



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Mestrado em Relações Internacionais

Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para a Cooperação e o
Desenvolvimento Fronteiriço

Thais Mere Marques Aveiro

Brasília, 2006.

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para a Cooperação e o
Desenvolvimento Fronteiriço

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Doutor Antônio Jorge Ramalho da Rocha.

Thais Mere Marques Aveiro

Brasília, 2006.

Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para a Cooperação e o
Desenvolvimento Fronteiriço

Banca Examinadora:

Professor Doutor Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Departamento de Relações
Internacionais, Unb (Orientador)

Professor Doutor Amando Luiz Cervo

Professora Doutora Maria Susana Arrosa Soares

Professor Doutor Eiiti Sato (Suplente)

Resumo

O foco do presente trabalho é a cooperação fronteiriça Brasil-Uruguai, prioritariamente a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço. São contemplados assuntos como o contexto histórico que caracteriza a gênese das fronteiras luso-espanholas na América, a Banda Oriental, o contexto geográfico da região, os princípios que norteiam a política externa brasileira e a cooperação fronteiriça. O texto faz uma retrospectiva histórica da formação da fronteira brasileiro-uruguaia, com ênfase nos tratados que a estabeleceram, descreve os fatores geográficos que a tornam peculiar e apresenta iniciativas referentes à cooperação fronteiriça, tais como os Comitês de Fronteira, as Comissões Binacionais para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim e da Bacia do Rio Quaraí e a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai.

O estudo está dividido em quatro capítulos. Primeiramente, buscamos apresentar a base teórica para a análise dessa fronteira. A relevância e a peculiaridade dessa fronteira somente se compreende com uma análise minuciosa da história da região. O acordo do cidadão fronteiriço é fruto da convivência pacífica e harmoniosa de duas culturas que se mesclam cotidianamente nessas localidades. O capítulo 2 aponta de forma sucinta os acordos, tratados e negociações que possibilitaram essa relação bilateral tão positiva. No terceiro capítulo abordamos as relações bilaterais Brasil-Uruguai mostrando, mais uma vez, a maneira benéfica com que a política externa de ambos os lados foi conduzida até que se chegasse na Nova Agenda de Cooperação. O último capítulo apresenta as questões mais relevantes da pesquisa. Resultado de pesquisa de fontes primárias, entrevistas e coleta de material in loco, analisamos e discutimos os procedimentos que levaram a adoção da Agenda e do Tratado do Cidadão Fronteiriço. Procedemos também ao exame da eficácia da Agenda e seus desdobramentos, as dificuldades de implementação, entraves jurídicos e econômicos, pauta de negociação, grupos de trabalho, participação da esfera municipal, estadual e federal nas discussões, e perspectivas futuras. Inferimos que essa região que por um longo período foi relegada ao esquecimento e serviu apenas para separar duas soberanias, ganha papel de grande relevância no mundo globalizado e essa fronteira viva passa a servir como laboratório para outras fronteiras do Brasil e também de outros países do Cone Sul.

Abstract

The focus of the present research is the bordering cooperation Brazil-Uruguay, mainly the New Agenda for the Cooperation and the Bordering Development. Subjects such as the historical context that characterizes the genesis of the Portuguese-Spaniard borders in America, the Eastern Band, the geographic context of the region, the principles that guide the Brazilian foreign policy and the bordering cooperation are contemplated in the study. The text presents a historical retrospective of the Brazilian-Uruguayan border formation, emphasizing the agreements that established this border, it describes the geographic factors that made this border peculiar and it presents the initiatives concerning the bordering cooperation, such as the Committees of Border, the Binational Commissions for the Development of the Lagoa Mirim Basin and the River Quaraí Basin and the New Agenda for the Brazil-Uruguay Frontier Cooperation and Development.

The study it is divided in four chapters. First of all, we try to present the theoretical basis for the analysis of this border. The relevance and the peculiarity of this border can only be understood with a detailed analysis of the history of the region. The agreement of the bordering citizen is the result of the pacific and harmonious co-existence of two cultures that daily mixed up in these localities. Chapter 2, succinctly points the agreements, treats and negotiations that made this positive bilateral relation possible. In the third chapter we approach the bilateral Brazil-Uruguay relations showing, once more, the beneficial way with that the external politics of both the sides was lead until it reached the New Agenda of Cooperation. The last chapter presents the most relevant questions of the research. As a result of primary sources research, interviews and collection of material in loco, we analyze and discuss the procedures that lead to the adoption of the Agenda and to the Treaty of the Bordering Citizen. We also proceed to the examination of the effectiveness of the Agenda and its unfoldings; the difficulties for its implementation, and the legal and economic impediments; the guidelines for the negotiation; group work, and, the role of the municipal, state and federal spheres of power in the discussions and in future perspectives. We infer that this region that was, for a long period, left aside with the only purpose of separating two sovereignties, gains a relevant role in the globalized world and this alive border starts to serve as laboratory for other Brazilian borders and also of other countries of the South Cone.

**Aos meus pais e à
minha irmã, pilares da minha
existência.**

Agradecimentos

Agradeço à Universidade de Brasília, em especial, ao Instituto de Relações Internacionais, que me acolheu primeiramente no Curso de Especialização, momento em que tomei contato pela primeira vez com os debates acadêmicos de Relações Internacionais, e agora, no mestrado, oportunidade que tive para consolidar meus conhecimentos na área. Ao CNPQ tornou possível minha dedicação ao aprendizado das Relações Internacionais.

Ao meu orientador, Professor Antônio Jorge Ramalho da Rocha, que desde os primeiros contatos na pós-graduação exaltou minha capacidade, incentivando-me a acreditar que seria possível.

Aos professores examinadores por aceitarem debruçar-se sobre esse trabalho para brindar-me com comentários enriquecedores e motivadores. À professora Julie Schmied pela amizade e confiança em mim depositadas durante o estágio de docência. À Odalva, por toda sua compreensão e suporte no Instituto de Relações Internacionais.

A todas as pessoas que calorosamente me receberam e me auxiliaram em minha empreitada nos 1068 quilômetros de fronteira, embaixador Eduardo dos Santos, cônsules, funcionários do Ministério das Relações Exteriores Uruguaio, demais diplomatas, prefeitos, juízes, advogados, funcionários da polícia federal e aos jornais locais que divulgaram meu trabalho na fronteira.

Aos meus pais e a minha irmã que me incentivaram a nunca desistir dos meus sonhos e a superar os desafios. A minha avó querida que sempre me colocou em suas orações, e a minha prima Rubiana, amizade constante.

Ao Gabriel por todo apoio ao longo da pesquisa. À Keka por todo estímulo que de longe me proporcionou. A Analu, a Vanessa, a Camila, a Débora, a Paty, a Fernanda Lemes e a Fernanda Machado, minha família candanga; e a todos os amigos que mesmo distantes enviaram votos de perseverança e confiança. Ao meu chefe, Koby Ripp, presença incentivadora em minha vida.

A Deus, criador de tudo.

O que foi e o que é
Como se sempre fosse
No campo sem fronteira e
Na fronteira sem limites

Aqui há uma terra só,
Há só uma gente
Seja do lado de cá,
Seja do lado de lá.

(Aldyr Garcia Schlee)

I . Introdução

*“La stabilité relative des situations territoriales fait de l’Etat un cadre de sécurité, celle qui éprouve les peuples à l’abri de frontières reconnues. De là l’interêt qui s’attache, du point de vue de l’ordre et, en sens inverse, la gravité de tout incident qui implique leur violations”
(Charles de Visscher)¹*

As particularidades das relações entre o Brasil e o Uruguai estiveram presentes ao longo da história desses dois países. Aliás, cabe lembrar que o Uruguai, sob nome de Província Cisplatina, foi parte do território brasileiro até a conquista de sua independência. Assim, a presença de uruguaios em território brasileiro, e vice-versa, sempre ocorreu, consolidando-se como amálgama da vida política, econômica, comercial e cultural de boa parte das relações bilaterais, o que faz do Uruguai, desde sua criação, objeto prioritário das ações da política externa brasileira. Em verdade, o sul do Brasil e o Uruguai apresentam uma mesma geografia e uma fronteira seca, traçada, muitas vezes, pela mão humana:

A feição geográfica da região é virtualmente a mesma, seja do lado brasileiro, seja do uruguaio. [...] Nenhuma grande cadeia de montanhas, nenhum intransponível curso d’água, nenhum deserto ou pantanal inabitável separam o Brasil do Uruguai. E, ao revés, como tudo concorreu para aproximar cultural, social e economicamente os dois povos, o resultado final foi uma área de interação intensa, onde a própria literatura começa a reconhecer a presença de uma terra só².

O processo de redemocratização da década de 80 levou a uma reorientação na política externa brasileira, o que favoreceu as relações bilaterais e a cooperação com nossos vizinhos. Além disso, os processos de globalização e regionalização, que marcaram o final do século passado, tiveram, como resultante no Cone Sul, o estabelecimento do Mercosul e o estreitamento do diálogo com os países limítrofes. Essa interação positiva possibilitou, em

¹ VISSCHER, Charles de. *Théories et réalités en droit international public*. 1. Edition (1953).

² FRANCO, Sérgio da Costa. *Gente e coisas da Fronteira Sul: ensaios históricos*. Porto Alegre: Sulina, 2001. p. 10.

2002, o estabelecimento da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai.

A criação da figura do cidadão fronteiriço, como um novo instituto jurídico, é provavelmente o tópico mais inovador e marcante da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, lançada em 2002. Na estrutura da agenda, constam quatro grupos de trabalho: 1) saúde; 2) cooperação policial e judicial; 3) educação e formação profissional; 4) meio-ambiente e saneamento. A função precípua desses grupos é discutir soluções para os entraves, inclusive a adequação de normas legais.

O grupo populacional da fronteira poderá, portanto, converter-se em uma primeira e minúscula reprodução do êxito da União Européia, no que tange à livre circulação de pessoas. A fronteira entre Brasil e Uruguai, tendo estatuto próprio, é objeto de uma iniciativa única e pioneira, que, aos poucos, dá contornos oficiais a fatos sociais (como trabalhar, estudar ou residir do outro lado da fronteira), que marcam o cotidiano de quem na área vive.

Como instrumento dos interesses nacionais, a política externa acompanha necessariamente a evolução da sociedade. No caso dessas fronteiras vivas do Brasil e, principalmente, nas seis conurbações entre Rio Grande do Sul e Uruguai, essa legislação binacional veio não só se adequar, mas também corroborar a realidade existente na região. Dessa forma, a raiz de uma particular condição geográfica foi determinando usos e costumes que a lei não contemplava. Segundo o Embaixador do Brasil em Montevideu, Eduardo dos Santos, o objetivo da Nova Agenda é “trazer as relações entre Brasília e Montevideu para um patamar mais próximo do habitante da fronteira, que no seu dia-a-dia vive os problemas locais e, mais que qualquer um, pode beneficiar-se da integração regional para superá-los”³.

O estudo das ações planejadas e executadas pelas repartições do Itamaraty no Uruguai, tendo em vista a peculiaridade da integração entre Brasil e Uruguai e seu caráter vanguardista quanto à concessão recíproca de direitos aos cidadãos da área limdeira, não só constitui tema novo, contemporâneo e relevante para as relações bilaterais, referente, inclusive, a milhares de nacionais que lá residem ou adentram, mas também serve para

³ SANTOS, Eduardo. *O Rio Grande do Sul nas Relações Brasil-Uruguai*. Ciclo de Palestras da Câmara de Indústria e Comércio Brasil-Uruguai. Porto Alegre. 29.05.03

caracterizar o rumo que a política externa brasileira deve seguir na região em matéria de livre circulação de cidadãos e de defesa da cidadania.

A cooperação e o desenvolvimento fronteiriços são objeto de diversas iniciativas dos governos brasileiro e uruguaio, que buscam, por meio de distintas ações, atender às necessidades e peculiaridades das populações lindeiras. Além de poder constituir-se em um paradigma de integração fronteiriça no continente sul-americano, a relação entre ambos os países evidencia as dificuldades que cada um dos Estados-Nação tem para cumprir eficientemente com as obrigações que lhes cabem de acordo com a concepção clássica de vínculos entre território, população e governo.

Sobre a região fronteiriça, é importante mencionar que a questão da segurança nacional⁴ é também um tema de grande relevância. A existência dessa fronteira viva ao sul, outrora percebida como fundamental para a manutenção da soberania nacional, agora, sob a égide da cooperação regional, torna-se quiçá a única forma viável de combater-se ilícitos fronteiriços.

A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai nasceu da necessidade das autoridades dos dois países proverem com maior eficiência e rapidez respostas às demandas das populações lindeiras. A iniciativa, de caráter inovador e contemporâneo, traz em si o reconhecimento de que há questões próprias a cada Estado-Nação que podem ser melhor equacionadas quando trabalhadas bilateralmente. O fenômeno se torna ainda mais complexo num ambiente em que já se questiona a autonomia dos Estados, tal como proposto pelo realismo. Além disso, a globalização e a integração podem fomentar o ressurgimento dos regionalismos, evidenciando-se a relevância da questão da interdependência entre os Estados-Nação na ordem internacional atual.

O presente trabalho busca analisar a formulação e a execução de políticas e atividades relativas à cooperação e ao desenvolvimento fronteiriços entre Brasil e Uruguai. Descreve a formação histórica e geográfica da região, salientando o papel de fatores demográficos, políticos, culturais e econômicos nas relações bilaterais, sobretudo no que tange à área lindeira comum. Apresenta iniciativas relacionadas à cooperação em matéria lindeira que tiveram e têm tido lugar nessa fronteira viva, onde residem centenas de milhares

⁴ O parágrafo 2º do artigo 20 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada com faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas por lei.”.

de brasileiros e uruguaios, formando, inclusive, as seis conurbações, foco da dissertação. Analisa, ainda, o teor e as ações da Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. O impacto da Nova Agenda na interação entre as cidades gêmeas – Chuí-Chuy; Jaguarão-Rio Branco; Aceguá-Acegua; Santana do Livramento-Rivera; Quaraí-Artigas; Barra do Quaraí-Bella Unión – é analisado de forma global, mas também são consideradas as peculiaridades de cada localidade.

O estudo está dividido em quatro capítulos. Primeiramente, apresentamos a base teórica para a análise dessa fronteira. O primeiro capítulo dispõe sobre os tipos de fronteira e sua caracterização e possibilita-nos entender as peculiaridades da região e a necessidade de estabelecimento de um acordo para resguardar o direito dos cidadãos daquelas localidades. Além disso, apresenta uma visão moderna do conceito de soberania, derivada do processo de globalização, bem como analisa o papel do Estado como ator primordial das Relações Internacionais, porém não mais o único como defende a escola Realista. Apresentamos a relevante atuação de outros atores no cenário internacional.

O capítulo dois aponta, de forma sucinta, os acordos, tratados e negociações que possibilitaram a existência dessa relação bilateral tão positiva. A relevância e a peculiaridade dessa fronteira somente se compreendem com essa análise minuciosa da história da região. O acordo do cidadão fronteiriço é fruto da convivência pacífica e harmoniosa de duas culturas que se mesclam cotidianamente nessas localidades.

Buscamos no terceiro capítulo abordar as relações bilaterais Brasil-Uruguai mostrando, mais uma vez, a maneira benéfica como a política externa de ambos foi conduzida até que se chegasse na Nova Agenda de Cooperação. Antes mesmo dessa agenda, várias iniciativas – governamentais e não-governamentais – já haviam sido implementadas. A Agenda contemplou e consolidou os trabalhos dos Comitês de Fronteiras, dos consulados e das embaixadas dos dois lados.

O capítulo quarto apresenta as questões mais específicas do trabalho. Resultou de pesquisa de fontes primárias, entrevistas e coleta de material *in loco*. Nele, analisamos e discutimos os procedimentos que levaram à adoção da Agenda e do Tratado do Cidadão Fronteiriço. Procedemos também ao exame da eficácia da Agenda e seus desdobramentos, as dificuldades de implementação, entraves jurídicos e econômicos, pauta de negociação, grupos

de trabalho, participação da esfera municipal, estadual e federal nas discussões, e perspectivas futuras.

Inferimos que essa região, que por um longo período foi relegada ao esquecimento e serviu apenas para separar duas soberanias, ganha papel de grande relevância no mundo globalizado, passando a servir como laboratório para outras fronteiras do Brasil e também de outros países do Cone Sul. Ademais, essa fronteira viva serve de primeira experiência do que se pretende no Mercosul, podendo desempenhar a função de parâmetro para políticas que deverão entrar em vigor no Mercado Comum.

CAPÍTULO I

Marcos teóricos

Nosso interesse em estudar a Nova Agenda não se deve apenas ao fato de ser um tema atual e contemporâneo, que envolve o cotidiano de uma parcela – ainda que pequena – dos cidadãos brasileiros, mas principalmente pelo relevo que a fronteira ganhou devido à reorientação da política externa brasileira. Como instrumento dos interesses nacionais, a política externa acompanha necessariamente a evolução da sociedade. O Brasil revela, em tempos recentes, uma inovação no tratamento dispensado a essas regiões. Antes periféricas, agora as fronteiras são estabelecidas como prioritárias, passando de área de separação para região de integração.

Assim, a compreensão das razões da criação da Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço passa pelo estudo do papel do Estado. Sua atuação como ator central na condução da política externa da nação e detentor do monopólio legítimo da força, visando à questão da soberania e segurança, em um cenário anárquico e, posteriormente, passando para uma atuação em que ganham espaço outros atores, principalmente no pós-guerra fria. Nesse contexto, salienta-se a cooperação dos Estados entre si e deles com os demais atores.

Outro aspecto importante a ser considerado foi a alteração do conceito tradicional de fronteira. Segundo Foucher, fronteiras são “estruturas espaciais elementares, de forma linear [que correspondem] ao invólucro contínuo de um conjunto espacial e, mais especificamente, de um Estado-Nação”⁵. Na concepção tradicional de fronteira, ela era considerada como o extremo, o limite da soberania, o final de um território. Esse conceito foi revisto na geopolítica e o sul do Brasil passou de periferia para o centro de integração com os demais países do Cone Sul.

O conceito de integração também será explorado nesse capítulo. O processo de integração surgirá como solução para suprir necessidades comuns dos Estados e melhor resolver problemas comuns em substituição a ações isoladas. Esse fenômeno se aplica

⁵ Foucher, Michel. *Fronts et Frontières: un tour du monde géopolitique*. Paris: Fayard, 1991. apud. Letícia Parente Ribeiro. Zonas de Fronteira Internacionais na Atualidade: uma discussão. <http://acd.ufrj.br/fronteiras/pdf/LETICIA.pdf> acessado em 26.03.06.

perfeitamente a interação nas fronteiras do Brasil e principalmente nas cidades gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai. Nessa fronteira seca e de convivência pacífica urge, na verdade, a adoção de mecanismos comuns para administrações bicéfalas, que levam ao desperdício de recursos e meios. Segundo Keohane e Nye: “Regionalism can be seen as a response to domestic politics, but also as a response to globalization. Regionalization may enable a group of states to reach a sufficient “critical mass” to make more effective its regulations toward global corporations and other mobile entities⁶”.

Por último, apresentamos o conceito moderno de fronteira, suas possíveis subdivisões; as diferenças entre fronteira e limite e as peculiaridades dessa região e das cidades gêmeas. Todos esses conceitos nos ajudarão a compreender as variantes que levaram a formulação dessa política para a região lindeira e seu estabelecimento na fronteira Brasil-Uruguai, a proposição da Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento e a ratificação do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.

I.1 – O conceito de Estado

O conceito de Estado-Nação foi consagrado em 1648 pela paz de Vestfália. Nesse momento, o poder religioso passou a paulatinamente dissociar-se do secular, que foi consolidado, a partir de então, em torno de Estados-Nação, protagonistas da nova ordem que se estabelecia. Os Estados-Nação, encabeçados por soberanos absolutistas, caracterizaram-se pela autonomia e a soberania de que gozavam quanto a seus pares, o que conferiu aos governantes a última instância de poder dentro das fronteiras de cada unidade nacional.

O Estado Vestfaliano, caracterizado pela não-intervenção, autonomia e respeito mútuo dos Estados pela soberania, é marcado pela passagem de uma percepção de universalismo para a de sobrevivência do Estado. Estabeleceram-se, então, as noções de sistema de Estados⁷ e de sociedade internacional. Esse sistema de Estados, conforme

⁶ KEOHANE, Robert O.; Nye, Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 2001. Chapter 10. p. 260

⁷ Miguel Reale à página 76 de *Lições Preliminares de Direito*, define Estado como uma “Organização da Nação em uma unidade de poder, a fim de que a aplicação das sanções se verifique segundo uma proporção objetiva e transpessoal. Para tal fim o Estado detém o monopólio da coação no que se refere à distribuição da justiça. [...] O Estado, como ordenação do poder, disciplina as formas e os processos de execução coercitiva do Direito. [...] Podemos afirmar que, em nossos dias, o Estado continua sendo a entidade detentora por excelência da sanção

assinalado por Saraiva, “lida com a rede de pressões e interesses que levam Estados a considerarem outros Estados em seus cálculos. A sociedade internacional vincula o sistema ao conjunto de regras comuns, instituições, padrões de conduta e valores que são compartilhados e acordados por Estados”⁸.

Além do estabelecimento da sociedade de Estados independentes, pode-se citar como decorrências desse processo, a consolidação e a modernização do direito internacional, tendo como alicerce a obrigação de se cumprirem as leis internacionais. Esse processo foi mormente marcado pelo reconhecimento mútuo da soberania por todos os Estados.

Segundo Mark Zacher⁹, os pilares de sustentação desse Estado Vestfaliano eram: o anseio dos governantes de evitar incursões na área de seus poderes; a inexistência de uma ideologia transnacional que competisse com os Estados pela lealdade política dos povos; um conjunto comum de valores que engendram um elemento de respeito pelos outros Estados e por seus governantes; uma memória histórica da existência de níveis sobrepostos de autoridade política e de lealdade conflitante, apontando para a desordem e a violência maciça; e a provisão aos indivíduos de valores intrínsecos ao ser humano, tais como a proteção da vida e o bem-estar econômico.

O chamado sistema Vestfaliano permitiu a emergência da escola realista de relações internacionais, segundo a qual o Estado era um fim em si mesmo, isto é, o Estado, como agente principal das relações internacionais, somente devia prestar contas a um interesse nacional fictício, ou seja, unicamente a ele. O Estado Vestfaliano marcou a oficialização dos princípios de territorialidade e de soberania, uma vez que passou a ser ao mesmo tempo um governo, um território e uma população. Nesse sentido, Morgenthau¹⁰

organizada e garantida, muito embora não falem outros entes, na órbita internacional, que aplicam sanções com maior ou menos êxito, como é o caso, por exemplo, da Organização das Nações Unidas (ONU)”.

Dalmo de Abreu Dallari em *Elementos de Teoria Geral do Estado* dispõe que “[...] a defesa, a ordem, o bem-estar e o progresso, que representam o fim supremo de qualquer Estado em qualquer tempo, sejam elevados a elementos formadores do Estado, uma vez que tais finalidades constituem o conteúdo de toda a atividade estatal, determinando mesmo a estrutura fundamental do Estado”. p. 90-91.

⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra (org). *Relações Internacionais – dois séculos de História: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)*. Volume I. Brasília: IBRI, 2001. p. 31.

⁹ Zacher, Mark W. *Os pilares em ruína do templo de Vestfália*. In. Governança sem governo. Ordem e transformação na política mundial. James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel. – Brasília: Ed. Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 88.

¹⁰ Morgenthau, Hans. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

definiu a soberania como o poder centralizado que exerce sua autoridade sobre um território.

Segundo Amado Cervo:

Para o realismo, o Estado é o ator principal das relações internacionais, age de forma unitária, busca racionalmente por meio da política exterior, a realização de seu próprio interesse e tem a segurança como preocupação central. [...] Diante dos fenômenos dos anos 90, o realismo passou a ser objeto das maiores críticas em razão das dificuldades que tem o Estado para administrar as forças transnacionais¹¹.

A evolução do cenário internacional levou a que as bases desse sistema tradicional Vestfaliano perdessem sua solidez. Houve um lento e gradual processo de reordenamento do contexto mundial, contribuindo para que surgissem questionamentos quanto à validade de teorias que explicam as relações internacionais lastreadas exclusivamente em modelos estado-centrado. O Estado foi, paulatinamente, perdendo seu poder supremo e incontestável. O conceito de territorialidade começou a ser revisto, face à porosidade das fronteiras.

A mundialização, a relativização da soberania, a crise do Estado e as novas formas de integração revelaram, pouco a pouco, que essa “autofinalização” não resiste aos novos desafios: a emergência dos bens comuns da humanidade transcendendo as fronteiras, a interdependência entre as comunidades políticas e entre as economias e a multiplicidade dos espaços de integração.

O paradigma da interdependência complexa de Keohane e Nye explica a necessidade de aprofundamento das estruturas cooperativas entre os Estados no pós-guerra. Segundo ele, em um mundo globalizado, ações isoladas dos Estados podem ser insuficientes:

In the face of globalization, however, unilateral measures will often be insufficient, will fail, or will generate counter-reactions. States facing increased globalization will become, therefore, increasingly willing to sacrifice some of their own legal freedom of action in order to constrain, and make more predictable, other's actions toward themselves. Some of this cooperation will take place on a regional level¹².

Com o crescimento da transnacionalização, dos regimes internacionais e da globalização, os Estados viram-se cada vez mais incapazes de atuar de forma autônoma e

¹¹ CERVO, Amado. *O final do século XX: dificuldades para construção de uma ordem global*. in: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais. Dois Séculos de História*. Brasília: IBRI, 2001. Vol. II, p. 182.

¹² KEOHANE, Robert O.; Nye, Joseph S. op. cit. p. 260.

unilateral. A rede de interdependências e de arranjos regulatórios e de colaboração foi, lentamente, ganhando relevância nos diálogos entre os Estados. Embora o alto grau de autonomia de atuação tenha sido, por muito tempo, o foco de atuação dos Estados, estes se tornaram mais dispostos a abrir mão dessa prerrogativa para garantir seu bem-estar social e econômico. Nesse novo contexto, Badie argumenta:

as incertezas recentes permitiram compreender que a teoria realista havia de fato promovido esta segunda visão (a de que o Estado era um fim em si mesmo): ator normal das relações internacionais, o Estado somente devia prestar contas a um interesse nacional fictício, isto é, unicamente a ele. [...] Nesse novo contexto, os signos tendem a inverter-se: o Estado não é mais um fim em si mesmo, mas um instrumento; antes de encarnar uma comunidade humana, ele está destinado a lhe servir; essa comunidade humana não é mais estritamente soberana e se insere numa sociedade na qual certos parâmetros são claramente mundializados. Dito de outra maneira, a teoria das relações internacionais redescobre a teoria do contrato social¹³.

O fim da Guerra Fria ocasionou o princípio de um processo de rearranjo do sistema internacional, no qual o mundo passou a operar com duas lógicas contraditórias: a da globalização/regionalização (da organização mundial da produção econômica, da difusão generalizada de certos valores e da instantaneidade de acesso à informação) e a da fragmentação das identidades, dos fundamentalismos e secessão de Estados. Ambas as lógicas, embora antagônicas em termos gerais, convergem em um aspecto em particular: o declínio do sistema internacional lastreado no Estado-Nação, conforme entendido pela escola realista.

Autores como Rosenau¹⁴ aprofundaram a crítica ao Estado-Nação como pivô da ordem internacional e a sistematizaram, opondo um “mundo multicentrado” a um “mundo estado-centrado”. O primeiro resulta da proliferação, no cenário mundial, dos atores não estatais, individuais ou coletivos, que suscitam, por suas trocas, um número considerável de “fluxos transnacionais”, os quais se podem definir como toda relação que se desenvolve no cenário mundial, evitando, de maneira deliberada ou como objetivo, o controle dos Estados-Nação, transgredindo notadamente a soberania e a competência territorial desses Estados. Diante do mundo dos Estados que permanecem, com seus princípios tradicionais e as práticas que lhes são próprias, constitui-se, assim, um outro mundo, que conta com uma infinidade de atores buscando, primeiro, proteger-se e promover sua autonomia, jogando mais com a

¹³ BADIE, Bertrand. *Da soberania à competência do Estado*. In: SMOUTHS, Maire Claude. *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004, cap. 1, p. 51.

cooperação (ou com a recusa da cooperação) do que com a força, e escapando às normas tradicionais da diplomacia.

A globalização, para os pós-modernos, tem-se traduzido, essencialmente, por um encolhimento do espaço-tempo, que permite comunicações mais intensas e fenômenos de desterritorialização. O declínio, ou o fim do território, segundo Dieckhoff e Jaffrelot¹⁵, “constituiu, sem dúvida, o mais rude golpe contra o Estado-Nação”. Cinco espaços têm tido como efeito enfraquecer a relação do cidadão com seu Estado-Nação, especialmente porque ocasionam forte erosão no apego ao território: a) mídia e fluxo cultural; b) movimentos populacionais; c) trocas financeiras; d) transferências de tecnologias; e e) choques de idéias, resultando do confronto entre ideologias e contra-ideologias.

Dois autores, Keniche Ohmae¹⁶ e Richard Rosecrance, sobressaíram-se, nos anos 1990, com abordagens distintas do processo de encolhimento do espaço-tempo. Ohmae defendeu a tese de que o Estado-Nação seria confrontado com o Estado-região, decorrente do agrupamento de áreas de Estados Nacionais em função da integração de cadeias produtivas, distributivas e mercadológicas, com base na complementaridade econômica. Rosecrance, por sua vez, asseverou que o Estado-Nação se defrontaria com o surgimento do Estado-virtual, marcado pela desterritorialização. Esse fenômeno resultaria de inovações tecnológicas que permitem às empresas e aos Estados reduzir o espaço dos quais têm necessidade para sua produção econômica, ou por se emanciparem, respectivamente, da terra e do território como fatores de produção e de poder, ou por redefinirem essas dimensões, submetendo-as a uma nova lógica de fatos. Rosecrance defende Estados negociadores:

[...] the trading world is not composed of states ranked in order of their power and territory, all seeking preponderance. Instead, it is composed of nations differentiated in terms of function. Each may seek to improve its position, but because nations supply different service and products, in defense as well, as economics, they come to depend on each other. [...] While trading states try to improve their position and their own domestic allocation of resources, they do so within a context of accepted interdependence. They recognize that the attempt to provide every service

¹⁴ ROSENAU, James N. *Governança, ordem e transformação na política mundial*. In: Governança sem governo. Ordem e transformação na política mundial. James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (orgs.). Brasília: Ed. Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. cap. I

¹⁵ DIECKHOFF, Alain & JAFFRELOT, Christoph. *Do Estado-Nação ao Pós-Nacionalismo?* In: SMOUTS, M. C. *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004, cap. 2, p. 65.

¹⁶ OHMAE, Kenichi. *O fim do estado-nação. A ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

and fulfill every function of statehood on an independent and autonomous basis is extremely inefficient¹⁷.

Para David Held¹⁸, o processo de globalização contraria os pilares da velha ordem internacional e impõe a formação de grandes blocos de poder, mas não anula a soberania, apenas qualifica-a de maneira diferente para cada Estado. Isto se deve, segundo o autor, ao entendimento de que mudanças tecnológicas, econômicas, estratégicas e organizacionais afetam, objetivamente, os Estados-Nação e a chamada sociedade internacional. Nesse sentido, Held e McGrew¹⁹ argumentam também que os indivíduos apresentam diferentes pleitos ao governo, que não podem ser garantidos apenas pelas constituições nacionais, requerendo respaldo de regimes, leis e instituições globais, uma vez que a globalização altera decisivamente a relação das comunidades com os Estados.

[...] the concept of globalization implies, first and foremost, a stretching of social, political and economic activities across frontiers such that events, decisions and activities in on region of the world can come to have significance for individuals and communities in distant region of the globe. In this sense, it embodies transregional interconnectedness the widening reach of networks of social activity and power, and the possibility of action at a distance. Beyond this, globalization implies that connections across frontiers are not just occasional or random, but rather are regularized such that there is a detectable intensification or growing magnitude, of interconnectedness, patterns of interaction and flows which transcend the constituent societies and states of the world order. [...] ²⁰ (grifo nosso)

Embora muitos dos padrões da década de 1990 estejam superados, sobretudo aqueles que vêem o final da Guerra Fria, como o triunfo final e definitivo dos valores ocidental-democráticos e da ordem liberal-capitalista, a tese do declínio do sistema de Estados Nacionais, ao término da Guerra Fria, ainda se sustenta em razão de o mundo contemporâneo operar por meio da interação de multiplicidade de redes, resultantes dos avanços nas tecnologias de informação e de transportes, que diluem a diferença entre o interno e o externo.

O funcionamento do mundo em redes insere uma multiplicidade de atores não-estatais no universo das relações internacionais ao lado dos Estados-Nação. Uma maior autonomia da sociedade civil impele os Estados-Nação a incluir na agenda internacional discussões sobre novos temas, baseados em valores tais como meio ambiente, direitos

¹⁷ ROSENCRACE, Richard. *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986. p. 24.

¹⁸ HELD, David; MCGREW, Anthony. *Democracy, the Nation-State and the Global System*. In: HELD, David. *Political Theory Today*. Stanford University Press, 1991. p. 212-222.

¹⁹ HELD, David; MCGREW, Anthony. *Pós e Contrás da Globalização*. Rio de Janeiro : Zahar, 2001.

²⁰ HELD, David; MCGREW, Anthony. op. cit. p. 15.

humanos e democracia. A expansão do número de atores não-estatais é também reflexo da ação de outros tipos de redes transnacionais, como a da lavagem de dinheiro, a do crime organizado, a do tráfico clandestino de armamentos, a da produção, distribuição e proliferação de drogas e a do terrorismo.

A relevância dos atores não-estatais no sistema internacional e os novos temas que constam de sua agenda, distintos dos que tradicionalmente foram tratados pelos Estados-Nação, isto é, paz e guerra, indicam a necessidade de se levar em conta outros aspectos do contexto internacional, os quais, no limite, podem fazer com que se questione a natureza do sistema internacional tal como tradicionalmente concebido.

Octavio Ianni afirma que,

em um mundo globalizado, quando se modificam, transformam, recriam ou anulam fronteiras reais e imaginárias, os indivíduos movem-se em todas as direções, mudam de país, trocam o local pelo global, diversificam seus horizontes, pluralizam as suas identidades. Os desenvolvimentos da nova divisão internacional do trabalho, do mercado mundial, da fábrica global não só abrem como criam e recriam espaços físicos, sociais, econômicos, políticos e culturais. Acelera-se e generaliza-se a movimentação de funcionários, empregados, técnicos, assessores, conselheiros, gerentes, intelectuais, dirigentes de partidos, sindicatos e movimentos sociais, jornalistas, artistas, cientistas de todas as áreas e correntes. Uns e outros desterritorializam-se e reterritorializam-se no âmbito do cosmopolitismo aberto pela globalização.²¹

Para o caso específico das cidades gêmeas Brasil-Uruguai, o diplomata uruguaio Rodolfo Ivernizzi²² utilizou a expressão “globalocalização”, ou seja, a globalização implica, nessa fronteira, um processo de integração e relevância dessas localidades, promovendo uma integração específica que facilita a vida e o dia-a-dia dessas pessoas, buscando soluções conjuntas para problemas comuns a cada conurbação e também a toda fronteira.

I.2. Conceito de Fronteira

Embora o Estado-Nação, no mundo contemporâneo, tenha de lidar com a relativização de seu papel como único protagonista das relações internacionais, a questão da

²¹ IANNI, Octavio. *Nação: Província da Sociedade Global?* In SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura. *Território – Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec.: 1994. p. 83.

²² Cf. Entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Uruguai com o Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, Director Regional de América, no dia 06.07.06.

definição das fronteiras permanece crucial para o comportamento dos Estados. Assim sendo, convém abordar a definição de fronteira para compreender a ordem internacional.

Segundo Duroselle, “uma fronteira é a separação entre duas soberanias”. Para ele, as fronteiras têm dois aspectos: vida passiva – desempenham o papel que lhes é dado quando são criadas; e vida ativa – aumentam as diferenças entre os territórios por elas separados. Segundo o autor, as fronteiras de vida passiva são, majoritariamente, resultado de imposição da soberania de maior poder. Ela está subdividida em três categorias: fronteira natural, fronteira histórica e fronteira estratégica. A vida ativa da fronteira ocorreria quando a fronteira separa duas soberanias, existem dois conjuntos sociais por ela divididos; grupos que se orientam em direções opostas, diferenciados principalmente por uma ordem cultural distinta²³. Essas concepções clássicas não se aplicam, contudo, à fronteira Brasil-Uruguaí. Muito embora as rivalidades tenham sido grandes quando do estabelecimento dos tratados fronteiriços, não houve imposição por parte do Império, mesmo sendo o Brasil uma nação de maior peso, um país mais forte. Ao contrário, como estudaremos no próximo capítulo, o Tratado de 1909 foi uma concessão voluntária do Condomínio das Águas da Lagoa Mirim ao Uruguaí. Ademais, houve, num primeiro momento, a tentativa de se estabelecerem dois grupos sociais com identidades distintas. Observou-se, contudo, o efeito contrário; as duas nações naquele espaço convergiram para uma mesma cultura e costumes similares. Aliás, por muito tempo, a língua falada pelos fronteiriços foi o “portunhol”. Na verdade, estabeleceram-se nessas localidades populações que têm características completamente distintas das populações do interior do Brasil ou do Uruguaí.

Quanto ao conceito de fronteira, Tau Golin manifesta-se da seguinte forma:

Definido o limite como a linha político-territorial extrema do Estado-Nação, inscrita na natureza, a mesma objetividade não se pode utilizar para o conceito de fronteira. Apenas como uma referência facilitadora, a fronteira é interpretada como uma faixa ou uma zona existente nos dois lados de uma linha divisória e de difícil precisão [...] administrativa e politicamente, o Brasil adotou como dimensão de sua faixa de fronteira o espaço interno de 150 km da linha, em uma concepção claramente de defesa nacional, ou seja, como área estratégica do Estado. Entretanto, a zona de fronteira é real e depende das relações sociais em diferentes tempos históricos.²⁴

²³ Cf. DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Capítulo 2. p. 61-80.

²⁴ GOLIN, Tau. *A Fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguaí e a Argentina*” Vol. I Porto Alegre: L&PM, 2002. p. 14

O historiador Frederick Turner, um dos precursores do estudo da fronteira na América, discorre sobre suas peculiaridades e advoga sua importância na formação do continente.

In this advance, the frontier is the outer edge of the wave the meeting point between savagery and civilization. [...] The American frontier is sharply distinguished from the European frontier – a fortified boundary line running through dense populations. The most significant thing about the American frontier is, that, it lies at the hither edge of free land. In the census report it is treated as the margin of that settlement which has a density of two or more to the square mile²⁵.

