

Estímulos e entraves à integração econômico-social na fronteira: o acordo de localidades fronteiriças do MERCOSUL

José Eduardo Martins Felício

Presidente Prudente, SP, Brasil.
felicio_j@yahoo.com

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Biografia do Autor

Diplomata aposentado. Cargos ocupados como Embaixador: Montevideu, Uruguai, de 2006 a 2010. Havana, Cuba, de 2010 a 2013. Assunção, Paraguai, de 2013 a 2016. Eleito Diretor Executivo do Instituto Social do MERCOSUL, por dois anos, de 2017 a 2019.

Em 30 de abril de 2021, o Palácio do Planalto divulgou a informação de que o Presidente da República havia encaminhado ao Congresso Nacional o acordo do MERCOSUL sobre localidades fronteiriças vinculadas, firmado em 5 de dezembro de 2019.¹

Conforme noticiado, “o acordo visa a fornecer as bases jurídicas de direito internacional para que os governos do Mercosul garantam aos cidadãos das localidades vinculadas dos países participantes o direito de obter documento de trânsito vicinal fronteiriço, que facilita circulação entre as nações e confere benefícios nas áreas de estudo, trabalho, saúde e comércio de bens de subsistência.

Os portadores do documento fronteiriço poderão estudar e trabalhar dos dois lados da fronteira. Terão também direito a transitar por canal exclusivo ou prioritário, quando disponível, nos postos de fronteira. O direito de atendimento nos sistemas públicos de saúde fronteiriços poderá ser concedido em condições de reciprocidade e complementaridade.”

Sem dúvida uma boa notícia, mas a matéria omite antecedentes importantes, que remontam a décadas anteriores. Tampouco menciona os anos consumidos pelo acordo tramitado no âmbito do MERCOSUL, nem as negociações no SGT-18, grupo encarregado dos temas de fronteira no bloco regional. Por tudo isso, compartilho com o leitor certas experiências adquiridas em contato direto com os habitantes da fronteira e os seus anseios.

Antes, porém, uma advertência. Este texto não tem a intenção de minimizar o interesse nacional permanente na defesa do território e a necessidade de manter a vigilância na extensa fronteira terrestre do Brasil, na tentativa de reduzir o tráfico e a criminalidade sempre presentes. Tampouco é intenção do autor desconhecer a importância dos órgãos governamentais encarregados dos controles fronteiriços, em particular as Forças Armadas, a Receita Federal, a ANVISA, a Polícia Federal e os Ministérios da Agricultura e da Saúde.

O que se pretende é uma abordagem das questões atinentes à fronteira do ponto de vista dos seus habitantes, brasileiros e estrangeiros.

1 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/04/presidente-jair-bolsonaro-encaminha-acordo-do-merc-sul-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas>

Neste aspecto, o acordo do MERCOSUL deixa a desejar. À primeira vista, nota-se que o acordo privilegiou uma visão do Estado nacional e do governo central em torno daquelas questões. Em outras palavras, prevaleceu o direito público, em detrimento do direito privado, este sim do interesse do cidadão fronteiriço. O acordo deveria ter o cidadão e as comunidades da fronteira como sujeitos principais e conceder-lhes benefícios concretos. Ao contrário, prescreve regras mais abundantes sobre documentação, cancelamento de direitos e cooperação governamental do que direitos e benefícios concretos. O seu Artigo III, ao descrever os direitos do cidadão, o faz de modo genérico e busca valorizar regulamentos vigentes.

O que o habitante da fronteira pretende é:

