a estrutura institucional segundo consta o próprio organograma do MERCOSUL.

|                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Conselho Mercado Comum (CMC)</b>                                                                                                                                                                                                      |
| Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC Nº 21/05.                                                                                                                                                      |
| Grupo de Alto Nível para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul (GANASUR). XXXV CMC, Acta 01/08, Punto 17.11.                                                                                                                 |
| <b>Grupo Mercado Comum (GMC)</b>                                                                                                                                                                                                         |
| Subgrupo de Trabalho Nº 6 Meio Ambiente (SGT Nº 6). Res. GMC Nº 20/95, Dec. CMC Nº 59/00. Grupo Ad Hoc Manejo Adequado de Caça de Espécies Migratórias e Comuns nas áreas Transfronteiriças (GAGCAT). XXXVIII SGT Nº 6.                  |
| Grupo Ad Hoc de Especialistas “Fundos para a Convergência Estrutural do MERCOSUL” (GAHE-FOCEM). Dec. CMC Nº 24/05 Reg. Art. 25. Coordenado pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) criada pela Dec. CMC Nº 11/03. |
| Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR). Dec. CMC Nº 41/04. Grupo de Trabalho de Integração Fronteira (GTIF). VII FCCR-CN, Ata 01/08.                                           |
| Reunião Especializada de Infraestructura da Integração (REII). Res. GMC Nº 89/00, Dec. CMC Nº 59/00.                                                                                                                                     |
| Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteira (GAHIF). Dec. CMC Nº 05/02.                                                                                                                                                                      |
| <b>Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)</b>                                                                                                                                                                                            |
| Comitê Técnico Nº 2 Assuntos Aduaneiros (CT Nº 2). Dir. CCM Nº 01/95, Dec. CMC Nº 59/00. Sub Comitê Técnico de Controles e Operatória em Fronteira (SCTCOF)                                                                              |
| <b>Secretaria do MERCOSUL (SM)</b>                                                                                                                                                                                                       |
| Direção da SM.<br>Unidade Técnica FOCEM. Dec. CMC Nº 24/05 Regl. Art. 19.                                                                                                                                                                |

<sup>9</sup> Cfr. Grimson, A. “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”. En: Mato, D. -comp.- *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 99.

Da estrutura delineada, abordam-se o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteira (GAHIF), o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteira (GTIF).

### ***Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteira***

O Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteira (GAHIF) foi criado por meio da Dec. CMC Nº 05/02 com o objetivo de dar “fluidez e harmonia ao relacionamento das comunidades fronteiriças dos Estados-Membros do MERCOSUL em suas mais variadas dimensões; constitui um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração”.

Como já se adiantou, a constituição deste Grupo foi resultado de uma negociação frustrada que o Brasil solicitou para assegurar a livre circulação de pessoas nas regiões fronteiriças. Originalmente, o documento negociado buscava que o GAHIF elaborasse um “*Estatuto das Fronteiras do MERCOSUL*”. Ao longo da participação do Projeto Fronteiras Abertas em fóruns e seminários do MERCOSUL, esse costume se converteu quase que em uma constante dos atores locais fronteiriços, os quais reclamam o reconhecimento de um *status* especial.

O Brasil também propôs em 2002 a extensão da qualidade de *natural fronteiriço*, que aplicava ao Uruguai sobre a base do “Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho dos Nacionais Fronteiriços” (agosto de 2002) a outras regiões do MERCOSUL, mas os negociadores – sobretudo paraguaios – preferiram optar por canais bilaterais. Hoje em dia, o mencionado acordo e sua aplicação continuada poderiam bem se constituir na base para a negociação de um documento regional.