O conceito de fronteira é frequentemente usado como sinônimo de limite, contudo, os dois conceitos são distintos. Segundo Lia Osório Machado²⁶, limite é orientado para dentro, uma força centrípeta; a fronteira é orientada para fora, força centrífuga. A força centrípeta do limite tem a função de segurança, ou seja, normalmente, fazer com que os limites estejam voltados para dentro do território nacional, criando um espaço fechado, defensivo. Palavra de etimologia latina, limite significa o fim; neste caso, seria o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial. A autora define limite como “uma linha divisória entre os Estados limítrofes. É o centro da fronteira, entendida como uma região, zona ou faixa transfronteiriça”. Já a fronteira é uma faixa de território que existe nos dois lados da linha divisória, sendo de difícil precisão. Assim, a imprecisão na mensuração da faixa de fronteira, leva à necessidade de uma demarcação precisa dos limites.

As zonas de fronteira são compostas pelas faixas de fronteira de cada lado do limite internacional. Assim, as cidades gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai encontram-se nas zonas de fronteira, exatamente no ponto central encontra-se o limite internacional e, aí, de um lado e outro, estão as cidades geminadas, cada uma, na faixa de fronteira pertinente ao país dentro do espaço total da zona de fronteira. Exemplificando: a interação Jaguarão/Rio Branco. Nessa conurbação, o limite internacional é representado pela Ponte Barão de Mauá; na faixa de fronteira do Brasil, encontra-se a cidade de Jaguarão. Por outro lado, na faixa de fronteira uruguaia, está Rio Branco. O espaço geográfico que delimita a interação entre as duas cidades e, portanto, as duas soberanias, corresponde a zona de fronteira. Cabe aqui mencionar que, o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios – estudado separadamente em item específico no capítulo 4 – dispõe

²⁵ TURNER, Frederick Jackson. *The Frontier in American History*. New York: Robert E. Krieger Publishing Company, 1976. p. 3.

que as cidades contempladas no pactuado são as cidades geminadas e demais localidades situadas em uma faixa de até vinte quilômetros da fronteira.

O historiador Christian Pradeau faz uma importante distinção entre o conceito *stricto sensu* de fronteira – linha de compreensão entre a soberania de duas entidades políticas que podem ser marítima, aérea ou terrestre – e o conceito *latu sensu*, que defende ser a fronteira o fim, os confins de um país, a margem, fronte pioneira dos limites culturais e sociais de uma nação. Para ele, o importante é a definição *stricto sensu*, por ser abrangente; a segunda pode ser ignorada²⁷.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil adota três critérios para a construção da fronteira: o tratado, a demarcação e a caracterização. O tratado é o momento de negociação de uma fronteira, é o estabelecimento jurídico para que os marcos fronteiriços sejam demarcados e caracterizados. Segundo o professor Francisco Rezek²⁸: “tratado é todo acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”. Esse primeiro momento é chamado de delimitação, ou seja, a proposição e ratificação do tratado²⁹. Nesse caso, os efeitos começam a ser produzidos quando as comissões mistas compostas por técnicos dos dois países iniciam seus trabalhos de delimitação física do território. O trabalho das comissões fronteiriças cumpre função mais precisa quando a delimitação de dois territórios é feita por linhas artificiais, ou seja, não há um rio ou uma cadeia de montanhas separando dois territórios, haja vista a grande dificuldade

²⁶ MACHADO, Lia Osório. *Limites, fronteiras, redes*. In: Strohaecker, Tânia Marques (org.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998, p. 41.

²⁷ Cf. PRADEAU, Christian. *Frontières et géographie Journée d'études d'Histoire et de Géographie du mercredi 26-09-200*. Site Histoire-Géographie de l'Académie de Bordeaux : <http://www.ac-bordeaux.fr/Pedagogie/Histgeo/index.htm> - acessado em 19.04.06.

²⁸ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 8.ed. rev. atual. – São Paulo: Saraiva, 2000. p. 14.

²⁹ Nesse ponto cabe uma explicação jurídica importante. Assinatura e ratificação não se confundem. No direito brasileiro a competência para celebrar tratados é privativa do Chefe do Poder Executivo que pode acreditar seus representantes diplomáticos para isso, conforme estabelece o Artigo 84, inciso VII da Constituição Federal: Art.84 – Compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; Assim, possuindo carta de plenos poderes, as autoridades têm prerrogativa para assinar tratados. Vale ressaltar que os embaixadores plenipotenciários acreditados dispensam a carta de plenos poderes, essa prerrogativa já é intrínseca a sua função.

Três são as etapas para a proposição de um tratado internacional: negociação, conclusão e assinatura. Assinado o tratado, ele é remetido ao Congresso Nacional para apreciação e aprovação, passando pelas duas casas legislativas: Câmara dos Deputados e Senado, conforme disposto no artigo 49, inciso I da CF.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

Aprovado o tratado, ele é reenviado ao Executivo para a ratificação final.

em se fixar as demarcações em acidentes geográficos. No caso dos limites artificiais, as linhas demarcatórias são geodésicas – paralelos ou meridianos. Nessa segunda etapa, o trabalho das comissões é de estabelecimento dos marcos principais, os marcos demarcatórios. A última etapa é a caracterização. Na verdade, a necessidade ou não desse último passo depende da ocupação territorial ou não da faixa de fronteira. Ou seja, em fronteiras mortas, não se exige que sejam fixados muitos marcos demarcatórios ao longo da linha de limites, contudo, à medida que essa fronteira vai sendo ocupada, é necessária a colocação de novos marcos, tornado essa etapa do processo altamente técnica, já que os marcos devem ser cada vez mais precisos.

Levando-se em consideração esses pressupostos, Nelson Werneck³⁰ dispõe que o Estado deveria estabelecer seus limites de forma precisa para ter definida sua área de soberania e organização. Para ele, os territórios precisam ser limitados, por meio de linhas inconfundíveis, ou seja, limites interestatais. Ele adverte que, sem delimitações precisas, o sistema de Estados ficaria reduzido ao caos, sendo impossível estabelecer-se o começo e fim de uma soberania, a precisão da linha-limite está diretamente vinculada à construção do Estado nacional. No direito internacional, a fronteira é definida como o espaço que está a frente, no fronte, é o espaço ocupado por um Estado em frente a outro Estado. O professor Rezek³¹ advoga que “a noção de fronteira é produção da evolução histórica dos acontecimentos. Esse contexto pode envolver a ocupação resultante da descoberta, o direito sucessório, a consideração do princípio do *uti possidetis* (que prestigia a posição do possuidor efetivo de um espaço territorial contestado)”. Segundo Celso Albuquerque de Mello, a fronteira está relacionada às questões de nacionalidade e identidade cultural, fator de separação de dois povos, contudo, tal conceito não se aplica a fronteira em questão:

A fronteira visa dar estabilidade à nação e em conseqüência a sua transformação em Estado. Nos novos Estados ela é artificial, abstrata e um fator de mobilização. A fronteira “rompe uma unidade imposta pela Geografia”. [...] As fronteiras formam identidades. [...] A idéia de fronteira surge quando há uma idéia de nacionalidade, ou, ainda, um poder político que separa um povo de outro³².

Elsa Laurelli³³ classifica as fronteiras em três categorias:

³⁰ GOLIN, Tau. apud WERNECK, Nelson. op. cit. p. 10.

³¹ REZEK, José Francisco. op. cit. p. 157.

³² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 13 ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. Vol II p. 1054.

³³ GOLIN, Tau. apud LAURELLI, Elsa. op. cit. p. 15.

1. Fronteira comum – aquela que possui uma mesma economia e uma mesma identidade étnica em ambos os lados da divisória.

2. Fronteira ativa – em que cada lado realiza atividades diferenciadas e complexas, ainda que em ambientes similares; caracteriza-se pela existência de núcleos urbanos em ambos os lados da linha, conhecidos como cidades-pares.

3. Fronteira de trânsito – caracterizada pela existência apenas de infra-estrutura de transportes, sem intercâmbio.

Os dois primeiros casos aplicam-se, em diversas conotações, à fronteira Brasil-Uruguai.

Além de se enquadrar nas categorias acima, a fronteira entre Brasil e Uruguai é uma fronteira viva, ou seja, é um espaço em que há pontos de contato entre duas sociedades distintas – a brasileira e a uruguaia – convivendo numa mesma região e pertencendo, contudo, a ordenamentos políticos distintos. Ana Luiza Setti Reckziegel³⁴, ao tratar a questão da fronteira ao sul, dispõe que essa região compartilha não só um espaço comum, mas também uma história. Até mesmo alguns heróis e mitos são comuns aos dois povos.

No caso da fronteira Brasil-Uruguai, é nítida a indefinição natural de vários dos limites, muito embora diversos tratados tenham sido estabelecidos pelos dois países ao longo da história. Essa zona fronteira é densamente povoada e muitas vezes a passagem de uma soberania à outra se dá apenas por uma rua ou avenida. É nítida não só a incapacidade dos governos centrais de isolar e controlar integralmente a vida nessas regiões, como também o pouco interesse apresentado para que problemas lindeiros sejam imediatamente sanados. Mesmo assim, a região aberta e povoada apresenta vida econômica e social significativamente ativa, sobretudo nas seis conurbações que se situam sob a linde. É interessante observar que essa linha de fronteira, densamente povoada, é caracterizada pela formação de cidades gêmeas, ou seja, uma povoação de um lado, tem sua correspondente do outro. No caso das cidades geminadas: Aceguá/Acegua, Chuí-Chuy e Santana do Livramento/Rivera, existe apenas uma rua, avenida e praça, respectivamente, delimitando a divisa entre os dois países. Nos outros três pontos de cidades geminadas ligadas por pontes: Barra do Quaraí/Bella

³⁴ RECKZIEL, Ana Luiza Setti. *O micro e o macro: a região nas relações internacionais*. In: KERN, Arno Alvarez (org.). *Sociedades ibero-americanas. Reflexões e pesquisas recentes*. Porto Alegre: Edipucrs, 2000. p. 48.

Unión, Artigas/Quaraí e Jaguarão/Rio Branco, a interação também é bastante ativa. Os problemas ao longo da fronteira se repetem, sendo que a implementação de mecanismos legais, administrativos e principalmente de infra-estrutura conjuntos poderia facilitar em muito o cotidiano dos lindeiros.

As interações fronteiriças³⁵ podem ser classificadas em cinco modelos³⁶:

1. Margem – a interação fronteiriça na margem é pequena. Na verdade, vislumbram-se poucos contatos familiares ou comerciais. Mantém-se a força centrípeta, vontade para o território nacional e não para a construção de uma identidade comum. Essa fronteira é caracterizada pela total inexistência de infra-estrutura comum aos núcleos de povoamento. Esse modelo pode ser vislumbrado na fronteira entre o Pará e a Guiana.
2. Zonas-tampão/ Marca – são as fronteiras criadas, como o próprio nome diz, para ser um espaço tampão. Ali normalmente são criados parques ou reservas indígenas, para evitar contrabando, invasão de garimpeiros, e problemas ambientais. Exemplos desse tipo de fronteira de interação existem no norte do Cone Sul.
3. Frentes – num primeiro momento, o termo foi criado para indicar as frentes pioneiras de povoamento. No caso brasileiro, podem ser citadas também: frente cultural, frente militar e frente indígena. No geral, pouca é a interação dos dois lados da fronteira, prevalecendo o nacional sobre o local. Podemos citar como exemplo algumas frentes militares e indígenas no Amazonas.
4. Capilar – as interações capilares foram estabelecidas naturalmente pelas populações lindeiras sem a participação do Estado. Existe grande interação e, nesse caso, diferentemente da margem, existe

³⁵ Cf. Ministério do Desenvolvimento Nacional - <http://www.integracao.gov.br/> - ; DORFMAN, Adriana. O espaço age sobre o estilo. Comparando fronteiras através da literatura de gaúchos, chicanos e europeus. <http://www.igeo.uerj.br/VICBG-2004/Eixo5/e5%20153%20a.htm>, MACHADO, Lia Osório. *Estado, Territorialidade, Redes*. In Silveira, Maria Laura (org.) *Continente em Chamas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 274. sites acessados em 23.04.06.

³⁶ Esse modelo foi proposto pelo geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal em *La frontière au Pérou entre fronts et synapses*. *Espace Géographique*, 3-2001 p.213-229.

uma identidade local, em detrimento da lógica nacional. Exemplo é a interação Aceguá/Acegua.

5. Sinapse – existe uma interação promovida pelos próprios Estados e a criação de infra-estrutura para promover e facilitar o intercâmbio bilateral. Os diálogos são incentivados pelo poder público e as trocas comerciais bastante frequentes. As cidades gêmeas Brasil-Uruguai, salvo o caso de Aceguá, são todas do tipo sináptico.

Nas interações fronteiriças do sul do Brasil, apresentam-se a tipologia sináptica ou capilar. A tabela a seguir ilustra essa interação:

Brasil

Uruguai

Tabela I – Interações Fronteiriças

Cidade	População *	Tipologia de Interação Fronteiriça	Limite	Cidade Gêmea	População
Chuí	6564 habitantes	Sinapse	Fronteira Seca – Apenas uma Avenida separa as duas soberania – Av. Internacional	Chuy	10401 habitantes
Jaguarão	58855 habitantes	Sinapse	Ponte Barão de Mauá **	Rio Branco	13456 habitantes
Aceguá ***	5538 habitantes	Capilar	Fronteira Seca – apenas uma rua separa as duas cidades	Acegua	4578 habitantes
Santana do Livramen to	97488 habitantes	Sinapse	Fronteira Seca – o marco demarcatório é a Praça Internacional com obelisco na linha divisória	Rivera	64326 habitantes
Quaraí	25044	Sinapse	Ponte Internacional da Concórdia	Artigas	41687 habitantes
Barra do Quaraí	4578	Sinapse	Ponte Internacional ****	Bella Unión	13187 habitantes

* Os dados populacionais foram consultados no site do IBGE, nas páginas de cada município e também no site do governo do Rio Grande do Sul.

**A Ponte Barão de Mauá foi o cenário para a entrega simbólica das primeiras carteiras do cidadão fronteiriço aos 14 de abril de 2004.

*** O município de Aceguá foi criada em 1996, sendo implantado somente em 2001, até então, Aceguá fazia parte da jurisdição de Bagé.

**** Aqui observa-se um fenômeno muito particular, a existência de uma fronteira “trigêmea”. Barra do Quaraí (Brasil), Bella Unión (Uruguai) e Monte Caseros (Argentina) criam um ponto de conurbação entre três países.

As zonas de fronteira viva são ambivalentes. É possível que sejam, ao mesmo tempo, regiões de potencial conflito como também área de interação cultural e troca de experiências. No caso específico em estudo, essa fronteira viva cria uma identidade particular. Essas fronteiras vivas constituem uma forma de proteção e afirmação da soberania. Ao contrário das fronteiras mortas, que muitas vezes facilitam o tráfico e a invasão clandestina, as fronteiras vivas podem servir para dificultar a atuação de redes de contrabando e de tráfico de drogas e armas, além do avanço do terrorismo. A esse respeito, Álvaro Teixeira Soares dispôs que:

Se a fronteira for morta, se não tiver vida econômico-social, que valerá como elementos de afirmação de soberania e que proteção terão os bens dominiais do Governo Federal? Mais uma razão, pois, entre muitas outras igualmente militantes, para que, na faixa federal de fronteira, a densificação demográfica, econômica e social seja também iniciativa de planejamento militar. Imperativos de segurança nacional obrigam o Governo Federal a ativar o uso público da faixa federal de fronteira no sentido de colonizá-la, bem como de protegê-la militarmente³⁷.

O Brasil, devido às suas peculiaridades de país continente e à sua geografia, que apresenta uma extensa região de floresta como fronteira, deve estar atento a essas áreas periféricas. As fronteiras devem, portanto, ser revitalizadas, por meio de projetos sociais que necessitam ser postos em prática, com vistas a lograr o desenvolvimento econômico dessa região.

O conceito tradicional de territorialidade e fronteira quiçá necessite ser revisto nesses casos. Em decorrência da globalização, as fronteiras estão cada vez mais porosas, os fluxos de capital e informação se fazem de forma dinâmica, os conceitos de liberalismo e democracia foram amplamente difundidos e o processo de interdependência econômica é cada vez maior. Há um processo de declínio da tradicional soberania definida pelo território e pela nacionalidade e o gradual estabelecimento de uma sociedade internacional regida por uma governança global³⁸.

O antigo conceito de soberania também está sendo revisto. Kenichi Ohmae argumenta que não necessariamente as unidades geográficas, por ele denominados de Estados-regiões, coincidirão com as fronteiras políticas dos Estados, mas que, “em razão de

³⁷ SOARES, Álvaro Teixeira. *Limites do Brasil na Amazônia*. In: Revista Brasileira de Cultura. n.3 jan/março de 1970.

³⁸ PECEQUILO, Cristina. *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 154.

vínculos econômicos e produtivos, bem como dos níveis de prosperidade alcançados, terminam por construir unidades de negócios e referências importantes no âmbito global”³⁹.

O estabelecimento da Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai é reflexo da necessidade de articulação dessas cidades, bem como de uma participação mais ativa do governo central na apresentação de soluções para os problemas lindeiros⁴⁰. Essa negociação é um exemplo típico de neofuncionalismo, que enfatiza a cooperação em setores específicos, quais sejam: saúde; cooperação policial e judicial; educação e formação profissional; e meio ambiente e saneamento. Além disso, a negociação dos projetos está baseada na solidariedade, confiança e reciprocidade. Segundo o professor Alcides Costa Vaz⁴¹, “sobressaem a valorização da criatividade, a busca de opções construtivas e dinâmicas e a mobilização de idéias e de ações novas, correspondendo ao que se denomina, na teoria dos jogos, um jogo de soma positiva, no qual o desfecho alcançado implica ganhos para todas as partes envolvidas”.

Essas regiões, embora tenham o mesmo cotidiano e apresentem problemas comuns, fazem parte de Estados diferentes e têm tratamentos distintos para necessidades similares. Assim, questões simples como o envio de uma correspondência postal, uma ligação telefônica ou transporte público são tratadas nessas cidades gêmeas como assunto internacional. Questões mais complexas como infra-estrutura, saneamento básico, coleta de lixo e geração de energia elétrica são feitas separadamente, provocando ineficiência de produtividade e desperdício de recursos. Essa dualidade de serviços, típica de regiões fronteiriças, é chamada pelo professor Christian Pradeau⁴² de “concorrência”.

Outro problema apresentado pela Professora Helen Osório é a questão da historiografia nacionalista. Houve por parte da diplomacia um grande empenho para o estabelecimento das fronteiras e suas delimitações, contudo, essas regiões foram marginalizadas e deixadas a sua própria sorte, sem que para lá fossem destinadas políticas públicas e programas de desenvolvimento.

³⁹ OHMAE, Kenichi. *O fim do estado-nação e a ascensão das economias regionais*. São Paulo: Campus, 1996. p.20-21.

⁴⁰ Manuel Castells, em *The Local & Global*, enfatiza a necessidade de as cidades se articularem em redes, em que as experiências e vantagens particulares se acomodariam para o bem geral. Afinal, os governos locais deveriam ser um sistema que proporcionasse um círculo virtuoso de melhorias, não apenas na economia ou na tecnologia, mas principalmente na própria sociedade e na cultura.

⁴¹ VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002. p. 52

Os estudos históricos brasileiros sobre fronteiras necessariamente devem realizar a crítica da historiografia nacionalista reduzida na metade do século passado e em boa parte do presente século.

Tradicionalmente a história diplomática e a história militar fazem da fronteira um de seus objetivos privilegiados, mas geralmente ela é abordada ou como fruto de Tratados e de negociações hábeis de diplomatas pela primeira, ou como resultado de vitórias heróicas em campo de batalha pela segunda. Trata-se, antes de tudo, de uma fronteira política e estatal⁴³.

O estabelecimento da Nova Agenda Fronteiriça traz para a esfera federal os problemas lindeiros e a busca por soluções. As negociações que envolvem o esforço conjunto de membros da esfera federal, estadual e municipal contam com o apoio e a participação das populações locais e dos Comitês de Fronteiras. O processo transcendeu o formalismo convencional, em que apenas diplomatas atuam nas negociações, para abranger também atores não-estatais, o que resultou em uma série de recomendações e possíveis propostas de soluções para os problemas comuns⁴⁴.

Como resultado dessa interdependência em questões econômicas e sociais na fronteira sulina, o processo de cooperação está sendo coordenado para que interesses comuns sejam contemplados e decisões comuns tenham maior eficácia. Mesmo os Estados, principais atores políticos nessa relação, reconhecem a participação da sociedade como fundamental para a organização cooperativa. Nesse sentido, o velho conceito de soberania também foi substituído. Para Miguel Reale⁴⁵, a soberania é uma qualidade essencial do Estado. Ela é de fato uma das bases do Estado Moderno, mas o antigo conceito de que a soberania é um poder incontestável, absoluto, não se preocupando em ser legítimo ou jurídico⁴⁶ precisa ser relativizado. Nas palavras de Eduardo Biachi Gomes:

O conceito de soberania, em decorrência da nova ordem mundial e da formação dos processos de integração, encontra-se relativizado, não mais se admitindo a existência de uma soberania absoluta e irrestrita, em decorrência da necessidade de os Estados buscarem a atuação em conjunto em determinadas políticas, exigências da nova ordem mundial⁴⁷.

A integração não está circunscrita aos planos sociais e econômicos. Ao contrário, como parte dos objetivos de política externa de ambos os países, buscam-se a

⁴² PRADEAU, Christian. *Jeux et enjeux des frontières: Essai de géographie générales*. Presses Universitaires de Bordeaux, 1995.

⁴³ OSÓRIO, Helen. *O Espaço Platino: fronteira colonial no século XVIII*. In: Práticas de Integração nas Fronteiras. Temas para o Mercosul. Castelo, Iara Regina e outros (org.) Editora da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1995. p. 110.

⁴⁴ VAZ, Alcides Costa. op. cit., p.60.

⁴⁵ REALE, Miguel. op. cit. p. 76, 189 e 268.

⁴⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. op. cit. p. 70-72.

manutenção da segurança nas fronteiras e a afirmação do Estado, mas não aquele estabelecido em 1648 com a Paz de Vestfália, na condição de único agente que participa de estruturas de regimes e de arranjos de cooperação.

A Nova Agenda tem de ser vista em um contexto de integração regional. O processo de integração tomou força no final da década de 80 e início da década de 90. Ele reverte um sinal de demarcação da fronteira, de soberania, recupera fatos históricos, que estão na origem da relação Brasil-Uruguai de ser uma fronteira que tem determinada especificidade cultural, até econômica, em que os fluxos eram historicamente muito desimpedidos. Assim, há dois processos de integração em curso: um processo regional – o Mercosul – que vai reger toda a integração, principalmente na esfera econômica. O outro processo ocorre numa esfera mais restrita, a da integração fronteiriça. Este ocorre nos limites entre Brasil e Uruguai, repetindo-se, em condições e com características diferentes em outras fronteiras entre o Brasil e os demais países do Cone Sul⁴⁸.

O processo d Nova Agenda na fronteira Brasil-Uruguai tem um componente político particular. É uma fronteira densamente povoada, relativamente extensa – mais de 1000 quilômetros –, pacífica, e com nível de criminalidade relativamente baixo. As populações de um lado e de outro se reconhecem, não há antagonismos. Ao contrário, elas estão integradas e têm uma identidade própria, não há sentimentos negativos com relação ao outro, nem rivalidades ou disputas. De fato, é uma grande exceção no cenário mundial como um todo. Essa população tem um sentimento de comunidade. Do ponto de vista de relações bilaterais, isso é um grande avanço, já que nas Relações Internacionais as fronteiras, em geral, são fontes de problemas. Embora haja demandas, elas não são fonte de problemas graves. Os dois governos, conscientes dessa realidade, acordaram procurar atender as demandas da população, implementando mecanismos de cooperação. A Nova Agenda é uma tentativa de tentar atender de maneira coordenada essas demandas.

Segundo o historiador Christian Pardeau, essas fronteiras são o destino de novas conjunturas:

Les frontières politiques ont, en tout cas, des destins variés dans cette nouvelle conjoncture et tout se passe comme si d'autres « « frontières », au sens large et non institutionnelles, se substituaient ou s'ajoutaient aux frontières classiques : ainsi dans les pôles que sont les villes celles qui séparent les quartiers riches et défavorisés, mettant en lumière l'importance

⁴⁷ GOMES, Eduardo Biachi. *Blocos econômicos e solução de controvérsias*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 117

⁴⁸ Cf. Entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevideu com o Conselheiro Luís Cláudio Villafañe no dia 05.07.06.

des « catégories socio-spatiales » dont parle G. Di Méo. Et d'autres « frontières » moins faciles à spatialiser, se multiplient.⁴⁹

Hoje há um conceito novo de fronteira, que leva em consideração toda a região de fronteira. Se, por um longo período, essas regiões foram relegadas a sua própria sorte, na atualidade os governos incentivam a formação de fronteiras vivas, buscando criar infraestrutura na zona fronteira, envolvendo as duas faixas de fronteira que compõem as cidades gêmeas. Essas regiões não são vistas como limites, fins dos territórios, mas como áreas de interação, que necessitam de projetos de desenvolvimento e investimentos binacionais. Assim, foram criados a Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço e seu maior desdobramento, o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. Esse Acordo começa a dar resultados positivos e advoga-se sua utilização como modelo para as demais áreas fronteiriças do país. Segundo Lia Machado Osório, tal tipo de iniciativa regulariza e facilita as interações fronteiriças, devendo, portanto, ser modelo para as outras áreas lindeiras.

Nos próximos capítulos, abordaremos os antecedentes históricos desse processo e da Nova Agenda. Apresentaremos uma retrospectiva das relações no Prata, que caminharam da separação à convergência de interesses e à integração, chegando-se a esse modelo de cooperação fronteira, que pode ser referência para toda América do Sul. Na retrospectiva serão ressaltadas, além das sólidas relações bilaterais entre os dois países, os fortes laços comerciais e históricos que impulsionam a agenda positiva entre os dois Estados.

⁴⁹ PRADEAU, Christian. *Frontières et géographie Journée d'études d'Histoire et de Géographie du mercredi 26-09-200*. Site Histoire-Géographie de l'Académie de Bordeaux : <http://www.ac-bordeaux.fr/Pedagogie/Histgeo/index.htm> - acessado em 19.04.06.

CAPÍTULO II

A fronteira Brasil-Uruguai e seus marcos jurídicos. Descrição geográfica, demográfica, econômica, cultural, política e de formação histórica.

Apresentados os conceitos de fronteira e as peculiaridades dessa região ao sul do País em que se compartilham não apenas um espaço comum, mas uma história, costumes e “dialeto” comuns, passaremos agora a estudar os fatos históricos que levaram a formação dessa fronteira viva e à intensa interação desses povos. Ali, estabeleceu-se um espaço único no que diz respeito às uniões familiares, às trocas comerciais e até mesmo às cooptações políticas. Os núcleos fronteiriços geminados que se desenvolveram ao longo desses mais de 1000 quilômetros de linha divisória criaram um caráter peculiar e uma identidade regional singular. Nesses pontos de interação ignoraram os limites nacionais e o micro articulou-se com o macro⁵⁰; existe uma relação inter-regional e uma relação internacional simultaneamente. Foi justamente a vinculação histórica entre os habitantes dessa fronteira que fizeram com que essa localidade protagonizasse relevante papel nas relações internacionais e reclamasse a ação das chancelarias na região.

O presente capítulo aborda a formação da fronteira sul do Brasil, a história da colonização lusa, da dominação da navegação pelos portugueses e a divisão do mundo entre as coroas ibéricas.

Muito embora França, Inglaterra e Holanda tenham tido participação na dominação dos territórios além-mar, as maiores disputas na parte meridional da América do Sul ocorreram, no período colonial, entre Castela e Aragão.

Nessa conturbada disputa pelas terras além-mar, a colônia portuguesa na América ganhou importância cada vez maior. A estreita faixa de terra, que correspondia à América portuguesa, foi paulatinamente sendo expandida até tomar a forma e a dimensão do atual território brasileiro. Nessas disputas, numerosos tratados foram assinados entre Portugal e Espanha e, nos séculos XIX e XX, entre o Brasil e seus vizinhos. Esses governos

⁵⁰ Essa questão do papel da região nas relações internacionais, foi debatida por Ana Luiza Setti Reckziegel, quando faz um paralelo entre a interação do micro – região – com o macro – esfera internacional, no III Congresso Internacional de Estudos Ibero-Americanos.

enfrentaram-se em várias ocasiões entre as quais podem-se destacar as disputas em torno à região que, atualmente, corresponde ao território do Uruguai.

A Província Cisplatina, originariamente, pertencia à América Hispânica, contudo, em 1680, os portugueses decidiram fundar a Colônia de Sacramento, adquirindo posição preponderante na região.

As disputas em torno desse território levaram à independência do Uruguai em 1828. Essas disputas não se iniciaram com a fundação da Colônia de Sacramento, mas sim com a chegada dos lusitanos à América. Martim Afonso de Souza, ainda nas primeiras décadas do século XVI, comandou uma expedição ao Rio da Prata. Em 1534, começou o povoamento da capitania de Rio Grande de São Pedro, hoje, Rio Grande do Sul.

Os entraves ocorreram principalmente no século XVIII, mas se estenderam até o século XX, quando a fronteira foi totalmente delimitada e pacificada.

Embora a região tenha sido palco de grandes disputas e atritos entre as coroas lusa e hispânica, depois entre Brasil e Argentina e entre Brasil e Uruguai, o relacionamento na região da fronteira tendeu a ser positivo. Ao longo da história, várias cidades gêmeas se formaram dos dois lados da linha limítrofe, mesclando na região as duas soberanias.

Brasil e Uruguai, ao buscarem definir suas soberanias e territórios, tenderam, ao logo do final do século XIX e do início do século XX, a desestimular a integração e o desenvolvimento fronteiriços e dificultaram a formação de cidades ao longo da fronteira. Tais tentativas sempre fracassaram, já que gaúchos e uruguaios encontravam motivos mais fortes para conviverem harmonicamente. Muitas vezes, ambas as partes lutaram juntas, algumas vezes em campanhas contra o governo brasileiro, outras, em combates contra o poder central uruguaio. Essa fronteira viva é peculiar, uma vez que nela seus habitantes, ademais de terem as nacionalidades brasileira e/ou uruguaia, também apresentaram o sentimento de fronteiriço.

A síntese histórica feita a seguir mostra como surgiu a figura do cidadão da fronteira, que serve de razão para as iniciativas que começaram a ser implementadas na região na segunda metade do século XX. Foram justamente as ligações históricas que levaram a que a Nova Agenda de Cooperação Fronteiriça fosse ali implementada. Os núcleos urbanos gestados, aos pares, ao longo da fronteira criaram entre Rio Grande do Sul e Uruguai um

fenômeno real de áreas compartilhadas sendo a implementação da Nova Agenda, portanto, imposição dessa geopolítica.

Nesse sentido, apontaremos os princípios norteadores da Política Externa Brasileira que buscam a via diplomática para solução de litígios e prima pela integração na América Latina. Tendo-se em mente esses princípios, analisaremos o contexto geográfico local que por suas peculiaridades levou ao surgimento de um único espaço regional. Em seguida, faremos uma retrospectiva histórica da formação dessa fronteira, cuja narrativa apresenta mitos e heróis comuns. Aliás, a República Oriental do Uruguai, por muito tempo, fez parte do território luso alcunhada de Banda Oriental. Por último, perpassaremos a história do Rio Grande do Sul que tem sua origem ligada ao contexto platino.

II.1. Os princípios da política externa brasileira

Os fundamentos que levaram à demarcação de nossas fronteiras pela via diplomática, evitando, sempre que possível, o conflito aberto, são visíveis, ainda hoje, nas diretrizes que regem a política externa brasileira. Buscaram-se sempre soluções pacíficas e negociadas para as controvérsias.

A política externa brasileira fundamenta-se, historicamente e de acordo com a Constituição de 1988, em princípios como: não-intervencionismo, a busca de solução pacífica de controvérsias, a cooperação entre os povos e o respeito ao direito internacional e aos tratados e as convenções firmados⁵¹. A não-confrontação tem norteado as ações do Brasil no cenário internacional, sobretudo em seu entorno geográfico. O Brasil tem fronteira com dez países e seu último conflito com um vizinho ocorreu há mais de um século, a Guerra do Paraguai, concluída em 1870. A política externa brasileira tem buscado sempre privilegiar a paz, a segurança, a estabilidade político-institucional e o avanço da democracia e da integração econômica e regional.

⁵¹ Princípio disposto no artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
I – independência nacional;
II – prevalência dos direitos humanos;
III – autodeterminação dos povos;
IV – não-intervenção;
V – igualdade entre os Estados;
VI – defesa da paz;
VII – solução pacífica dos conflitos;
VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX – concessão de asilo político.

Segundo o Governo Brasileiro, “a tranqüilidade diante dos vizinhos baseia-se em grande medida na solução dos problemas limítrofes, o que colabora para que o Brasil seja um ativo promotor da estabilidade política, econômica e social na região”⁵². Outras razões sócio-culturais tradicionais, como a satisfação com território, os recursos naturais abundantes, a heterogeneidade de culturas e a vocação para universalidade, servem de lastro para a condução da política externa brasileira.

A solução dos litígios e a demarcação da fronteira entre Brasil e Uruguai demoraram mais de um século para ser concluída. Somente em 1909, por iniciativa do Brasil, foi concedido o condomínio da lagoa Mirim ao Uruguai. Nesse ato, o Barão do Rio Branco concedeu ao Uruguai 720 km², que correspondiam à navegação da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, estabelecendo-se, assim, princípios gerais para o comércio e a navegação dessas paragens⁵³.

A Coroa Portuguesa, no século XVIII, buscou expandir as fronteiras do Brasil e defendia o princípio do *uti possidetis* para manter as terras ocupadas na América. De 1822 a 1889, houve uma busca pela consolidação nacional e pelo equilíbrio geopolítico no Prata. Na década de 40 desse século, o projeto nacional da monarquia tinha como uma de suas premissas básicas a demarcação das fronteiras. Essa questão foi definitivamente solucionada por Rio Branco⁵⁴, que, de 1893 a 1912, desenvolveu um trabalho magistral, demarcando as fronteiras do Brasil, expandindo o território em mais de 800.000 km² por meio de negociações diretas e pacíficas.

A fronteira Brasil-Uruguai foi estabelecida de forma pacífica. Os marcos demarcatórios foram minuciosamente estabelecidos já que, geograficamente, não há limites físicos entre os dois países. A geografia é bastante similar de um lado e de outro dos limites estatuídos.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

⁵² Trecho extraído do discurso do presidente Luis Inácio Lula da Silva em 10 de dezembro de 2002 no National Press Club em Washington, DC. Apud. *A Política Externa do Brasil. Brasília*. IPRI/FUNAG, 2003. p. 14-15.

⁵³ RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo A. S. *Uma História Diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 263.

⁵⁴ A página 264 de *Uma História Diplomática do Brasil*, Honório e Seitenfus colocam que: “A atuação de Rio Branco como estadista, seu preparo autêntico e completo, sua vocação, sua autoridade incontestável, tudo isso fez dele um dos maiores estadistas do Brasil e um dos maiores e mais difíceis temas da história do Brasil”.

II.2. Contexto geográfico

Rocha Pitta descreve que o Uruguai como um país que “é extremamente raso e contém a maior campanha que se acha em as [sic] duas Américas, sem arvoredos algum, exceto pelas margens de alguns regatos sem cabedal, nem nome”⁵⁵. Como já anteriormente mencionado, as demarcações da fronteira entre esses dois países não levaram em consideração os limites físicos, que, aliás, são poucos na região. As demarcações ocorreram primordialmente em consequência de acordos políticos. O terreno mantém-se o mesmo nos dois lados da divisa. O Uruguai e o sul do Rio Grande do Sul apresentam, basicamente, a mesma geografia. Existem poucos acidentes geográficos entre os dois países.

O Uruguai é o segundo menor país da América do Sul. Seus limites com o Brasil são apenas pela fronteira com o Rio Grande do Sul, que corresponde a pouco mais de 3% das fronteiras brasileiras. Embora tais dimensões possam parecer irrelevantes, essa fronteira brasileira é peculiar, não só pela história de sua formação, como também pelas características que foram mantidas ao longo do tempo.

Contrariamente às fronteiras mortas de diversas áreas do Brasil, que se caracterizam pela escassez populacional, por serem ermas ou selváticas, e localizarem-se, principalmente, na região norte, a fronteira com o Uruguai foi o ponto de contato entre as sociedades lusitana e castelhana.

A linha fronteira pode ser dividida em quatro grandes trechos: a região do rio Quaraí; o divisor de águas constituído pelas cochilhas de Sant’Anna e de Haedo; a bacia do Jaguarão; e a porção de terras compreendida entre a lagoa Mirim e o Oceano - conforme mapa.⁵⁶ Totalmente demarcada, essa fronteira viva é constituída por vários núcleos populacionais de ambos os lados. Se por vezes a fronteira é marcada pela presença de um rio ou um divisor de águas, em algumas regiões apenas uma rua divide os dois países.

Na primeira metade do século XX, a fronteira encontrava-se densamente povoada e era marcada pela histórica convivência entre duas soberanias distintas, com costumes e tradições comuns. Esta linha, embora demarque sistemas jurídicos distintos,

⁵⁵ Sebastião da Rocha Pitta é um dos primeiros estudiosos do Brasil. Sua principal obra *História da América Portuguesa; desde os anos de 1500 do seu descobrimento, até o ano de 1724*, faz uma descrição detalhada da paisagem e da geografia do país e seus contornos.

⁵⁶ Divisão apresentada por Eurico de Lima Figueiredo no livro *Limites do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca da “A Defesa Nacional”, Casa Editora Henrique Velho, 1936. p. 140. Ver anexo I

apresenta de certa forma um sentido inverso, pois, em vez de separar, aproxima as comunidades da região⁵⁷.

Delimitada, primordialmente, pelos Tratados de 1851 e 1909, a fronteira Brasil-Uruguai tem extensão total de 1.068,4 km e está perfeitamente demarcada. A Comissão Mista de Limites e de Caracterização da Fronteira Brasil-Uruguai, criada em 1919, foi a responsável pelos trabalhos de caracterização e demarcação dessa fronteira. Essa Comissão já implantou 1174 marcos e tem, como uma de suas atribuições, a manutenção dos marcos já erigidos. A linha limite entre Brasil e Uruguai percorre 608,7 km por rios e canais; 140,1 km por lagoas; 57,6 km por linhas convencionais e 262 km por divisor de águas⁵⁸.