- receber tratamento de saúde no seu país e no país vizinho, sem discriminação e consciente de que as contas serão pagas, sem impedimento, em moeda local ou em divisas, pelos órgãos oficiais ou planos de saúde correspondentes;
- consultar médicos de qualquer nacionalidade e realizar exames de saúde na sua área, contratados livremente pelos agentes públicos e privados competentes;
- poder matricular-se e aos seus familiares em estabelecimentos educacionais públicos e privados das cidades fronteiriças, sem excesso burocrático ou exigências descabidas;
- obter emprego em qualquer lado da fronteira, sem qualquer entrave documental, e ter reconhecidos os seus direitos trabalhistas e previdenciários;
- circular com veículos particulares e dispor de transporte público na região, sem restrições de nacionalidade e isentos de taxas e seguro veicular adicional;
- transportar os seus bens pessoais, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos e compras de bens de subsistência para qualquer lado da fronteira, sem ser incomodado por fiscalização abusiva;
- ter reconhecidos os seus direitos e benefícios mediante a simples apresentação de documento identificador como habitante da fronteira;
- que sejam válidos todos os seus documentos e certidões, nos dois lados da fronteira onde reside, no idioma original.

O Artigo III não concede direitos aos cidadãos da fronteira de maneira adequada, deixando de contemplar os seus interesses básicos. Os anexos ao acordo poderiam detalhar os benefícios claramente, mas limitam-se a questões de trânsito e assistência em emergências. Parecem, portanto, insuficientes, do ponto de vista das comunidades da fronteira.

É possível que muitos dos agentes que negociaram o acordo do MERCOSUL não tenham conhecimento da realidade ou das diferentes realidades na extensa fronteira terrestre do Brasil. Alguns talvez não saibam que uma cidade como Tabatinga, na fronteira com a Colômbia, só tenha “acesso ao resto do Brasil” por via aérea ou fluvial. Possível também que alguém ache que Uruguiana, no Rio Grande do Sul, esteja na fronteira com o Uruguai, afirmação esta que já ouvi de um colega diplomata.

Acresce que, muitas vezes, quem negocia em nome do governo brasileiro fica em Brasília, a milhares de quilômetros da fronteira, sem oportunidade de visitar localidades fron-

teiriças. E não saberá da situação naquelas comunidades longínquas, nem que cada uma delas tem a sua peculiaridade e que, a rigor, seria necessário legislar em torno de situações particulares distintas. Esta é uma questão crucial: as leis nacionais, como não podia deixar de ser, têm aplicação no Brasil e nos países vizinhos como unidades harmônicas; e as leis não têm capacidade de prever situações individuais nas localidades fronteiriças. Por exemplo: na ausência de acordos específicos, para internar no Brasil alguém que tenha falecido “no exterior”, a poucos metros do seu domicílio, seriam necessários os mesmos trâmites exigidos para trazer um defunto de outro continente. Esta situação burocrática suscitou em Santana do Livramento a improvisação dos moradores, que não raramente colocavam em um veículo o cidadão falecido “do lado de lá”, logo ali em Rivera, para ingressar no Brasil e declarar a morte “do lado de cá”, evitando a burocracia então exigida para a repatriação.

Esta e muitas outras situações só podem ser conhecidas em contato direto com as comunidades da fronteira. Então temos “fronteiras diferentes”: por exemplo as fronteiras secas, onde a circulação vicinal é livre, sendo impossível implantar controles rígidos. E aqui cuidado, pois sempre haverá quem defenda construir muros no intento de fiscalizar melhor. A situação é outra quando existem barreiras naturais, os rios, as serras e as florestas. Como controlar então cada fronteira? Será possível fiscalizar e reduzir a criminalidade drasticamente em localidades onde a presença do Estado é precária, onde muitas vezes impera a delinquência?

Para tanto, parece-me necessário acrescentar políticas de inclusão dos habitantes da fronteira à indispensável fiscalização e à defesa do território. E isto é possível com o conhecimento das diferentes realidades fronteiriças. Talvez seja necessário complementar o acordo do MERCOSUL e os diversos instrumentos bilaterais vigentes, com regulamentos ou “estatutos” específicos, conforme a localidade.

Em terras indígenas que extrapolam as fronteiras nacionais, há situações a serem observadas. Trata-se, em ocasiões, de uma mesma tribo, de familiares que vivem em países diferentes e para os quais os limites nacionais fazem pouco ou nenhum sentido. Os Ashaninka, por exemplo, são habitantes do Acre, com parentes em terras contíguas do Peru. Recordo um caso apresentado ao Governo brasileiro no início deste século, em que os Ashaninka do Brasil reclamavam de que os seus parentes “do lado de lá” queriam, assim como “do lado de cá”, coibir a exploração madeireira, que era permitida em território peruano, nas terras Ashaninka. O fato exigia negociações com o governo peruano, a fim de estabelecer um regime específico ou um “estatuto” que contemplasse a situação.