Há sete anos de sua criação, o GAHIF tem se reunido poucas vezes e com pouco êxito. As poucas reuniões desenvolvidas se deram sem a representação de populações fronteiriças; somente os governos nacionais participaram, em total ausência de unidade sub-nacionais, tratando a cooperação fronteiriça segundo uma lógica absolutamente *top-down*. Entre os temas abordados se destacam a assistência média hospitalar (MERCOSUL/IV GAHIF/DT Nº 1/03), os regimes aduaneiros especiais de importação (Dec. CMC Nº 69/00; Dec. CMC Nº 34/03, Dec. CMC Nº 02/06) e as denominadas comunidades fronteiriças vinculadas (MERCOSUL/IX GAHIF/DI Nº 01/05).

As comunidades fronteiriças vinculadas são criadas com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de seus povoadores em termos econômicos, de trânsito, de regime de trabalho e de acesso aos serviços públicos e de educação; os nacionais de uma das partes que residem dentro dos regimes estabelecidos no acordo, poderão solicitar às autoridades competentes da outra a expedição do “cartão de trânsito vizinho fronteiriço”, para o qual deverão apresentar os

seguintes documentos: documento de identidade, comprovante de domicílio e certificado que prove ausência de antecedentes penais, judiciais ou policiais.

Os titulares do cartão de trânsito vizinho fronteiriço gozarão dos seguintes direitos: exercício de trabalho, ofício ou profissão de conformidade com a legislação, para os nacionais da parte em cujo território se desenvolve a atividade, inclusive o que se refere a requisitos de formação, exercício profissional, gozando de iguais direitos e tendo as mesmas obrigações trabalhistas, e tributárias; acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade; atenção médica nos serviços públicos de saúde nas mesmas condições do anterior; acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência e qualquer outro direito que as partes concordem em conceder.

Além disso, as partes promoverão a cooperação em matéria educativa, incluindo intercâmbio de docentes, alunos, material didático e a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano conjunto, em que terá como objetivos a integração racional entre cidades vinculadas, a planificação de sua expansão, a conservação e recuperação dos seus espaços naturais e o fortalecimento da identidade cultural comum. As partes monitorarão a aplicação do presente acordo através dos Comitês de Fronteira existentes.

#### ***Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL***

O Conselho Mercado Comum (CMC) – máxima instância do MERCOSUL – resolveu, na Cúpula de Belo Horizonte de dezembro de 2004, criar o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, que substitui a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) e apresenta a possibilidade de estar integrado inicialmente com representantes das diferentes instâncias locais e regionais designados pelos Estados-Membros. A resolução estabelece que o novo Fórum consultivo se encontrará formado por um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos.

Segundo o documento, aprovado em Belo Horizonte em 16 de dezembro de 2004, o novo organismo terá como finalidade “estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial, e departamental dos Estados-Membros do MERCOSUL” e poderá “propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, assim como formular recomendações por meio do Grupo Mercado Comum”.

A Decisão 41/04 do CMC sobre o “Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL” estabelece que o próprio Fórum

Consultivo “fizera a proposta de Regulamento Interno e consideração do Grupo Mercado Comum.”

Este reconhecimento das autoridades locais e regionais do MERCOSUL não eliminou as dificuldades de operação do FCCR. Nesse sentido, o documento elaborado pela Rede de Mercocidades apresentado na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL que teve lugar na cidade de Córdoba em julho de 2006, destaca “a preocupação pelo não reconhecimento do papel dos governos locais no processo de integração regional vertical, já que continua a indefinição sobre a instalação do Fórum” e reafirma “a demanda de Mercocidades para o cumprimento do estabelecido na Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum, para a instalação do Fórum Constultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL”<sup>10</sup>.

A *Carta do Rio* constitui a primeira Declaração do FCCR, datando de 18 de fevereiro de 2007, realizada no marco da XXXLL Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL do Rio de Janeiro. A Carta do Rio destaca que: “O Fórum Consultivo, como uma conquista dos governantes locais, regionais e nacionais, significa um espaço concreto de participação destes atores capazes de dar respostas aos desafios da integração e do desenvolvimento a escala regional e local”.