Excetuando o Chile e o Equador, o Brasil faz fronteira com os demais países da América do Sul. As duas Comissões Demarcadoras de Limites subordinadas à Comissão de Fronteiras do Ministério das Relações Exteriores foram responsáveis pela demarcação dos 16.889 km de fronteiras⁵⁹.

As duas Comissões de Limites das Fronteiras das Zonas Norte, Oeste e Sul foram criadas pelo Ministério das Relações Exteriores em 1928 pela Portaria de 21 de janeiro. A Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (PCDL) responde pelas fronteiras do Brasil com Peru, Colômbia, Venezuela, República Cooperativista da Guiana, Suriname e Departamento Francês da Guiana. A Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (SCDL), sediada no Rio de Janeiro, está incumbida das atividades nas fronteiras com Uruguai, Argentina, Paraguai e Bolívia⁶⁰.

⁵⁷ A questão da fronteira viva foi, conceitualmente, explorada no capítulo teórico e será exemplificada no capítulo IV.

⁵⁸ Informações obtidas em Fronteira Brasil-Uruguai no site: <http://www2.mre.gov.br/daa/uruguai.html> acessado em 23.02.06.

⁵⁹ Informações obtidas em Fronteira Brasil-Uruguai no site: <http://www.info.lncc.br/wrmkkl/> acessado em 23.02.06.

⁶⁰ Informações obtidas nos sites: <http://www.pcdl.gov.br/home.asp?lng=1> e <http://www.scdl.gov.br/> acessado em 25.02.06.

FRONTEIRAS DO BRASIL

Tabela II

	Rios e Canais (km)	Lagoas (km)	Geodésicas (km)	Div. de águas	Total	Total de Marcos
França	427			303	730	07
Suriname				593	593	60
Guiana	698			908	1606	134
Venezuela			90	2109	2199	2456
Colômbia	809		612	223	1644	128
Peru	2003		283	709	2995	86
Bolívia	2609	63	751		3423	426
Paraguai	929			437	1366	901
Argentina	1236			25	1261	260
Uruguai	610	139	57	263	1069	1174
TOTAL GERAL	9321	202	1.793	5.570	16.886	5.632

FORNTE: MRE – Divisão de Fronteiras – site: <http://www2.mre.gov.br/daa/df.htm>

Em *Fronts et Frontières*, Michel Foucher⁶¹ cunhou o termo díade – fronteira comum a dois Estados contíguos. Pela tabela acima, observamos que o Brasil possui dez díades. Os limites com o Uruguai, delimitados por rios, canais, lagoas, divisão de águas e marcos demarcatórios, foram demarcados pela Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (SCDL), pertencente à Divisão de Fronteiras do Ministério das Relações Exteriores, e pelo Instituto Nacional de Estatísticas do Uruguai.

⁶¹ FOUCHER, Michel. *Fronts et Frontières: un tour du monde géopolitique*. Paris: Fayard, 1991. p. 15.

Os marcos desta fronteira, estabelecidos pelos órgãos responsáveis pelas demarcações, perfazem um total de 1174, divididos em marcos principais, marcos intermediários, intercalados, ilhas e deslindes. Essa díade apóia-se em dois rios: o rio Quaraí, no Ocidente, e nos divisores de água das coxilhas de Santana e o rio Jaguarão, na vertente oriental⁶². No Império, a maior expressão desse trabalho se deu na figura do Barão da Ponte Ribeiro e, na República, o trabalho foi consolidado pelo Barão do Rio Branco.

Se comparada com as demais fronteiras do Brasil, nessa região predominam marcos demarcatórios, face à inexistência de limites naturais em grande parte do território. Essa linha é seca em grande parte de sua extensão, não existindo grandes cadeias de montanhas que separem os dois Estados e tão pouco longos cursos d'água. Apenas o Rio Jaguarão e o Rio Quaraí amparam a díade, transposta por duas pontes que interligam as cidades geminadas. Esse limite artificial que em alguns pontos como Santana do Livramento/Rivera e Aceguá/Acegua foi geometricamente delimitado, foi meticulosamente definido devido as reivindicações uruguaias com receio de que seu território fosse reincorporado ao Brasil. Proporcionalmente, essa é a fronteira mais convenientemente demarcada, como consequência principalmente da condição territorial vivida pelo Uruguai até 1828.

O Brasil possui 569 municípios localizados nos Estados com fronteiras internacionais. O Rio Grande do Sul possui 182 municípios na faixa de fronteira⁶³ com o Uruguai e a Argentina. Desse total, Uruguai e Brasil possuem 17 municípios e cidades-gêmeas: Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai); Aceguá (Brasil) a Acegua (Uruguai); Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai); Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai); Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai), vinculados pelo Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a nacionais e fronteiriços brasileiros e uruguaios, objeto dos próximos capítulos.

Mesmo estando essa fronteira totalmente delimitada e demarcada, a vasta quantidade de municípios dos dois lados da linha divisória e as cidades geminadas demonstram a grande peculiaridade dessa fronteira viva, resultante da secular relação de

⁶² MAGNOLI, Demétrio. *O Corpo da Pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista/Unesp; Moderna, 1997. p.258.

⁶³ O conceito de faixa de fronteira foi discutido no capítulo 1.

convivência e cooperação entre brasileiros e uruguaios. Essa dimensão humana e social da relação bilateral entre os dois países tem suas raízes na história da formação dessa fronteira.

II.3. Contexto histórico: A gênese das fronteiras luso-espanholas na América

O Brasil, ainda nos primórdios do Império, considerou prioritária a definição de suas fronteiras nacionais. Em 1838, durante o período da Regência, a preocupação com os limites do país ficou registrada no Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, intitulado “Fronteiras do Brasil”, conforme se depreende do seguinte texto da Chancelaria:

O mesmo governo conceitua, como uma das primeiras necessidades públicas, “a determinação definitiva dos limites do Brasil”. Estende-se em justificar e avaliar o trabalho de uma comissão de especialistas designados para estudar a matéria e demonstrar as condições de viabilidade ou não de uma ação diplomática multidirecionada. Deixa transparecer a prudência do governo, que subordina a iniciativa diplomática a exames “prévios” e decisões “prévias”.⁶⁴

A preocupação com as fronteiras do Brasil remonta aos prelúdios do colonialismo lusitano nas Américas, isto é, a 1494, quando os Reinos de Portugal e Castela e Aragão firmaram o Tratado de Tordesilhas⁶⁵, dividindo o mundo conhecido e a ser descoberto entre as coroas portuguesa e espanhola. Antes desse Tratado, durante o reinado de Fernando e Isabel, foi firmada, em 4 de maio de 1493, a Bula “Inter Coetera”⁶⁶ do Papa Alexandre VI, que dispunha que todas as terras descobertas a 100 léguas a oeste das Ilhas de Cabo Verde e Açores seriam concedidas à Espanha. Tal ordem, sendo prejudicial a Portugal, foi anulada no ano seguinte.

⁶⁴ Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, em *História da Política Exterior do Brasil*, explicam, às páginas 90 e 91, que, até 1838, os limites não estavam entre as grandes preocupações da diplomacia brasileira. Segundo eles, a tomada de consciência ocorreu de forma gradativa e à medida que cresciam os incidentes de fronteira.

⁶⁵ Em 1494, Portugal e Espanha celebraram o Tratado de Tordesilhas – nome derivado da cidade espanhola em que o tratado foi assinado –, que estabelecia a divisão do mundo entre as duas coroas. Passaria uma linha imaginária de 370 léguas a oeste das Ilhas de Cabo Verde, sendo que as terras descobertas a oeste desta linha pertenceriam à Espanha e as terras a leste pertenceriam ao reino de Portugal.

⁶⁶ O Bispo Alexandre – Papa Alexandre VI – reconheceu, em 1493, em Roma, por meio da Bula Intercoetera, que, somente aos verdadeiros Reis e Príncipes Católicos – Fernando e Isabel – se concedia o direito sobre as terras além mar.

A ameaça de que potências excluídas do Tratado de Tordesilhas se apoderassem de terras no Novo Mundo, sobretudo a França, a Inglaterra e a Holanda⁶⁷, levou Portugal a priorizar a ocupação da região costeira do território que viria a ser o Brasil, preservando sua integridade e posse.

A unificação das coroas ibéricas, em 1580, além de suspender a eficácia do Tratado de Tordesilhas e contribuir para a expansão da ocupação portuguesa na América do Sul, provocou o recrudescimento das investidas de potências européias sobre os domínios luso-espanhóis na América e na África. Isto contribuiu não só para a escravização dos nativos, como substitutos para a mão-de-obra africana, por meio de entradas e bandeiras, mas também para a interiorização do povoamento lusitano no território sul-americano, o que serviria de lastro para que a coroa portuguesa, por ocasião da restauração monárquica em Lisboa, em 1640, propusesse o princípio do *uti possidetis*⁶⁸ para a definição de seu território americano. Segundo Demétrio Magnoli, “a circunstância da União Ibérica forneceu a janela de oportunidade para as ‘bandeiras oficiais’”⁶⁹.

A consolidação de uma nova casa real em Portugal e as perdas coloniais lusitanas no Oriente, sobretudo para a Holanda e a Inglaterra, levaram Lisboa a priorizar novamente a ocupação das terras americanas, bem como a buscar equacionar sua dependência de Londres, por meio do incremento da exploração das riquezas brasileiras. Assim sendo, definir e proteger o território americano demandaram esforços de Portugal, conduzindo-o a um processo de consolidação da expansão realizada na Bacia Amazônica e na foz do Rio da Prata. Foi no século XVI que o interesse dos lusos pela região do Prata acentuou-se devido

⁶⁷ No período que vai de 1583 à 1654, Holanda, Inglaterra e França promoveram vários ataques ao litoral brasileiro, que buscavam a manutenção do comércio na região, bloqueados pelo conflitos entre a coroa espanhola e esses países.

⁶⁸ Segundo De Plácido e Silva em *Vocabulário Jurídico*, às páginas 448 e 449, *UTI POSSIDETIS* é expressão latina, cuja tradução é: como possui agora, isto é, na condição em que aí se encontra, usada para exprimir que se deve manter a coisa no estado em que se acha, ou na situação em que se encontra.

Na linguagem diplomática, é igualmente empregada a locução em sentido análogo; importa em deixar a coisa como se encontra, ou no estado em que está.

Aplicada em referência aos territórios litigiosos, *uti possidetis* assinala que cada um dos litigantes deve manter-se e ocupar o território até então ocupado. Traduz assim: “o reconhecimento da soberania de um Estado, sobre as terras por ele ocupadas, ou ate onde se estende a efetiva ocupação do momento”. (Clóvis Beviláqua, Dir. Internacional Público)

⁶⁹ Demétrio Magnoli, em *O Corpo da Pátria*, dispõe que o bandeirismo oficial e espontâneo, teria se encarregado de trespassar o meridiano da mediação papal e plantar, ao longo do perímetro da Ilha mítica, os signos da soberania portuguesa. As bandeiras ampliaram os limites do território conhecido e funcionaram, ao menos objetivamente, como vanguarda do poder colonial. A Coroa portuguesa, manobrando persistente e meticulosamente para a expansão geográfica da sua soberania, ordenou a construção de fortificações ao longo do perímetro exterior das expedições. p. 56-57.

não só à perda das possessões no Oriente, mas também à fundação de Buenos Aires e à expansão do comércio na bacia do Prata⁷⁰.

Os portugueses fundaram, em 1680, a Colônia de Sacramento, em frente a Buenos Aires, com vistas a assegurar não só a navegação até o Mato Grosso e o *hinterland* brasileiro, mas também o comércio e o contrabando com o Vice-Reino do Prata e Potosí e o suprimento ao território colonial lusitano de charque e couros, resultante da pecuária extensiva em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul e na Banda Oriental⁷¹. A partir de então, o povoamento da Colônia de Sacramento passou a ser uma preocupação constante das autoridades do Rio de Janeiro. As transações comerciais no sul, paulatinamente, intensificaram-se; o porto de Colônia de Sacramento servia tanto para o escoamento de produtos contrabandeados e a prata do Peru, como para a exportação de produtos derivados do gado bovino, majoritariamente, couro⁷².

A ocupação da área do Prata foi objeto de ataques e conflitos com os espanhóis. A Colônia de Sacramento, em diversas ocasiões, foi perdida e recuperada militar e diplomaticamente. Várias foram as tentativas de solução dos litígios entre as duas Coroas. Logo no ano de sua fundação, Colônia foi tomada pelos espanhóis, sendo um ano depois restituída aos portugueses pelo Tratado Provisional de 1681. As hostilidades nessa região pareciam não ter fim. Nenhuma das duas coroas estava disposta a abrir mão de um território estratégico e fonte de lucros. Nas palavras de Fernando O. Assunção:

La importancia de la Colonia del Sacramento, en la región del Río de la Plata, tiene que ver con la transformación de la antigua Banda Oriental en la llamada “frontera de vaivén”; con la explotación de la riqueza de los ganados y el contrabando; con la creación de una “Pan-Iberia clandestina”

⁷⁰ Com o fim da União Ibérica, houve a necessidade de criação de um entreposto comercial no Prata para garantir o domínio luso. Sempre lançando mão do princípio do *uti possidetis*, Portugal conseguiu pela via diplomática, assegurar os territórios incorporados quando da União das duas coroas.

⁷¹ Moniz Bandeira, em *O Expansionismo Brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata* – Capítulo 3 – A fundação da Colônia de Sacramento, página 34 dispõe que “ao sul, os luso-brasileiros fundaram, em 1660, a Villa de São Francisco, ocuparam, em 1675, a Ilha de Santa Catarina e, em 1676, a zona da laguna, que serviam como portos na direção do Rio da Prata, a pretexto de expulsão dos flibusteiros. A fundação da Colônia do Sacramento não representava, assim, um ato isolado, mas uma iniciativa que, no seu desenvolvimento, implicaria a invasão das províncias do Rio da Prata, ou seja, a ocupação de toda a margem oriental e dos territórios argentinos de Misiones, Entre Rios e Corrientes, ficando os portugueses a controlar, em quase toda a sua extensão, a linha de comunicação entre Buenos Aires e os centros mineiros do Alto Peru”.

⁷² A fundação da Colônia de Sacramento foi incentivada, e até mesmo patrocinada, pela Inglaterra, que via nessa iniciativa, a conjuntura ideal para manter seu domínio no Prata e também conservar seu comércio local com os contrabando realizado pelos navios mercantes ingleses.

(así llamada por el gran historiador portugués Jaime Cortesão) y con la propia formación, posterior, de los estados platenses⁷³.

O florescimento do comércio nessa região representava para os espanhóis uma crescente ameaça ao seu monopólio comercial. Tentando dirimir as adversidades, em 1701, foi assinado o Tratado de Alfonsa, em que os espanhóis renunciavam à posse de Sacramento em favor de Portugal. Contudo, em 1705, os espanhóis ocuparam novamente Sacramento, somente devolvida a Portugal dez anos mais tarde quando da assinatura do Tratado de Utrecht⁷⁴.

Pelo disposto no artigo VI⁷⁵ do acordo firmado em seis de fevereiro de 1715, pelo Conde de Tarouca, D. Luis da Cunha, e El Duque de Ossuna – embaixadores plenipotenciários das duas coroas – a Espanha restituía a Colônia de Sacramento a Portugal.

Descontente com o Tratado de Utrecht e com o domínio comercial exercido pelos portugueses na Bacia do Prata, Bruno Mauricio de Zapala funda, em 1726, Montevideú, com o intuito de isolar Sacramento. O confronto entre as duas coroas se acirrou na década de trinta desse século, levando os portugueses a fundar, em 1737, a Barra do Rio Grande de São Pedro⁷⁶.

Consciente da conturbada situação vivida no sul, D. João V enviou ao Brasil expedições integradas majoritariamente por jesuítas, com a finalidade de estudar os aspectos geográficos e cartográficos da região para garantir a vitória da coroa lusa em uma eventual disputa diplomática. Nesse contexto, foi celebrado o Tratado de Madri. Nas palavras de Fábio Kuhn, “o que Portugal perdia nas armas, ganhava no campo diplomático”⁷⁷.

⁷³ ASSUNÇÃO, Fernando O. *Portugueses em el Río de la Plata (presencias y herencias del s. XVI al S. XX)* Montevideo: Embajada de Portugal, 2004. p. 22-23.

⁷⁴ A saber, foram assinados, no início do século XVIII, dois Tratados de Utrecht. Um em 1713, entre Portugal e França estabelecendo os limites na região costeira norte do Brasil. Aqui, estamos nos referindo ao Segundo Tratado de Utrecht (1715) firmado entre Portugal e Espanha, restabelecendo a posse de Portugal sobre a Colônia de Sacramento.

⁷⁵ Art. VI – Sua Majestade Católica não somente restituirá o Território, e Colônia do Sacramento, sita na margem Setentrional do Rio da Prata, a Sua Majestade Portuguesa; mas cederá assim em seu nome, como de todos os seus Descendentes, Sucessores, e Herdeiros, de toda a ação, e Direito, que pretendia ter ao dito Território e Colônia, fazendo a Desistência pelos termos mais fortes, como se elas aqui fossem declaradas, para que o dito Território, e Colônia fiquem compreendidos nos Domínios da Coroa de Portugal ...

⁷⁶ O Brigadeiro José da Silva Paes comandou uma expedição, enviada ao sul para garantir aos lusitanos a posse de terras, fonte de litígio entre Portugal e Espanha. Foi fundada a Barra do Rio Grande de São Pedro, ponto geográfico estratégico para evitar o isolamento de Sacramento e possibilitar o fácil acesso a região. Rio Grande foi assim, o primeiro povoado do Rio Grande do Sul. (CF. <http://www.al.rs.gov.br/> http://www.pucrs.br/fale/pos/historiadaliteratura/gt/maria_eunice.php/ <http://www.citybrazil.com.br/rs/riogrande/historia.htm>).

⁷⁷ KUHN, Fábio. *Breve História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Leitura XXI – Novo Século, 2002. p. 33

Com a assinatura, em 13 de janeiro de 1750, do Tratado de Madri pelo Visconde Thomaz da Silva Telles e por D. Joseph de Carvajal y Lancaster, buscou-se colocar um fim às controvérsias entre D. João V e D. Fernando VI⁷⁸.

O Tratado de Madri, lastreado no princípio do *uti possidetis*, a despeito de levar Portugal a conceder a Colônia de Sacramento à Espanha⁷⁹ em troca do território das Missões Orientais do Uruguai, oficializou o reconhecimento pela coroa espanhola de enormes áreas na América do Sul⁸⁰ como território português, configurando, em linhas gerais, o atual território brasileiro⁸¹. O brasileiro Alexandre de Gusmão foi um dos idealizadores e negociador do Tratado de Madri, que foi um dos marcos delineadores do território

⁷⁸ O Tratado de Madri dispunha em seu preâmbulo: “Os sereníssimos reis de Portugal e Espanha, desejando eficazmente consolidar e estreitar a sincera e cordial amizade [...] e particularmente os que se podem oferecer com o motivo dos limites das duas Coroas na América, cujas conquistas se têm adiantado com incerteza e dúvida, por se não haverem averiguado até agora os verdadeiros limites daqueles domínios, ou a paragem donde se já de imaginar a Linha Divisória ...”

⁷⁹ “Art. XIII – Sua Majestade Fidelíssima, em seu nome e de seus herdeiros e sucessores, cede para sempre à Coroa de Espanha a Colônia de Sacramento e todo o seu território”

“Art. XV – A Colônia de Sacramento se entregará por parte de Portugal sem tirar dela ...”

⁸⁰ “Art. III – Na mesma forma pertencerá à Coroa de Portugal tudo o que tem ocupado pelo rio das Amazonas, ou Marañon acima, e o terreno de ambas as margens deste rio até as paragens, que abaixo se dirão; como também tudo o que tem ocupado no distrito de Mato Grosso, e dele para a parte do oriente ...”

“Art. XIV – Sua Majestade **Católica**, em seu nome e de seus herdeiros e sucessores, cede para sempre à Coroa de Portugal tudo o que por parte de Espanha se acha ocupado, ou por qualquer título ou direito possa pertencer-lhe em qualquer parte das terras que pelos presentes artigos se declaram pertencentes a Portugal, desde o Monte Castilhos Grande, e sua fralda meridional e costa do mar até a cabeceira e origem principal do rio Ibicuí; e também cede **toda e quaisquer povoações e estabelecimentos que se tenham feito por parte de Espanha no ângulo de terras compreendido entre a margem setentrional do rio Ibicuí e a oriental do uruguai**, e as que possam ter-se fundado **na margem oriental do rio Pepirí e a aldeia de Santa Rosa, e outra qualquer** que se possa ter estabelecido por parte de Espanha na **margem oriental do rio Guaporé**”.

⁸¹ “Art. XI – Ao mesmo tempo que os comissários nomeados por ambas as Corôas forem assinalando os limites em tôda a fronteira, farão as observações necessárias para formar um mapa individual de tôda ela, do qual se tirarão as cópias que parecerem necessárias, firmadas por todos, que se guardarão pelas duas côestes para o caso que ao diante se ofereça alguma disputa, pelo motivo de qualquer infração; em cujo caso, e em outro qualquer, se terão por autênticas, e farão plena prova. E para que se não ofereça a mais leve dúvida, os referidos comissários porão nome de comum acordo (sic) aos rios e montes que o não tiverem, e assinalarão tudo no mapa com a individuação possível”

“Art. XXII – Para que se determinem com maior precisão, . . . **nomearão** ambas as Majestades, quanto antes, **comissários** inteligentes; os quais, visitando toda (sic) a raia, ajustem com a maior distinção e clareza as paragens por onde há de correr a demarcação, . . .”

“Art. XXV – Para mais plena segurança dêste (sic) tratado convieram os dois Altos contraentes em garantir reciprocamente tôda (sic) a fronteira e adjacências de seus domínios na América Meridional, conforme acima fica expressado; obrigando-se cada um a auxiliar e socorrer o outro contra qualquer ataque ou invasão, até que com efeito fique na pacífica posse e uso . . .”

“Art. XXVI – Este tratado, com tôdas (sic) as suas cláusulas e determinações será de perpétuo vigor entre as duas Coroas (sic) ; de tal sorte que, ainda em caso (que Deus não permita) que se declarem guerra, ficará firme e invariável durante a mesma guerra e depois dela, sem que nunca se possa reputar interrompido nem necessite de revalidar-se”.

brasileiro.⁸² Jayme Cortezão, ao analisar a política externa portuguesa à época e a atuação de Alexandre de Gusmão, afirma que esse tratado não só delinea as fronteiras das Américas portuguesa e espanhola, como também legitima juridicamente os nossos limites territoriais.⁸³

O Tratado de Madri, contudo, não pôs fim aos conflitos na região, sendo anulado, onze anos após sua assinatura, pelo Tratado de El Pardo. A ocupação da região do Rio da Prata e a posse da Colônia de Sacramento parecem ter sido, segundo João Ribeiro, o pomo da discórdia entre as duas coroas⁸⁴.

O Tratado de El Pardo, 1761, também conhecido como Tratado Anulatório, teve por função anular o Tratado de Madri, dispondo no preâmbulo que, dois anos após a assinatura deste, as controvérsias entre as duas cortes aumentaram. Assim, o Tratado de 1750 foi anulado, sendo restabelecidos os dispostos por Portugal e Espanha anteriormente a essa data⁸⁵.

As inconstâncias das duas cortes no que dizia respeito ao cumprimento dos tratados estabelecidos e as constantes invasões ao território alheio explicam-se, em grande medida, pela conjuntura política e econômica vivida na Europa. Portugal e Espanha, que há muito tempo padeciam de severa crise econômica, buscavam, nas terras além mar, uma forma de amenizar suas crises internas. Vinte e sete anos após o Tratado de Madri, algumas normativas estabelecidas nesse acordo foram restauradas pelo acordo de primeiro de outubro de 1777, que, embora tenha causado alguns prejuízos a Portugal no sul do País, teve o mérito

⁸² Alexandre de Gusmão é, segundo o Ministério das Relações Exteriores, uma das grandes personalidades e diplomatas históricos da nossa política externa. Natural de Santos, São Paulo, foi um dos pioneiros da diplomacia brasileira, aliás, exímio negociador, que atuou em nome da Coroa Portuguesa para assegurar a unificação do território conquistado na América. Bacharel em direito pela Universidade de Coimbra, Gusmão utilizou de forma brilhante o princípio romano do *uti possidetis* nas tratativas do Tratado de Madri, conduzindo a negociações bastante satisfatórias para a coroa lusa.

⁸³ Em *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madrid*, o historiador Jayme Cortezão dispõe que “nas dobras do tratado de 1750 enrolava-se discretamente o anteprojeto de independência dos povos americanos”. Segundo ele, Gusmão teve papel fundamental não somente no traçado dos limites do Brasil mas também na conscientização sobre nosso espaço geográfico.

⁸⁴ João Ribeiro, em *As Nossas Fronteiras*, dispõe, à página 12, que “as discórdias incessantes originadas pela posse do rio da Prata, ainda que restritas à Colônia do Sacramento, originaram a necessidade de regularizar os domínios português e espanhol em toda a fronteira de sul a norte da América portuguesa”.

⁸⁵ “Art. I – O sobredito tratado de limites da Ásia e da América, celebrado em **Madri** a 13 de janeiro de **1750**, com todos os outros tratados ou convenções, que em consequência dele se foram celebrando depois para regular as instruções dos respectivos comissários, que até agora se empregaram nas demarcações dos referidos limites, e **tudo o que em virtude delas foi autuado**, se estipula agora que **ficam** e se dão, em virtude do presente tratado, por **cancelados, cassados e anulados**, como se **nunca houvessem existido**, nem houvessem sido executados; de sorte que **tôdas as cousas pertencentes aos limites** da América e Ásia se restituem aos termos dos tratados, pactos e convenções que haviam sido celebrados entre as duas Corôas contratantes, **antes do referido ano de 1750**, ficam daqui em diante em sua força e vigor.”

de pôr termo, ao menos entre as duas coroas, aos incessantes conflitos na região da Bacia do Prata. Dona Maria I, Carlos III e seus respectivos plenipotenciários, D. Francisco Inocência de Souza Coutinho e El Conde de Florida Branca, buscaram pôr fim a quase três séculos de disputas entre as duas coroas pelas terras além-mar⁸⁶.

Em 1776, apenas um ano antes da assinatura do Tratado de Santo Ildefonso, foi criado o Vice-Reinado do Prata tendo como capital Buenos Aires. Dessa forma, cria-se um espaço geográfico e político para barrar os avanços da coroa Portuguesa. A criação do Vice-Reinado deu força aos espanhóis para reivindicar os territórios das Missões e de Sacramento.

O Tratado de Santo Ildefonso, firmado em 1777, estabeleceu a soberania da coroa espanhola tanto sobre a Colônia de Sacramento quanto sobre o território das Missões Orientais do Uruguai⁸⁷. Portugal, embora perdesse as duas possessões ao sul, obteve a regularização de sua posse na região de Santa Catarina e no Rio Grande do Sul⁸⁸.

Os Tratados de Madri⁸⁹ e de Santo Ildefonso⁹⁰ definiram a extremidade sul do Brasil, que poucas alterações sofreu a partir de então⁹¹. Embora ambos tenham sido anulados,

⁸⁶ Contudo, é interessante observar que o Tratado de Santo Ildefonso fora intitulado “Tratado Preliminar de Limites”.

⁸⁷ “Art. III – Como um dos principais motivos das discórdias ocorridas entre as duas Corôas tem sido o estabelecimento português da **Colônia de Sacramento**, ilha de S. Gabriel e outros . . . convieram os dois Altos contratantes, pelo bem recíproco de ambas as nações, e para segurar uma paz perpétua entre as duas, que a dita navegação dos **rios da Prata e Uruguai**, e os terrenos das duas margens setentrional e meridional pertençam privativamente à **Corôa de Espanha** e a seus súditos, até o lugar em que desemboca no mesmo Uruguai, pela margem ocidental, o **rio Pequirí ou Peperiguassú**, estendendo-se o domínio da Espanha na referida margem setentrional até a linha divisória, que se formará principiando pela parte do mar o **arroio de Chuí e forte de S. Miguel** inclusive, e seguindo as margens da **Lagoa-Merim a tomar as cabeceiras ou vertentes do rio Negro**; as quais, como tôdas as outras dos rios que vão a desembocar nos referidos rios da Prata e Uruguai, até a entrada neste último Uruguai do dito Peperiguassú, ficarão privativas da mesma Corôa de Espanha com todos os territórios que possui e que compreendem aqueles países, inclusa a referida **Colônia do Sacramento** e seu território.”

⁸⁸ “Art. IV – Para evitar outro motivo de discórdias entre as duas Monarquias, qual tem sido a entrada da Lagoa dos Patos ou Rio Grande de S. Pedro, seguindo depois por suas vertentes até o rio Jacuí, cujas duas margens e navegação teem pretendido pertencer-lhes ambas a Corôas, convieram agora em que a dita **navegação e entrada fiquem privativamente para a de Portugal**, estendendo-se seu domínio pela margem meridional até o **arroio Taim**, seguindo pelas margens da **Lagoa da Mangueira em linha reta até o mar**; e pela parte do continente, irá a linha desde as margens dita Lagoa de Merim, tomando a direção pelo **primeiro arroio meridional, que entra no sangradouro** ou desaguadouro dela, e que corre pelo mais imediato ao forte português de S. Gonçalo; desde o qual, sem exceder o limite do dito arroio, continuará o domínio de Portugal **pelas cabeceiras dos rios**, que correm até o mencionado **Rio Grande e o Jacuí**, até que passando por cima das do rio **Ararica e Coiacuí**, que ficarão da parte de Portugal e as dos rios **Piratini e Abimini**, que ficarão da parte da Espanha, se tirará uma linha, que cubra os estabelecimentos portugueses até o desembocadouro do rio Peperiguassú no Uruguai; e assim mesmo salve e cubra os estabelecimentos e missões espanholas do próprio Uruguai, que hão de ficar no atual estado em que pertencem à Corôa de Espanha; . . .”

⁸⁹ À página 77 de *O Corpo da Pátria*, Demétrio Magnoli dispõe sobre a anulação e relevância do Tratado de Madri que: “a sua importância e lugar incompatíveis derivam do papel que desempenha na mitologia da

Alexandre de Gusmão teve o grande mérito de garantir o território conquistado pelo processo expansionista realizado pelos bandeirantes nesse período.

As disputas entre as duas coroas continuaram no início do século XIX. A posse da Colônia de Sacramento era um dos grandes entraves à paz entre as duas coroas. Apesar de o Tratado de Santo Ildefonso ter sido criado com o intuito de regular a fronteira no sul, buscando-se conservar as demais diretrizes já balizadas no Tratado de Madri, as divergências em torno dessa região permaneceram. Nas palavras de Sérgio Buarque de Holanda, “A fronteira entre os territórios portugueses e espanhóis continuava à mercê do mais ousado”⁹².

II.4. A Banda Oriental

O Tratado de Santo Ildefonso foi visivelmente prejudicial a Portugal. A situação da Banda Oriental manteve-se incerta até princípios do século XIX. A guerra na Europa, que colocou a Espanha e Portugal em lados opostos, possibilitou que, nas colônias, as questões de fronteira ressuscitassem os antigos conflitos. O Tratado de Badajós de 1801 buscou pôr termo ao impasse entre as duas coroas. Pelo tratado, Portugal renunciava à Colônia de Sacramento, enquanto a Espanha confirmava o direito português à região dos Sete Povos das Missões. A paz parecia ter sido selada entre as duas coroas não só no cenário europeu, mas também nas colônias sul-americanas.

Apesar da assinatura da Paz de Badajós, o conflito na região Cisplatina perdurou e foi agravado pela inobservância dos limites naturais na região, pelos litigantes, o que repercutiu mais tarde nas fronteiras ao sul do Brasil. Sérgio Buarque de Holanda argumentou que:

nas conferências de Badajós e de Elvas, tanto quanto nos debates anteriores, durante mais de século e meio, a respeito da demarcação, as reivindicações dos comissários dos reinos litigantes não sugerem, em nenhum momento,

nacionalidade. O Tratado de Madri une as pontas do discurso ideológico. Absorvido como chave diplomática das fronteiras brasileiras, funciona como depositário da epopéia territorial bandeirante que, como vimos, reafirmou o direito primordial inscrito no mito da Ilha - Brasil. Assim, a realidade geográfica anterior à história franqueava o seu caminho, consubstanciando-se como realidade política: o corpo da Pátria”.

⁹⁰ O Tratado de Madri ressurgiu com o Tratado de Santo Ildefonso, já que as diretrizes ali estabelecidas foram, em sua maioria, seguidas.

⁹¹ Indubitavelmente que o Tratado de Madri foi a tentativa mais exitosa de se cessarem as lutas nas colônias da América. Além disso, a assinatura do acordo em 1750 garantiu a Portugal a manutenção de um território mais de dois terços além da linha de Tordesilhas. O Tratado, contudo, não equacionou o problema da Colônia de Sacramento que perdurará no século seguinte.

⁹² HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo I – A época colonial. Do descobrimento à expansão territorial*. Vol. 1. 8ª ed. Editora Bertrand Brasil S.A. 1989. p. 378.

que os preocupasse a necessidade de alguma coincidência entre a fronteira política e os acidentes da natureza. Pode-se mesmo dizer que, nessas reivindicações, o “limite natural” é não só ignorado, mas visivelmente contrariado⁹³.

Os primeiros anos do século XIX foram de grande instabilidade na região, embora houvesse uma incessante busca por encerrar os conflitos. As inconstâncias foram também reflexo do volúvel cenário em que se encontrava a Europa nesse período, bem como da grande fragilidade das duas coroas.

As disputas entre Portugal e Espanha continuaram até 1804, quando foi estabelecido acordo para permitir a convivência enquanto esperava-se a assinatura de um tratado entre as coroas.

Em 1806, simultaneamente às disputas entre as duas coroas, ocorreu a invasão do Rio da Prata pela Inglaterra. Em fevereiro de 1807, os ingleses invadiram Montevideú, com o intuito de garantir o domínio comercial na região. As contendas entre as duas coroas se abrandaram e a reivindicação espanhola da Bacia do Prata foi relegada a um segundo plano.

Esse fato, num momento em que os hispano-americanos estavam voltados para o Rio da Prata, permitiu que as levas de estancieiros transpusessem mais facilmente a linha e se alojassem nas terras além da bacia do Ibicuí, no norte da Banda Oriental. [...] Com um poderoso inimigo atuando na Bacia do Prata, os protestos castelhanos na fronteira com o Brasil perderam a força. [...] A guerra de 1801 e a invasão inglesa da bacia do Prata selaram a conquista luso-brasileira nos contornos da Província de São Pedro do Rio Grande, duplicando,então, seu território⁹⁴.

Em 1808, chegou ao Brasil a família real portuguesa, fugindo dos conflitos na Europa e ávida por manter a propriedade dos territórios da região do Prata. Devido às iniciativas de D. João, consolidou-se, em 1809, a fronteira do Rio Grande, ocupada populacionalmente. Dois anos depois, quando o Príncipe Regente instituiu a Capitania de Rio Grande, deu ordens ao seu presidente, Diogo de Souza, para proteger a região e buscar estabelecer alianças com os nativos:

Nesses conflitos coloniais, geralmente, o universo indígena ficava relegado. Entretanto, é interessante perceber que os luso-brasileiros, em todos os confrontos com os hispano-platinos, procuraram alianças com as nações autóctones. Alianças locais pra proteger o território. [...] D. João instituiu a

⁹³ Holanda, Sérgio Buarque de. op.cit. p. 340.

⁹⁴ GOLIN, Tau. *A Fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina*. Porto Alegre: L&P. Vol I, 2002 p. 242-243.

Capitania do Rio Grande e ordenou ao seu presidente, Diogo de Souza, que tivesse “atenção especial para os povos indígenas em geral e missioneiros em particular”⁹⁵.

Dom João reforçou a política com relação ao Sul e ao Prata, em 1811, ordenando a incorporação ao território português da Banda Oriental, passando a designá-la Província Cisplatina. No ano anterior, o Príncipe Regente havia colocado na fronteira o exército pacificador para garantir a posse da Província Cisplatina.

Javier de Elío, governador de Montevidéu – Vice-Reino do Rio da Prata – colocou-se contrário a Buenos Aires. Simultaneamente, José Gervasio Artigas, capitão do exército, que mais tarde seria o herói nacional do Uruguai, abandonou a guarnição de Colônia e embora defendesse a subordinação às Províncias Unidas, ressaltava a autonomia oriental.

Conquistando simpatia e adeptos, Artigas⁹⁶ ganhou popularidade defendendo o federalismo⁹⁷. Em 1813, convocou o Congresso Del Peñarol, no qual apresentou um projeto de Constituinte a Buenos Aires. Simultaneamente, Artigas organizou um governo paralelo na Banda Oriental. No ano seguinte, foi criada a Província de Montevidéu. A atenção estava novamente voltada para a Banda Oriental nesse momento:

⁹⁵ GOLIN, Tau. op. cit. p. 254-255

⁹⁶ Palavras de Artigas no Congresso de 1813 – Oración de Abril:

“[...]**Ciudadanos:** los pueblos deben ser libres. Ese carácter debe ser su único objeto, y formar el motivo de su celo. Por desgracia, va a contar tres años nuestra revolución, y aún falta una salvaguardia general al derecho popular. Estamos aún bajo la fe de los hombres y no aparecen las seguridades del contrato. Todo extremo envuelve fatalidad; por eso una desconfianza desmedida sofocaría los mejores planes, ¿pero es acaso menos terrible un exceso de confianza? Toda clase de precaución debe prodigarse cuando se trata de fijar nuestro destino. Es muy veleidosa la probidad de los hombres, sólo el freno de la Constitución puede afirmarla. Mientras ella no exista, es preciso adoptar las medidas que equivalgan a la garantía preciosa que ella ofrece. Yo opinaré siempre, que sin allanar las pretensiones pendientes. No debe ostentarse el reconocimiento y jura que se exigen. Ellas son consiguientes del sistema que defendemos y cuando el ejército las propuso, no hizo más que decir quiero ser libre”.

(http://www.quehacer.com.uy/Uruguay/JoseGervasioArtigas/discurso_artigas.htm)

⁹⁷ Las Bases del reconocimiento de la Asamblea General Constituyente.