Coloca-se pois a necessidade de associar a indiscutível obrigação dos governos centrais de defender o território nacional e garantir a segurança com situações peculiares de fronteira, com interesses comunitários e os direitos e obrigações dos cidadãos.

Quanto à educação, há carências importantes no ensino técnico e superior na fronteira, à exceção de uns poucos conglomerados urbanos na fronteira centro-oeste e sul. O resultado é um êxodo de jovens que poderiam contribuir para o progresso das regiões de origem, caso permanecessem. Outra consequência evidente é que, sem instrução adequada, aqueles que não têm condições de emigrar para estudar acabam sendo cooptados pelos delinquentes, que lhes oferecem emprego e remuneração em atividades ilegais. Repete-se na fronteira o fenômeno

sobejamente conhecido nas favelas do Brasil, onde crianças e adolescentes obtêm o primeiro emprego das mãos dos traficantes.

Como eu já tive oportunidade de dizer ao presidente de um país vizinho, os governos centrais, neste caso, têm de competir com os delinquentes e ganhar a competição, oferecendo às comunidades da fronteira oportunidades de desenvolvimento e emprego digno.

Ainda na educação, os governos devem oferecer ensino bilingue e cuidar que os estudantes tenham benefícios equivalentes nas escolas da fronteira. Aqui mais uma curiosidade: teve muita repercussão o “plan ceibal” de inclusão digital, adotado no Uruguai, que concede, entre muitos benefícios, um computador laptop para cada estudante no ensino primário. Grande sucesso em todo o país. Na fronteira, as escolas distribuíram os equipamentos, mas um dia surgiu a dúvida se os estrangeiros também podiam receber laptops. A burocracia dizia não, mas o estrangeiro, brasileiro por exemplo, estava na escola uruguaia “do lado de lá”, onde também estava um parente uruguaio. Com razão, reclamava os mesmos benefícios. Então, os governos centrais, alheios às “banalidades” da fronteira, tiveram que atentar para os lamentos das crianças e de suas famílias e tentar resolver o problema.

Estamos diante de questões práticas, humanitárias, onde somente a sensibilidade e o bom senso podem substituir a rigidez das leis e regulamentos pensados em nível nacional. Por essa razão, em muitos casos, os entendimentos informais entre cidadãos e autoridades nas comunidades da fronteira acabam por suplementar as lacunas que as leis nacionais não lhes facilitam.

Há necessidade de soluções criativas, além do que seria conveniente o estabelecimento de “estatutos”, capazes de contemplar os desejos e necessidades de comunidades específicas em cada fronteira, em particular as mais densamente povoadas no centro-oeste e sul do Brasil.

A propósito de “estatutos”, vale mencionar que, em celebração do trigésimo aniversário do MERCOSUL, no ano presente, está sendo divulgado o Estatuto da Cidadania². O Estatuto decorre da decisão 64/10 do Conselho do Mercado Comum (CMC)³, aprovada quando o bloco regional completou 20 anos. A decisão estabeleceu um plano de ação para a elaboração do Estatuto nos últimos 10 anos, que deveria ser “integralmente implementado no 30º aniversário do MERCOSUL”.

O plano de ação preconizou um conjunto de direitos fundamentais e benefícios comuns para os cidadãos “mercosurianos”, atinentes à integração fronteiriça inclusive. Da leitura do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL verifica-se que se trata de uma compilação e direitos ou de expectativa de benefícios, já que muitos dos elementos listados não estão em vigor ou deixam de ser observados por autoridades nacionais.

O Estatuto consigna por exemplo, a dispensa de tradução de documentos pessoais para tramitar pedidos de permanência em outro Estado. Apesar da norma taxativa, esta não é observada, pelo menos no Uruguai, onde é exigida tradução oficial juramentada para tramitar solicitação de residência.