Adicionalmente, realizou-se em maio de 2007 na cidade argentina de San Miguel de Tucumán, o Primeiro Fórum de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL cujo resultado foi a denominada Declaração de Tucumán que pretende, mais uma vez, que a região conte com um espaço institucional delimitado para os governos sub-nacionais dentro da estrutura formal do MERCOSUL.

Na Primeira Reunião Ordinária Plenária do FCCR, que se realizou na cidade de Assunção no dia 28 de junho de 2007, tratou-se como temas principais o Projeto de Regulamento Interno do FCCR e a necessidade de definir um portal *web* para o FCCR.

Em 27 de setembro de 2007, foi aprovado pela Resolução 26/07 do GMC, o Regulamento Interno do FCCR. No artigo primeiro se destaca que o FCCR “é um órgão de representação dos governos locais dos Estados-Membros do MERCOSUL” e no artigo terceiro que “estará formado por um Comitê dos Municípios e Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos”.

O FCCR, a partir de seus Comitês, deve propiciar a realização de uma *visão compartilhada sobre o desenvolvimento territorial* no marco da integração; esta visão deve se caracterizar por favorecer um desenvolvimento equilibrado, com sustentabilidade ambiental e coesão social, e contemplar as particularidades das áreas de fronteiras.

---

<sup>10</sup> A Rede de Mercocidades se apresenta como o espaço para favorecer o processo de *institutional building* da relação local-regional no MERCOSUL. Este espaço ofereceu aos municípios uma nova realidade institucional na qual desenvolveram diferentes estratégias de *lobbying*, tentando trabalhar diretamente sobre a *responsiveness* dos governos nacionais. Inclusive, a criação do FCCR é fiel prova disso.

Destacam-se no artigo quinto as atribuições e responsabilidades do FCCR: “pronunciar-se, por meio do GMC, dentro do âmbito de sua competência e demás órgãos do MERCOSUL. Cooperar ativamente para promover o desenvolvimento da crescente dimensão política da integração. A estes efeitos, poderá se pronunciar para o cumprimento de seus objetivos, sobre qualquer questão referente ao processo de integração e sua cidadania emitindo ‘declarações públicas’. Dar seguimento, analisar e avaliar o impacto político e social a nível municipal, estadual, provincial e departamental das políticas destinadas ao processo de integração e diversas etapas de sua implementação, especialmente nas instâncias referidas aos Fundos de Convergência Estrutural do MERCOSUL. Propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região”.

Realizar pesquisas, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões de sua competência, de relevância para o MERCOSUL e o processo de integração a pedido do plenário ou através de seus comitês. Estabelecer ou incrementar as relações entre os distintos Municípios, Estados, Províncias e Departamentos dos Estados-Membros, com objetivo de propor medidas destinadas a coordenar políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos distintos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da Região, assim como formular recomendações para tal. Contribuir para uma maior participação das sociedades no processo de integração regional, promovendo a real integração dentro do MERCOSUL a nível municipal, estadual, provincial e departamental e colaborando com a construção da uma identidade cidadã regional. Promover e fazer negociações com vistas a celebração de acordos interinstitucionais, com órgãos e fóruns da estrutura institucional do MERCOSUL.

Em todos os casos, os acordos se celebrarão através do GMC. Estabelecer vínculos e consultas com associações e instituições nacionais ou internacionais, quando for conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos, dentro da normativa do MERCOSUL vigente. Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração a nível municipal, estadual, provincial e/ou departamental. Criar condições para o estudo de temas específicos, o seguimento de acordos alcançados dentro do Fórum, organizar e difundir as atividades a nível local, regional e nacional, entre outros temas.

Na Segunda Reunião Ordinária Plenária do FCCR, que se realizou na cidade de Montevideu em 17 de dezembro de 2007, tratou-se das propostas de um programa de cooperação técnico, científico e cultural com o Fórum de Autoridades Locais da Amazônia e se manifestou o desejo do FCCR pela incorporação definitiva da Venezuela ao MERCOSUL. Ambas temáticas são complementares, pois se enfatizou a importância de ver a Amazônia a partir do MERCOSUL. É importante a inclusão desse espaço nos estudos e nas discussões do FCCR.