Acta del Congreso de Abril donde se decidió el reconocimiento condicional de la Asamblea Constituyente. Banda Oriental, 5 de abril de 1813: “El pueblo de la Banda Oriental de las Provincias Unidas del Río de la Plata, habiendo concurrido por medio de sus respectivos diputados a manifestar su parecer sobre el reconocimiento de la soberana Asamblea Constituyente, después de examinada la voluntad general convinieron en el reconocimiento de dicha soberana asamblea, bajo las condiciones que fijasen los señores diputados don León Pérez, don Juan José Durán y don Pedro Fabián Pérez, que para el efecto comisionaron, los cuales, después de una bien meditada discusión sobre la decisión de tan importante objeto, resolvieron lo siguiente: Condiciones: PRIMERA: Se dará una pública satisfacción a los orientales por la conducta antiliberal que han manifestado en medio de ellos lo señores Sarratea, Viana, y demás expulsos. Y en razón de que el general don José Artigas y sus tropas han garantido la seguridad de la patria especialmente en la campaña del año 1811 contra las agresiones de la nación portuguesa serán declarados como verdaderos defensores del sistema de libertad proclamado en la América”. (http://www.quehacer.com.uy/Uruguay/JoseGervasioArtigas/bases_asambleageneral.htm)

Concomitantemente, três focos de poder olhavam para a Banda Oriental: o luso-brasileiro e seu projeto de expansão da fronteira; o das Províncias Unidas, nos marcos da criação da Província Oriental de Montevideu, e o de José Artigas, com limites provisórios no rio Quaraí, porém considerando territórios contestados os conquistados pelos luso-brasileiros na guerra de 1801, a exemplo das Missões, e mais concretamente os contornados pelos rios Ibicuí e Santa Maria⁹⁸.

Dessa forma foi iniciada a guerra entre Buenos Aires e Artigas. As tropas artiguistas demonstraram superioridade e derrotaram os exércitos portenhos. Artigas recuperou Montevideu em 1815.

Em 1816, a disputa pela região da Banda Oriental passou a ser entre a Corte instalada no Brasil e a Argentina, que conquistou sua independência nesse ano e não cedeu a região da Colônia de Sacramento. O objetivo de Buenos Aires era manter o Vice-Reinado do Prata, reivindicando, portanto, a região de Montevideu e da Colônia de Sacramento.

As pretensões de Carlota Joaquina de anexar a região eram conhecidas e Buenos Aires não ocultava, também, seus propósitos de anexação. Fora firmado, com intervenção inglesa, o tratado Rademaker/Herrera, entre Rio de Janeiro e a Junta de Buenos Aires, com o intuito de apaziguar os conflitos na região. Com problemas na Europa, D. João não levou adiante, naquele momento, a busca da incorporação. Não se afastou em definitivo, contudo, da idéia; apenas o fez momentaneamente.

Em 1816, o General Lecor⁹⁹, com a ajuda do exército pacificador, estacionado na fronteira desde 1810, invadiu Montevideu. Em 20 de janeiro de 1817, Lecor consolidou-se vencedor em Montevideu. Mesmo assim, algumas tropas artiguistas resistiram no interior. Em 3 de janeiro de 1819, foi assinada a Convenção que estabeleceu os limites entre o território brasileiro e a Província Oriental. O embaixador Teixeira Soares dispôs que:

Os limites entre o Reino do Brasil e a Banda Oriental foram fixados pela Convenção de 3 de janeiro de 1819. A linha de fronteira começava a sudeste da Fortaleza de Santa Tereza e chegava ao rio Arapeí, afluente do Uruguai. [...] Os limites entre o Brasil e a Província Cisplatina foram os seguintes: do rio Cuairaim à Coxilha de Sant'Anna, entre o rio Santa Maria e o arroio

⁹⁸ GOLIN, Tau. op. cit. p. 281.

⁹⁹ Em 1816, transferiu de Portugal para a América meridional o general Lecor e tropas que haviam combatido Napoleão [...] De diversas províncias brasileiras foram remetidos contingentes que operariam com as forças rio-grandenses para invasão da Banda Oriental. Tau Golin, op. cit. p.287.

Tacuarembó Grande; daí pelo pontal de São Miguel até o arroio do Chuí e o Oceano Atlântico¹⁰⁰.

O general Lecor, depois visconde de Laguna, e o cabildo de Montevideú celebraram em 1819 a convenção que:

[...] determinava que a linha divisória entre a Banda Oriental, ou Província de Montevideú, e a capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul, neste lanço da fronteira, acompanhava a margem ocidental da lagoa Mirim. E o Auto de Demarcação, assinado em Porto Alegre a 3 de novembro do mesmo ano, complementar daquela convenção, mais explicitamente determinava que a fronteira devia correr pela margem ocidental da lagoa Mirim e abranger uma faixa de terreno compreendendo a distância de dois tiros de canhão, ficando aquela lagoa e o rio Jaguarão inteiramente dentro do território português e no exclusivo domínio da Coroa de Portugal¹⁰¹.

Somente em 1820, quatro anos após a entrada das tropas luso-brasileiras na Banda Oriental, Artigas foi derrotado na batalha de Tacuarembó e se exilou no Paraguai, de onde nunca mais retornou¹⁰², havendo recebido a proteção dos governantes locais até sua morte, em 23 de setembro de 1850, aos 86 anos. Artigas, no entanto, deixou seu legado, o que ocasionou novos combates com o exército uruguaio, defendendo o artiguismo e a independência do país.

Em 1821, o general Lecor anexou a Banda Oriental ao Império Brasileiro com a anuência do Congresso Nacional do Estado Oriental do Rio da Prata, legitimando a anexação:

A invasão da Banda Oriental por tropas luso-brasileiras do então Reino Unido e a derrota artiguista abriram caminho para a incorporação do território. A empreitada luso-brasileira foi facilitada pela condição posta por Buenos Aires para aceitar o pedido de ajuda formulado por Montevideú, que consistia na reincorporação da Banda Oriental às Províncias Unidas do Rio da Prata. Em 1821, Lecor, comandante luso-brasileiro, conseguia reunir um Congresso Nacional do Estado Oriental do Rio da Prata que legitimava a anexação pelas tropas imperiais, iniciando a dominação brasileira¹⁰³.

¹⁰⁰ SOARES, Álvaro Teixeira. *História da Formação das Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1973. p. 50.

¹⁰¹ ARAÚJO JORGE, A. G. de, *Rio Branco e as fronteiras do Brasil (Uma introdução às obras do barão do Rio Branco)*. Brasília: Senado Federal, [1945] 1999, p. 139-140

¹⁰² Em 1821, Artigas se recolhe ao povoado San Isidro del Labrador de Curuguati, evitando contato com todo exterior do Paraguai, o que o impedia de alianças e sua volta a Banda Oriental.

Recebeu um rancho, terras e uma pensão de 32 pesos mensais que repartia entre os pobres, ficando por isso conhecido entre os indígenas locais como “pai dos pobres”. (<http://www.chasque.net/vecinet/artigas3.htm>)

¹⁰³ MAGNOLI, Demétrio. op. cit. p. 144.

Segundo Tau Golin, com a campanha militar de Lecor, o Império conscientizou-se da necessidade de povoar o Rio Grande. Mesmo tendo sido orientado pela família real a anexar ou não a Província Cisplatina ao Brasil – a orientação era anexar a Província ao Brasil; incorporá-la a outra Província ou fazê-la independente – Lécór não admitia outra hipótese senão a anexação da Cisplatina ao território brasileiro. Ele e alguns políticos uruguaios defendiam a tese de que a Banda Oriental era incapaz de administrar sua independência, podendo cair em profunda crise, guerras civis e anarquia.¹⁰⁴

Efetivamente, no caso do Uruguai, a estratégia imperial tinha por meta a integração completa – nas dimensões geopolítica e geoeconômica – da chamada Banda Oriental ao território brasileiro. Essa estratégia constituía uma retomada, em novas condições e sob uma outra lógica territorial, da operação lusitana da Colônia de Sacramento. Ela buscava o controle de uma das margens do estuário platino, a abertura da navegação fluvial para as províncias interiores e, acessoriamente, a conquista da praça comercial valiosa de Montevidéu. A percepção profunda que legitimou o empreendimento da Cisplatina foi a do caráter natural da pertinência da Banda Oriental ao Brasil, assentado sobre a doutrina das fronteiras naturais. O tema das fronteiras naturais aparece frequentemente associado ao projeto de incorporação da Banda Oriental¹⁰⁵.

A Argentina atacou o Império Brasileiro, objetivando a incorporação da Banda Oriental. A Província Cisplatina devia ser incorporada a Buenos Aires, visto que a identidade cultural e histórica das duas regiões, mas orientais lutavam por sua independência tanto do Brasil quanto da Argentina. Eles tinham um sentimento muito negativo com relação ao Brasil e sentiam-se extorquidos e roubados pela nação brasileira.

Foi nesse contexto que o Brasil tornou-se independente em 1822, mantendo a divisão da Banda Oriental, embora houvesse uma grande pressão das Províncias Unidas – Argentina – no sentido de reincorporação da Banda Oriental.

No início do Primeiro Reinado, entre 1825 e 1830, os conflitos entre Rio de Janeiro e Buenos Aires pela Província Cisplatina, ou Banda Oriental, conduziram à independência do Uruguai, que teve os dois países e a Grã-Bretanha como garantes. Embora diversas razões políticas do conflito tenham sido solucionadas com o surgimento do Uruguai, questões fronteiriças ficaram em aberto.

¹⁰⁴ GOLIN, Tau. op. cit., p. 328-329; CARVALHO, Carlos Delgado de. *História Diplomática do Brasil*. Ed. Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. p. 57.

¹⁰⁵ MAGNOLI, Demétrio. op. cit. p.145.

O Ministro das Relações Exteriores inglês – George Canning – foi peça central na articulação política que levou a independência do Uruguai. O intuito do império britânico era apoiar o surgimento de um país independente na região do Prata para manter a livre navegação nesse rio, garantindo liberdade comercial. “Canning fez grandes esforços para acabar com a guerra [...] Foi sugestão sua a de criar-se um Estado independente”¹⁰⁶.

Além da pressão portenha e do grande interesse inglês na independência do Uruguai, o Império brasileiro enfrentou, a partir de 1825, um inimigo maior: os herdeiros do movimento artiguista. Artigas foi o grande herói nacional uruguaio e, mesmo exilado no Paraguai, havia conquistado adeptos e influenciado principalmente os militares que lutaram sob seu comando. Sem dúvida, a independência foi em grande parte atribuída a ele. Outros protagonistas na independência uruguaia foram os integrantes do grupo dos Trinta e Três Orientais¹⁰⁷, que, em 19 de abril de 1825, desembarcaram em Agraciada, vindos da Argentina, para defender a independência do país.

Juan Antonio Lavalleja, antigo tenente de Artigas, iniciou o movimento de rebelião dos orientais em 1825, que contou com a adesão das províncias de Entre Rios e Corrientes. Além disso, antigos combatentes artiguistas, como Manuel Oribe e Fructuoso Rivera, aderiram à revolta. A ação ganhou força e o exército artiguista obteve sucessivas vitórias nos embates, contando com o apoio argentino.

Os chefes conspiraram: Rivera, Fructuoso, Rosas, Lavalleja, procuram adesões na campanha; os Trinta e Três desembarcaram na praia Agraciada e uma assembléia se reúne em *Florida* que, a 25 de agosto de 1825, proclama ‘nulos todos los actos de incorporación y juramentos arrancados a los pueblos de la Provincia Oriental’ que, em conseqüência, ‘quedaba libre e independiente del Rey de Portugal, del Emperador del Brasil y de qualquiera otro poder del universo’.¹⁰⁸

Em 1825, a Banda Oriental proclamou sua independência com relação ao império e foi, novamente, anexada às Províncias Unidas do Rio da Prata¹⁰⁹. O Império Brasileiro declarou guerra ao Uruguai e às Províncias Unidas. Ainda em fase de transição e

¹⁰⁶ RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo A. S. *Uma História Diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 142.

¹⁰⁷ Segundo Fábio Ferreira em *Breves Considerações acerca da Província Cisplatina: 1821-1828*, publicado na Revista Tema Livre (<http://www.revistatemalivre.com/cisplatina06.html>), os trinta e três orientais eram: 17 orientais, onze argentinos, dois africanos, um paraguaio, um francês e ainda, um brasileiro.

¹⁰⁸ CARVALHO, Carlos Delgado de. *História diplomática do Brasil*. Ed. Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. p. 58.

¹⁰⁹ Cf. MAGNOLI, Demetrio. op.cit. p.147;

sendo um império frágil, D. Pedro percebeu que não mais conseguiria recuperar a Província e propôs, no ano seguinte, ao presidente da Banda Oriental – Bernardino Rivadavia –, a transformação de Montevidéu em porto livre internacional, proposta repelida pelos uruguaios.

Em 1828, a Província Cisplatina tornou-se independente, nascendo o Uruguai. Após séculos de luta entre as coroas lusa e hispânica e posteriormente, entre Rio de Janeiro e Buenos Aires, o Uruguai tornou-se um país independente: “Republica Oriental Del Uruguay”¹¹⁰. Encerrava-se, assim, uma época de conflitos na região do Prata.

Os uruguaios não tinham tantos motivos para comemorações. O Tratado assinado em 1828 fora articulado por um país europeu, interessado em garantir seu comércio na região, e acordado entre Brasil e Argentina. Os próprios uruguaios não decidiram seu destino. A Convenção Preliminar de Paz foi assinada pelo Conselheiro José Clemente Pereira, pelo Tenente-General Joaquim de Oliveira Álvares e pelo Marquês de Aracati – representantes do Brasil – e pelos Generais Juan Ramón Balcarce e Tomás Guido, representando as Províncias Unidas do Prata¹¹¹. A República Oriental do Uruguai nasceu como um país tampão e sem grande autonomia e identidade. O povo uruguaio esteve alijado do acordo de paz. Além disso, ficou estabelecido que por cinco anos os signatários da Convenção poderiam intervir no país caso fosse necessário. Segundo Demétrio Magnoli: “O Uruguai nascia como protetorado informal das potências sub-regionais e como corporificação da estratégia britânica para o Rio da Prata”¹¹².

A Convenção de Paz de 1828 não fez referência às fronteiras. Foi criado o país, mas permaneceram indefinidas as questões dos limites, da moeda e da identidade de seu povo. Nas palavras de Caetano e Rilla:

Sin límites territoriales, en un vacío demográfico, si moneda, con su primera Constitución sometida al control de unos vecinos con efectiva capacidad de intervención militar, entre otras muchas precariedades, el nuevo Estado pujaría sin embargo por ser <nuevo> y por ser <Estado>. Cabría preguntarse

CHINDEMI, Julia Valeria. Las tradiciones de Frontera Internacional en Río Grande del Sur: Un análisis en la larga duración. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1999, p.43-46)

¹¹⁰ Segundo José Honório Rodrigues e Ricardo A. S. Seitenfus, às páginas 142-143 de *Uma História Diplomática do Brasil*, as negociações para independência da Província Cisplatina foram mediadas pelos ingleses. Muito embora o Tratado de 1827 não tenha sido ratificado pelos portenhos, os negociadores ingleses Gordon e Posomby obtiveram êxito na aprovação da Convenção Preliminar de Paz de 27 de agosto de 1828 tanto no Brasil quanto na Argentina.

¹¹¹ VIANNA, Hélio. *História do Brasil*. São Paulo: Ed. Melhoramentos, Ed. Universidade de São Paulo, 12ª ed, 1975. p. 441.

¹¹² MAGNOLI, Demétrio. op. cit. p. 149

cómo habría derivado su curso de haber sido plenamente conscientes, los actores, de la endeblez congénita que soportaba la experiencia¹¹³.

A questão das fronteiras ficou em suspenso. A nova república e o estabelecimento dos seus limites eram questões imprescindíveis, tanto que, no mesmo ano da proclamação da Independência do Uruguai, os Generais Barreto e Rivera acordaram que o rio Quaraí seria o marco divisório provisório entre Brasil e Uruguai, até que se estabelecessem os limites definitivos entre os dois países¹¹⁴.

As duas nações não concordavam sobre o postulado a ser utilizado para a definição da fronteira. Se, por um lado, para o império brasileiro, seria vantajoso adotar o disposto no Acordo de 1821, por outro, o Uruguai buscava fazer valer o Tratado de Santo Ildefonso. O foco das disputas foi a região das Missões. Caso fosse adotado o acordo defendido pelo Brasil, essa localidade pertenceria a ele, e, em se adotando os parâmetros de 1777, essa região seria território uruguaio¹¹⁵.

A diplomacia brasileira, embora ciente de que as negociações diretas com o Uruguai ser-lhe-iam mais vantajosas, defendia a participação de Buenos Aires nas tratativas, o que legitimaria as negociações, visto que a Argentina era signatária da Convenção Preliminar de Paz de 1828. Essa estratégia fazia com que o Brasil sempre se esquivasse de propostas uruguaias, obtendo tempo para garantir em futuras negociações o princípio do *uti possidetis*, já que a região era densamente povoada por brasileiros¹¹⁶. O Uruguai era um país sem fronteiras. O tema era para os uruguaio de extrema relevância. Enquanto no Brasil somente os diplomatas tratavam da questão, em Montevideu toda a Assembléia Constituinte estava envolvida pelo tema¹¹⁷.

O plenipotenciário uruguaio no Rio de Janeiro, Dr. Lucas Obes, propôs, em 1830, a celebração de um tratado de limites entre os dois países. Para Carneiro de Campos – Ministro dos Negócios Estrangeiros – os limites deveriam ser os estabelecidos pelo Cabildo de Montevideu e Lecor. Segundo Tau Golin, “a falta de especificação limítrofe do Tratado de

¹¹³ CAETANO, Geraldo; RILLA, José. *Historia Contemporánea Del Uruguay – De la Colonia al siglo XXI*. Uruguay: CLAEH, Editorial Fin de Siglo, 2005. p. 43.

¹¹⁴ Cf. SOARES, Álvaro Teixeira. op. cit. p. 287.

¹¹⁵ Cf. SOARES, Álvaro Teixeira.. op. cit., p. 288-289.

¹¹⁶ Cf. GOLIN, Tau. op. cit. p. 340-342

¹¹⁷ Cf. SOARES, Álvaro Teixeira.. op. cit. 289; Cf., GOLIN, op. cit. p. 340.

1828 legara ao Uruguai um problema de tal envergadura que, ainda antes de 1830, o governo provisório moveu ‘gestões diplomáticas para obter’ a fixação definitiva da linha”.¹¹⁸

Enquanto o corpo diplomático ocupava-se com a demarcação das fronteiras do Brasil, D. Pedro I, no âmbito interno, enfrentava uma crise e várias rebeliões, principalmente de portugueses contrários à independência. Além disso, o Império, ademais de muito frágil, estava endividado pelo tratado de independência e pelos gastos militares – derivados, principalmente, da guerra com a Argentina pela conquista da Banda Oriental. A instabilidade do governo e a série de rebeliões ocorridas na época – sendo a de maior projeção, a Confederação do Equador, em Pernambuco – levaram à abdicação do Imperador aos sete de abril de 1831.

Para os orientais, a abdicação de D. Pedro I foi positiva. Eles acreditavam que a Regência poderia favorecer o estabelecimento definitivo dos limites entre os dois países. Em 1835, explodiu no sul do Brasil a Revolução Farroupilha, que durou 10 anos e foi apoiada em todo esse período por orientais e portenhos. Os farrapos não eram pobres e esfarrapados. Apesar do nome dado ao movimento, seus idealizadores eram estancieiros do sul – com destaque para Bento Gonçalves –, que contaram com apoio de Rosas e Oribe. A Regência brasileira temia uma secessão territorial no sul, que levaria à independência dessa região do resto do Brasil.

Assim descreveu Carlos Machado o estado da fronteira nesse momento:

En torno a las fronteras se anudaban, también, complicaciones. El Brasil estaba sacudido (como lo vimos, ya) por la guerra civil entre “farrapos” y “caramurús”. Los primeros (los separatistas de Piratinhí), buscaban hacer uso de nuestra frontera común para pasar refuerzos, caballos y armamentos y para refugiarse de serles necesario¹¹⁹.

Simultaneamente, eclodiu a guerra civil no Uruguai, dividido entre dois partidos políticos: blancos e colorados. A Bacia do Prata era um barril de pólvora. Vários conflitos estavam abertos na região e acordos secretos e alianças eram travados diuturnamente. Unitários e federados lutavam na Argentina. Mais uma vez, o estabelecimento das fronteiras no sul teve de ser postergado.

¹¹⁸ GOLIN, Tau. op. cit. p. 340-341.

¹¹⁹ MACHADO, Carlos. *História de los Orientales. De la Colonia a Rivera y Oribe*. Tomo I. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental y Grupo Editor, 1997. p. 174.

Representante dos federados, Juan Manuel de Rosas assumiu o poder argentino em 1829. Considerado tirano por alguns, Rosas tinha como ambição reconstituir o Vice-Reino do Prata, englobando Paraguai e Uruguai.

Para Boris Fausto, a Revolução Farroupilha levou o governo brasileiro a agir de forma menos imperiosa na Bacia do Prata; ao contrário, o Brasil passou a dialogar com a Argentina, na busca de negociações que pudessem evitar o conflito. Além disso, segundo ele, “o fim da Farroupilha reacendeu as pretensões brasileiras de manter forte influência no Uruguai e os temores de que um mesmo poder – a Argentina – controlasse as duas margens do rio da Prata”¹²⁰.

Ao final da Revolução Farroupilha, o governo oriental tentou negociar com a Corte Brasileira os limites ao sul, para modificar o status da Lagoa Mirim e reivindicar o direito aos campos neutrais, antigas ocupações espanholas, conforme o Tratado de 1777¹²¹. O Império, contudo, entendeu que não era o melhor momento para assinatura de um Tratado Definitivo, e, por isso, protelou a solução da questão.

Em 1838, Oribe foi deposto como presidente do Uruguai, reassumindo Fructuoso Rivera, com o apoio do Império brasileiro, dos federados argentinos e dos governos inglês e francês. O governo brasileiro deu total apoio a Rivera, já que conhecia as ligações políticas de Oribe com os farrapos. Oribe exilou-se na Argentina de Rosas, iniciando-se a grande guerra.

Estavam, assim, criadas as condições para o confronto entre o Império brasileiro, Rosas e seu aliado Oribe. Formou-se uma aliança entre Brasil, colorados e as províncias argentinas de Corrientes e Entre Rios contra Rosas e Oribe. Sem contar com o apoio de nações européias¹²² e com o bloqueio da Bacia do Prata, em 1851, o Império venceu o conflito, garantindo o poder aos colorados no Uruguai e derrubando Rosas na Argentina. Assumiu o governo portenho o argentino Urquiza. Nas palavras de Carlos Machado, “apresuradamente, el gobierno de Montevideo suscribió los acuerdos ligando al Brasil al

¹²⁰ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8ªed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2000. p. 170.

¹²¹ Cf. SOARES, Álvaro Teixeira. op. cit. p. 291; GOLIN, Tau. op. cit. p. 360.

¹²² Hélio Vianna em *História do Brasil* destaca o papel do Barão de Mauá na guerra civil do Uruguai: “o governo imperial adotou uma política mais enérgica quanto aos negócios platinos, obedecendo à orientação do novo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Conselheiro Paulino José Soares de Sousa, depois visconde do Uruguai. Nesse sentido, atendendo a uma solicitação do Ministro uruguaio no Rio de Janeiro, Andrés Lamas, e por

ataque final contra Rosas. Andrés Lamas firmó los tratados del 12 de octubre del 51, a nombre del gobierno colorado”¹²³.

Segundo Caetano e Rilla¹²⁴, “a la conmoción del ciclo independentista (1810-1830) le sucedió la Guerra Grande (1839-1852), que involucró las tendencias políticas de Uruguay y la Confederación Argentina (blancos y colorados; federales y unitarios), el Imperio del Brasil y la potencias emergentes de la Europa industrial en expansión”.

A criação do Estado uruguaio não levou ao estabelecimento de limites com o Brasil. Um acordo definitivo e completo sobre a fronteira entre os dois países foi selado apenas em 1909, por meio de tratado de limites firmado pelo Barão do Rio Branco, no governo do Presidente Nilo Peçanha.

Em 1843, D. Pedro II havia buscado resolver o problema das fronteiras ao sul do país. O encarregado de negócios no Uruguai, José Dias da Cruz Lima, defendia que a fronteira deveria correr pelo rio Ibucuí. O Visconde de São Leopoldo advogava que a linha estabelecida pelo rio Arapeí deveria ser mantida, proposta claramente favorável ao Brasil. Duarte da Ponte Ribeiro, em 1844, propôs que a demarcação deveria ser traçada entre os rios Quaraí e Arapeí e que a zona de Castilhos Grandes deveria ser trocada pelo Quaraí para que fosse garantida a exclusividade da Lagoa Mirim¹²⁵.

Em 1847, o Império incumbiu o Ministério da Guerra e dos Negócios Estrangeiros de efetuar estudos relativos às divisas com o Uruguai. A Chancelaria brasileira rechaçou o disposto no Tratado de 1777 – prejudicial ao Brasil. Buscando fazer valer a Convenção de 1819 e ata de 1821:

Os signatários adotaram como parâmetros divisórios gerais a ata de incorporação de 1821, que criara a Província Cisplatina. Assim, o Conselho de Estado admitiu a fronteira Chuí, São Miguel, lagoa Mirim, Jaguarão, Coxilha Santana e Quaraí.[...]Na análise conclusiva da comissão do Império, o Tratado de 1777 deixara de vigorar em consequência das conquistas da guerra de 1801. “Os limites entre o Império e a República Oriental estão marcados na ata de incorporação”, sustentavam os pareceristas. No entanto, “se, em algum tempo, o governo de Montevidéu” se retraísse dessa linha

intermédio do banqueiro Irineu Evangelista de Sousa, depois Barão e Visconde de Mauá, resolveu conceder ao governo de Montevidéu o mesmo auxílio financeiro que antes recebia da França.” p. 527.

¹²³ MACHADO, Carlos. *História de los Orientales. De la Guerra Grande a Saraiva*. Tomo II. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental y Grupo Editor, 1997 p. 56.

¹²⁴ CAETANO, Geraldo.; RILLA, José. op. cit. p.. 63.

¹²⁵ VIANNA, Hélio. *História das fronteiras do Brasil*. Ministério da Guerra: Biblioteca Militar. Rio de Janeiro. p. 154.

divisória, o Império poderia aproveitar “o *uti possidetis* de 1810”, que não criava embaraços como os “campos medidos”; neste caso, o melhor seria a Convenção de 1819. [...] Depois dos estudos realizados pelos ministérios imperiais, através de comissões qualificadas, o Conselho de Estado, dependendo das circunstâncias, poderia usar uma das duas referências [...] na defensiva, garantiria a linha geral da Província Cisplatina, de 1821; na ofensiva, a Convenção de 1819, a divisória do rio Arapeí. Esses eram os parâmetros de negociação da chancelaria brasileira [...]”¹²⁶.

O tema ganhou, no final da década de 40, grande importância. Em 1848, o Conselheiro Cândido Baptista de Oliveira foi nomeado para estudar a situação das fronteiras ao sul. Um ano depois, o Visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Souza, assumiu a chancelaria imperial, com a meta de solucionar as questões do Prata e estabelecer uma agenda positiva com o Uruguai¹²⁷.

O representante plenipotenciário uruguaio acreditado junto ao Rio de Janeiro, Francisco Magarinos de Cerrato, apresentou ao governo brasileiro, em 1844, uma proposta de acordo bastante similar ao Tratado de 1851. Nesse momento, a República Oriental estava disposta a abrir mão da livre navegação no rio Jaguarão e também do condomínio das águas da Lagoa Mirim. Essas primeiras propostas, em 1844 e 1845, eram bastante prejudiciais a Montevideú. Pretendia-se, apenas, manter o direito de navegação nessas águas. Indubitavelmente, a instabilidade da República, ainda frágil, levou-a a proceder dessa forma. Segundo Araújo Jorge¹²⁸, “forçado pelas circunstâncias, renunciava expressamente ao condomínio daquelas águas, condomínio que lhe parecia estar assegurado pelo Tratado de Incorporação de 1821”.

Muito embora a proposta tenha partido dos orientais, muitos brasileiros consideravam-na desproporcional. O Barão de Caçapava não era favorável à exclusividade brasileira na região: “ainda que deva pertencer ao Brasil toda a Lagoa Mirim, contudo, à vista das possessões que hoje têm nas suas margens os orientais, será já impossível excluí-los da navegação daquela lagoa, da foz Jaguarão para o sul”¹²⁹. Em 1850, o conselheiro Cândido Batista de Oliveira apresentou um relatório pormenorizando a linha de fronteira entre Quarai e Chuí.

¹²⁶ GOLIN, Tau. op. cit. p. 365-366.

¹²⁷ Cf. SOARES, Álvaro Teixeira. op. cit. p. 299; GOLIN, Tau. op. cit. p. 366-367.

¹²⁸ JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. *Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 141.

¹²⁹ JORGE, Arthur Guimarães de Araújo., op. cit, p. 142.

A República Oriental recebeu, nesse mesmo ano, empréstimos do banqueiro Irineu Evangelista de Souza, mais tarde, Barão de Mauá. O governo brasileiro impôs várias exigências a Montevideú para autorizar os empréstimos¹³⁰. Extremamente hábil e perspicaz, o Império sabia que era o momento de fazer exigências e tornar mais duras as negociações com a República ainda frágil e debilitada. Os orientais estavam cientes dos prejuízos, principalmente territoriais que viriam a sofrer; não tinham, contudo, alternativas viáveis.

[...] o governo colocava suas condições para permitir que o industrial começasse os pagamentos. Essas exigências assustaram os uruguaios [...] Esse preço, no caso dos territórios, era a demarcação dos limites onde o Brasil queria, e significava para o Uruguai abrir mão de cerca de um quinto da área a que imaginava ter direito. E o tratado comercial referido na carta seria bastante duro para os interesses do país vizinho. Mas aquela era mesmo a hora de exigências duras. A situação do Uruguai andava tão dramática que Herrera y Obes rendeu-se ao desespero. Respondeu a Lamas que “o senhor fez um grande gesto com o contrato com Evangelista de Souza. Tenhamos pátria, tenha-a nossos filhos, custe o que custar”¹³¹. (grifo nosso)

Essa situação possibilitou ao Brasil impor as delimitações da fronteira com a República Oriental. A partir desse momento, o Uruguai aumentou sua dependência financeira para com o Império e sua dívida externa cresceu. Com isso, o país ficou à mercê das decisões, pressões e chantagens do Império. Nesse ano, morreu em seu exílio no Paraguai o grande herói da independência uruguaia, José Artigas. O general era o grande contestador da ocupação luso-brasileira, que perdeu ainda mais força com a sua morte.

Em 12 de outubro de 1851 foi assinado o Tratado de Limites, que deu a exclusividade ao Brasil das águas limítrofes. O tratado foi extremamente prejudicial à República Oriental, que abriu mão do condomínio do rio Jaguarão e da Lagoa Mirim, aparentemente, sem nenhuma contrapartida¹³². Tal entendimento não resultou de uma imposição do Império, mas de um comum acordo¹³³. O Uruguai procurava com ele o apoio

¹³⁰ Foi graças aos acordos estabelecidos na época, principalmente o tratado de prestação de socorro financeiro que possibilitou ao Uruguai o recebimento dos empréstimos do banqueiro Mauá. Nesse tratado, o Império comprometia-se a subsidiar o governo da República, mais especificamente com sessenta mil patações mensais. Em contrapartida, a República aliaria-se ao Brasil em caso de revoltas. Assim, dificultava-se quaisquer possibilidades de novos movimentos independentistas ao sul do país.

¹³¹ CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 8ª reimpressão. p. 216-217.

¹³² Cf. JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. op. cit, p. 145.

¹³³ Demétrio Magnoli discorda dessa tese, argumentando que o disposto no Tratado de 1851 foi uma imposição do Império à República Oriental. “A díade do Uruguai é, regra geral, apresentada como produto de um tratado negociado livremente por Andrés Bello, em nome do governo de Montevideú, em outubro de 1851. Não há nada mais falso. Efetivamente, ela foi imposta em troca da mobilização militar do Império contra Oribe, que mantinha sitiado o governo colorado, e da ajuda financeira concedida por intermédio do barão de Mauá. Tomando por base o convênio de incorporação da Cisplatina, de 1821, o tratado ignorou Santo Ildefonso,

brasileiro para manter sua frágil independência e auxiliar sua defesa. Isso foi nítido durante a grande guerra, quando o país contou com o apoio brasileiro.

Segundo Araújo Jorge, em 1851, estabeleceram-se dois regimes de fronteiras aparentemente contraditórios:

[...] é curioso assinalar que, no próprio Tratado de Limites de 12 de outubro de 1851, coexistiam dois regimes distintos de fronteiras com o Uruguai: um na fronteira oeste e noroeste, de águas em comum e livre navegação e comércio em todo o rio Uruguai e seus afluentes; outro na fronteira oposta, norte e nordeste, de águas de propriedade exclusiva do Brasil e delas expressamente afastadas a República do Uruguai¹³⁴.

Os signatários do tratado – Honório Hermeto Carneiro de Leão e Antônio Paulino Limpo de Abreu – comissionários brasileiros – e, Andrés Lamas – plenipotenciário uruguaio – estabeleceram, logo no primeiro artigo do tratado, que quaisquer atos anteriores acordados pelos dois países deveriam ser considerados sem validade, principalmente o disposto na Convenção de 1819. Mais uma vez, prevalecia o princípio do *uti possidetis*, confirmado no acordo de 1821¹³⁵, ficando assim estabelecido:

Art. II - ... Pelo Lésté o oceano, pelo sul o Rio da Prata, pelo Oésté o Uruguay, pelo Norte o rio Quaraim até a Cochilla de Sant'Anna, que divide o rio de Santa Maria, e por esta parte o arroio Taquarembó Grande, seguindo os pontos do Jaguarão, entra na lagoa Merim e passa pelo pontal de São Miguel a tomar o Chuy que entra no oceano.

Badajós e a Convenção de 1819. Não foi restituída a área dos Sete Povos das Missões Orientais, que seria uruguaia de acordo com o Tratado de Santo Ildefonso e como pretendiam os negociadores de Montevideú, mas não se exigiu a fronteira do Arapeí, definida como limites do Rio Grande pela draconiana Convenção de 1819 e defendida por uma ala da diplomacia imperial”. *O Corpo da Pátria*, p. 255.

¹³⁴ Cf. JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. op. cit, p. 146.

¹³⁵ Tratado de Limites entre o Brasil e a República Oriental do Uruguay – 12 de Outubro de 1851:

“Art. I – [...] convêm em reconhecer rotos e de nenhum valor os diversos Tratados e Atos em que fundavam os direitos territoriaes, que têm pretendido até o presente na demarcação de seus limites, e em que esta renuncia geral se entenda muito especialmente feita dos que deriva o Brasil da Convenção celebrada em Montevideó com o Cabildo, Governador, em 30 de janeiro de 1819, e dos que derivava a Republica Oriental do Uruguay da reserva contida no final da cláusula segunda do Tratado de incorporação de 31 de julho de 1821”.

“Art.II - As duas Altas Partes Contratantes reconhecem como base que deve regular seus limites o "uti possidetis" [...]

O artigo III do Tratado estabeleceu as especificidades da linha divisória, que seriam quase que integralmente mantidas posteriormente, exceto pelo condomínio da Lagoa Mirim, objeto do Tratado de 1909¹³⁶.

Seguramente, o principal acordo de fronteiras entre os dois países foi o Tratado de 12 de outubro de 1851¹³⁷. Os dez anos posteriores foram decisivos para o estabelecimento dos marcos demarcatórios na região. Os principais nomes que atuaram nesse processo foram: o Barão de Caçapava – Marechal Francisco José de Souza Soares D'Andrea – e o brigadeiro Pedro d'Alcantara Bellegarde, pelo lado brasileiro e, pelo lado uruguaio, o Coronel José Maria Reyes. Nesse período, foram assentados 49 marcos secundários ou intermediários e 13 marcos principais por toda extensão da fronteira, do Quaraí ao arroio do Chuí¹³⁸.

Algumas modificações foram propostas a esse tratado, em 15 de maio de 1852, e pelo acordo de 22 de abril de 1853, mantendo-se, todavia, o exclusivo domínio brasileiro do rio Jaguarão e da Lagoa Mirim. Em maio de 1852, a diplomacia brasileira, buscando uma composição com os orientais descontentes, celebrou um tratado que alterava o pacto do ano anterior no concernente aos limites no Chuí e à cessão feita ao Império nas margens do Taquari e do Cebolatti¹³⁹. Ainda acerca dessa linha divisória, estipulada pelo Tratado de 15 de maio de 1852¹⁴⁰, foi assinado, em 1853, o Protocolo do Acordo relativo às Dúvidas

¹³⁶ “Art III – [...] Da embocadura do arroio Chuy no oceano subirá a linha divisória pelo dito arroio na extensão de meia legua; e do ponto em que terminar a meia legua tirar-se-a uma reta, que, passando pelo Sul do forte de S. Miguel, e atravessando o arroio desse nome, procure os primeiros pontos do arroio Palmar. Dos pontos do arroio Palmar descerá a linha pelo dito arroio até encontrar o arroio que a carta do Visconde de S. Leopoldo chama S. Luiz, e a carta do coronel engenheiro José Maria Reis chama India Muerta, e por este descerá até a lagoa Merim, e circulará a margem ocidental della na altura das maiores aguas até a boca do Jaguarão (*este parágrafo foi bastante alterado pelo Tratado de 1909*).

Da boca do Jaguarão seguirá a linha pela margem direita do dito rio (*este trecho foi alterado pelo Tratado de 1909*), acompanhando o galho mais do sul, que tem sua origem no vale de Aceguá, e serros do mesmo nome; do ponto dessa origem tirar-se-a uma reta que atravessa o rio Negro em frente da embocadura do arroio de S. Luiz, e continuará a linha divisória pelo arroio de S. Luiz acima até ganhar a cochilha de Sant'Anna; segue por essa cochilha, e ganha a de Haedo até o ponto em que começa o galho do Quarahim denominado arroio da Invernada pela carta do Visconde de S. Leopoldo, e sem nome na carta do coronel Reis, e desce pelo dito galho até entrar no Uruguai; pertencendo ao Brasil a ilha ou ilhas que se acham na embocadura do dito rio Quarahim no Uruguai.

¹³⁷ O tratado de limites fazia parte de uma negociação de 5 tratados: aliança, extradição, fronteiras, prestação de socorro financeiro e comércio e navegação. Com esses tratados altamente benéficos para o Brasil, consolidou-se uma aliança entre os dois países, além disso, estabeleceu-se a grande dependência financeira dos orientais, bem as resultantes negativas para o Uruguai no concernente as suas fronteiras.

¹³⁸ Cf. *Breve histórico da fronteira Brasil-Uruguai*: <http://www.info.lncc.br/wrmkkk/uruguai.html> (acessado em 02 de fevereiro de 2005)

¹³⁹ Tratado Modificativo de Algumas Estipulações do Tratado de Limites de 12 de outubro de 1851, assinado em 15 de maio de 1852, entrando em vigor em 13 de julho do mesmo ano.