Em se tratando de integração fronteiriça, a decisão 64/10 determinava a plena implementação e ampliação gradual das áreas de controle integrado, que, como se sabe, só existem em

2 <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercosul/>

3 http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania.pdf

poucas localidades, devido a uma série de dificuldades. Na concretização das áreas de controle, surgiram entraves de toda ordem, desde a falta de construção de locais apropriados por parte de alguns países, e até mesmo a recusa de agentes de órgãos de países vizinhos e do Brasil, como a Receita e a Polícia Federal, que chegaram a argumentar que deveriam ser pagas diárias para que trabalhassem em outro país, “do lado de lá”, ou que não poderiam exercer adequadamente as respectivas tarefas se fossem obrigados a trabalhar desarmados em outro país.

Estímulos ao desenvolvimento de regiões deprimidas na fronteira são necessários e urgentes. Muito se discutiu no MERCOSUL a respeito da integração produtiva. Falou-se em integração de cadeias de madeira e móveis, pecuária e indústria do couro, mineração e metalurgia, sem qualquer resultado prático.

Alguma integração tem ocorrido pelo interesse de empresas automotoras sediadas na Argentina e no Brasil, que na última década instalaram fábricas de autopeças, no Paraguai principalmente, valendo-se do menor custo da energia e mão-de-obra e do regime de maquilas vigente no país. Para fins de exportação, os insumos podem ser internalizados com isenção de impostos no Paraguai, onde são produzidos bens com demanda de mão de obra intensiva, como cabos elétricos para veículos. O Paraguai se beneficiou com maior oferta de emprego aos seus nacionais, estímulo à economia e tributos indiretos e aumento das exportações.

Outro setor que evoluiu muito nos últimos anos foi o de confecções, igualmente motivado por custo de energia, mão-de-obra e impostos mais baixos em países vizinhos. Para países como o Paraguai, há benefícios sociais com treinamento de mão de obra e trabalho. Para as empresas, maior rentabilidade representa possibilidade de reduzir custos finais com componentes mais baratos e menos impostos.

Mas há quem seja contrário o processo integracionista, com o argumento de que as empresas criam empregos em outros países, com prejuízo do mercado de trabalho no Brasil. Políticos brasileiros já se manifestaram publicamente em tal sentido, inclusive em sessões da Comissão de Relações Exteriores do Senado em arguição a embaixadores. Em parte têm razão, quando buscam defender os trabalhadores/eleitores nas respectivas bases eleitorais, mas ignoram a comparação mais do que eloquente do mercado de trabalho no Brasil com os dos países menores da nossa vizinhança. Em outras palavras, estabelecer uma pequena indústria no Paraguai ou no Uruguai, que empregue uma ou duas centenas de trabalhadores, representa um grande benefício, que não seria sequer sentido no contexto da economia brasileira, muito mais poderosa.

Oferecer emprego nas regiões de fronteira também serve para acrescentar oportunidades de trabalho, geralmente concentradas no comércio. O comércio nas localidades fronteiriças apresenta vulnerabilidades importantes devido às oscilações cambiais. No caso dos países vizinhos, floresceu a venda de todo tipo de produtos importados, principalmente da China, que atraem os consumidores brasileiros. Devido aos elevados impostos de importação no Brasil, o turista, o importador e o “sacoleiro” brasileiro visitam a fronteira, alguns com frequência, onde adquirem eletrônicos, cigarros, perfumes, vestimenta, brinquedos e inúmeros itens de uso doméstico. No entanto, quando o dólar se valoriza ou se perde valor a moeda brasileira, caem drasticamente essas aquisições.

Outro aspecto relevante a observar é consumo de bens de uso diário, combustível e alimentos, que movimentam supermercados e pequenos comércios locais. A situação cambial

é igualmente determinante para esses estabelecimentos, a ponto de condicionar as oscilações, às vezes drásticas, no volume das compras, de um lado ou de outro da fronteira. Os planos econômicos passados, que implicaram medidas cambiais de congelamento ou desvalorização monetária afetaram diretamente o comércio fronteiriço. E até mesmo resultaram em protestos de comerciantes e gestões governamentais incisivas. Para que se tenha ideia da repercussão basta lembrar que, quando foi implantado o Real, com valor superior ao dólar dos EUA, em algumas fronteiras foi possível observar lojas que desapareceram repentinamente, como no Chuí/Brasil, onde surgiram “ruas fantasma” em locais em que antes florescia um comércio pujante.