Entre 15 e 19 de junho de 2008, ocorreu a cidade uruguaia da Canelones a XIII Cúpula de Mercocidades. Entre os temas tratados se pode mencionar a intenção que instâncias subnacionais se encontrem presentes na discussão e ampliação do FOCEM e a vontade de ajudar a integrar os países da área integrada para que a integração transfronteiriça se constitua em um verdadeiro elemento de união.

Em 20 de julho de 2008, o Parlamento do MERCOSUL e o FCCR celebraram um Acordo Inter-Institucional com o objetivo de “estabelecer as bases para o diálogo”. Nesta ordem de ideias, ambos os organismos “assumem o compromisso de se reunir ao menos uma vez ao semestre com a finalidade de trocar informações e opiniões sobre o desenvolvimento em geral e dos assuntos em trâmite em ambos os organismos que se considerem, prévia consulta, de interesse mútuo”.

Além disso, o Parlamento do MERCOSUL assume o compromisso de consultar a opinião do FCCR em todos aqueles assuntos da integração regional que estime oportuno fazer referência na medida em que tratam de questões que afetem os interesses das unidades subnacionais; e, por sua parte, o FCCR poderá referir, por sua iniciativa própria, opinião sobre temas em consideração no Parlamento ou solicitar informação sobre os mesmos, dirigindo seus pedidos através da Presidência do Parlamento.

O FCCR se reuniu em Buenos Aires nos dias 27 e 28 de junho de 2008 com o objetivo de definir uma série de propostas que pudessem ajudar a articular políticas com outras instâncias do MERCOSUL, particularmente a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL e o Parlamento. Também apresentou projetos para os FOCEM, uma ferramenta que municípios e províncias vêem chave para fornecer a integração regional e estimular a integração fronteiriça.

Os problemas para a operacionalização do FCCR não se encerraram com o período 2004-2007, pois as Seções Nacionais se encontram coordenadas por diferentes órgãos do Poder Executivo em cada país, gerando uma espécie de desequilíbrio institucional endógeno difícil de corrigir. Na Argentina e no Paraguai, a Seção Nacional está representada pelos Ministérios de Relações Exteriores; no Brasil, pela Presidência da República, e no Uruguai, pelo Congresso Nacional de Intendentes. Neste último caso, é o único em que a Seção Nacional recai sobre o Intendente (eleio por eleições diretas) que preside o Congresso Nacional de Intendentes.

Dentro do FCCR, se formou o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça; este grupo que se criou junto com o de Integração Produtiva, apresenta a particularidade de estar composto simultaneamente por municípios e províncias que compartilham a construção de uma agenda fronteiriça.

#### ***Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça***

Na IV Reunião dos Coordenadores Nacionais do FCCR desenvolvida em Montevideu em agosto de 2007, formou-se uma equipe *ad hoc* impulsora da constituição de um grupo de trabalho e da construção de uma agenda sobre integração fronteiriça.

A equipe esteve integrada pela Coordenação pro Tempore, a coordenação dos respectivos Comitês de Municípios e de Província, Departamento ou Estado Federado e um representante por Município ou Província, Departamento ou Estado Federado de fronteira e pela Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades (Ata FCCR/CN Nº 04/07).

Na VI Reunião dos Coordenadores Nacionais do FCCR ocorrida em Buenos Aires em março de 2008 nomeou-se alguns dos funcionários nacionais que participariam do GTIF, fixou-se a data para a organização de um primeiro seminário e se achou por bem um encontro entre GAHIF e GTIF.

O Seminário sobre “Os temas de fronteira: uma agenda pendente no MERCOSUL” ocorreu na cidade de Formosa em junho do mesmo ano e foi convocado com o objetivo de “contribuir ao fortalecimento e à consolidação do MERCOSUL; discutir os temas pendentes nas regiões de fronteiras que debilitam a integração regional; promover a participação dos governos locais e regionais no processo de integração a partir de suas perspectivas e necessidades; definir uma agenda de problemáticas comuns no âmbito do MERCOSUL como material de trabalho do FCCR”.