¹⁴⁰ Atendendo à solicitação uruguaia, o Brasil concordou em celebrar, em 15 de maio de 1852, um tratado que modificou o anterior tanto no que diz respeito à linha divisória do Chuí, quanto à cessão que lhe fora feita nas margens do Taquari e do Cebolatti. (informações obtidas no site do Ministério das Relações Exteriores, em 12 de janeiro de 2006: http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/lc020.htm)

Suscitadas entre os Comissário de Limites Brasileiro e Oriental no Reconhecimento da Linha Chuí.

Conforme Moniz Bandeira expôs em *O Expansionismo Brasileiro e a Formação dos Estados na Bacia do Prata*,

A República do Uruguai estava então sob o domínio do governo do Rio de Janeiro, um domínio informal, legitimado por cinco tratados, que Honório Hermeto Carneiro de Leão, traficante de negros e depois visconde e marquês do Paraná, e Antônio Paulino Limpo de Abreu, futuro visconde do Abaeté, negociaram com Andrés Lamas, representante do governo de Montevideú, em 12 de outubro de 1851. Através destes tratados, o Império do Brasil alcançara seus objetivos econômicos e políticos naquele país, ou seja fixação dos limites territoriais¹⁴¹. (grifo nosso)

Lamas, descontente com a situação fronteiriça entre Brasil e Uruguai, em 03 de dezembro de 1851, escreveu uma nota à Chancelaria imperial, reclamando contra a falta de direito de navegação uruguaia na Lagoa Mirim: “Em Princípio a República Oriental do Uruguai reconhece que já não tem direito à navegação das águas da Lagoa Mirim. Porém, esse reconhecimento nada exclui que a possa obter por concessão do Brasil”¹⁴². O apelo de Lamas buscava obter do Brasil autorização para navegar na Lagoa. Ao final desse mesmo mês, o Chanceler brasileiro, Paulino José Soares de Souza, respondeu que, mesmo tendo o direito exclusivo de navegação nas águas da Lagoa, “o tratado [...] não tolhe que o Brasil, por concessões especiais, admita debaixo de certas concessões e certos regulamentos policiais e fiscais, embarcações orientais a fazerem o comércio nos portos daquela lagoa”¹⁴³.

No ofício n. 81 de Honório Hermeto Carneiro de Leão de 1852, Ministro Plenipotenciário do Brasil em Missão Especial ao Rio da Prata, foi apontada a posição de reativar as negociações para apressar a solução da questão dos Tratados¹⁴⁴. Graças às iniciativas do Marechal de Caxias e do Marquês do Paraná – Honório Hermeto Carneiro de Leão –, o convênio foi ratificado. Em 1852 e 1853, dois tratados entre Brasil e Uruguai foram assinados, estabelecendo a linha de fronteira entre Rio Grande do Sul e a República Oriental do Uruguai. Nas negociações, o Uruguai buscou garantir a livre navegação na Lagoa Mirim.

¹⁴¹ BANDEIRA, L. A. Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan: Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. p. 96.

¹⁴² SOARES, Álvaro Teixeira. op. cit. p. 305.

¹⁴³ SOARES, Álvaro Teixeira. op. cit. p. 305.

¹⁴⁴ Fundação Alexandre de Gusmão. Centro de História e Documentação Diplomática. Missão Especial de Honório Hermeto Carneiro de Leão ao Rio da Prata: inventário analítico dos documentos no Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro. Brasília: IPRI: FUNAG, 2001. p. 49.

O governo imperial, por sua vez, procurava obter compensações para as concessões feitas¹⁴⁵, buscando fazer valer, sobre o critério dos limites naturais, o do *uti possidetis*, mais conveniente ao Brasil.

O Presidente Juan Francisco Giró eleito em 1852, sofreu pressões do Império para nomear um comissário para dar início aos trabalhos demarcatórios. José Maria da Silva Paranhos – posteriormente Visconde do Rio Branco – foi nomeado ministro residente do Uruguai, em 9 de abril de 1852, com a missão de pressionar o governo oriental para indicar uma comissão demarcatória¹⁴⁶. Conhecendo as habilidades da diplomacia brasileira, os uruguaios sabiam das dificuldades que encontrariam pela frente e, por isso, buscaram protelar as demarcações. Paranhos, ciente das condições adversas que encontraria no Uruguai, deu um ultimato ao governo do Presidente Giró para que nomeasse a comissão. Caso contrário, o Brasil iniciaria o processo unilateralmente¹⁴⁷.

Reunidos, então, em Montevideú, o representante do Brasil – Honório Hermeto Carneiro de Leão –, o Ministro do Uruguai – Florentino Castellanos –, e o plenipotenciário argentino – Luis José de la Peña – elaboraram um protocolo que alterava o tratado do ano anterior e facilitava a sua execução pela República. A Argentina seria a garante do novo tratado. Segundo Golin, “o Tratado de 15 de maio de 1852, com seu Acto de Garantia, dado pelo ministro Peña e rubricado por Urquiza e Lopez, circunscreveu-se no âmbito de um acordo geopolítico de amplitude platina. Nos próximos anos, o pacto brasileiro-argentino submeteria o Uruguai aos caprichos das duas potências”¹⁴⁸.

Em 15 de outubro de 1852 foram, finalmente, nomeadas as comissões demarcatórias. Pelo lado brasileiro, o Marechal d’Andréa foi encarregado de chefiar um grupo de oficiais. Os orientais nomearam o Coronel Reyes, cujo atraso não impediu que os dois

¹⁴⁵ Segundo Delgado de Carvalho, à página 252 de *História Diplomática do Brasil*, o governo imperial sempre mostrou muita intransigência nas negociações.

¹⁴⁶ Cf. GOLIN, Tau. *A Fronteira: os tratados de limites Brasil – Uruguai – Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na bacia do Prata*. Vol II. Porto Alegre: L&PM, 2004, p. 51.

¹⁴⁷ Hermes Vieira, às páginas 106 e 107 de *A vida e a época do Visconde do Rio Branco*, dispõe que: “Nenhuma providência foi de logo tomada no sentido de sua execução [...] as instruções do governo imperial transmitidas a Paranhos foram para que exigisse, acompanhasse e fiscalizasse essa execução, pois era notório que o presidente Giró, reconhecidamente mal disposto para conosco, resistia à sua aplicação [...] a imprensa argüia de ofensivos à soberania e dignidade da República, notadamente o tratado de limites, por envolver grandes cessões de território a que essa nação se julgava com direito”.

¹⁴⁸ GOLIN, Tau. op. cit. p. 53-54.

grupos iniciassem os estudos. Os trabalhos foram dificultados não só pela superioridade da equipe brasileira, mas, também, pelas imprecisões constatadas nos tratados de 1851 e 1852¹⁴⁹.

Além de todas as dificuldades e intempéries sofridas pelas duas comissões, a conjuntura política do Prata complicava ainda mais os trabalhos. As equipes de trabalho discordavam veementemente sobre as linhas fronteiriças e o Brasil, também, vivia uma crise política interna.

O ministro do Exterior do Uruguai, Florentino Castellanos, e o ministro residente José Maria da Silva Paranhos mantinham constantes diálogos. Paranhos era sempre informado sobre o andamento dos trabalhos da comissão brasileira na fronteira. Em 22 de abril de 1853, foi assinado o Protocolo do Acordo relativo às Dúvidas Suscitadas entre os Comissários de Limites Brasileiro e Oriental no Reconhecimento da Linha Chuí, estipulada pelo Tratado de 15 de maio de 1852. Mesmo assim, as controvérsias permaneciam, levando-se a crer que os impasses não cessariam.

Face às constantes reclamações do governo oriental com relação ao disposto no tratado, o Visconde de Abaeté – Limpo de Abreu – enviou ao Congresso Uruguaio a Circular de 19 de Janeiro de 1854:

O enviado extraordinário e ministro plenipotenciário da república nesta corte, apresentando este lúgubre quadro e manifestando com ele os perigos que correria a mesma nacionalidade de seu país se não fosse forte e generosamente auxiliada, solicitou ao governo do Brasil, em nome do seu governo, o auxílio de que este carecia. O mesmo ministro propôs e apresentou os projetos dos tratados que se concluíram em 12 de outubro de 1851. Estes tratados, que removeram as questões pendentes entre os dois países, como meio de chegar a uma aliança sólida, fundaram esta aliança sobre as mesmas bases da Convenção de 1828, desenvolvendo-as melhor e completando-as [...] O governo do Brasil não quer para si, quaisquer que sejam as circunstâncias, nenhum predomínio ilegítimo no Estado Oriental e deixará ao mesmo Estado na posição que lhe assinalam a Convenção de 1828 e os tratados de 1851. [...] O governo do Brasil não aspira a nenhum aumento territorial e considera e declara solenemente como limites definitivos entre o Império e o Estado Oriental os que se acham fixados no tratado de 12 de outubro de 1851¹⁵⁰.

Ainda em janeiro de 1854, em outra circular, Limpo de Abreu escreveu¹⁵¹:

¹⁴⁹ CF. GOLIN, Tau. op. cit. p. 56-59.

¹⁵⁰ Caderno do CHDD, ano III. n° 4. Centro de História e Documentação Diplomática. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: DF – 2004. p. 143-147.

¹⁵¹ Circular de 26/01/1854. Caderno do CHDD, op. cit, p. 148.

Acrescenta o mesmo governo não ter outra coisa em vista senão estabelecer e consolidar a paz naquela república, solicitar garantias e auxiliar o estabelecimento ali de uma ordem e de um governo regular e durável, fortalecer e firmar a independência daquele Estado, sem aspirar a nenhum predomínio ilegítimo ou aumento de território.

As negociações que se sucederam ao Tratado de 1853 tiveram lugar entre 1854 e 1856 e culminaram com a assinatura do Tratado de Permuta de Territórios para Regular a Linha Divisória Demarcada no Ponto em que Corta às Dependências de Santana do Livramento, assinado em 04 de setembro de 1857. Nessa mesma data, foi assinado um Tratado de Comércio e Navegação, sendo que a entrada em vigor de um estava condicionada à entrada em vigor do outro. Esse tratado de 1857 também buscava resolver a questão da livre navegação na Lagoa Mirim; a autorização da livre navegação das águas do Rio Jaguarão e da Lagoa permaneceu condicionada a maiores estudos pelos comissários brasileiros. Muito embora tenha entrado em vigor na data de sua assinatura, o Tratado não foi promulgado pelo governo uruguaio, o que frustrou as negociações acerca de Santana do Livramento e do condomínio das águas da Lagoa Mirim e Jaguarão.

Parte da fronteira entre Brasil e Uruguai seria demarcada entre 1852 e 1859. Segundo João Ribeiro¹⁵², em *As nossas fronteiras*, “os limites com o Uruguai fixaram-se, pois, desde 1853”. Esse tratado seria praticamente definitivo, sendo apenas alterado pela livre concessão do condomínio da Lagoa Mirim, já no período republicano. Aliás, o último marco fronteiriço foi estabelecido em 27 de julho de 1862, entre Quaraí e Artigas. Segundo Tau Golin:

Dessa forma, os trabalhos demarcatórios iniciados pelo barão de Caçapava, continuados por Bellegarde e jamais concluídos por Niemeyer, entre 1852 e 1862, deram consistência à fronteira meridional do Brasil e jamais foram alterados, exceto pelas concessões que o Brasil fez ao Uruguai em 1909, permitindo o seu acesso às águas da lagoa Mirim e do rio Jaguarão, e a República oriental retribuindo em 1913 na divisória do arroio São Miguel¹⁵³.

No Uruguai os conflitos políticos não se haviam encerrado. Venâncio Flores liderava os colorados contra o Presidente blanco Berro. Das disputas resultou a eleição de um terceiro personagem, Atanásio Cruz Aguirre, em 1864. Os problemas na fronteira se agravaram e as constantes reclamações do Império não eram atendidas¹⁵⁴, dado o clima de

¹⁵² RIBEIRO, João. *As Nossas Fronteiras*. Rio de Janeiro: Officina Industrial Graphica, 1930. p. 27 e 31.

¹⁵³ GOLIN, Tau. op. cit. p. 187.

¹⁵⁴ Segundo José Honório Rodrigues e Ricardo A. S. SEITENFUS, Ricardo, as páginas 169 e 170 de *Uma História Diplomática do Brasil*: “Para evitar que os ressentimentos degenerassem em atos ofensivos, decidiu-se

animosidade existente entre Aguirre e o governo brasileiro. A maior alegação do Brasil era a violação das fronteiras pelos pecuaristas orientais. Apoiado pelo Presidente paraguaio, Solano Lopez, Aguirre rompeu relações com o Brasil¹⁵⁵, declarando nulos os Tratados de 1851.

Foi nesse conturbado cenário de atritos entre o Império e Aguirre que eclodiu mais um acontecimento, que prejudicaria as negociações sobre o condomínio da Lagoa Mirim, questionado pelos orientais. Entre 1864 e 1870, a Guerra do Paraguai afetou profundamente os países no Prata. O Brasil, vencedor da guerra, saiu com seu Exército fortalecido, que ganhou prestígio e influenciou fortemente a crise do Segundo Reinado.

A questão abolicionista, o fortalecimento do Exército e a transformação de várias partes do continente em República inviabilizaram a continuidade do Império no Brasil. Em 1889, foi proclamada a república no Brasil.

Até 1895, o Uruguai tentou obter do Brasil a concessão na Lagoa Mirim, e somente teve êxito após a assunção de Rio Branco na pasta das Relações Exteriores.

Em 30 de outubro de 1909, foi assinado, no Rio de Janeiro, o tratado que concedeu ao Uruguai a liberdade de navegação na Lagoa Mirim e em seus rios. Conforme exposto por Teixeira Soares, “as águas da Lagoa Mirim ficaram divididas da seguinte forma: o Uruguai ficou com 741 km² e o Brasil com 2860 km². O canal de São Gonçalo ficou aberto aos navios mercantes e de guerra do Uruguai, no percurso da Lagoa Mirim para a Lagoa dos Patos e para o Atlântico”¹⁵⁶. Segundo o Barão do Rio Branco, o tratado, recebido de forma extremamente positiva pelos demais países sul-americanos, desfazia uma injustiça feita ao país vizinho. Mais uma vez Rio Branco foi aplaudido e exaltado¹⁵⁷. Segundo Cervo e Bueno¹⁵⁸, “esse fato, mais a atuação de Rio Branco, no sentido de manter o relacionamento

enviar uma Missão Especial dirigida pelo Conselheiro José Antônio Saraiva. Seu objetivo era conseguir do governo da República Oriental do Uruguai a solução das várias reclamações pendentes e a adoção de providências [...] Era uma missão pacífica, e a força colocada na fronteira só tinha por objetivo impedir a passagem de quaisquer contingentes pelas fronteiras do Rio Grande do Sul. A Missão terminou sem que o Brasil tivesse as reparações solicitadas”.

¹⁵⁵ Cf. NEVES, Lúcia Maria Bastos P.; MACHADO, Humberto Fernandes. *O Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 407-409.

¹⁵⁶ SOARES, Álvaro Teixeira. op. cit. p. 314.

¹⁵⁷ Delgado de Carvalho, em obra já citada, argumenta que “em toda a obra diplomática do Barão, não há uma iniciativa que melhor do que este Tratado revele o seu pacifismo, seu senso de justiça internacional, seu americanismo”.(p.255).

¹⁵⁸ Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, em *História da Política Exterior do Brasil*, dispõem que “a principal obra de Rio Branco foi a definição do território de seu país. [...] Com referência ao Uruguai [...] o Brasil lhe cedeu, em 1909, espontaneamente e sem compensações, o condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, em nome da concórdia sul-americana [...] O próprio chanceler assim resumiu em telegrama para Washington em 23 de

com os países vizinhos em bom nível, contribuiu para recuperar o prestígio do Brasil no Prata”.

Segundo Delgado de Carvalho, os impasses do condomínio da Lagoa Mirim tiveram seu início com a anulação do Tratado de Santo Ildefonso e a assinatura de Badajós, já que ficou ali estipulado o domínio brasileiro sobre a linha da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão. Após a independência, os uruguaios buscaram delimitar e questionaram o condomínio dessas águas. Os brasileiros aconselhavam o governo a autorizar a navegação dos orientais naquelas águas, alegando a inviabilidade e a incongruência de tal restrição.

Após anos de desacordos e divergências entre Brasil e Uruguai por disputas fronteiriças, sobretudo na Lagoa Mirim, o Presidente Afonso Pena, em 3 de maio de 1909, dirigiu mensagem ao Congresso para expor a decisão de permitir, de forma gratuita e generosa, o condomínio das águas da Lagoa com os orientais, autorizando Rio Branco a negociar um tratado de livre navegação. Este foi assinado em 30 de outubro de 1909 e entrou em vigor em 07 de maio de 1910.

Desde 1801, como é sabido, ficamos senhores da navegação privativa do rio Jaguarão e da Lagoa Mirim e mantivemos ininterruptamente essa posse. Tratados solenes que celebramos com a República Oriental do Uruguai, em 1851 e posteriormente, baseados no *uti possidetis*, estabeleceram como limites entre os dois países a margem direita do Jaguarão e a ocidental da Lagoa Mirim, da confluência do Jaguarão para o sul. A continuada agitação política e as guerras civis que ensangüentaram a República Oriental do Uruguai, desde a sua independência até 1851, explicavam a precaução que pareceu conveniente tomarmos então, de evitar freqüentes contatos entre as populações confinantes naquela região em que um extenso lençol de água, em nosso poder, tornava fácil evitar isso. Mas o próprio estadista brasileiro que dirigiu as negociações de 1851 deu desde logo a compreender que mais tarde o Brasil poderia fazer concessões ao país vizinho e amigo.

A situação atual não é idêntica à de mais de meio século atrás. [...] Entendo que é chegada a ocasião de ratificar a linha divisória naquelas partes, estabelecendo-a pelo talvegue do Jaguarão e por várias retas mais ou menos medianas, que da embocadura desse rio sigam até o extremo sul da Lagoa Mirim. Procedendo assim, trataremos aquela República vizinha e amiga como temos tratado todas as outras na determinação das nossas fronteiras fluviais, e nos confrontaremos com as regras de demarcação observadas por todos os demais países, na América e na Europa, no tocante a rios e lagos fronteiriços.

Autorizei, portanto, a abertura de negociações para um tratado em que tais regras sejam atendidas, convencido de que esse ato merecerá a vossa aprovação e o consenso e geral aplauso de toda a Nação brasileira.¹⁵⁹

Para Eurico de Lima Figueiredo, apesar da existência de impasses ao longo da história, a relação Brasil-Uruguai sempre foi positiva:

Desde que a independência do Estado Oriental foi consolidada, o Brasil ficou considerando-o como um filho que monta casa por sua conta própria. Esta amizade tornou-se patente com o Tratado de 30 de Outubro de 1909. Por este célebre Tratado dictado [sic] pelo cérebro maravilhoso do inolvidável Rio Branco, o governo brasileiro, por sua própria iniciativa, se propoz [sic] a rever e modificar os limites estipulados desde Dezembro de 1851, satisfazendo um doce anelo do povo da terra de Artigas. O Brasil, num gesto lindo e cheio de humildade, cedeu parte de seus direitos de soberania sobre as águas e navegação da lagoa Mirim e rio Jaguarão que elle [sic] adquirira pela posse effectiva [sic] desde 1801¹⁶⁰.

O Tratado de 1909 que concedeu o condomínio das águas da Lagoa Mirim aos dois países criou um clima de cordialidade, gerando repercussões positivas nas relações bilaterais. Nesse cenário, o grande protagonista das relações Brasil-Uruguai foi o Estado do Rio Grande do Sul, que por seu contexto geográfico e histórico gestou na região uma autêntica situação integracionista.

II.5. História do Rio Grande do Sul

Na geografia da região sul, predominam os pampas e os planaltos. Segundo o dicionário Aurélio¹⁶¹, pampa é o nome dado no Rio Grande do Sul e nas Repúblicas do Prata às planícies cobertas de vegetação rasteira. Essa planície abrange terras da Argentina, do Uruguai e do Rio Grande do Sul. Nessa região do Rio Grande do Sul, tem o significado de “meio rural”, espaço da pecuária e, mais ainda, espaço social em que se desenvolveu a cultura gaúcha.

Os principais grupos indígenas, que povoaram a bacia do Prata há mais de 12 mil anos, foram: os charruas, os minuanos, os iarós, os guenoas e alguns grupos guaranis. Nos pampas, habitavam os minuanos e os charruas, quando da chegada do europeu às terras

¹⁵⁹ Mensagem do Presidente Afonso Pena ao Congresso em 3 de maio de 1909, apud Álvaro Teixeira Soares op. cit. p. 312.

¹⁶⁰ FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Limites do Brasil*. Rio de Janeiro: Casa Editora Henrique Velho, 1936. p. 139.

¹⁶¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa* - 3ªed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1482.

Americanas¹⁶². No planalto, viviam grupos indígenas guaranis, iarós e guenoas, separados pelos rios Ibicuí e Jacuí dos habitantes dos pampas.

A região sul do Brasil, durante muito tempo, esteve abandonada pela Coroa Portuguesa. Foi somente no início do século XVII que alguns padres criariam missões e povoados na região, catequizando os indígenas. Os jesuítas foram responsáveis na região pela criação desses agrupamentos nominados de Reduções, onde, além da difusão do ensino religioso, fomentavam a agricultura de subsistência e a formação de estâncias para criação de gado bovino para o abate. Essa prática disseminou-se até a formação paulatina de grandes rebanhos¹⁶³.

Na década de trinta daquele século, as bandeiras paulistas chegaram à região e começaram a atacar as Reduções. Os missionários e os indígenas fugiram deixando para trás grande parte do seu rebanho que, espontaneamente, se multiplicou e passou a ocupar as terras dos pampas. Esse rebanho atraiu para a região aventureiros, que formaram um novo grupo local: os gaúchos¹⁶⁴.

No período da União Ibérica, observou-se a expansão territorial da colônia portuguesa na América e a ocupação na região. Com o fim da dominação espanhola, os portugueses buscaram firmar sua permanência no Prata. Assim, fundaram, em 1680, a Colônia de Sacramento. Os índios e missionários também voltaram à região.

Em 1682, os jesuítas fundaram São Borja, São Nicolau, São Miguel, São Luís Gonzaga, São Lourenço, São João Batista, Santo Ângelo, conhecidos como os Sete Povos das Missões. Essa região tornou-se um importante centro econômico, destacando-se a pecuária bovina. Outras atividades, como os trabalhos artísticos, a tecelagem e fiação, a metalurgia e a plantação da erva-mate foram também incentivadas e desenvolvidas. Essa região correspondia a mais da metade do território do Rio Grande e da Província Cisplatina.

Os aventureiros gaúchos mesclaram-se com os indígenas e com os negros e essa população foi ocupando os campos, estabelecendo as grandes propriedades de gado¹⁶⁵. Os índios, elemento povoador da zona de fronteira com o Prata, foram, paulatinamente,

¹⁶² Cf. GOLIN, Tau. *O povo do Pampa – uma história de 12 mil anos do Rio Grande do Sul*. 3ª edição – Passo Fundo: UPF: 2004. p.12-22.

¹⁶³ Cf. GOLIN, Tau. op. cit. p. 40-41.

¹⁶⁴ Cf. GOLIN, Tau, op. cit. p. 41-42.

¹⁶⁵ Cf. GOLIN, Tau. op. cit. p. 48.

expulsos de suas terras em decorrência a formação das estâncias privadas. Além disso, a população indígena¹⁶⁶ foi dizimada pelas guerras de fronteira e rixas locais, pelas enfermidades e pela fome¹⁶⁷.

Nesse período, as duas coroas lograram ocupar definitivamente esse território cuja principal atividade econômica – a pecuária – levava a que a região fosse um espaço com livre circulação de homens, bens e mercadorias. Segundo Fábio Kuhn:

O espaço fronteiriço deve ser compreendido como uma fronteira em movimento, com intensa circulação de homens e mercadorias, em um contexto demográfico heterogêneo e numa conjuntura de instabilidade política. [...] assim, em vez da exclusão mútua, o contexto era de convivência e articulação entre zonas produtoras e mercados consumidores, integrando as esferas hispânicas e lusitanas da América meridional¹⁶⁸.

A formação étnica da campanha foi caracterizada, até o século XIX, por três grupos distintos: os indígenas, formados por charruas, minuanos, guenoas e guaranis; os mestiços, dedicados à caça de gado chimarrão; e os brancos, que formavam o grupo dos estancieiros, que dominaram o pampa. Os estancieiros dividiram a região em grandes propriedades privadas¹⁶⁹.

A sociedade do tipo tradicional nunca existiu no Rio Grande do Sul. Desde a sua origem ocupacional organizada pelo Estado Colonial Absolutista no século XVIII, na região sulina foi implantada uma sociedade de classes de tipo escravista alicerçada na propriedade privada. Jamais se configurou uma sociedade historicamente tradicional. Esta é uma sociedade supostamente criativa intelectual de legitimação da sociedade oligárquica, em um primeiro momento, e do capitalismo gauchesco de corte latifundiário em sua forma mais acabada¹⁷⁰.

A Capitania de Rio Grande de São Pedro foi criada em 1760 com o objetivo de efetuar a defesa da região. Em 1750, após a assinatura do Tratado de Madrid, tropas portuguesas se concentraram no Rio Grande para dar início aos trabalhos de demarcação da fronteira, criando-se a Comandância Militar do Rio Grande de São Pedro. Assim, a Capitania era ao mesmo tempo uma colônia de povoamento e uma fortaleza militar, cujo objetivo era garantir a segurança do território nacional.

¹⁶⁶ Segundo Auguste de Saint-Hilaire à página 234 de *Viagem ao Rio Grande do Sul*, ainda hoje vivem no campo populações indígenas e mestiças, levando, contudo, uma vida totalmente selvagem, alheia a qualquer sentimento moral e religioso. Constatamos assim, o fracasso das missões jesuíticas.

¹⁶⁷ Cf. GOLIN, Tau. op. cit. p. 57; KUHN, Fábio. op. cit. p. 24.

¹⁶⁸ KUHN, Fábio. op. cit. p. 27-29.

¹⁶⁹ Cf. GOLIN, Tau. op. cit. p. 100-101.

¹⁷⁰ GOLIN, Tau. Identidades – questões sobre as representações socioculturais no gauchismo. Passo Fundo: Clio, Méritos, 2004. p. 08

Em 1807, o Rio Grande do Sul foi elevado à categoria de Capitania de São Pedro – Capitania Geral – subordinando-se, a partir de então, ao Vice-Rei do Brasil. Segundo Fábio Kuhn:

A formação do Rio Grande do Sul não pode ser dissociada do seu contexto platino. Certamente, por detrás dessa vinculação está a condição fronteiriça com os vizinhos do Prata, mas uma visão simplesmente beligerante/conflitual da fronteira é insuficiente. A fronteira era um espaço de circulação de homens e de seus bens, que permitia a própria sobrevivência dessa sociedade. Quando os interesses privados eram cúmplices dos interesses do Estado, como no caso da fronteira platina no século XIX, ainda melhor.¹⁷¹

Com a independência do Brasil, em 1822, consolidou-se no Rio Grande do Sul o desenvolvimento da pecuária de gado bovino para a produção de charque em grandes propriedades. Com a anexação da Banda Oriental e a derrota de Artigas, dois anos antes, o gado da Província Cisplatina passou a compor o rebanho sulino, o que auxiliou ainda mais a prosperidade na região.

Processo inverso deu-se em 1828, com a independência dos orientais e criação do Estado Uruguaio. A emancipação da província significou para o Brasil a perda de um território, mas para o Rio Grande do Sul significou a perda do gado oriental, que deixou de ser direcionado para as charqueadas gaúchas e passou a ser destinado aos saladeros platinos. Os sulistas descontentes desenvolveram um sentimento de rebeldia face ao poder central no Rio de Janeiro.

Tornava-se claro para os gaúchos que o Rio Grande era relegado à posição de “estalagem do Império”: fornecia soldados, cavalos e alimento durante as lutas fronteiriças; a guerra desorganizava sua produção mas não recebia indenização por danos sofridos. Da mesma forma, os altos comandos das tropas só eram dados a elementos do centro, enquanto que, na realidade, era o Rio Grande que sustentava a guerra¹⁷².

O descontentamento dos estancieiros levou a que eclodisse, em 1835, a Revolução Farroupilha, que se estendeu por dez anos. Segundo Sandra Jatahy Pesavento¹⁷³, o movimento somente pôde ser sustentado por um período tão longo devido às ligações com o Prata, às exportações por Montevideú e aos contínuos reforços em munições e cavalos que chegavam da Banda Oriental.

¹⁷¹ KUHN, Fábio. op. cit. p. 77-78.

¹⁷² PESAVENTO, Sandra Jatahy. *História do Rio Grande do Sul*. 9ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2002. p. 38.

¹⁷³ PESAVENTO, Sandra Jatahy. op. cit. p. 39

Embora os farroupilhas assinassem assinado um acordo de paz com o Império e desistido da emancipação política, o resultado do movimento foi, para o sul, bastante positivo. Ocorreu o apogeu dos pecuaristas e estancieiros no plano regional. Os proprietários locais foram beneficiados não só com o pacto estabelecido com o governo central, mas também pelas agitações políticas platinas. As charqueadas sulinas prosperaram nesse período.

A partir da década de 60 do século XIX, os estancieiros enfrentaram uma crise econômica decorrente, principalmente, dos gastos com a guerra do Paraguai. Segundo Pesavento¹⁷⁴, o Rio Grande do Sul atuou, segundo o seu tradicional papel de guardião da fronteira, fornecendo contingentes militares para a luta. A tríplice aliança de Argentina, Brasil e Uruguai contra o Paraguai revelou o grande contato existente entre os povos da região, principalmente entre brasileiros e uruguaios que se misturavam e se confundiam.

No fim da guerra do Paraguai, começou-se a observar um outro comportamento na região, decorrente do crescimento de um sentimento de vínculo nacional. Dessa forma, somente com a independência e a formação dos estados latino-americanos que esse cenário de indefinição e falta de pertencimento a uma nação foi modificado.

Houve, a partir do fim do século XX, uma grande tentativa de se afastar as populações desses dois Estados nacionais. Vários decretos e leis foram firmados com o intuito de se assegurar a soberania e deixar clara a separação entre as duas nações.

Nas últimas décadas, como resultado da globalização e da regionalização, esse processo foi novamente modificado e o conceito de soberania foi reformulado. Além disso, mesmo com as incessantes tentativas dos dois Estados em distinguir as populações locais, os fronteiriços sempre se confundiram. Nunca se deixou de observar orientais trabalhando nas grandes estâncias dos gaúchos riograndenses e vice-versa, bem como a constante ligação entre riograndenses e uruguaios, fato que será analisado e debatido nos próximos capítulos.

Após quase um século de tentativas para delimitar as duas soberanias e distinguir os Estados, Brasil e Uruguai alteraram suas políticas para a região limítrofe e passaram a privilegiar a situação do cidadão fronteiriço, buscando regulamentá-la. O estudo desse processo, ou seja, a criação da Nova Agenda para Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço e o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, será objeto dos próximos capítulos. Para isso,

analisaremos, portanto, as relações bilaterais na região lindeira, desde a criação do Estatuto Jurídico da Fronteira para evitar-se o contato direto entre as duas nações, até a criação dos Comitês de Fronteira, primeiro passo rumo à integração fronteiriça.

¹⁷⁴ PESAVENTO, Sandra Jatahy. op. cit. p. 52.

CAPÍTULO III

As relações bilaterais na região lindeira

As conturbadas disputas na região platina fizeram com que Brasil e Uruguai buscassem demarcar de forma precisa suas linhas divisórias. Os dois países irão inclusive assinar, em 1933, um tratado buscando dificultar o contato entre as populações lindeiras. Esses esforços, contudo, não terão êxito, já que essa região apresenta características próprias, comuns a toda a linha fronteira.

Na contramão dessa tentativa, a parceria estratégica entre os dois países foi-se fortalecendo, destacando-se a assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio em 12 de dezembro de 1975. A partir daí, as iniciativas conjuntas mantiveram-se em um ritmo crescente. A criação dos Comitês de Fronteira em 1989 foi a principal resultante desse processo para os municípios da faixa de fronteira.

Os esforços conjuntos na implementação de instrumentos de coordenação e execução de projetos pelos dois países merecem destaque. Tanto o Governo Brasileiro quanto o Uruguaio têm conferido especial relevância aos temas tratados na Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, merecendo destaque, nesse âmbito, o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. Nesse capítulo, vamos nos ater a estudar as particularidades dessa relação e os esforços feitos pelos dois países para a implementação de mecanismos governamentais para facilitar a vida do fronteiriço até o estabelecimento da Nova Agenda.

III.1. Peculiaridades da Relação Brasil-Uruguai

Em *Formação Histórica do Brasil*, Calógeras¹⁷⁵ observa que: “dos longamente protraídos tumultos em ambas as margens do Rio da Prata, e da semelhança de meios, de modos de viver, de costumes e de pontos de vista na região inteira formara-se nas populações sulinas uma comunhão de mentalidade”. Essa comunhão fez com que, tradicionalmente, Brasil e Uruguai apresentassem vínculos históricos e comerciais. Essas relações se intensificaram nas últimas décadas em decorrência de fatores endógenos e exógenos aos dois

¹⁷⁵ CALÓGERAS, João Pandía. *Formação Histórica do Brasil*. 3.ed. São Paulo: Ed. Nacional. 1938.

países que interferem e influenciam esse contato. Segundo o Ministério das Relações Exteriores Brasileiro¹⁷⁶ os mais importantes fatores são:

- a preeminência do ideal da integração sub-regional, consubstanciada no Mercosul;
- as afinidades em relação a problemas regionais e internacionais, expressa em vários foros; e
- a vitalidade dos contatos fronteiriços e o desejo mútuo de ampliar a cooperação entre as zonas limdeiras.

Além disso, Brasil e Uruguai têm aspirações e projetos comuns, apóiam o Estado Democrático e o respeito ao direito internacional, o que fomenta o diálogo e aprofunda os vínculos entre ambas as partes.

Da assinatura do Tratado de Aliança de 12 de outubro de 1851 ao Ajuste Complementar, por troca de notas, ao Acordo de 21 de julho de 1972, que estabeleceu o limite lateral marítimo assinado em 29 de julho de 2005, foram assinados cento e sessenta acordos entre os dois países, dispondo sobre aspectos comerciais, questões fronteiriças e de limites, navegação, tráfego, extradição, intercâmbio cultural e artístico, combate a epidemias e doenças comuns, cooperação energética e fronteiriça, científica e tecnológica, cooperação e intercâmbio acadêmico, cooperação econômica e industrial, integração de banco de dados, aproveitamento conjunto dos recursos hídricos e naturais, combate ao tráfico de entorpecentes, etc.

O Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, de 12 de dezembro de 1975, foi o instrumento com maior repercussão na aproximação dos dois países. Ele criou a Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia, que tratava especificamente de assuntos comuns e do fortalecimento do diálogo e das relações bilaterais. A partir desse acordo e da implantação da Comissão, novos tratados foram propostos, ajustes foram realizados e subgrupos foram formados. Paulatinamente, foram-se consolidando o aprofundamento da integração regional e a maior valorização dos aspectos políticos da agenda internacional.

¹⁷⁶ Ministério das Relações Exteriores – www.mre.gov.br , acessado em 24.03.06.

Ademais, o apoio facilita e garante o contato humano entre ambas as populações¹⁷⁷. Brasileiros e uruguaios convivem harmonicamente nas seis conurbações da fronteira: Chuí-Chuy, Aceguá-Acegua, Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas, Barra do Quaraí-Bella Unión e Jaguarão-Rio Branco.

Dentre as dimensões enumeradas acima, convém ressaltar que o fato de o Brasil fazer fronteira com o Uruguai ocasiona um forte fluxo de turismo entre os dois países, sobretudo o das classes média e média-alta, em busca de atrações vinculadas a balneários.

O Uruguai, também, foi destino de exilados políticos, o país se transformou em pólo de atração de investidores, em razão das facilidades bancárias. Além disso, grande é o número de brasileiros que se tornaram proprietários de terras no norte do Uruguai, acima do rio Negro, a partir da década de setenta, devido ao menor custo de aquisição das terras e à inexistência de empecilhos burocráticos para tais transações. Os brasileiros possuem cerca de 8% do território uruguaio.

No campo comercial, o Brasil sempre ocupou lugar de destaque, sendo hoje seu principal parceiro comercial. O Brasil é o terceiro maior destino dos produtos uruguaios, perdendo apenas para a União Européia e para os Estados Unidos. Se tomarmos, contudo, os países da União Européia, separadamente, o principal importador europeu – a Alemanha – apresenta uma cifra bem inferior à brasileira. Das importações uruguaias, o Brasil vem em segundo lugar com 21,7%, perdendo apenas para a Argentina que perfaz um total de 22%¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Segundo Ana Luiza Gobbi Setti Reckziegel, à pagina 50 do livro *Sociedades Ibero-Americanas Reflexões e Pesquisa Recente*, “é certo que no caso do inter-relacionamento rio-grandense-uruguaio desenvolveu-se, além das relações inter-regionais, uma vinculação do tipo internacional, pois, sobrepunha-se a esta área compartilhada o fenômeno das fronteiras estatais. Isto posto, verificamos que enquanto existam Estados soberanos, a separação político-jurídica do espaço será a responsável por criar o fato internacional [...] o inter-relacionamento entre a República Oriental do Uruguai e o Estado do Rio Grande do Sul apresentou caráter internacional sem, no entanto, deixar de ser inter-regional, em que pese aí toda uma gama de condicionantes ligados às características étnico-culturais, aos padrões econômico-comerciais, às alianças sociais e políticas, derivativos de uma história que se fez comum desde os primórdios do povoamento destas áreas e que, na prática, muitas vezes ignorou a marca dos limites nacionais.

Por isso a necessidade da intervenção dos governos federais, das chancelarias e dos consulados para formalizar uma situação que já existe na prática e encontrar caminhos jurídicos legais para o convívio na região.

¹⁷⁸ Dados extraídos da página oficial da embaixada do Brasil em Montevidéu - <http://www.brasmont.org.uy/>, acessada em 13.03.06.

As exportações uruguaias provêm majoritariamente do agribusiness. O pequeno pólo industrial tem como destino principalmente o Brasil e os demais países do Mercosul, o que reflete mais uma vez a importância do Brasil para aquele país¹⁷⁹.

As principais exportações uruguaias, em valores absolutos¹⁸⁰ são:

- carne bovina; couros e peles; animais vivos e outros produtos do reino animal; arroz; plásticos, borrachas e derivados.