É importante ressaltar que as oscilações cambiais produzem efeitos deletérios sobre a oferta de emprego, especialmente em lojas e nos transportes nas localidades fronteiriças. Aí, uma vez mais, os delinquentes ganham a competição com os governos no recrutamento de mão de obra.

Deixo de comentar os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o intercâmbio na fronteira, por tratar-se de fenômeno extraordinário. Recordo apenas que causou o fechamento da ponte da amizade, em Foz do Iguaçu-Ciudad del Este, com consequências econômicas nefastas do lado paraguaio.

O próprio Itamaraty parece avesso a atualizar o tratamento das questões de fronteira. Lá permanece há décadas a mesma Divisão de Fronteiras, por onde passaram diplomatas geniais como o escritor Guimarães Rosa. Se estivesse vivo, poderia ocupar hoje a chefia da Divisão sem qualquer surpresa e seguir trabalhando como fazia no seu tempo. Ou seja: não houve nenhuma mudança fundamental e lá seguem as Comissões Demarcadoras de limites, as mesmas campanhas periódicas para verificar fisicamente os marcos implantados na fronteira, alguns há quase um século.

O que quero dizer é que o Ministério das Relações já deveria ter criado um setor de Integração das Fronteiras. O setor poderia beneficiar-se de comunicação permanente com os consulados existentes nas fronteiras, com as administrações públicas locais no Brasil e países vizinhos e de visitas às localidades para contatos com as comunidades. Isto aumentaria sobremodo a percepção do governo central longínquo sobre os anseios dos cidadãos locais.

Missões do setor de integração fronteiriça permitiriam conhecer melhor a vida nas localidades e as suas atividades econômicas, a fim de valorizar os pequenos e médios produtores e buscar melhor inseri-los na economia nacional. As missões à fronteira poderiam dar-se conta de fatos curiosos em conversas com fazendeiros que têm propriedades contíguas em dois países. Eles poderão abundar em questões práticas que consideram absurdas, insolúveis à luz da legislação nacional, mas que poderiam ser contornadas com bom senso.

Há casos, pouco conhecidos, de propriedades em dois países vizinhos, onde são cultivados vinhedos, sendo as uvas processadas em vinícolas “no exterior”, muito próximas às plantações. Para não configurar contrabando, as uvas têm de percorrer vários quilômetros e serem exportadas, com documentação, certificado sanitário e impostos aplicáveis. Daí uma indagação: não seria possível permitir ao titular e titulares das terras contíguas que construam caminhos de algumas centenas de metros, através da “sua” fronteira, para transportar a produção e beneficiá-la na outra propriedade “no exterior”? Seria lógico, mas a resposta será provavelmente negativa caso se faça a indagação às autoridades fazendárias e policiais, à luz dos regimes vigentes.

Um setor dedicado à integração fronteiriça no Ministério das Relações Exteriores poderia servir para melhorar o entendimento entre as autoridades nas localidades lindeiras, promovendo uma cooperação efetiva e reduzindo as desconfianças. Melhorar o entendimento entre agentes de segurança seria fundamental nas cidades onde prolifera o contrabando e o tráfico. Missões de integração fronteiriça têm um grande potencial de melhorar a assistência oficial às comunidades e ajudaria muito na formulação de políticas específicas. Os cidadãos da fronteira, em geral carentes de apoio, se sentiriam sem dúvida melhor assistidos. Os comitês de fronteira que existem hoje na maioria das localidades podem agir de forma menos aleatória se estimulados por missões de integração. Em ações sistemáticas, os comitês podem servir ao propósito de aproximar as autoridades e, ao mesmo tempo, auscultar as comunidades, suas reclamações e necessidades.