As linhas de ação levantadas para a ocasião foram: aspectos da legislação na fronteira, cooperação transfronteiriça, comércio fronteiriço a partir do trabalho das organizações de fronteira e a visão do empresariado e identidade cultural transfronteiriça.

No marco do GTIF, realizou-se o projeto “Integração Fronteiriça no MERCOSUL” (IFM), que foi beneficiado com financiamento da Agência Espanhola de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (AECID)<sup>11</sup>.

A execução deste projeto por seus responsáveis leva a um frutífero debate sobre a institucionalidade relacionada à matéria fronteiriça no MERCOSUL. Diante dessa perspectiva, o CeSPI e o OICS firmaram um acordo com a Secretaria Executiva de Mercocidades para colaborar com o intercâmbio de técnicos, experiências e informações entre o Projeto Fronteiras Abertas e o Projeto de Integração Fronteiriça do MERCOSUL<sup>12</sup>.

No FCCR, também é interessante favorecer a articulação do GTIF com o Grupo de Trabalho de Integração Produtiva (GTIP) para desenvolver estudos de complementariedades produtivas, alianças estratégicas para acesso a mercados, desenvolvimento da infraestrutura

---

<sup>11</sup> Cfr. Documento de Apresentação do projeto de “Integração Fronteiriça no MERCOSUL” (IFM). Montevideu, maio de 2009. É de destacar que a Intendência Municipal de Canelones deixou de exercer a Secretaria Executiva de Mercocidades e a coordenação do Comitê de Municípios do FCCR, mas segue a frente do projeto.

<sup>12</sup> Cfr. Red de Mercocidades, Secretaria Ejecutiva 2008-2009, Comuna Canaria. *Informe de gestión, memoria y relatoría de actividades*. Acta de Compromiso CeSPI, OICS y Mercocidades. Canelones, 2009. p.183.

conjunta, formação de recursos humanos, assistência técnica a estruturas intermediárias de serviços empresariais, criação de novos instrumentos financeiros, fortalecimento dos processos de descentralização, entre outras questões.

Em uma primeira fase GTIF-GTIP poderiam projetar diferentes ações com apoio do Projeto Fronteiras Abertas, a fim de favorecer uma programação e animação territorial transfronteiriça; uma gestão ambiental conjunta para zonas produtivas de fronteira que poderia contribuir para a Unidade Temática de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Rede de Mercocidades; um desenvolvimento econômico transfronteiriço de base local com apoio da Unidade Temática de Desenvolvimento Local e estimular a coordenação institucional de políticas, instrumentos e metodologias comuns, adicionando a essa estratégia a Secretaria Técnica Permanente da Rede de Mercocidades (STPM).

### **Conclusões**

A modo de conclusão, propõe-se uma série de possíveis ações complementares para estimular a cooperação transfronteiriça ao nível do MERCOSUL.

Em primeiro lugar, é necessária uma maior vinculação dos municípios transfronteiriços ao marco da Rede de Mercocidades. Mercocidades se mostra como uma rede de cidades madura constituída por quase duzentos municípios, consolidada institucionalmente e com um potencial de desenvolvimento interessante, convertendo-a em um ponto de referência no processo de integração e cooperação regional e transfronteiriço. A proposta de Fronteiras Abertas é a constituição de Grupo de Trabalho de Cidades de Fronteira do MERCOSUL. Nas Mercocidades identificou-se quase quarenta cidades de fronteira.

Em segundo lugar, a realização de Programas de Cidadania Cultural Transfronteiriça<sup>13</sup> desenvolvido pelos Municípios de Fronteira com apoio da Rede de Mercocidades através de sua unidade Temática de Cultura e da Rede Cultural MERCOSUL, uma rede integrada por artistas, produtores e gestores culturais com o objetivo de dinamizar a interação geográfica e cultural do MERCOSUL, entendendo a criação artística e a realização de projetos sócio-culturais como um fator fundamental para a integração territorial<sup>14</sup>.