As principais importações uruguaias, em valores absolutos, de acordo com o Banco Central Uruguaio, são:

- bens intermediários sem petróleo; petróleo e derivados; máquinas e equipamentos; alimentos e bebidas; bens de consumo durável exceto veículos; energia elétrica; automóveis e outros meios de transporte.

Exportações brasileiras ao Uruguai 2005

Tabela III

Produtos	US\$ Milhões	%
Terminais portáteis de telefonia celular	US\$25,0	2,95%
Preparações para elaboração de bebidas	US\$22,8	2,69%
Naftas para petroquímica	US\$21,7	2,56%
Tipos de mate	US\$21,5	2,54%
Veículos automóveis c/ motor diesel	US\$15,7	1,85%
Automóveis com motor explosão 1500CM3	US\$14,6	1,72%
Polietileno sem carga	US\$13,5	1,60%
Tratores	US\$12,9	1,53%
Chassis c/ motor diesel	US\$12,1	1,43%
Fuel Oil	US\$12,0	1,42%

¹⁷⁹ Cabe destacar a importante atuação do Itamaraty no sentido de identificar a produção agrícola e industrial nos países vizinhos com intuito de substituir as importações extra-regionais e incrementar a cooperação no Cone Sul.

¹⁸⁰ Dados extraídos da página oficial da embaixada do Brasil em Montevidéu - <http://www.brasmont.org.uy/>, acessada em 13.03.06.

Açúcar de cana em bruto	US\$10,9	1,29%
Óleo diesel	US\$10,5	1,24%
Carnes de suíno congeladas	US\$10,2	1,20%
Automóveis c/ motor explosão 1000 CM3	US\$10,1	1,20%

Dados: Ministério da Indústria Desenvolvimento e Comércio

Importações brasileiras do Uruguai em 2005

Tabela IV

Produtos	US\$ Milhões	%
Malte não torrado, inteiro ou partido	US\$69,1	14,01%
Garrações, garrafas, frascos, artigos semelhantes de plásticos	US\$49,1	9,96%
Arroz	US\$29,5	5,99%
Borracha vulcanizada	US\$26,7	5,43%
Arroz descascado, não parbolizado	US\$23,9	4,84%
Leite Integral em pó	US\$21,6	4,39%
Outros agentes orgânicos	US\$18,0	3,65%
Carnes desossadas de bovino	US\$10,5	2,14%
Outras peças de não desossadas de ovino	US\$9,6	1,95%
Misturas e matéria básica p/ indústria alimentar e de bebidas	US\$9,4	1,92%

Dados: Ministério da Indústria Desenvolvimento e Comércio

A análise do quadro comparativo das relações comerciais entre o Brasil e o Uruguai demonstra a parceria estratégica entre os dois países, resultado advindo não só do relacionamento histórico, mas também do reconhecimento pelos dois governos da necessidade de se manter forte integração comercial para que ambas as economias possam ser beneficiadas. O Uruguai é grande fornecedor de cereais, como o malte, para o Brasil, sendo um grande mercado para nossa indústria petroquímica, automotiva e de equipamentos para celulares.

A questão da interconexão elétrica entre os dois países resultou de bem-sucedido projeto bilateral. Foi assinado, em janeiro de 1997, um contrato de construção de uma linha de 70MW e de uma conversora de frequência, ligando os sistemas elétricos de Santana do Livramento/Rivera. Está-se estudando a criação de uma nova linha de alta tensão (250 a 500 MW) entre San Carlos e Gravataí e o incremento da malha de rodovias do “Eixo Viário do MERCOSUL”¹⁸¹.

O Uruguai, apesar da pequena dimensão, é importante destino para os produtos de exportação brasileiros. A presença de empresas brasileiras em território uruguaio é estimulada pelo Governo Federal por meio de exportação e de investimentos produtivos, em consonância com o Programa Especial de Exportações (PEE). Por outro lado, o governo brasileiro apoiou a mais importante mostra comercial já organizada pelo Uruguai no exterior – URUSUL –, realizada em Porto Alegre, em outubro de 2004, no âmbito do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI) do governo brasileiro¹⁸².

A cooperação na área de micro e pequenas empresas foi objeto de acordo entre o SEBRAE e o DINAPYME no Uruguai. Diversas atividades conjuntas têm sido desenvolvidas, dentre as quais merece destaque o programa “Desafio SEBRAE”, dotado de uma teia de colaboração entre organismos públicos e privados¹⁸³.

O Uruguai é um importante destino de capitais produtivos brasileiros, sendo crescente o investimento brasileiro nesse país, o que tem resultado na expansão da oferta de produtos e serviços na região, e na habilitação das economias locais o que dinamiza a região criando uma estrutura mais adequada ao cenário internacional e à globalização. Estão presentes no Uruguai entre outras: AMBEV; Calçados Datelli, Frigorífico PUL S.A; Gerdau Laisa; Petrobrás, O Boticário; Hering; RIMA; Sadia; Setor Arrozeiro; Sul América Seguros e Porto Seguro; Varig, etc¹⁸⁴.

As particularidades das relações entre o Brasil e o Uruguai estiveram presentes ao longo da história desses dois países. O Uruguai, sob nome de Província Cisplatina, foi

¹⁸¹ Dados extraídos da página oficial da embaixada do Brasil em Montevidéu - <http://www.brasmont.org.uy/>, acessada em 13.03.06.

¹⁸² Dados extraídos da página oficial da embaixada do Brasil em Montevidéu - <http://www.brasmont.org.uy/>, acessada em 14.03.06.

¹⁸³ Dados extraídos da página oficial da embaixada do Brasil em Montevidéu - <http://www.brasmont.org.uy/>, acessada em 16.03.06.

¹⁸⁴ Dados extraídos da página oficial da embaixada do Brasil em Montevidéu - <http://www.brasmont.org.uy/>, acessada em 13.03.06.

parte do território brasileiro até a conquista de sua independência. Assim, a presença de uruguaios em território brasileiro, e vice-versa, sempre ocorreu, consolidando-se como amálgama da vida política, econômica, comercial e cultural de boa parte das relações bilaterais, o que faz do Uruguai, desde sua criação, objeto prioritário das ações da política externa brasileira. Discursou, nesse sentido, o presidente Lula, quando da visita do presidente Tabaré Vázquez ao Brasil, em 01 de maio de 2005:

Brasil e Uruguai têm uma longa tradição de cooperação e convivência pacífica. Nossos países desfrutam de elevado grau de convergência em temas da mais alta relevância. [...] temos uma vastíssima agenda de projetos e iniciativas que vai exigir de nossos dois governos muita determinação, muita coordenação e muito trabalho. Vamos aprofundar nosso diálogo político. Estamos reativando canais de coordenação entre nossas Chancelarias e criando também um mecanismo de consultas regulares sobre temas comerciais. Estamos decididos a ampliar nosso comércio e incentivar investimentos. Vamos consolidar uma cooperação estratégica em áreas vitais para nossos países [...] Fico muito feliz por já termos começado, neste curto espaço de tempo, a dinamizar a cooperação entre o Brasil e o Uruguai¹⁸⁵.

As relações entre Brasil e Uruguai são hoje uma das melhores amostras de integração na América do Sul. O que sempre pautou o relacionamento entre os dois países foram as ligações históricas, que levaram ambas as chancelarias a atuarem conjuntamente no sentido de legitimar e aprofundar essa aliança.

O presidente uruguaio, Tabaré Vazquez, bem como o presidente brasileiro, Luís Inácio Lula da Silva, têm conduzido suas respectivas políticas externas no sentido de promover o aprofundamento da integração regional. No Brasil, constata-se que são prioritárias as relações com o entorno regional. Para o Chanceler Reinaldo Gargano, a prioridade para o Uruguai também é o fortalecimento do Mercosul e a integração sul-americana. Segundo ele, “ningún proyecto de inserción internacional del Uruguay puede realizarse prescindiendo de nuestros hermanos y vecinos”. As convergências entre as posições dos Governos brasileiro e uruguaio vão, contudo, além do entendimento no plano da integração regional.

O relacionamento entre os dois países é marcado pelo diálogo aberto e pelas constantes negociações, acompanhado de uma forte interação dos setores privados dos dois países. A esse quadro já bastante favorável, acrescenta-se a agenda positiva existente na região limdeira entre as comunidades fronteiriças. É com o fito de aprimorar esse quadro que as autoridades brasileiras e uruguaias buscam implementar uma política de promoção do

¹⁸⁵ Discurso proferido pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva quando da visita oficial do Presidente Tabaré Vázquez ao Brasil, em 01.05.05.

desenvolvimento integrado e harmônico na fronteira, região de expressiva concentração demográfica e de elevada interação populacional. As peculiaridades dessa região e a importância de que os dois governos trabalhem juntos para a cooperação limdeira serão em seguida discutidas.

III.2. A relevância da cooperação fronteiriça – particularidades da região limdeira brasileiro-uruguaia.

A política externa brasileira passa atualmente por um período de reorientação, que reflete o novo ambiente internacional e os novos conteúdos políticos e percepções emanados da sociedade civil. Essa reorientação consiste, por um lado, numa reformulação de conceitos e posturas tradicionais. Baseia-se, por outro lado, na dinamização e valorização de aspectos relevantes e altamente positivos da tradição de política externa brasileira: os valores da paz e da cooperação internacional, do respeito aos princípios de soberania e autodeterminação, a capacidade de diálogo e mediação, a moderação em face dos renitentes conflitos étnicos e culturais, que decorrem das próprias características da sociedade nacional.

Nesse contexto, em que simultaneamente têm lugar os processos de regionalização e globalização, a diplomacia brasileira busca novas parcerias e maiores possibilidades, que melhor atendam às demandas dos cidadãos.

A integração regional é um fenômeno marcante no mundo contemporâneo, um instrumento à disposição dos Estados para suprir necessidades das populações ou até mesmo para fomentar, garantir e perpetuar a paz.

Mais do que cooperar, processo, aliás, que facilmente é confundido com integrar¹⁸⁶, a criação de entidades supranacionais, que vão absorvendo competências antes entregues a estatais, estabelece um quadro de valores culturais comuns e uma forma de viver que tendem a levar comunidades políticas diferentes à homogeneidade.

¹⁸⁶ Ernst Haas, em *The uniting Europe*, define integração como o processo de transferência de lealdades, expectativas e atividades políticas a um novo centro de poder que passa a ter jurisdição sobre os anteriores, processo este que envolve a busca do consenso através da persuasão.

Já segundo Alcides Costa Vaz, em *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, a cooperação internacional é voltada para o atendimento a demanda que exige algum grau de coordenação e em torno da qual se registra convergência ou mesmo grande compatibilidade de interesse entre os Estados. No entanto, a cooperação não engendrará necessariamente integração política, transferência de lealdades e de prerrogativas ou a construção de arranjos supranacionais. p.35-36.

Qualquer tipo de integração envolve a predisposição dos Estados de transferir parte dos seus poderes a uma entidade comum, que surge como solução quando um grupo de Estados considera ser mais fácil suprir necessidades comuns e melhor resolver problemas semelhantes em conjunto do que com ações isoladas.

A agenda externa brasileira mudou nas últimas décadas, sobretudo quanto à perspectiva de integração com a América Latina, principalmente com os parceiros do Cone Sul, que passou a ser uma das prioridades. Como o maior país do continente sul-americano, o Brasil tem-se sobressaído nos processos regionais de integração, tais como a ALCSA, as Cúpulas de Presidentes da América do Sul, o Mercosul e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

O Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, afirma que “a tarefa da política externa é uma tarefa coordenada de todos os setores do Itamaraty: da área política, da área econômica, da área cultural, da área científica e tecnológica, da área consular e da área administrativa”¹⁸⁷.

Nesse sentido, verifica-se que o primeiro parágrafo do Artigo 1º do Tratado de Assunção determina que “este Mercado Comum implica a livre circulação de bens e serviços e fatores produtivos entre os países”, indicando a intenção de se ampliar a integração nos próximos anos. Argumenta-se que esse processo tenderá a ser crescente no Mercosul¹⁸⁸, em

¹⁸⁷ Discurso proferido em 9 de janeiro de 2003 por ocasião da transmissão do Cargo de Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

¹⁸⁸ Muito embora os discursos de posse do Presidente Lula e do Presidente Vasquez tenham sido no sentido de fortalecer o MERCOSUL e fazer da América Latina uma prioridade, essa política, contudo, não tem sido observada na prática. Em sua posse o presidente Lula discursava: “A grande prioridade da política externa durante meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida [...] para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL.”.

Ao contrário, o diálogo com nossos vizinhos se fez bastante embaraçoso. Assim como as relações entre Argentina e Uruguai tornaram-se bastante problemáticas com a “guerra da celulose”.

Essa conclusão sobre a fragilidade do MERCOSUL é defendida por Deisy Ventura, doutora em direito internacional e ex-consultora jurídica do MERCOSUL:

“A história do Mercosul é marcada pela ciclotimia, gerada na incapacidade de diferenciar a integração regional das demais expressões da política externa dos Estados. Nos momentos de euforia, os governos não souberam transformar seus discursos em ações, estratégias e políticas regionais efetivas. [...] Do ponto de vista dos governos, é necessário compreender que a verdadeira integração econômica lança seus atores em um vasto canteiro de obras interno, em particular no campo das reformas estruturais, que exigem maiores esforços no plano nacional que no externo. O Mercosul precisa ser incluído seriamente na agenda política nacional, conquistando o apoio da classe política e envolvendo amplos setores do governo. Do ponto de vista da sociedade civil, é preciso lutar para que a idéia da integração regional, como garantia de paz e desenvolvimento para nosso continente, não seja desperdiçada pelas burocracias nacionais, cuja capacidade, aliada a uma escassa eficiência, têm hipotecado o futuro do Mercosul.” <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=12&id=100>, acessado em 23.06.06.

razão dos novos fluxos de cidadãos brasileiros estimulados a transitar no espaço intra-bloco e da maior integração nas zonas fronteiriças.

Observa-se, contudo, que, ao longo da história brasileira, as áreas de fronteira têm sido regiões deprimidas. Quando povoadas, constatam-se carência das populações e baixo grau de desenvolvimento. Distantes dos grandes centros políticos e econômicos do país, essas populações encontram-se marginalizadas e sub-representadas politicamente. Embora isoladas e economicamente atrasadas, a história demonstra que as idéias de nacionalidade e de sentimento de pertencimento são elementos presentes no imaginário coletivo da construção da nação e das fronteiras¹⁸⁹.

Na fronteira entre Brasil e Uruguai, delimitada pelos Tratados de 1851 e 1909 e perfeitamente demarcada na totalidade de seus 1.068 quilômetros (comprimento incluindo limites fluviais, lacustres, terrestres e marítimos)¹⁹⁰, ocorre um intenso contato das populações e um grande intercâmbio cultural, embora ambos os Estados tenham sempre definido as suas soberanias nacionais e os seus sistemas jurídicos.

O povoamento da fronteira entre Brasil e Uruguai, segundo Caetano e Rilla:

foi precedido pelos rebanhos de gado selvagem introduzidos na região, no século XVII, pelo Governador de Assunção Hernando Arias de Saavedra. Os colonos chegaram à atual área lindeira em expedições que buscavam couro, sebo e, posteriormente, carne. [...] A sociedade ambientada nesse contexto apresentava traços peculiares: poucos homens, dispersos e errantes. A pecuária extensiva foi mantida por colonos que chegavam do Brasil, de Santa Fé, de Buenos Aires e do além mar, que formaram um modo de vida pastoril, marcado pela mestiçagem com os índios. [...] Os hábitos da vida gaúcha assim gerados tiveram uma forte projeção na sociabilidade que se estendeu até boa parte do século XIX¹⁹¹.

Para uma compreensão mais detalhada do contexto regional e internacional do Mercosul, consultar: *El Mercosur y su contexto regional e internacional* Jacques Ginesta; Maria Susana Arroza Soares e Maria Izabel Mallmann (org).

¹⁸⁹ A esse respeito, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno em *História da Política Exterior do Brasil* afirmam que, “para o estudo do caso brasileiro, o conceito-chave cultural parece corresponder à idéia de nacionalidade. Como produto histórico-cultural, essa idéia está presente nas diversas experiências de fronteira [...] A idéia de nacionalidade foi um dado original, que triunfou sobre revoltas regionais e tentativas separatistas, para consolidar-se desde o início do Segundo Reinado [...] Criou o seu mito: o da grandeza nacional. A nacionalidade brasileira era introvertida, de suficiência congênita, voltada para si, amparada na vastidão do espaço e na abundância dos recursos. A política de limites, pela lógica dos elementos, haveria de ser a da preservação, da defesa intransigente do legado, do *uti possidetis*. Substitui-se o mito da fronteira pelo da grandeza nacional”. (p.88-89)

¹⁹⁰ Informações disponíveis no site da Embaixada do Brasil em Montevidéu - www.brasil.org.uy – acessado em 12.05.04.

¹⁹¹ CAETANO, Gerardo; Rilla, José. op. cit. p.20. (Tradução nossa)

Quanto à história da vida política na fronteira entre Brasil e Uruguai, convém assinalar que a existência de modos de produção e de organizações sociopolíticas similares, lastreadas em uma base cultural comum, contribuiu para que, na primeira metade do século XIX, blancos e colorados não só mantivessem contatos políticos intensos com o Rio Grande do Sul, mormente na época das disputas entre Oribe e Rivera pelo Governo uruguaio, mas também buscassem e prestassem assistência à República Piratini durante a Revolução Farroupilha, com vistas a impedir uma maior ação do Império nas questões do Prata, sobretudo iniciativas que contemplassem combates ao federalismo na região e aos farrapos no Rio Grande do Sul. Sobre o assunto, Moniz Bandeira menciona que:

Rivera, desde que voltou ao governo de Montevideú, passara a ajudar os farroupilhas, com os quais firmaria um tratado em 5 de março de 1843, às portas de Quaraím, embora continuasse a pleitear o amparo do governo imperial. Não era ele um homem de arraigadas convicções políticas. Recebera dinheiro tanto dos franceses quanto dos brasileiros e, a certa altura, pretendia construir a Federação do Uruguai, reunindo a Banda Oriental, o Rio Grande do Sul e as províncias argentinas (então estados) de Entre Ríos e Corrientes, da mesma forma que também imaginara transformar seu país em Vice-Reino, integrado ao Império brasileiro, sendo nomeado vice-rei¹⁹².

Quanto à independência do Uruguai, ressaltou ele:

Inúmeros brasileiros ficaram no território do novo país, com suas estâncias e charqueadas, muitas das quais se estendiam de um lado ao outro da fronteira, sobretudo na zona do Ibicuí. Esses brasileiros continuaram a agir como se ainda estivessem na antiga Província Cisplatina. Concorriam com os uruguaios aos empregos municipais, participavam das contendas internas, mas pretendia ser “sempre estranhos” às autoridades do país e reclamavam, freqüentemente, a proteção do governo imperial¹⁹³.

Personagens como Irineu Evangelista de Sousa, o Barão de Mauá, e empreendimentos, como o Banco Mauá, embrião da primeira agência do Banco do Brasil no exterior, mais precisamente em Montevideú, asseguraram às relações do Brasil com o Uruguai, de meados do século XIX até hoje, enorme relevância para as políticas externas dos dois países. Episódios como a Guerra do Paraguai, a Proclamação da República, a Revolta da Armada, a Revolução de 1930, a II Guerra Mundial e a Guerra Fria, caracterizada, no Cone Sul, pela colaboração entre os governos militares da região, inclusive na instauração da ditadura militar uruguaia em 1973, mantiveram as relações bilaterais em evidência, com

¹⁹² BANDEIRA, L. A. Moniz. op. cit. p. 60.

¹⁹³ BANDEIRA, L. A. Moniz op. cit, p.56.

impactos marcantes nas áreas lindeiras, tidas como estratégicas para as políticas públicas de ambos os países.

O embaixador Teixeira Soares dispôs que “através da lição da História, a fronteira é, de um modo geral, o condicionamento resultante de uma política externa”. Afirmou ainda que a fronteira separa, mas também pode aproximar, sensibilizando duas soberanias.¹⁹⁴ No caso da fronteira entre Brasil e Uruguai, observa-se uma aproximação cada vez maior entre os dois países. Para constatarmos essa afirmativa, basta observarmos os dados anteriormente apresentados, no capítulo dois quando discorreremos sobre a cronologia histórica dessa fronteira e analisamos os numerosos tratados e acordos assinados entre os dois países, sendo os conflitos resolvidos pela via diplomática, além do estabelecimento de uma relação extraordinariamente positiva a partir do condomínio das águas da Lagoa Mirim em 1909. Além disso, constatamos o excelente estado das relações comerciais entre os dois países como já mencionado pela análise das peculiaridades desse diálogo e pela ampla troca comercial.

As relações entre as populações na região lindeira entre Brasil e Uruguai foram, ao longo da história, marcadas pela instabilidade. Por um lado, cada Estado afirmava a sua soberania sobre o território. Por outro, acordos eram assinados para a solução de problemas comuns às populações locais. No final do século XX, as conversações evoluíram para negociações de uma agenda positiva na região. Ana Maria Sampaio afirma que:

historicamente a ocupação urbana da zona da fronteira meridional do Brasil evolui do momento da afirmação da soberania e posse vis-à-vis o país vizinho – processo que esteve igualmente na origem da fundação das cidades uruguaias na área de limites com o Brasil – para momentos de forte integração econômica e social transfronteiriça¹⁹⁵.

Como instrumento dos interesses nacionais, a política externa acompanha necessariamente a evolução da sociedade. No caso dessas fronteiras vivas do Brasil e, principalmente, nas seis conurbações entre Rio Grande do Sul e Uruguai, essa legislação binacional veio não só a se adequar, mas também a corroborar a realidade existente na região. Dessa forma, tal particular condição geográfica foi determinando usos e costumes que a lei não contemplava.

¹⁹⁴ SOARES, Alvaro Teixeira. op. cit. p. 13.

¹⁹⁵ SAMPAIO, Ana Maria. *Cooperação Fronteiriça, Aspectos Institucionais, os Comitês de Fronteira*. Brasília, XLV CAE, Instituto Rio Branco, 2002. p. 69.

O dinamismo e o intercâmbio de pessoas e bens nos dois lados da fronteira demonstram que, além de apresentar interesses comuns e ter suas populações convivendo em uma relação altamente harmoniosa, a região é uma zona de crescente relevância demográfica e política. Convém assinalar que há grandes desequilíbrios entre os dois países: a população do Uruguai é de cerca de 3,4 milhões de pessoas e que o Estado do Rio Grande do Sul possui aproximadamente 11 milhões de habitantes. Quanto ao comércio fronteiriço, em razão de seu caráter fracionado, é difícil mensurá-lo de forma precisa. Estimativas, porém, podem ser imaginadas a partir da constatação de que, no ano de 2003, o Rio Grande do Sul, se comparado aos países aos quais se destinam as exportações uruguaias, foi superado nesse aspecto apenas pelo Brasil e pelos Estados Unidos. No mesmo ano, o Brasil foi a segunda principal origem das importações uruguaias (superado apenas pela Argentina), cabendo ao Rio Grande do Sul posição de relevo nesse comércio.

A importância do comércio entre Uruguai e o estado gaúcho é de tal monta que, em 2003, o Governador do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto, realizou visita oficial a Montevideu, encabeçando missão empresarial gaúcha, que culminou com rodada de negócios com empresários uruguaios. Em 2004, o Presidente Jorge Batlle visitou Porto Alegre acompanhado de empresários para participar de feira de produtos uruguaios no Rio Grande do Sul, intitulada URUSUL¹⁹⁶. Em 2005, o Governador Rigotto realizou nova visita oficial ao Uruguai, encabeçando uma missão empresarial. Em 2005, o Rio Grande do Sul exportou ao Uruguai US\$ 188,7 milhões (FOB), sendo que o Uruguai exportou ao Rio Grande do Sul US\$ 130,5 milhões (FOB). Portanto, o saldo da balança comercial entre Rio Grande do Sul e Uruguai foi favorável ao Rio Grande do Sul em US\$ 58,2 milhões (FOB)¹⁹⁷.

O estudo das ações planejadas e executadas pelas repartições do Itamaraty no Uruguai, tendo em vista a peculiaridade da integração entre Brasil e Uruguai e seu caráter vanguardista, quanto à concessão recíproca de direitos aos cidadãos da área limdeira, constitui tema novo, contemporâneo e relevante para as relações bilaterais. A realidade de milhares de nacionais, que lá residem ou adentram exige uma nova política externa brasileira na região em matéria de livre circulação de cidadãos e de defesa da cidadania.

¹⁹⁶ Informações obtida no site da Embaixada do Brasil em Montevideu - www.brasil.org.uy - acessado em 22.03.2005.

¹⁹⁷ Dados consultados no Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio – MDIC : www.mdic.gov.br acessado em 26.04.06.

Além de fazer divisa com dez países, a área de fronteiras do Brasil corresponde a 27% do território nacional, abrangendo quase 600 municípios, numa extensão de 15 mil quilômetros. A fronteira Brasil-Uruguai perfaz um total de 1068 km de extensão, correspondendo a 6,4% do território nacional. A extensão da fronteira do Rio Grande do Sul com os dois países vizinhos, Argentina e Uruguai, corresponde ao dobro da extensão que o separa do restante do Brasil. Segundo o professor Helgio Trindade, “o Rio Grande do Sul, neste particular, tem um papel historicamente importante: de periferia, ele virou centro. De ser uma fronteira longínqua do Brasil, na interação com os países vizinhos da América Latina, ele pouco a pouco vai se transformando em centro”¹⁹⁸.

A cooperação fronteiriça foi, também, objeto de conversações entre os ex-Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Jorge Batlle, por ocasião da visita a Brasília do mandatário uruguaio realizada nos dias 1º e 2 de abril de 2002:

As relações entre o Brasil e o Uruguai são tradicionais e caracterizadas por um diálogo constante que se reflete nos contatos freqüentes entre as autoridades dos dois Governos, ao que se alia uma interação importante entre os respectivos setores privados. [...]. O Brasil e o Uruguai vêm implementando uma política de promoção do desenvolvimento integrado e harmônico na região de fronteira, caracterizada pela concentração demográfica e pela densidade da interação entre os seus habitantes. Essa cooperação dá-se nos mais diversos níveis da administração pública. [...] As relações entre os municípios lindeiros são tratadas no âmbito dos Comitês de Fronteira, no plano local, e da Comissão de Desenvolvimento Conjunto das Zonas Fronteiriças, no plano federal. Duas Comissões Binacionais para o Desenvolvimento são o exemplo desse esforço conjunto e destacam-se como instrumentos importantes de coordenação e de execução de projetos de desenvolvimento integrado que atendem a espaços geográficos específicos: a da Bacia da Lagoa Mirim e a da Bacia do Rio Quaraí. A primeira a ser criada (1963), a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), atua em uma região de grande importância econômica e social para ambos os países. [...]. A Comissão do Rio Quaraí (CRQ), mais recente (1993), foi idealizada a partir da experiência de sucesso da CLM e tem mostrado real utilidade como instrumento de cooperação fronteiriça. Além dessas duas importantes comissões, a integração fronteiriça conta hoje com seis Comitês de Fronteira, alguns com características singulares, como o de Santana do Livramento-Rivera, duas cidades que, separadas pela fronteira, constituem o que se poderia caracterizar como um núcleo urbano único.”¹⁹⁹

¹⁹⁸ TRINDADE, Hélgio. *Práticas de integração nas fronteiras. Temas para o Mercosul*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe, ICBA, 1995. p. 11

¹⁹⁹ Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Relações Exteriores. Nota nº 155 - 01/04/2002 Distribuição 22. Visita ao Brasil do Senhor Presidente da República Oriental do Uruguai, Jorge Batlle – Brasília, 1-2 de abril de 2002.

A cooperação fronteiriça entre Brasil e Uruguai, impulsionada pela redemocratização dos anos 1980, pela criação do Mercosul em 1991 e alavancada pela instituição dos Comitês de Fronteira, culminou na Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, tema do próximo capítulo.

A seguir, faremos então uma retrospectiva desse relacionamento que vai desde a separação imposta pelo Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai até a reaproximação e busca de solução conjunta para os problemas lindeiros consagrada pela criação dos Comitês de Fronteira a partir de 1989.

III. 3. Do Estatuto Jurídico de 1933 aos Comitês de Fronteira

No contexto da redemocratização dos países do Cone Sul, a partir de meados da década de 1980, surgiu o interesse de aproximar o Brasil e o Uruguai, o que teve repercussões positivas nas zonas de fronteira. Elas passaram a ser vistas como espaços para o desenvolvimento regional integrado, lastreado inclusive na eventual criação de um espaço de identidade compartilhada²⁰⁰.

Ao longo da história, observou-se, contudo, o oposto. Em verdade, Brasil e Uruguai buscaram, desde a assinatura do Tratado de Limites de 1851, afastar-se um do outro. Houve uma nítida tentativa de definir os marcos demarcatórios e as linhas de divisa, tendo como principal intuito dificultar o convívio entre os brasileiros do sul e os uruguaios do norte da fronteira.

Em 1853, foi assinado um Protocolo para dirimir as dúvidas suscitadas pelos comissários de limites brasileiro e oriental. Quatro anos mais tarde, outro tratado foi assinado para solucionar problemas demarcatórios. Nesse mesmo sentido, foi assinado, em 1865, o Convênio de Paz entre os dois países. Em 1913, duas convenções foram assinadas. A primeira, de sete de maio, modificava a fronteira no Arroio São Miguel. Já a convenção assinada oito dias depois, em quinze do mesmo mês, buscava estabelecer o tráfego mútuo nas linhas férreas de Santana do Livramento e Rivera²⁰¹.

²⁰⁰ Conclusões apresentadas pelos analistas da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, disponíveis no site <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/capa/index.php>. site acessado em 14.01.06.

²⁰¹ Atos Bilaterais em vigor para o Brasil no âmbito das Fronteiras. <http://www2.mre.gov.br/dai/bifront.htm>, site acessado em 12.01.06.

Aos vinte e sete de dezembro de 1916, foi assinada a Convenção para a Melhor Caracterização da Fronteira. Buscava-se proceder, com ela, à “[...] reparação dos velhos marcos danificados e a construção de novos marcos intermédios [...]”.²⁰²

Era clara a tentativa das duas repúblicas de afastar suas soberanias e delimitar de forma precisa a fronteira entre os dois países. As peculiaridades do convívio da região, contudo, faziam com que brasileiros e orientais se tornassem naquela região um só povo.

É interessante observar que, em 1904, quando da Batalha de Masoller, fato que levou em 1916 à assinatura da Convenção de Caracterização da Fronteira, o caudilho blanco Aparício Saraiva – irmão de Gumercindo Saraiva, importante personagem da Revolução Federalista de 1894 – fugindo dos colorados, então no governo central uruguaio, refugiou-se na Fazenda do Rincão, no Rio Grande do Sul, vindo a falecer ali mesmo, e tendo seus restos mortais trasladados ao Uruguai somente em 1921²⁰³.

Dois anos após a assinatura da Convenção para a Melhor Caracterização da Fronteira, foi assinado o Acordo para a Habilitação de Portos para Tráfego Internacional Brasileiro-Uruguaio na Lagoa Mirim e o Rio Jaguarão, entre as cidades de Rio Branco – Uruguai – e Jaguarão – Brasil²⁰⁴.

Mais de dez anos após a assinatura desse ato, foi firmado, em vinte e quatro de dezembro de 1927, o Acordo para Caracterização da Fronteira. Mais uma vez o intuito era de caracterizar e delimitar de forma precisa e minuciosa a fronteira: “[...] *para la caracterización de la zona de frontera* [...]”²⁰⁵. Ainda em 1927, foram assinados o Acordo sobre o Rio Jaguarão e o Acordo Relativo à Ponte Internacional sobre o Rio Jaguarão.

Em dezembro de 1933, foi assinado, em Montevideú, o Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai, que buscava firmar e consolidar a distinção entre as duas repúblicas. No preâmbulo do convênio assinado por Afrânio de Mello Franco e por Alberto Mañé declarava-se: “[...] desejosos de evitar quaisquer causas de desinteligência na fronteira

²⁰² Convenção para Melhor Caracterização da Fronteira assinada em 27.12.1916 com entrada em vigor em 26.06.1919. Essa Convenção foi assinada para se dirimir o questionamento uruguaio acerca do marco 49, situado no Masoller e Vila Albornoiz.

²⁰³ KRUKOSKI, Wilson R.M. *Masoller/ Vila Albornoiz – Breve Notícia Histórica*, in <http://www.info.lncc.br/wrmkkk/masoller.html>, acessado em 12.01.06.

²⁰⁴ Atos em vigor assinados com a República Oriental do Uruguai, Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais, DAI <http://www2.mre.gov.br/dai/biuru.htm>, acessado em 12.01.06.

²⁰⁵ Acordo para Caracterização da Fronteira, assinado em 24 de dezembro de 1927 entrando em vigor na mesma data. <http://www.ponteiro.com.br/mostrad8.php?w=21&start=455>, acessado em 12.01.06.

comum e favorecer quanto possível as boas relações de vizinhança existente entre dois países, resolveram celebrar um Convênio, no qual fosse estabelecido o estatuto jurídico de tal fronteira [...]”. Nesse convênio, buscou-se bloquear o contato entre os dois países. Criou-se uma zona de não construção na faixa de fronteira, estabeleceu-se um corredor internacional, sempre seguindo o disposto na Convenção Para Melhor Caracterização da Fronteira, de 1916. Tudo com intuito de demarcar as duas soberanias, dificultando a aproximação das populações fronteiriças²⁰⁶.

Embora os marcos jurídicos para a delimitação dos territórios dos dois Estados tenham sido estabelecidos no Estatuto de 1933, esse processo de criação de identidades nacionais não foi peculiar ao século XX, ele já se fazia presente no século anterior. A esse respeito, o historiador Tau Golin dispôs:

Os “núcleos fronteiriços urbanos” estão impregnados do conteúdo ideológico da campanha de “nacionalização da fronteira oriental”. Esse processo significou uma construção da nacionalidade adstrita ao meio físico como uma oposicionalidade ao “outro” brasileiro, o ente fartamente representado como expansionista, usurpador, conquistador, imperialista, etc. [...] Esse perfil, que se desenvolveu no paradigma de duas identidades nacionais no evento superior do Estado-nação moderno, é que, sem anular a interpenetratividade, marcou as relações desde o século XIX até nossos dias.²⁰⁷

Mesmo tendo em vista a separação dos dois Estados, os governos nacionais não se furtaram a buscar melhorar a situação da fronteira. Em 1928, foi assinado e ratificado o Convênio Relativo à Luta Contra as Enfermidades Venereosifilíticas na Fronteira Comum aos Dois Países. No mesmo ano da assinatura do Convênio para Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira, foram assinados o Convênio para o Fomento do Turismo, o Convênio sobre Intercâmbio Artístico e o Acordo para Permuta de Publicações, com o propósito de facilitar as

²⁰⁶ Convênio para Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai:

“Art. IX – Paralelamente aos segmentos retilíneos que constituem a linha divisória entre o marco 11 principal e 49 intermédio, com exceção das zonas urbanas e suburbanas e a uma distância de vinte e dois metros de cada lado da dita divisória os proprietários deverão levantar arados em frente às respectivas propriedades”

“Art. X – O corredor internacional, que ficará definitivamente constituído de maneira indicada no artigo anterior, terá regime jurídico idêntico ao das demais estradas ou caminhos fronteiriços. Os trechos do corredor internacional que actualmente se afastam da linha de caracterização poderão ter suas dimensões reduzidas de acordo com as necessidades do tráfego”.

“Art. XI – No futuro, não poderá ser elevada nenhuma construção dentro da faixa de 44 metros de largura, a que se refere o art. 9º.

Em qualquer outro trecho da fronteira, não serão permitidas novas construções ou reconstruções a menos de dez metros da linha divisória”.

“Art. XII – A construção de estradas, caminhos, pontes e meios de passagem de qualquer natureza, através da fronteira, não poderá ser feita senão mediante acordo entre as autoridades competentes dos dois Estados e de conformidade com o artigo II da Convenção de Caracterização, assinada a 27 de Dezembro de 1916”.

relações e convívio entre brasileiros e uruguaios. Em 1941, foi assinado o Acordo sobre a Profilaxia de Hidatidose, que buscava uma solução conjunta para um problema que se fazia presente – e ainda hoje se faz – nos dois lados da fronteira.

O processo de distinção das duas soberanias sofreu alterações ao longo do tempo. A primeira iniciativa conjunta para interligar as populações dos dois lados da fronteira foi a assinatura, em 1947, do Convênio para a Construção da Ponte Internacional Quaraí-Artigas, que entrou em vigor em 1950. Inaugurada em 1968 e com extensão de 750 metros, a Ponte Internacional da Concórdia²⁰⁸ foi construída conforme o disposto nos acordos de 1916 e 1933, sendo o primeiro elo construído entre as cidades de Quaraí – oeste do Rio Grande do Sul – e Artigas – noroeste do Uruguai. Foi proposto, com esse fito, em 1963, o Acordo para Constituição de uma Comissão Mista para Construção da Ponte Quaraí-Artigas. Nesse mesmo ano, foi proposto Acordo para a Criação de uma Comissão Mista para o Aproveitamento da Lagoa Mirim.

O período da década de sessenta e setenta foi marcado pela assinatura de vários acordos e tratados binacionais para aproximar os dois países, mas principalmente no sentido de facilitar a vida das populações lindeiras, resolvendo, conjuntamente, problemas comuns ao fronteiriço. Muito se debateu a questão da construção das pontes internacionais, o aproveitamento da Lagoa Mirim, o intercâmbio cultural e, principalmente, o combate a doenças como febre aftosa e hidatidose, e a luta contra a proliferação do gafanhoto. Além disso, foram assinados Acordos para a Construção da Represa de Palmar e para a Fixação da Barra do Arroio Chuí e do Limite Lateral Marítimo nessa região²⁰⁹.

Em 1975, foi proposto o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio²¹⁰. Muito embora tal acordo não tivesse tido repercussão direta na região lindeira, ele criou a Comissão Geral de Coordenação Uruguaio-Brasileira para Trocas de Informações e

²⁰⁷ GOLIN, Tau. op. cit. p. 55

²⁰⁸ Informações obtidas no site oficial do município de Quaraí <http://www.quarai.rs.gov.br/dadosqri.htm> acessado em 15.01.06.

²⁰⁹ Atos em vigor assinados com a República Oriental do Uruguai, Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais, DAI <http://www2.mre.gov.br/dai/biuru.htm>, acessado em 15.01.06.

²¹⁰ Esse acordo foi assinado em 12 de junho de 1975 pelos chanceleres Antônio F. Azeredo da Silveira e Juan Carlos Blanco e entrou em vigor aproximadamente um ano após sua assinatura. Em seu preâmbulo o tratado dispunha que se tornava imperativa a coordenação de esforços para a solução de questões de interesse comum. Além disso, ressaltava-se a necessidade de incrementar e tornar mais operativa a colaboração mútua, e a importância de se fortalecer a integração entre ambos para o desenvolvimento econômico recíproco.