A questão da segurança na fronteira merece um debate à parte, mas arrisco algumas observações. Apesar de não haver descuido por parte das FFAA na defesa do nosso território e do mar territorial, parece altamente improvável hoje uma agressão ao Brasil por parte de outro país. Mas permanecem ameaças aos nossos recursos naturais em terra e no mar, ao meio ambiente e à segurança dos brasileiros, esta última em virtude da criminalidade transfronteiriça. São frequentes os relatos de tráfico de mercadorias, de pessoas (adultos e menores), de drogas e armas que abastecem os delinquentes nas grandes cidades. A luta pelo controle do tráfico se trava diariamente entre facções, nas grandes cidades, no interior do Brasil e nas fronteiras. No combate à delinquência, sucessivos governos implantaram no Brasil programas de modernização das forças, com treinamento e tecnologia. Vultosos recursos foram e são dispendidos em programas como o “Calha Norte” SIVAM-SIPAM, SISFRON.

O investimento é alto e produz resultados, com apreensões cada vez mais volumosas e frequentes. Mas não é suficiente para acabar definitivamente com o tráfico. Isto porque os crimes transfronteiriços são altamente rentáveis, principalmente no comércio de armas e drogas, com receitas suficientes para pagar advogados, eleger representantes, atrair políticos e angariar aliados no judiciário.

A vigilância se modernizou com veículos aéreos não-tripulados, câmeras, sistemas de reconhecimento facial e scanners. Controles modernos e mais sofisticados têm aumentado a eficácia, mas os grupos criminosos também se aperfeiçoam e não tem sido possível neutralizá-los. Esta situação torna evidente a necessidade de coadjuvar os controles com medidas de efeito a mais longo prazo, como as políticas que defendemos, a fim de favorecer as comunidades fronteiriças.

No combate à criminalidade e à violência na fronteira há urgência em estimular a cooperação policial. Além disso, as operações das Forças Armadas seriam de certo muito mais eficazes se fossem sempre feitas em conjunto com as forças dos países vizinhos. E os serviços de inteligência teriam de estreitar a cooperação. Para tanto, superar as desconfianças é fundamental. Com esse objetivo, têm sido muito úteis as adidâncias da Polícia Federal e da Receita, que nos últimos anos se instalaram nas embaixadas dos países vizinhos. Mas nem sempre é possível aproximar a colaboração, por temores de vazamento de informações que serviriam à prática de crimes em vez de coibi-los. A propósito, há que reconhecer que a desconfiança que dificulta o intercâmbio de informações de inteligência está presente entre os órgãos de inteligência de um mesmo país, além do que alguns políticos e os seus partidos têm a tentação de estabelecer os

seus próprios serviços em paralelo, por desconfiarem também das agências oficiais existentes nas polícias e nas FFAA.

Outro aspecto a considerar é a regulamentação para utilização de fertilizantes e defensivos agrícolas na fronteira. As regras aplicáveis em propriedades contíguas muitas vezes são diferentes e deveria ser feito o esforço de compatibilizá-las. De que serve, por exemplo, proibir um produto químico em um país se na propriedade do lado de lá o mesmo pode ser utilizado e despejado em terras, rios e mananciais fronteiriços?

A descrição e os comentários sobre os casos apresentados acima procuraram demonstrar que o acordo do MERCOSUL sobre localidades fronteiriças vinculadas não contempla satisfatoriamente – e nem era de se esperar – as necessidades e deficiências vividas no dia-a-dia nas comunidades lindeiras do Brasil e países vizinhos. O acordo do MERCOSUL tem, portanto, de ser enriquecido por textos adicionais, protocolos, estatutos, o que for necessário, inclusive ações práticas por parte dos governantes, para melhor atender os objetivos de satisfazer os cidadãos, tanto quanto possível, e fortalecer a segurança.

Os governos, geralmente implacáveis na arrecadação de impostos, deveriam ser impe-cáveis em colocar serviços de qualidade em educação, saúde, previdência, trabalho, transportes e habitação à disposição do povo, além de executar políticas públicas para a integração econômico-social na fronteira.