Em terceiro lugar, é extremamente importante dinamizar o Parlamento do MERCOSUL, favorecer a eleição direta dos parlamentares e consolidar o acordo entre o Parlamento do MERCOSUL e o FCCR, a partir do estímulo do sistema de inter-consultas entre

---

<sup>13</sup> Entendida como el derecho y el acceso a los bienes y servicios culturales tanto materiales como simbólicos.

<sup>14</sup> La propuesta de la Red Cultural MERCOSUR se encuentra articulada a partir de los corredores geográficos y por ello presenta una gran complementariedad con las propuestas de Mercociudades y de *Fronteras Abiertas*. Los corredores geográfico-culturales son la herramienta elegida para crear circuitos alternativos de circulación de bienes culturales que favorezcan la constitución de una geografía regional cultural más amplia.

ambos os organismos. É necessário também estender à constituição de uma Comissão de “Assuntos Fronteiriços” no Parlamento do MERCOSUL.

Em quarto lugar, e visto que em matéria de desenvolvimento existe uma relação direta entre a coesão social e a obtenção de fundos de desenvolvimento estrutural, seria interessante considerar a possibilidade de criar fundos estruturais dedicados exclusivamente a zonas de fronteira com o objetivo de construir “novos núcleos de desenvolvimento”. Atualmente, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) só encontra em dois de seus quatro programas a consideração fronteiriça, especificamente nos Programas para a Convergência Estrutural (Programa 1) e para a Coesão Social (Programa 3). Também é importante considerar a participação das unidades sub-nacionais e de suas redes, não somente no desenho dos projetos, mas na implementação e execução e destino dos fundos.

O recente GTE de População e Desenvolvimento criado sob a última Presidência Pro-Tempore do Paraguai tem muito a oferecer à realidade fronteiriça, pois reconhece o significado de elaborar políticas públicas pró-integração que melhorem efetivamente a qualidade de vida dos homens e potencializem as condições de origem das sociedades nacionais que compõem o bloco.

Por fim, e visto que estão analisando processos de construção regional em um sentido *bottom up*, é um obstáculo aumentar a constituição de processos de regionalização sub-nacionais como a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA) ou o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL/FORUM SUL). No último trimestre de 2008, houve a formação da Federação Departamental de Integração e Cooperação Regional (FEDEDINCOR), com o objetivo de reunir os esforços dos Departamentos do Paraguai na busca da integração e cooperação regional. A criação de áreas de cooperação transfronteiriça tais como a articulação do eixo CRECENEA-CODESUL-FEDENDINCOR contribui para o desenvolvimento regional, ao fortalecimento dos governos intermediários, assim como à eliminação gradual das assimetrias entre os países da área e o estabelecimento de estruturas inter-regionais sustentáveis fortalecedoras do MERCOSUL.

Em síntese, todas essas ações se propõem com o objetivo de construção de uma Agenda MERCOSUL para o Desenvolvimento e a Governança Territorial que considere e contemple as realidades de fronteira.

### **Bibliografia**

- CAETANO, Gerardo -coord-. *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional, 2009.
- FARAH, Patricia, GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel. *El Desafío de la Regionalización. Una Herramienta para el Desarrollo*” Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010.

- FERRER, Aldo. "El éxito del MERCOSUR posible". *Revista de Economía Política*, Vol. XXVII, Nro. 1. São Paulo, Centro de Economía Política, janeiro-março, 2007.
- GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel. *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*". Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008.
- GRIMSON, Alejandro. "Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur". En: Mato, Daniel. -comp.- *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- MACHADO DE OLIVEIRA, Tito Carlos. -org. *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.
- ODDONE, Nahuel. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, 2008.
- RHI SAUSI, José Luis; CONATO, Dario. *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (ILA), 2009.