Cooperação Mútua²¹¹, que mais tarde se tornaria uma subcomissão cujo foco seriam os problemas limediros. Integrada pelo mesmo número de delegados de ambas as partes, a Comissão tinha como finalidade precípua o fortalecimento da cooperação em assuntos de interesse comum²¹².

Foi promulgada, em dois de maio de 1979, a Lei 6.634, que dispunha sobre a Faixa de Fronteira. Essa lei, regulamentada pelo Decreto 85064 de 1980, em seu artigo primeiro, prescreve que “É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinqüenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, designada como Faixa de Fronteira”.

Os concomitantes processos de globalização e regionalização, que contribuíram para redefinir os papéis e as funções do Estado, bem como sua condição de principal ator nas relações internacionais, levaram a que essa zona de fronteira fosse entendida como detentora de novas possibilidades de desenvolvimento, o que demandou o delineamento de novas políticas para a região.

Nesse sentido, o Programa de Apoio às Cidades de Fronteira²¹³ – PACIF – criado pelo então Ministério do Interior, em 1982, foi o primeiro esforço significativo para propiciar o desenvolvimento regional. Embora tal programa fosse destinado ao desenvolvimento da fronteira norte, foi um primeiro passo na incorporação das áreas de fronteira ao processo nacional de desenvolvimento. Pedro Motta alertou, contudo, para a falta de atuação conjunta entre os países limítrofes:

[...] Como a maioria dos programas disponíveis sobre as regiões de fronteira no Brasil, carece de uma visão integrada, onde a situação dos dois lados dos limites jurisdicionais seja tomada como uma única área de estudo. Seria, a rigor, de esperar-se, de algum modo, a visão integrada, tendo em conta o mero fato de que as realidades socioeconômicas que marcam essas zonas não terminam abruptamente nas linhas de limites. O “outro lado”,

²¹¹ “Art. I – As Altas Partes convêm em instaurar mecanismos permanentes de cooperação, entendimento e troca de informações sobre todos os assuntos de interesse comum, bilaterais ou multilaterais”

“Art. II – Os mecanismos a que se referem o Artigo I, procesar-se-ão, por via diplomática ou através da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia”.

²¹² É importante mencionar que, nesse acordo, ficava evidente a preocupação com a integração logística na região da fronteira. Assim dispõe o artigo XVII:

As Altas Partes contratantes terão presente as necessidades de suprimento de energia em seus territórios, especialmente nas regiões fronteiriças, e procurarão satisfazê-las nas melhores condições técnicas e financeiras, e inclusive mediante interconexão dos respectivos sistemas elétricos.

²¹³ Programa de Apoio às Cidades de Fronteira, abril de 1982, Ministério do Interior.

freqüentemente, apresenta os mesmos problemas, sofre da mesma marginalidade [...]²¹⁴

Faltava então a necessária articulação entre os dois lados da fronteira, essencial para dirimir os problemas comuns. Segundo Ana Maria Sampaio²¹⁵, “A cooperação na região fronteiriça está na intersecção de dois planos de interesses – interesses internos *stricto sensu*, que se identificam com os da população nacional que, se pretende beneficiar, e interesses de natureza externa, como o incremento da cooperação, a promoção da boa vizinhança e objetivos de segurança”.

Para os residentes fronteiriços, a grande repercussão do Tratado de 1975 viria dez anos depois, com o Acordo, por Troca de Notas, para a Criação de uma Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, no Âmbito da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia. Assinado e ratificado em agosto de 1985, o acordo foi recebido com grande euforia pela população lindeira. A primeira reunião da CDZF – Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças – ocorreu em outubro daquele ano e foi o primeiro passo rumo à legitimação da realidade da fronteira e à busca de soluções conjuntas para a população local que apresenta um *modus vivendi* peculiar. Reunida em Brasília, a Subcomissão tinha a incumbência de analisar as possibilidades de cooperação em integração física, complementação econômica e desenvolvimento social²¹⁶. Esse órgão foi e ainda é entidade responsável pela implementação dos projetos na região lindeira.

A esse respeito, Ana Luiza Reckziegel afirma:

As relações entre rio-grandenses e uruguaios da zona fronteiriça apresentaram, historicamente, um significativo potencial de integração. A fronteira em constante movimento, o caráter singular do povoamento e as particularidades da estrutura econômica em relação ao restante do país são apenas alguns indicativos que possibilitam o entendimento acerca do perfil diferenciado da sociedade que aqui se formou, forjada sob um significativo regionalismo. Cremos que a zona fronteiriça tipifica o caso de um verdadeiro subsistema, contido em outro mais inclusivo, ou seja um sistema interétnico, no qual interagem vários níveis de operação tais como o social, o cultural, o econômico e o político²¹⁷.

²¹⁴ COELHO, Pedro Motta Pinto. *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992. p. 99.

²¹⁵ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 12.

²¹⁶ Cf. SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 74.

²¹⁷ RECKZIEGEL, Ana Luiza Gobbi Setti. *O micro e o macro: a região nas relações internacionais*. In: KERN, Arno Alvarez (org.). *Sociedades Ibero-Americanas Reflexões e Pesquisa Recente*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000. p. 49

Em 14 de agosto de 1985, os chanceleres do Brasil e do Uruguai, trocaram notas para definir o funcionamento da Subcomissão, e reiteravam a importância da fronteira para a consolidação da paz, da democracia, da integração e para o estreitamento das relações bilaterais²¹⁸. Segundo Ana Maria Sampaio: “A Subcomissão representa instância de realização, intervenção na realidade, de tradução prática das idéias e ideais de bom relacionamento bilateral: a dimensão operativa dos altos propósitos”²¹⁹.

Os trabalhos foram intensos. Pairava entre a população e a Comissão um forte sentimento de entusiasmo e exaltação. Em menos de um ano, ocorreu a segunda reunião da Subcomissão, em Montevideu, para discutir os projetos, implementar ações e fazer um balanço dos avanços alcançados em um ano de trabalho da Subcomissão.

Na ata apresentada ao final dos trabalhos da Subcomissão, em vinte e sete de junho, ficou evidenciada a intenção dos governos em dinamizar as ações do grupo de trabalho para refletir a realidade da região: “[...] as ações da Subcomissão reflitam o dinamismo requerido por parte dos povos da fronteira”²²⁰. Nessa reunião foram definidas as seguintes diretrizes para nortear o trabalho da Subcomissão, fixadas em três pontos principais²²¹:

- Financiamento e cooperação técnica de Organismos Internacionais para projetos;
- Projetos que impliquem a alocação de recursos nacionais de ambos os países;
- Medidas de caráter administrativo para sanar problemas comuns passíveis de soluções bilaterais.

Todavia, foi somente quatro anos após a criação da Subcomissão que observaram-se os maiores avanços dos trabalhos conjuntos. Em catorze de dezembro de 1989, na III Reunião da Subcomissão, em Brasília, foi, simultaneamente, assinado e ratificado o

²¹⁸ SETÚBAL, Olavo Egydio. Discurso proferido em Brasília quando da assinatura do Acordo, por Troca de Notas, para a Criação de uma Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, no Âmbito da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia, Instituída pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, de 12 de Junho de 1975.

²¹⁹ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 75

²²⁰ Ata da Segunda Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças. Montevideu, 27 de junho de 1986.

²²¹ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 75-76.

Acordo, por Troca de Notas, no Âmbito do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio de doze de junho de 1975, para o desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças.

Os principais resultados dessa reunião foram: a criação, sob a égide da CDZF, de um grupo de trabalho *ad hoc* na área de saúde nas áreas de fronteira, com objetivo de estabelecer um Programa de Ação Conjunta visando coordenar a estrutura já existente, de forma a que a mesma fosse aproveitada conjuntamente pelos dois países, melhorando a qualidade de atendimento médico e hospitalar na região; a possibilidade de criação de um Hospital no Chuy; a criação da Usina de Candiota; redução dos procedimentos burocráticos na fronteira para facilitar os trâmites migratórios e alfandegários, com vistas a equalizar os procedimentos de trânsito de veículos e pessoas; a criação da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento Conjunto da Região Fronteiriça do Rio Quaraí - CRQ; criação dos Comitês de Fronteira²²².

III.4 . Comitês de Fronteira

Os Comitês de Fronteira foram, indubitavelmente, uma grande alavanca para o diálogo fronteiriço. Os governos de ambos os países passaram a atentar para o fato da existência de uma identidade regional singular naquela região. Não há que se falar nessa fronteira, portanto, apenas como uma região em que foram demarcados os limites dos dois países. Os estilos de vida são semelhantes em ambos os lados, principalmente devido às condicionantes históricas que marcaram essa região lindeira.

O fenômeno da fronteira, portanto, deixou de ser considerado uma mera demarcação de limites, passando a ser interpretado numa perspectiva mais ampla, levando em consideração os condicionantes históricos que a conformam, pois mesmo que a presença do Estado imponha distinções marcantes entre uma parte e outra, o contato inter-fronteiriço pode ensejar estilos de vida semelhantes em ambos os lados, o que, ocasiona a existência de uma identidade regional singular.

No caso do elo rio-grandense-uruguaio, o cunho de interregionalidade está dado na medida em que nesta zona se estabeleceu um espaço de trocas interfronteiriças, sob os mais diversos aspectos, que seja um que diz respeito às questões de comércio, às uniões familiares ou às cooptações políticas. Formou-se um verdadeiro espaço regional compartilhado [...] no qual se

²²² Cf. SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 76.

desenvolveu uma ligação bilateral onde se reconhecem características comuns. [...] No que se refere ao grau de complementariedade que envolveu este subsistema podemos apontar, por exemplo, os núcleos fronteiriços que se desenvolveram aos pares, gestando, ao longo da linha de fronteira, uma rede urbana relativamente densa e com pólos de importância regional em diferentes escalas. Por outro lado, a interação ocorrida nesta zona não significou ausência de conflitos, mas envolveu, muitas vezes, interesses contraditórios, até porque nem sempre as aspirações da área fronteiriça coincidiram com as das demais sub-regiões destes países²²³.

O aumento das relações entre nacionais dos dois países gerou, porém, atritos. No intuito de dirimir problemas e apresentar soluções para as dificuldades comumente vividas por essas populações lindeiras, foram criados, sob a égide da redemocratização no Brasil e no Uruguai, da descentralização administrativa adotada pelos Governos de ambos os países e da busca por uma integração continental consubstanciada na Constituição de 1988 e nas tratativas que culminaram com a assinatura do Tratado de Assunção no início dos anos 1990, os Comitês de Fronteiras, articulando as relações entre as populações e autoridades dos dois lados da fronteira de maneira mais eficiente, direcionada e democrática.

Criado em Brasília, por trocas de notas entre os Governos do Brasil e do Uruguai, em 14.12.89, o Comitê de Fronteiras constitui, segundo seu regulamento, foro bilateral, subordinado às duas Chancelarias, para o exame de temas de interesse comum da região fronteiriça. A Presidência é exercida, alternadamente, pelos Cônsules dos dois países. Integram o Comitê representantes dos órgãos oficiais da área podendo ser convidados representantes dos agentes econômicos, comerciais, sociais e culturais da comunidade²²⁴.

Conforme disposto no artigo I do Regulamento que instituiu os Comitês de Fronteira, eles seriam foros bilaterais para o exame de temas de interesse comum da região fronteiriça, sob a jurisdição das Repartições Consulares do Brasil e o Uruguai e subordinados aos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países. Sua função seria promover a cooperação e o desenvolvimento regional nas áreas de fronteira. Deveriam proporcionar soluções rápidas e pragmáticas para os problemas de caráter operativo da região²²⁵.

Os trabalhos do Comitê teriam caráter de recomendações a serem transmitidas às Chancelarias. Ainda segundo o Regulamento, os trabalhos do Comitê teriam por objetivo:

²²³ RECKZIEGEL, Ana Luiza Gobbi Setti. op. cit. p. 49-50

²²⁴ CAMBRAIA, Márcio Florêncio Nunes. *Aspectos da Integração Brasil-Uruguai, Uma Experiência na Fronteira*, XXVI Curso de Altos Estudos, Chuy, 1992. p. 31.

²²⁵ Arquivos – Consulado Rivera – pesquisados em 13 de julho de 2005. Telegrama DAM – I/DAÍ/ 60 Telegrama do Embaixador Edison Gonzalez Lapeyre, Chefe da Delegação Uruguia à III Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, de 14 de dezembro de 1989.

tomar iniciativas com vistas a impulsionar, entre outros, o desenvolvimento econômico-comercial, cultural, científico, sanitário, turístico e esportivo na região sob sua jurisdição; promover uma adequada coordenação entre os diversos órgãos com competência nos temas afetos ao Comitê; propor soluções para os problemas operativos da região, facilitando a adoção de medidas concretas que agilizem e promovam a circulação de pessoas, mercadorias e veículos; apoiar e facilitar a execução das medidas definidas e acordadas no âmbito da Subcomissão para do Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças²²⁶.

Os Comitês seriam integrados por delegados e representantes de órgãos oficiais da área, podendo ser convidados representantes dos agentes econômicos, comerciais, sociais e culturais da comunidade. A Presidência seria exercida, alternadamente, pelos Cônsules dos dois países e as reuniões deveriam ocorrer de forma periódica, convocadas alternadamente nas respectivas cidades. As agendas das sessões ficariam sob a responsabilidade dos presidentes, que de comum acordo estabeleceriam os temas a serem tratados.

A criação dos Comitês foi uma resposta ao que, de fato, já existia na realidade dos fronteiriços da região. O professor Helgio Trindade, em sua explanação na abertura do Colóquio Internacional “Identidade Cultural e Formas de Colaboração em Áreas de Fronteiras”, lembrou que “correspondências oriundas de pessoas que viviam nas décadas de 1920 e 1930 no Rio Grande do Sul e, quando se dirigiam aos seus amigos de outras regiões, não colocavam no início da carta o nome da cidade de onde escreviam, mas escreviam simplesmente ‘Fronteira, 15 de janeiro de 1920’. Fronteira era, nessa época, uma identidade cultural”²²⁷.

A fronteira de mais de 1000 quilômetros entre Brasil e Uruguai²²⁸, desprovida de significativos obstáculos naturais, apresenta seis conurbações²²⁹ binacionais, a saber: Chuí-Chuy, Aceguá-Aceguá, Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas, Barra do Quaraí-Bella Unión e Jaguarão-Rio Branco. A faixa fronteiriça, caracterizada por vinte quilômetros para dentro do território de cada um dos dois países, engloba, em uma área de 36 mil quilômetros quadrados, uma população de aproximadamente 850 mil habitantes, sendo 150

²²⁶ Artigo VI do Regulamento dos Comitês de Fronteira, proposto em 14 de dezembro de 1989.

²²⁷ Seminário “Identidade Cultural e Formas de Colaboração em Áreas de Fronteira, realizado em 1993 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

²²⁸ Dados apresentados na matéria “Primeira Nação doble chapa ganha identidade”, publicada, em 15 de abril de 2004, pela Zero Hora.

²²⁹ O Dicionário Aurélio define conurbação como “conjunto formado por uma cidade e seus subúrbios, ou por cidades reunidas, que constituem uma seqüência, sem, contudo, se confundirem”.

mil uruguaios e 700 mil brasileiros²³⁰. Exatamente nessa faixa de fronteira, em que localizam-se as seis conurbações, foram implantados, a partir de então, os Comitês de Fronteira.

Nas resoluções apresentadas na reunião que criou os Comitês, foi proposta a instalação dos Comitês de Fronteira em Chuy/Santa Vitória do Palmar – Distrito do Chuí, Rio Branco/Jaguarão e Rivera/Santana do Livramento. Esses Comitês foram instalados em 19 de fevereiro de 1990, por meio da Declaração de Jaguarão – Ata de Instalação dos Comitês de Fronteira, pelos presidentes José Sarney e Júlio Maria Sanguineti²³¹. Na Ata de Instalação dos Comitês de Fronteira, os dois presidentes reafirmaram o “destacado papel desempenhado pela fronteira como elemento de aproximação entre seus povos e reconheceram o caráter fundamental do homem de fronteira, expressão legítima do patrimônio cultural comum e protagonista das necessárias transformações sócio-econômicas da região”. Destacou-se a grande relevância dos Comitês como foro apropriado para o mútuo entendimento e o encaminhamento de soluções adequadas às inquietações das comunidades fronteiriças, para o relacionamento bilateral e para o desenvolvimento da região fronteiriça²³².

Um quarto Comitê de Fronteira foi criado em 11 de março de 1991, por ocasião do encontro entre os presidentes Collor e Lacalle, em Quaraí e Artigas. Nessa mesma ocasião, foram assinados o Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí e o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica, de 12 de junho de 1975, sobre Cooperação na Área de Recursos Hídricos²³³.

Nos dias 22 e 23 de maio desse mesmo ano, foi celebrada, em Montevideú, a IV Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças. Nessa reunião, os principais temas discutidos foram: funcionamento e eficácia dos Comitês de Fronteira; projetos e problemas do meio ambiente; uniformização de procedimentos alfandegários e imigração; meio ambiente; instalação da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia

²³⁰ Dados publicados, em 15 de abril de 2004, pelo jornal uruguaio *El Observador*, no artigo intitulado “Acuerdo entre los Gobiernos de Lula y Batlle – La frontera entre Uruguay y Brasil tiene estatuto propio”.

²³¹ A Ata de Instalação dos Comitês de Fronteira dispunha que a primeira reunião dos Comitês deveriam ocorrer dentro de 60 dias da assinatura desse documento. Além disso, eles teriam como objetivo impulsionar o desenvolvimento sócio-econômico da região, promover a coordenação dos órgãos encarregados dos temas relevantes da área e facilitar a circulação de pessoas, mercadorias e veículos.

²³² Ata de Instalação dos Comitês de Fronteira – Jaguarão – 19 de fevereiro de 1990. – Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí – CRQ; necessidade de reativação da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia sobre Uso e Conservação de Pontes Internacionais – principalmente para se apresentar soluções técnicas para facilitar o fluxo de veículos na Ponte Mauá, que se encontrava em situação precária²³⁴.

Duas foram as principais recomendações as Chancelarias:

1. Criar um mecanismo permanente de coordenação e acompanhamento, responsável pelo estudo e decisão dos assuntos mais complexos incluídos nas pautas dos Comitês.
2. Determinar que as autoridades locais fossem incumbidas de participar dos Comitês de Fronteira, na esfera federal, estadual e municipal, buscando encontrar soluções rápidas e pragmáticas e implementá-las dentro dos limites de suas competências, sempre que as propostas obtivessem consenso dentro do respectivo Comitê de Fronteira²³⁵.

Essas recomendações resultaram da reivindicação dos Comitês de Fronteira da necessidade de criar um mecanismo de coordenação. A euforia e o entusiasmo das populações e das autoridades locais foram grandes, havendo tentativas da esfera federal de atender as solicitações dos lindeiros com o fim de melhorar a situação na região, solucionar problemas comuns e aumentar a integração. Os Comitês estabeleceram-se como foros privilegiados para a identificação e discussão das expectativas dos fronteiriços. Como aponta o então Embaixador do Brasil no Uruguai, Eduardo dos Santos, e o Conselheiro Luís Cláudio Villafañe: “A existência desses Comitês, em contato direto com a realidade local, foi recebida com entusiasmo e grandes expectativas pelas populações lindeiras”²³⁶.

No Acordo por Troca de Notas de 16 de setembro de 1991, a Subcomissão da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia, instituída pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, assinado em 12 de junho de 1975, foi elevada à categoria de Comissão, por ocasião da visita do então Presidente Lacalle ao Brasil, passando, a partir de então, a ter autonomia própria. Na oportunidade, foi criado, o Grupo Permanente de Cooperação Consular, no âmbito da Comissão Geral do Tratado de 1975, com a atribuição de

²³³ Atos em vigor assinados com a República Oriental do Uruguai, Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais, DAI <http://www2.mre.gov.br/dai/biuru.htm>, acessado em 15 de janeiro de 2006.

²³⁴ Ata da IV Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças. Montevideu, 23 de maio de 1991. Apud, SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 78 e 121

²³⁵ Memorandum DAM-I de 12/03/02 sobre a criação dos Comitês de Fronteira. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

analisar e solucionar os problemas sob o enfoque técnico e realizar o repasse para os órgãos competentes da Administração Federal das reivindicações dos Comitês de Fronteira, constituindo-se, portanto, em instrumento para complementar e coordenar a atividade dos Comitês ²³⁷.

Implantados a partir de 1989, hoje existem seis Comitês de fronteira presididos pelos cônsules do Brasil e do Uruguai. Em 1995, foram criados os comitês Bella Unión-Barra do Quaraí e Aceguá-Acegua. O estabelecimento dos comitês foi extremamente positivo e as populações locais viram nisso uma oportunidade para resolver dificuldades diárias. Órgãos que envolvem a esfera federal, estadual e municipal, os Comitês viabilizaram um diálogo maior entre autoridades e cidadãos lindeiros, uma vez que levaram essas comunidades a ter maior articulação no cenário nacional e contribuíram para que houvesse no Estado maior convergência de interesses entre o centro, isto é, as capitais nacionais, e as regiões de fronteira. Segundo Ana Maria Sampaio, “por essas razões, os Comitês de Fronteira representam uma instância a mais de articulação democrática destinada a auscultar as aspirações e propor soluções consensuadas aos problemas da população daquelas regiões”²³⁸.

A seguir, serão examinados os seis Comitês de Fronteira, sua criação, temas debatidos e resultados alcançados.

III.4.1. Comitê de Fronteira do Chuí-Chuy

O Comitê de Fronteira Chuí-Chuy foi estabelecido pela Ata de criação e regulamento dos Comitês em dezembro de 1989. Naquela época, o Chuí pertencia ao Município de Santa Vitória, 20 quilômetros distante da fronteira, o que dificultava as tratativas.

Anteriormente, em 1986, havia sido criada pelos governos de Rocha – Uruguai – e Santa Vitória do Palmar – Brasil –, a Comissão Binacional para identificação de problemas das comunidades locais. Os principais problemas levantados pela Comissão foram os relativos a energia, saúde, meio ambiente e infra-estrutura e saneamento básico. A

²³⁶ SANTOS, Eduardo dos; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Cooperação na Fronteira Brasil-Uruguai: um novo paradigma?* In. Política Externa. Vol. 14 n.1 jun-ago/2005. pags. 45-52. p. 47.

²³⁷ Memorandum DAM-I de 12/03/02 sobre a criação dos Comitês de Fronteira. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

Comissão propunha a criação de um documento único que propiciasse a livre circulação de pessoas, bens e comércio. Essa já era a primeira tentativa do que, em 2004, viria a ser o Tratado do Cidadão Fronteiriço²³⁹.

A Comissão logrou alcançar resultados positivos, influenciou o Comitê e até mesmo concorreu com ele em alguns momentos: “o acesso direto aos Poderes Executivos locais e regionais faz com que a Comissão funcione, e assim seja vista pela população, como conduto eficiente de suas demandas. De outra parte, o atendimento a essas demandas, mesmo precário, é canalizado de forma a mostrar a influência e eficácia da Comissão”²⁴⁰.

No ano de sua instalação, 1989, o Comitê, apenas, realizou uma solenidade de abertura. No ano seguinte, quando da segunda reunião, os trabalhos foram dedicados à conclusão do Hospital do Chuy, que atende aos cidadãos dos dois lados da fronteira, de forma gratuita e indistinta.

Nessa reunião, ainda, o Comitê fez três recomendações, todas relativas à área de saúde: estimular reuniões entre os médicos ligados ao hospital para a discussão dos problemas e a proposição de soluções para aprimoramento e melhoria da qualidade dos atendimentos; solicitar a ambas às chancelarias declaração conjunta autorizando na região Chuí/Chuy o exercício da medicina por meio de contratação binacional de profissionais médicos; patrocinar reunião de autoridades e profissionais de saúde para a elaboração de uma lista, contendo as necessidades do material destinado ao Hospital do Chuy para garantia de infra-estrutura adequada ao hospital²⁴¹.

Na terceira reunião do Comitê, realizada nesse mesmo ano, em doze de setembro, mais uma vez, os temas centrais foram os hospitalares e de saúde. Na quarta reunião, que ocorreu cerca de um mês após a anterior, o prefeito de Rocha chefiou o cerimonial composto também pelo Ministro de Transportes e Obras Públicas do Uruguai e autoridades locais, que recebeu uma delegação do BID para analisar a região. As principais recomendações foram: solicitação ao BID, por ambos os países, da presença no ChuyChuí de uma missão de curta duração para realizar estudos preliminares de projetos, planos e recomendações para a região; exame de mecanismos para formular a solicitação ao BID com

²³⁸ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 9.

²³⁹ Cf. SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 102.

²⁴⁰ CAMBRAIA, Márcio Florêncio Nunes. op. cit. p. 68.

²⁴¹ Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15 de junho de 2005.

caráter binacional; elaboração de um Plano Diretor das duas cidades para que fossem apresentados elementos básicos a Missão do BID e ela pudesse proceder às recomendações²⁴².

Como pode-se constatar, os principais temas debatidos pelo Comitê são: saúde, infra-estrutura e saneamento. Esses temas foram discutidos inclusive na IV Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças e propostas conjuntas foram apresentadas aos Ministérios da Saúde dos dois países.

Em 1991, o Comitê não se reuniu. Gradativamente, seu trabalho foi reduzindo-se, os delegados perdendo força e as reuniões tornaram-se mais esparsas. Observando lentidão por parte das autoridades centrais e dos Ministérios das Relações Exteriores no atendimento às demandas locais, bem como para propor novos projetos e diretrizes. Frustraram-se as expectativas iniciais. Márcio Cambraia, quando de sua pesquisa sobre a integração Brasil-Uruguai na região do Chuí/Chuy, concluiu que o Comitê era “mecanismo importante e adequado, mas que deverá, para ser eficaz, romper a barreira da desconfiança, através da apresentação de resultados mais concretos – visíveis para a Comunidade”²⁴³.

III.4.2. Comitê de Fronteira de Santana do Livramento-Rivera

A exemplo da Comissão Binacional do Chuí, já existia em Livramento-Rivera um Conselho Legislativo Internacional, composto por políticos das duas cidades, considerado, contudo, foro informal e sem reconhecimento pelas autoridades nacionais. Esse foro serviu de base para que fossem iniciados os trabalhos do Comitê. Tema de maior relevância para o Conselho era o contrabando de armas. Era prática comum em Rivera que agentes militares e policiais adquirissem armas e que as mesmas fossem posteriormente revendidas a brasileiros nas lojas da cidade²⁴⁴.

O Comitê de Fronteira de Santana do Livramento e Rivera foi proposto em 1989 e instalado pela Declaração de Jaguarão em 1990. A primeira reunião do Comitê ocorreu em vinte e um de maio de 1990, com o intuito apenas de se proceder à inauguração oficial do

²⁴² Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideu – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

²⁴³ CAMBRAIA, Márcio Florêncio Nunes. op. cit. p. 100-101.

²⁴⁴ Cf. SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 103.

órgão. Na reunião de vinte e oito de junho, que teve lugar em Livramento, buscou-se discutir, de forma inicial, a possibilidade de criar uma linha de transporte coletivo urbano binacional²⁴⁵.

Na terceira reunião do Comitê, em agosto de 1990, dois temas foram prioritários: traslado por transportadoras locais de animais vivos e em pé entre os quarentários das cidades de Rivera e Livramento; e o aperfeiçoamento da intercomunicação telefônica entre as duas cidades²⁴⁶.

Em outubro do mesmo ano, ocorreu a quarta reunião do Comitê, cujo tema central foi o trabalho conjunto do Corpo de Bombeiros de Rivera e de Santana do Livramento. Duas foram as recomendações do órgão: a criação de uma linha exclusiva telefônica entre os destacamentos e o estabelecimento de um seguro para acidentes pessoais, materiais e contra terceiros, visando a evitar problemas já ocorridos no passado com a população dos dois lados da fronteira.²⁴⁷ Essa cooperação já existia informalmente.

O Comitê logrou aperfeiçoar a comunicação telefônica, prioridade assumida entre 1990 e 1991. A implementação da linha de transporte coletivo, uma das maiores reivindicações da população, contudo, não obteve sucesso. A falta de consenso entre as empresas de transporte dos dois lados inviabilizou um acordo. Quanto ao traslado de animais em pé, o grande empecilho foi a legislação internacional, que inviabiliza quaisquer tratativas bilaterais²⁴⁸.

Paralelamente aos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê de Fronteira, foi aprovada, em outubro de 1996, na reunião da Comissão Geral de Coordenação, a criação de um grupo de trabalho para a elaboração de um plano de desenvolvimento conjunto entre Rivera e Santana do Livramento. Os trabalhos do grupo iniciaram-se em abril de 1997, resultando de seu estudo uma grande compilação dos problemas que afetam as populações lindeiras, não só nessa conurbação, mas em toda a faixa de fronteira. Entre eles foram destacados: a binacionalização e internacionalização do aeroporto de Rivera; o transporte

²⁴⁵ Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

²⁴⁶ Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

²⁴⁷ Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

²⁴⁸ Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

coletivo urbano nas duas cidades; a criação de órgãos de operação integrada de segurança pública; a formalização de um acordo internacional de assistência e apoio mútuo entre os Corpos de Bombeiros; a interconexão dos serviços de abastecimento de água potável; a criação de unidades binacionais para o tratamento e reciclagem do lixo; o livre trânsito e comércio de mercadorias; o livre trânsito e a permanência de veículos²⁴⁹.

Muitas dessas propostas e reivindicações buscavam apenas a formalização e o amparo legal às atividades de cooperação informal já existentes. Além disso, buscava-se, também, legalizar o comércio ilegal e evitar o contrabando. Os trabalhos desse grupo não foram, de imediato, colocados em prática, mas o plano serviu, mais tarde, como referência para a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

A cooperação fronteiriça era uma realidade. Vislumbra-se, por exemplo, a agenda positiva entre Santana do Livramento e Rivera só de caminhar pelas ruas da cidade. Aliás, andando-se em linha reta, passa-se de um país ao outro sem se dar conta.

Sant'Ana do Livramento hoje é uma cidade que nasceu em meio às guerrilhas e disputa pela conquista do próprio território, Sant'Ana do Livramento hoje é conhecida por formar com a cidade irmã de Rivera a "Fronteira da Paz", "A mais irmã de todas as fronteiras", "O portão de entrada para o Rio Grande e o Brasil", "O coração do Cone Sul". Cantada em prosa e verso por nossos artistas santanenses.

Com um convívio harmonioso de mais de 179 anos só pode marcar o relacionamento entre duas cidades valendo-lhes o título de "Fronteira da Paz".

Separadamente apenas por um grande parque, uma avenida, o intercâmbio social, cultural e comercial flui naturalmente como se as duas cidades se fundissem formando um único povo. O português e o espanhol dão origem ao chamado "Portunhol", uma espécie de dialeto que incorpora a linguagem falada. A divisão entre as duas cidades está marcada geograficamente por um obelisco de pedras existentes ao longo de uma linha divisória.

Com leis e administração distintas Sant'Ana do Livramento e Rivera se intercomplementam, vivendo em muitos aspectos a mesma realidade. Suas características são tão semelhantes que se tem a idéia de se estar no estrangeiro e no Brasil ao mesmo tempo²⁵⁰.

III.4.3. Comitê de Fronteira de Jaguarão e Rio Branco

²⁴⁹ Telegrama 392 da Embaixada do Brasil em Montevidéu, de 24 de abril de 1997.

²⁵⁰ Site oficial da Prefeitura de Sant'Ana do Livramento. Histórico da Cidade – Dados gerais. <http://www.santanadolivramento.rs.gov.br/historico.html> acessado em 14.04.06.

A peculiaridade desse Comitê é ele ter sido instalado com a Declaração de Jaguarão, pela outorga dos presidentes Sarney e Lacalle, quando da assinatura da Ata de Instalação dos Comitês de Fronteira.

Da Agenda da primeira reunião do Comitê constavam os seguintes temas: o livre-trânsito de pessoas e de veículos sobre a Ponte Internacional de Mauá; os reparos gerais na ponte para a preparação dos festejos do 60º aniversário de sua construção; a retirada do escritório de fiscalização da Receita Federal da Ponte de Mauá; despoluição do Rio Jaguarão e da Lagoa Mirim; a instalação de linha de transporte interurbano entre Rio Branco e Jaguarão; a liberação do trânsito de veículos particulares dos cidadãos fronteiriços; a criação de legislação específica para trânsito de veículos particulares dos cidadãos fronteiriços e de um “Documento Único de Veículos de Turistas”; extinção dos gravames aduaneiros e livre comércio; a maior integração dos serviços de saúde entre as comunidades; a segurança pública; o ensino dos idiomas português e espanhol nas escolas públicas²⁵¹.

Observando-se os assuntos discutidos na primeira reunião, constatam-se a grande euforia e o entusiasmo com os quais a instalação do Comitê foi recebida. Essa sensação era similar na população dos dois lados da fronteira. Na segunda reunião, realizada em julho do mesmo ano, os temas centrais foram a educação e a saúde: a recomendação do ensino das línguas portuguesa e espanhola; a reativação das atividades de cooperação cultural previstas no Convênio Cultural, ratificado em 1967; o atendimento médico e ambulatorial geral, tanto aos nacionais brasileiros quanto aos orientais; o estabelecimento de programas conjuntos de vacinação; as medidas conjuntas de combate e prevenção ao câncer; o fornecimento de sangue em casos emergenciais; o traslado de corpos para óbito²⁵².

Três meses depois, na terceira reunião do Comitê, três foram os principais assuntos: a suspensão da cobrança de emolumentos consulares para produtos brasileiros exportados para o Uruguai; a recuperação e manutenção da Ponte Mauá; e a instalação de linha de ônibus ligando as duas cidades.

Vários foram os êxitos do Comitê e grande o estreitamento dos diálogos tanto municipais, Jaguarão-Rio Branco, quanto nacionais, Brasil-Uruguai. Como resultados

²⁵¹ Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

²⁵² Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

atingidos podem ser citados: a execução conjunta do reparo e manutenção da Ponte Mauá; aumento da cooperação policial e militar; o progresso no atendimento do Corpo de Bombeiros e coordenação conjunta dos seus trabalhos; a melhoria dos atendimentos médico-hospitalares, principalmente, com a viabilização do acesso de uruguaios aos hospitais brasileiros, atendidos de forma indistinta; o programa de vacinação conjunto; a implantação de uma filial do Instituto Cultural Uruguaio-Brasileiro para promoção de cursos de língua portuguesa e cultural, gratuitos aos orientais²⁵³.

Mesmo podendo-se afirmar que o Comitê alcançou progresso e avançou na agenda bilateral, alguns assuntos, tais como o problema do trânsito na Ponte Internacional de Mauá, não foram discutidos. Além disso, não logrou êxito na proposta de criação de um documento único de veículos de turistas e da suspensão de cobrança de emolumentos consulares para produtos brasileiros exportados para o Uruguai. Por último, mas muito relevante, a criação de uma linha de transporte coletivo, que trasladasse a população dos dois lados da fronteira, também não obteve sucesso²⁵⁴. Tal problema foi igualmente identificado nas demais cidades-gêmeas, que tampouco encontraram solução.

III.4.4. Comitê de Fronteira de Quaraí e Artigas

O Comitê Quaraí e Artigas não integrou o primeiro grupo de Comitês implantados. A instalação desse Comitê data de 1991. Assim como os outros dois Comitês propostos posteriormente ao primeiro grupo, esse Comitê teve, desde seu início, atuação reduzida e pouco eficaz.

A recomendação de maior relevância, derivada das reuniões do Comitê e apresentada às Chancelarias, foi a habilitação da Ponte Internacional da Concórdia²⁵⁵, que liga Quaraí a Artigas, e, portanto, o Brasil ao Uruguai, como porto de importação, exportação e trânsito. O fato da ponte não ser um porto com autorização para esses trâmites, obrigava a entrada de produtos provindos de Artigas rumo a Quaraí e região tenham de adentrar o

²⁵³ Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

²⁵⁴ Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

²⁵⁵ A Ponte Internacional da Concórdia inaugurada em 3 de abril de 1968 e, construída em suave curva numa extensão de 750 metros é o elo de ligação com a cidade de Artigas - ROU. – site <http://www.quarai.rs.gov.br/dadosqri.htm>, acessado em 13.03.06.

território brasileiro via Bella Unión ou Rivera, o que acarreta o aumento dos preços, onerando, portanto, o consumidor final. A falta de estrutura adequada para os trabalhos da Receita Federal também gera entraves às transportadoras²⁵⁶.

Antes mesmo da implantação do Comitê de Fronteiras na região, foi proposto, na III Reunião da Subcomissão, o Acordo para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí²⁵⁷. Embora o acordo tenha sido assinado em 16 de setembro de 1991, foi ratificado somente em junho de 1995, vindo a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí²⁵⁸ a reunir-se pela primeira vez em março de 1996. Foi apresentada proposta uruguiaia para o aproveitamento conjunto das águas desse rio. No ano seguinte, o governo brasileiro propôs o Ajuste Complementar ao Acordo para Aproveitamento da Bacia do Rio Quaraí, visando fazer um uso racional e sustentável do rio. Além disso, buscar-se-ia priorizar o abastecimento de água potável às populações lindeiras. Foram proibidas as obras no leito do rio e formalizou-se o compromisso mútuo de conservação dos recursos hídricos e do solo. Por último, os governos acordaram a necessidade de apoio creditício de organismos internacionais para a realização de um projeto integrado da Bacia do Rio Quaraí²⁵⁹.

III.4.5. Comitê de Fronteira de Aceguá-Acegua

Em dezembro de 1996, em Punta del Leste, foi criado o Comitê de Fronteira Aceguá-Acegua. No entanto, ele só foi instalado em quatro de abril de 1997, em Acegua (Uruguai), com a presença do Secretário Geral da Intendência de Cerro Largo e do Prefeito de Bagé²⁶⁰.

²⁵⁶ Cf. Memorandum do Consulado Brasileiro em Montevideo – CONSBRAS – de 24/01/1992. Documento consultado no Consulado em Rivera em 15.07.05.

²⁵⁷ O Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí tinha como foco, promover o manejo, a utilização adequada e a conservação dos recursos hídricos da Bacia.

²⁵⁸ De fato, a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia par Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí – CRQ foi criada por um acordo bilateral em 10 de setembro de 1993, vindo a reunir-se pela primeira vez, quase três anos após essa data.

²⁵⁹ Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí, assinado aos 06 de maio de 1997 em Montevideú, pelos governos brasileiro e uruguiaio e ratificado em 18 de julho de 1999.

²⁶⁰ Acordo, por Troca de Notas, sobre Criação dos Comitês de Fronteira Aceguá-Acegua e Bella Unión-Barra do Quaraí.

Apesar do entusiasmo despertado por esta nova ferramenta de auxílio a uma das regiões mais periféricas da fronteira²⁶¹, as dificuldades e os entraves logísticos foram grandes. Aceguá (Brasil) pertencia ao Município de Bagé e Acegua (Uruguai) à Intendência de Melo. Distantes cerca de 60 quilômetros da fronteira, os problemas vislumbrados por essas cidades eram, em muitos aspectos, diferentes dos problemas ali apresentados, principalmente pela condição de cidades-gêmeas entre Aceguá e Acegua.

A primeira reunião do Comitê foi realizada em maio de 1997 sob a presidência do cônsul uruguaio em Bagé e a vice-presidência do cônsul brasileiro em Melo. Em março de 1998, o Comitê se reuniu mais duas vezes para tratar da cooperação policial e a possibilidade de criação de um corpo de bombeiros voluntário e conjunto para atuar em casos emergenciais de ambos os lados da fronteira.

Em 1996, Aceguá (Brasil) foi transformada em município, emancipando-se somente em janeiro de 2001. A partir desse momento, o diálogo na fronteira intensificou-se. Até então, era inviável qualquer desenvolvimento local, já que os problemas lindeiros eram discutidos longe dali. Cidade com predomínio da população rural, tinha como maior desafio enfrentar o desemprego. Uma das principais idéias discutidas foi a transformação dos dois municípios em entreposto de comércio exterior – importação e exportação²⁶².

III.4.6. Comitê de Fronteira de Barra do Quaraí-Bella Unión

Inicialmente, distrito do município de Uruguaiana, Barra do Quaraí foi emancipada em 1995, quando ocorreu a assinatura do acordo para criação do Comitê de Fronteira. Proposto no mesmo acordo que criou o Comitê Aceguá-Acegua, o Comitê Bella Unión-Barra do Quaraí²⁶³ foi instalado apenas em abril de 1997.

²⁶¹ No Relatório sobre a instalação do Comitê o Vice-Cônsul brasileiro em Melo propôs que o comitê se reunisse semestralmente para discutir problemas tais como assistência médica, segurança, circulação de veículos e pessoas, cooperação comunitária e intercâmbio educacional, serviço do corpo de bombeiros, etc.

²⁶² Aceguá constitui-se no único Ponto de Fronteira que possui em funcionamento, no lado brasileiro, *duas áreas de controle integrado*, a de Cargas inaugurada em 17/06/97, e a do fluxo turístico e migratório inaugurada em 07/10/98 (com atendimento de 24 horas) – informações obtidas no site: <http://www.abti.com.br/dispon-acegua.htm> acessado em 13.03.06.

²⁶³ Esta região encontra-se demarcada pelo Marco 13-P, construído em 1862, na Ilha Brasileira, para assinalar o extremo oeste da fronteira Brasil-Uruguaí, segundo o Tratado de 1851. site: <http://www2.mre.gov.br/daa/13p.html> acessado em 12.03.06.

Bella Unión e Barra do Quaraí, ligadas pela Ponte Internacional sobre o rio Quaraí, desenvolveram marcante atividade comercial. Os produtos para uso pessoal e familiar dos habitantes da fronteira têm passagem livre pela aduana.

O grande problema enfrentado por Bella Unión e Barra do Quaraí é a falta de assistência médico-hospitalar, bem como de combate a doenças e de campanhas conjuntas de vacinação.

III.5. Da ineficácia dos Comitês de Fronteira à retomada da integração

Os temas discutidos pelos diferentes Comitês eram, em sua maioria, comuns à região lindeira. As seis conurbações, pelas características comuns de serem cidades-gêmeas e estarem localizadas em regiões periféricas e pobres, enfrentavam problemas similares. Entre as principais dificuldades enfrentadas pelos fronteiriços estão: a infra-estrutura, o saneamento básico, o transporte urbano dos dois lados da fronteira, a melhoria do serviço médico e ambulatorial, bem como o combate a doenças e as campanhas de vacinação, as questões concernentes ao meio ambiente e contaminação de cursos d'água, a coleta de lixo, as pontes internacionais, as garantias previdenciárias para mão-de-obra "indocumentada", a segurança pública e a cooperação policial, o fornecimento de energia elétrica, o intercâmbio postal direto entre as localidades de fronteira e as comunicações telefônicas, o controle de edificações, o contrabando, o abigeato, a educação, a parceria do corpo de bombeiros, a integração em atividades alfandegárias, a área de controle integrado na fronteira, a área de controle integrado de turismo e o trânsito vicinal fronteiriço e os procedimentos migratórios.

Esses temas foram exaustivamente discutidos em todos os Comitês de Fronteira que prepararam inúmeras propostas de projetos, encaminhadas pelas autoridades locais aos governos centrais. Além disso, foram apresentados outros projetos, com o intuito de gerar empregos e valorizar o trabalho do fronteiriço, podendo ser citados o Projeto para Casa Binacional de Artesanato Sant'Anna do Livramento/Rivera; o Projeto de Produção de Energia a Partir da Casca de Arroz ; o Projeto de Produção de Leite no Brasil e Beneficiamento no Uruguai; a Reciclagem de Lixo, etc. Além desses, foram apresentados o Plano de Trabalho Trienal para a Cooperação em Desenvolvimento Fronteiriço, em oito de agosto de 1991, e o Protocolo de Cooperação Fronteiriça do Conselho Parlamentar do Sul, que concerne aos

governos brasileiro e uruguaio. A maioria dessas iniciativas, porém, não foram implementadas e foram poucos os resultados alcançados.

As reuniões dos Comitês foram, paulatinamente, sendo espaçadas. A empolgação inicial foi substituída por um sentimento de grande frustração. Embora as idéias dos comitês fossem boas, o organismo não era a instância capaz para executá-las. As recomendações eram enviadas aos Consulados, que tampouco eram as entidades competentes para implementá-las. A burocracia envolvida em todo o processo inviabilizava o atendimento dos pedidos, o que desestimulava a continuação dos trabalhos locais. Além disso, a grande distância entre a esfera central e as localidades lindeiras dificultava ainda mais o desempenho positivo dos órgãos centrais e sua atuação efetiva.

Os Comitês de Fronteira, embora possuíssem uma estrutura adequada para facilitar a vida na fronteira, tiveram atuação pouco satisfatória. A falta de eficácia desses órgãos decorreu, principalmente, da morosidade da esfera governamental em apresentar soluções às demandas apresentadas. Os Comitês, na verdade, não possuem poder de decisão, constituindo-se órgãos de fraca articulação com as esferas governamentais. A euforia inicial foi substituída por um sentimento de desapontamento. Sobre os Comitês, o embaixador Eduardo dos Santos afirma:

sua capacidade de encaminhar os temas levantados é reduzida, o que levou, muitas vezes, à frustração das expectativas da população. A solução de problemas aparentemente simples, passa, em muitos casos, pela necessidade de adequar normas ou coordenar a ação das autoridades nos diversos níveis, municipal, estadual e federal, o que espaça às possibilidades de ação dos comitês²⁶⁴.

Apesar do insucesso, continuaram a ocorrer as reuniões da Comissão para o Desenvolvimento de Zonas Fronteiriças. Após a terceira reunião, que criou os Comitês de Fronteira, ocorreram mais cinco reuniões da Comissão. A IV reunião foi celebrada em Montevideu, em 1991, após a criação do Mercosul. Nessa reunião, os principais temas tratados foram: o meio ambiente; a reativação da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaio sobre o Uso e Conservação de Pontes Internacionais; os Comitês de Fronteira; a alfândega e a imigração; e a instalação da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaio para o Desenvolvimento da

²⁶⁴ SANTOS, Eduardo dos. SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. op. cit. p. 47-48.

Bacia do Rio Quaraí-CRQ²⁶⁵. A manutenção e a conservação das pontes era o problema de maior gravidade enfrentado pelos municípios lindeiros naquele momento.

Em dezembro de 1996, na VII reunião, foi acordado um Ajuste Complementar ao Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira de dezembro de 1933. O objetivo do Ajuste era reformatar e atualizar alguns artigos do Estatuto de 1933, já obsoletos e em desuso. Além disso, buscava-se simplificar os procedimentos para a utilização das normas de fronteira, facultando que acordos assinados na fronteira fossem estabelecidos por meio de troca de Notas Reversais.

A última reunião da Comissão ocorreu em Porto Alegre em 1997. Nessa VIII reunião, os temas de destaque foram: imigração e aduana, transporte urbano, internacionalização do Aeroporto de Rivera²⁶⁶.

Após 1997, a Comissão para Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças não mais se reuniu. A falta de autonomia e de efetiva participação na implementação das medidas levou ao desestímulo na continuidade dos trabalhos. Assim como os Comitês, a Comissão foi perdendo força à medida que suas proposições não tinham qualquer receptividade no poder central. Essa conclusão é apresentada pelo Embaixador Eduardo dos Santos e pelo Conselheiro Luis Cláudio Villafañe²⁶⁷ em seu artigo publicado na edição de agosto de 2005 da Revista Política Externa. Posicionam-se, nesse sentido também, a Ministra Ana Maria Sampaio²⁶⁸ e o Ministro Márcio Cambraia. Além disso, constatamos a mesma frustração nos prefeitos da região²⁶⁹.

Não é visto pela Comunidade e, principalmente, por suas lideranças, como foro adequado para o tratamento da integração, e muito menos como canal legítimo para transmissão de suas demandas ao sistema político. [...] Contribuíram para essa situação, de um lado, a natural desconfiança de

²⁶⁵ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 78.

²⁶⁶ Ata da VIII Reunião da Comissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, Porto Alegre, abril de 1997.

²⁶⁷ SANTOS, Eduardo dos; Santos, Luís Cláudio Villafañe G. op. cit. p. 45-52

²⁶⁸ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit.

²⁶⁹ Essa mesma frustração com relação aos resultados apresentados pelos Comitês de Fronteira foi comprovada em todas as entrevistas realizadas na fronteira:

Entrevista realizada em Quaraí com o Prefeito João Carlos Vieira Gediell, no dia 08.07.06

Entrevista realizada em Barra do Quaraí com o Prefeito Maher Jaber, no dia 08.07.06

Entrevista realizada em Santana do Livramento com o Prefeito Wainer Machado no dia 12.07.06.

Entrevista realizada em Aceguá com o vice-prefeito Walter Ott no dia 13.07.06.

Entrevista realizada em Jaguarão com o Prefeito Henrique Edmar Knorr Filho no dia 14.07.06.

Entrevista realizada no Chuí com o Prefeito Hamilton Lima no dia 15.07.06.

comunidades fronteiriças em relação aos Governos centrais e a falta de resultados palpáveis no trabalho do Comitê de Fronteira²⁷⁰.

Em abril de 2002, cinco anos após a última reunião da Comissão, foi assinado o tratado que criou a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, tendo como objetivo discutir os problemas dos habitantes lindeiros. Agora previa-se maior envolvimento da esfera central, mais ciente dos problemas dos fronteiriços e com a percepção da necessidade de se olhar para uma região que, embora “periférica”, é imprescindível para a integração regional e para a manutenção das questões de defesa do país. Essa Nova Agenda teve seu ápice com o Estatuto do Fronteiriço, estabelecido em 2004; temas que serão discutidos no próximo capítulo.

²⁷⁰ CAMBRAIA, Márcio Florêncio Nunes. op. cit. p. 31-32.

CAPÍTULO IV

A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

Como abordado nos capítulos anteriores, a fronteira Brasil-Uruguai apresenta características que a tornam única no cenário internacional. Essa faixa de pouco mais de 1000 quilômetros de extensão foi palco de inúmeras disputas. O Uruguai já pertenceu à Coroa Portuguesa e à Coroa Hispânica, tornando-se mais tarde um país independente e soberano. Na busca da soberania, de um lado e outro da fronteira, tentou-se, sem sucesso, demarcar duas culturas, pertencentes a povos que, contudo, têm geminadas inclusive suas cidades.

Os limites demarcatórios só são reconhecidos pelo fronteiriço quando vislumbrados em um mapa ou Atlas geográfico. Na região, os heróis são comuns, os costumes são os mesmos, somente separados por ordenamentos jurídicos distintos. Para os fronteiriços, não há que se falar em relações internacionais; no Chuy/Chuí, a avenida internacional não separa duas nacionalidades, ao contrário, une uma população integrada em sua identidade e costumes.

La geografía fronteriza nos presenta esta línea imaginaria que lejos de separarnos ha servido para unir más a las dos poblaciones con un fuerte sentimiento de concordia y entendimiento.

Al margen de los tratados que han revelado siempre una clara disposición de mantener una efectiva integración, ha existido un sentimiento cordial en el trato diario entre los vecinos de ambos municipios²⁷¹.

As rivalidades históricas entre os dois países, advinda do período colonial e imperial, não se refletiram no imaginário coletivo do fronteiriço, ao contrário, na região circulavam livremente heróis, bandidos, forasteiros e refugiados. Na fronteira imperava a cumplicidade e solidariedade. Ao longo da história, o único inimigo comum na região era o poder central, não importando ser ele o Rio de Janeiro, Montevideú ou Buenos Aires. As características geográficas contribuíram para essa interação, exceto pelo Rio Jaguarão, Rio Quaraí e Lagoa Mirim, a fronteira seca, aritmeticamente demarcada em alguns pontos, facilita a livre locomoção pelos pampas gaúchos.

²⁷¹ SOROZÁBAL, Julio Dornel. *Un símbolo de integración*. <http://www.chuynet.com/columnistas/dornel/2003/Av-internacional.htm>. Acessado em 05.03.2006.

Foi a partir da valorização dessas peculiaridades que a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço foi concebida e estabelecida em 2002 entre Brasil e Uruguai. O Conselheiro Ivernizzi, argumentando sobre a motivação que levou a implantação da agenda nessa fronteira, advogou que: “No la elegimos, la impone la geopolítica. No elegimos la frontera. La Agenda surge por imposición de circunstancias. Por la existencia de un fenómeno real”²⁷².

IV.1 Processo de Implementação da Nova Agenda

Em 1933, os dois países firmaram o Estatuto Jurídico da Fronteira, essencialmente estratégico, bloqueando qualquer permeabilidade na linha de contato entre ambos os países e favorecendo o tradicional conceito de fronteira. Nessa mesma linha, a Constituição de 1934 definiu uma faixa de fronteira em direção ao interior do território nacional, impondo restrições à ocupação dessa área. Nesse período de veemente busca de afirmação da soberania, foi cunhado o termo “faixa de fronteira”, como território indispensável para a defesa da fronteira e o interesse nacional²⁷³.

O artigo 20, § 2º da Constituição Federal de 1988 prescreve: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”. A lei 6.634 de 02 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto 85.064 de 26 de agosto de 1980, trata da utilização da faixa de fronteira, assegurando a plena soberania nacional, no que diz respeito a atividades dentro dos limites do território nacional, especificado pela Constituição.

Todo o contexto histórico e o cenário político internacional explicam essa busca de defesa do interesse nacional, em detrimento de empreendimentos conjuntos. Mesmo assim, foi celebrado e ratificado, em 26 de abril de 1963, o Acordo para Constituição de

²⁷² Continua ele: “*En esta frontera con Brasil es una frontera seca que ha producido el fenómeno natural en nuestra historia. La Revolución Farroupilha y Los Saraiva son fenómenos sociopolíticos montados de un lado y otro de la frontera. Hay fenómenos incluso en los cuales que identifica los intereses de una y otra parte. Los Saraivas luchaban en la revolución de los farrapos y también luchaban el la revolución contra los Colorados. Colaborando mutuamente, pasaban de uno y otro lado, las armas, los soldados. La revolución en doble sentido. Ali había una identidad de objetivos. Luchando por objetivos parecidos. Todo histórico que hace de esta frontera seca una especificidad muy significativa*”. Entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Uruguai com o Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, Director Regional de América, no dia 06.07.06.

Comissão Mista para Construção da Ponte Quaraí-Artigas. Nessa mesma data, foi promulgado o Acordo para a Criação de uma Comissão Mista para o Aproveitamento da Lagoa Mirim. A partir de estudos apoiados pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento – deu-se início a um programa de desenvolvimento na área. Em 07 de julho de 1977, foi estabelecido o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Rio Jaguarão.

Os êxitos no período foram pequenos, derivados principalmente de problemas de ordem econômica. O Embaixador Pedro Motta, ao referir-se às iniciativas na região da fronteira entre o Brasil e o Uruguai, postulou que:

é interessante notar que, no período de 1973 a 1985, houve uma nítida preferência por projetos nacionais na região, em detrimento de projetos comuns binacionais [...] retomando-se as concepções mais modernas e integradas somente a partir de 1985, numa mudança de perspectiva já correlacionada com o advento de governos democráticos nos dois países²⁷⁴.

Mesmo assim, permanecia, na política externa, a questão das fronteiras, que nitidamente era controlada com zelo pelos governos centrais. Essas regiões caracterizavam-se por serem áreas deprimidas, consideradas o final do país, região periférica. Niles Hansens, quando discorre sobre o exemplo bem sucedido da Europa, lembrou que:

*one of the main obstacles to transboundary cooperation has been the lack of interest on the part of central governments. At least until recently, border region planners felt that their regions were characterized by economic marginality and social, political and cultural isolation because the needs and aspirations of border populations received little attention, in distant capitals*²⁷⁵.

A partir da Nova Agenda isso mudou, ela é resultado de um novo olhar para as regiões fronteiriças. Os governos brasileiro e uruguaio fizeram da integração fronteiriça uma prioridade para o relacionamento entre os dois países. Nos comunicados Lula-Batlle, de abril de 2003, e Lula-Vázquez, de abril de 2005, a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço foi citada como objeto de diversas ações bilaterais. Como apontado nos capítulos anteriores, essa cooperação bilateral é, contudo, derivada de um

²⁷³ É nesse mesmo sentido a Constituição de 1946 – Art. 180, o § 1º, a Constituição de 1967, Art. 91, parágrafo único; a Constituição de 1969, art. 89, parágrafo único; e a Constituição de 1988, art. 20 § 2º.

²⁷⁴ PINTO COELHO, Pedro Motta. op. cit. p. 63

²⁷⁵ HANSEN, Niles. In: *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*. Essays. Part II. Oscar J. Martinez (org.) Edited by El Paso: Texas Western Press and The Center for Inter-American and Border Studies, University of Texas at El Paso, 1986.

processo histórico de relacionamento entre os dois povos. Ali, antes mesmo do internacional, já existia uma relação humana de afinidade, interesses comuns, peculiaridades regionais, enfim, uma cultura da fronteira.

A Nova Agenda passou a tratar as questões fronteiriças sob uma nova perspectiva. Até então, os projetos eram voltados para a área de infra-estrutura, questões macros, como, por exemplo, a criação das usinas hidrelétricas, que, no fundo, poucos benefícios trouxeram a vida do cidadão.

A primeira grande iniciativa institucional, no sentido micro para a região, foi a criação dos Comitês de Fronteira. Esses mecanismos tinham, como objetivo primeiro, a articulação entre os dois países e principalmente a articulação entre as esferas de poder. A resolução dos problemas locais seriam geridas pela integração no âmbito da microrregião. Tais Comitês deveriam promover o encaminhamento das reivindicações locais aos setores dos governos estadual/departamental e federal/nacional, tendo, como propósito, aproximar instâncias de soberania e questões de cidadania. Os organismos especiais, como a Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim e a Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí, também não podem ser esquecidos como instâncias de articulação e estímulo ao desenvolvimento regional.

No entanto, aos poucos, como mencionado no capítulo anterior, os Comitês de Fronteira foram perdendo fôlego. As Comissões da Lagoa Mirim, Bacia do Quaraí e Rio Jaguarão foram espaçando suas reuniões, principalmente devido à pouca capacidade desses órgãos de auferir resultados concretos. Em 2002, uma nova iniciativa deu impulso ao relacionamento bilateral: a proposta de se criar uma Agenda de Cooperação envolvendo as esferas federal/nacional, estadual/departamental e municipal²⁷⁶.

Inicialmente, entendimentos bilaterais foram dificultados pela criação do Mercosul. O foco das relações no Cone Sul passou a ser a relação multilateral. O relacionamento bilateral perdeu relevância, face ao entusiasmo trazido pelo bloco. A clássica relação bilateral deu lugar à exaltação à integração comercial, às desgravações tarifárias, enfim, ao processo de consolidação do Mercosul. As relações bilaterais perderam relevância posto que a concentração dos esforços dos governos voltava-se para o Mercosul. Mas, quando o Mercosul começou a enfrentar em dificuldades, houve uma percepção, tanto do Brasil,

²⁷⁶ Muito embora a Nova Agenda seja de 2002, observamos exemplos de Cooperação bilateral no século XIX. Por exemplo, no dia 21 de fevereiro de 1859, foi “roubado e atrozmente assassinado” o uruguaio Maximo Facio,

quanto do Uruguai, de que seria preciso fortalecer a relação bilateral²⁷⁷. Ambos os governos voltaram-se, então, ao processo de rebilateralização²⁷⁸ do relacionamento entre os dois países. No bojo desse processo, surgiu a proposta de integração fronteiriça. No ano de 2000, durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Jorge Batlle foi criado um novo foro voltado para o desenvolvimento da cooperação fronteiriça²⁷⁹.

Nos dias 25 e 26 de abril de 2002, realizou-se, em Montevidéu, a Primeira Reunião Brasileiro-Uruguiaia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Na Ata da Reunião, dispôs-se que:

a necessidade de se proporcionar condições para o desenvolvimento integrado da região de fronteiras entre Brasil e Uruguai para se obter um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis fomentando, entre outros, mecanismos que levem a um uso mais equilibrado dos referidos recursos. Para esse fim, acordou-se incentivar a cooperação de organismos internacionais para que apoiem no financiamento dos estudos destinados a realizar diagnóstico e definir pautas que permitam o desenvolvimento integrado da fronteira²⁸⁰.

Buscou-se dar alento às discussões, e apresentar medidas concretas para promover-se uma política renovada para as fronteiras, adotando uma agenda positiva, tendo como enfoque a questão do desenvolvimento sustentável da região.²⁸¹ Os temas a serem discutidos e incluídos na Nova Agenda seriam acordados em conformidade com a evolução das reuniões e do diálogo bilateral. “Salientou-se, igualmente, a necessidade de resgatar a agenda bilateral no bojo das tratativas quadripartites do Mercosul e, em especial, os temas lindeiros, por sua importância política e especificidades socioeconômicas”.²⁸²

nas imediações da vila do Erval, no município de Jaguarão. O governo oriental reclamou e o imperial solicitou ao Rio Grande a prisão dos cinco assassinos. RRNE-AGL, 1859, p.50.

²⁷⁷ Manter essa relação bilateral sempre foi muito importante do ponto de vista do Uruguai e do ponto de vista do Brasil também. Basta dizer que sob uma perspectiva histórica existe um fato muito relevante do relacionamento Brasil-Uruguai, que marcou a relação durante todo o século XX que foi o acordo de 1909, pelo qual o Barão do Rio Branco retificou o Tratado de Limites de 1851, dando ao Uruguai uma grande vitória, permitindo que ele passasse a ter soberania sob metade da Lagoa Mirim e metade do Rio Jaguarão, acordo que não foi estabelecido com o Tratado de 1851. Isso teve uma repercussão profunda na relação bilateral e muito positiva. Foi um gesto, uma decisão do Brasil que beneficiou muito a relação bilateral.

²⁷⁸ Expressão cunhada pelo Embaixador Eduardo dos Santos.

²⁷⁹ Cf. Entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevidéu com o Embaixador Eduardo dos Santos no dia 21.07.06.

²⁸⁰ Ata da Primeira Reunião Brasileiro-Uruguiaia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, ocorrida na cidade de Montevidéu na sede do Ministério das relações Exteriores, nos dias 25 e 26 de abril de 2002, presidida pelo Ministro Interino, Embaixador Dr. Guillermo Valles –Uruguai – e pelo Chefe da Delegação Brasileira, Embaixador Gilberto Vergne Saboia.

²⁸¹ Telegrama 315, da Embaixada em Montevidéu, de 29.04.2002.

²⁸² Telegrama 315, da Embaixada em Montevidéu, de 29.04.2002.

Os objetivos precípuos da Nova Agenda eram a cooperação e o desenvolvimento integrado da fronteira. No intuito de financiar tais atividades, buscou-se o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Instituto para a Integração da América Latina, da Corporação Andina de Fomento e da União Européia²⁸³.

Os então presidentes Fernando Henrique Cardoso e Jorge Batlle retomaram as tratativas relativas ao tema de fronteiras, quando o mandatário brasileiro visitou o Uruguai em agosto de 2002. O Comunicado Conjunto deixava clara a boa vontade dos dois lados na busca da integração mediante as seguintes passagens: a fronteira une os dois países, a prioridade são os temas que afetam a vida diária das comunidades e as ações concretas e as iniciativas conjuntas têm caráter inédito e inovador. A Nova Agenda era definida como “mecanismo mediante o qual foram identificados temas prioritários que afetam a vida das comunidades fronteiriças, procurando instrumentar soluções alternativas para a problemática comum, bem como identificar oportunidades de desenvolvimento econômico conjunto”.²⁸⁴ Até então, os problemas peculiares da região fronteiriça eram tratados como internacionais, apesar do predomínio das relações inter-regionais. O fronteiriço convivía, cotidianamente, com os mesmos trâmites migratórios que se deparava um cidadão de Montevideu buscando viajar às praias do Nordeste brasileiro ou um paulista pretendo veraneiar em Punta del Este.

Segundo o Embaixador Eduardo dos Santos, Embaixador do Brasil no Uruguai:

[...] mais do que um traço limítrofe, (a fronteira entre Brasil e Uruguai) é uma área onde o término de um país não se distingue do início do outro. A geografia, a demografia e a cultura regionais superam marcos lindeiros e fazem com que no Rio Grande do Sul, mais do que em qualquer outro lugar, o Mercosul seja uma realidade cotidiana. Da mesma forma, não seria ousado afirmar que a região fronteiriça entre Brasil e Uruguai situa-se também na vanguarda do projeto de integração da América do Sul. Isso pode ser comprovado no intenso e peculiar dinamismo das conurbações Chuí-Chuy, Aceguá-Aceguá, Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas, Barra do Quaraí-Bella Unión e Jaguarão-Rio Branco. Daí porque os Governos do Brasil e do Uruguai, paralelamente aos grupos de trabalho existentes no Mercosul, decidiram criar “A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço”. O objetivo é trazer as relações entre Brasília e Montevideu para um patamar mais próximo do habitante da fronteira, que no seu dia-a-dia vive os problemas locais e, mais que qualquer um, pode beneficiar-se da integração regional para superá-los. Ambos os países, com o apoio do Governo gaúcho e das administrações municipais dos dois lados,

²⁸³ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 112.

²⁸⁴ Comunicado Conjunto dos Governos Brasileiro e Uruguai emitido por ocasião da visita a Montevideu do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, realizada nos dias 20 e 21 de agosto de 2002.

determinaram a formação de grupos de trabalho sobre saúde, educação, cooperação judicial e policial, meio ambiente, saneamento básico e combate às drogas.²⁸⁵

A fronteira de mais de 1000 quilômetros entre Brasil e Uruguai²⁸⁶, desprovida de significativos obstáculos naturais, apresenta seis conurbações²⁸⁷ binacionais: Chuí-Chuy, Jaguarão-Rio Branco, Aceguá-Acegua, Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas e Barra do Quaraí-Bella Unión. A faixa fronteiriça, caracterizada por vinte quilômetros para dentro do território de cada um dos dois países, engloba, em uma área de 36 mil quilômetros quadrados, uma população de aproximadamente 850 mil habitantes, sendo 150 mil uruguaios e 700 mil brasileiros²⁸⁸. Fato é que, ao longo desses mais de 1000 quilômetros de fronteira entre Brasil e Uruguai, não existem cidades que não sejam geminadas. De um lado e de outro da linha que “separa” os dois países existem conurbações. Do extremo sul do Arroio do Chuí à desembocadura do Rio Quaraí, toda a fronteira habitada é germinada. Essas *cidades integradas* são bicéfalas em nível administrativo, todavia, complementares em todas as suas dimensões.

São onze os municípios brasileiros que se limitam com o Uruguai: Chuí, Santa Vitória do Palmar, Jaguarão, Erval, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Santana do Livramento, Quaraí, Uruguaiana e Barra do Quaraí. No Uruguai, são onze cidades: Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla, Rio Branco, Aceguá, Rivera, Artigas e Bella Unión espalhadas em cinco departamentos limítrofes com Brasil: Rocha, Treinta y Trés, Cerro Largo, Rivera e Artigas. Essa fronteira é densamente povoada, o que não se observa ao norte e oeste do Brasil.

As autoridades brasileiras e uruguaias têm reconhecido os densos vínculos de amizade e cooperação que unem ambos os povos. Deixou-se de lado a expressão localização física, passou-se a olhar o conglomerado humano residente nas cidades geminadas como um único grupo, o “doble chapa”, não mais como uruguaios ou brasileiros e sim como fronteiriços. Na verdade, a Agenda consolida a convivência harmônica entre brasileiros e uruguaios da fronteira que, devido a circunstâncias históricas e geográficas semelhantes,

²⁸⁵ Discurso do Embaixador do Brasil no Uruguai, Embaixador Eduardo dos Santos, em 29 de maio de 2003, intitulado “O Rio Grande do Sul nas Relações Brasil-Uruguai”, por ocasião do Ciclo de Palestras da Câmara e Indústria e Comércio Brasil-Uruguai, realizado em Porto Alegre.

²⁸⁶ Dados apresentados na matéria “Primeira Nação doble chapa ganha identidade”, publicada, em 15 de abril de 2004, pela Zero Hora.

²⁸⁷ O Dicionário Aurélio define conurbação como “conjunto formado por uma cidade e seus subúrbios, ou por cidades reunidas, que constituem uma seqüência, sem, contudo, se confundirem”.

²⁸⁸ Dados publicados, em 15 de abril de 2004, pelo jornal uruguaio El Observador, no artigo intitulado “Acuerdo entre los Gobiernos de Lula y Batlle – La frontera entre Uruguay y Brasil tiene estatuto propio”.

desenvolveram usos e costumes típicos da região, que a lei não contemplava. A Nova Agenda apenas legitimou uma realidade existente.

A Nova Agenda visa exatamente para coordenar a ação das diversas autoridades. Os Comitês de Fronteira, apesar do grande empenho e de serem o elo entre as autoridades e as populações fronteiriças, não têm poder de desenvolver projetos. Os Comitês ganharam alento com a Nova Agenda, cumprindo esse papel de canal de comunicação entre as comunidades locais e as esferas de poder. Eles fazem chegar às autoridades as demandas da população para que soluções sejam apresentadas no sentido de facilitar o cotidiano desses cidadãos.

Nos seis pontos de conurbação, existe um panorama socioeconômico comum. A convivência das populações mais une a fronteira do que separa. Além disso, a carência material e de serviços – ruas quase sem asfaltamento, hospitais e postos de saúde precários – a distância dos centros de poder e o relativo atraso econômico são comuns na fronteira. O cidadão vive e trabalha de um lado ou do outro, de acordo com a variação das oportunidades e com as dificuldades econômicas. Há a livre circulação de pessoas, veículos e moeda, sem nenhum tipo de restrição ou controles. Dólar, peso e real são moedas de uso corrente ali. É muito difícil identificar um brasileiro e um uruguaio. Às vezes, apenas uma rua separa os dois países, como é o caso de Chuí-Chuy. Na conurbação Santana do Livramento-Rivera, se o indivíduo anda em linha reta, passa de um país a outro sem se dar conta, pois, os marcos demarcatórios nessas localidades não são lineares.

A “Nova Agenda” foi criada com o objetivo de complementar e superar os impasses da cooperação tradicional na área de fronteira, na busca de uma integração que facilite a vida das pessoas. Os entraves burocráticos frustravam a legalização de fatos sociais característicos dessa região, em que existe um “modo de ser fronteiriço”.

Houve uma significativa mudança qualitativa com a Nova Agenda, centralizada nas Chancelarias, conta com a participação dos Ministérios competentes e coordenação das Embaixadas e Consulados, bem como com a participação dos Comitês de Fronteira, naquilo que pode ser solucionado localmente, o Comitê tem papel importante²⁸⁹.

²⁸⁹ Exemplo: para apagar um incêndio em determinado local, o consulado mobiliza os serviços locais. A vacinação também pode ser de iniciativa local. No entanto, em temas que dependem de atuação de autoridades das demais esferas de poder, decisões em nível mais amplo, os comitês não estariam em condição de atender essas exigências. Em determinadas ações identificadas pelos grupos de trabalho da Nova Agenda, há necessidade de se criar marcos jurídicos legais, ou seja, uma lei, um acordo, um instrumento jurídico qualquer para

Antes da Nova Agenda, existia uma versão parcial e estamentada de cada tema. A Nova Agenda integrou os diversos temas pertinentes ao fronteiroço e à integração, buscando agrupar todos os assuntos em um só marco jurídico. Tenta-se, com essa cooperação, vislumbrar a fronteira como um único fenômeno, com peculiaridades comuns a toda sua extensão, que vai do extremo oeste, do Rio Quaraí, até o Arroio do Chuí, no Oceano Atlântico. Agrupou os temas saúde, infra-estrutura, meio ambiente, educação e cooperação policial. Tanto do ponto de vista temático como do ponto de vista geográfico, a Nova Agenda constituiu-se num marco único de referência para tratar todos os fenômenos fronteiroço Brasil-Uruguai.

A Nova Agenda tem, basicamente, duas instâncias: as reuniões de Alto Nível e os Grupos de Trabalho. As reuniões de Alto Nível da Nova Agenda têm como função coordenar e sistematizar os trabalhos da Agenda. Esses encontros são uma espécie de supervisionamento; nelas, aprovam-se as propostas dos grupos de trabalho a serem remetidas às respectivas Chancelarias. Além disso, as reuniões têm a função precípua de informar e assessorar sobre o andamento das negociações bilaterais. Essas reuniões são chamadas de Alto Nível para indicar a relevância que os governos dão à Nova Agenda.

A outra instância de atuação da Nova Agenda é a dos Grupos de Trabalho, conhecidos por GTs. Neles, os técnicos analisam as demandas e as necessidades específicas em determinado tema na fronteira. Divididos em quatro áreas – saúde, educação e formação profissional, saneamento e meio ambiente e cooperação policial e judicial – os GTs são responsáveis pela discussão das matérias nas várias esferas do poder, tendo como incumbência apresentar nas Reuniões de Alto Nível suas propostas.

IV.2 Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiroço Brasil-Uruguai

As dificuldades enfrentadas pelos Comitês de Fronteira levaram à criação, em 2002, da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiroço, que tentou dar respostas aos problemas fronteiroços envolvendo as várias esferas de poder. Os trabalhos da

regulamentar essa situação, por exemplo, o Acordo de Residência, Estudo e Trabalho. A questão da Cooperação Policial e Judicial, o controle do abigeato, o combate a surtos de violência urbana que tem acontecido nas cidades de fronteira, etc exigem o estabelecimento de um acordo, e os comitês de fronteira não têm prerrogativa para isso. Os Comitês apenas canalizam as aspirações e reivindicações locais e contribuem para a solução de questões práticas. Todavia, para as questões que envolvam negociação de âmbito intergovernamental, a Nova

Nova Agenda têm como finalidade canalizar as questões mais relevantes para as reuniões de Alto Nível, presididas pelas duas Chancelarias, envolvendo também outros órgãos federais/nacionais, autoridades estaduais/departamentais, municipais/locais, ministérios, representantes das agências regulatórias e de cooperação, esferas do poder judiciário e entidades civis.

A seguir, apresentaremos, de maneira bastante sucinta, os assuntos discutidos nas reuniões e os resultados atingidos.

IV.2.1. I Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

A Primeira reunião de Alto Nível foi celebrada em Montevideu nos dias 25 e 26 de abril de 2002, na sede do Ministério das Relações Exteriores. A Delegação brasileira foi chefiada pelo Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, Subsecretario Geral de Política Bilateral e a uruguaia, pelo Embaixador Guillermo Valles, Ministro Interino de Relações Internacionais. O vice-chanceler uruguaio, nas boas-vindas à Delegação brasileira, destacou:

“La particular relevancia que reviste para el Uruguay esta reunión, dada la excelente relación de amistad y cooperación, pacífica y constructiva, en la zona fronteriza entre ambos países. La necesidad de dar una atención especial a la problemática particular de la frontera, en el marco de las relaciones bilaterales. La trascendencia del proyecto del Acuerdo sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Naturales Fronterizos Uruguayos y Brasileños, que se firmará a la brevedad, iniciando una novedosa e inédita etapa no solamente en las relaciones entre ambas naciones sino a nivel internacional”²⁹⁰,

Ao final dos trabalhos, os objetivos estabelecidos na reunião foram: proporcionar condições para o desenvolvimento integrado da região fronteiriça entre Brasil e Uruguai para se alcançar um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis e para o fomento de mecanismos que levem ao uso mais equilibrado dos recursos comuns. Para esse fim, recomendou-se buscar a cooperação de organismos internacionais para que financiassem os estudos e projetos comuns na região e, se pudessem, estabelecer uma pauta para o

Agenda tem cumprido um papel mais importante, preenchendo, inclusive, uma lacuna na solução dos problemas na região.

²⁹⁰ Ata da Primera Reunión Uruguayo-brasileña sobre una Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo.

desenvolvimento integrado²⁹¹. Abordar-se-iam não só temas de cooperação, mas também temas de desenvolvimento conjunto²⁹².

Ambas as delegações decidiram que os trabalhos seriam conduzidos por grupos de trabalhos temáticos a saber ²⁹³:

- Grupo de Trabalho sobre Saúde;
- Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento;
- Grupo de Trabalho sobre Cooperação Policial e Judicial;
- Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Integrado – composto pelos subgrupos; Educação e Formação Profissional e Prestação de Serviços.

Esses grupos trabalhariam, além dos temas comuns a região limdeira, temas específicos a cada um dos pontos da fronteira: ²⁹⁴

1. Chuí-Chuy: urbanização da Avenida Internacional; turismo histórico e ecológico; e saneamento do curso comum do Arroio Chuí.
2. Jaguarão-Rio Branco: turismo histórico; e nova ponte sobre o Rio Jaguarão.
3. Santana do Livramento-Rivera: reativação da Comissão Binacional de Desenvolvimento Conjunto.
4. Quaraí-Artigas: desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí; e novas estratégias para a Bacia da Lagoa Mirim.

²⁹¹ Ata da Primera Reunión Uruguayo-brasileña sobre una Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo.

²⁹² Será solicitada a cooperação técnica a diversos organismos como BID, INTAL, CAF, UE, etc para se obter fundos destinados ao estudo e diagnóstico de oportunidade em diversas áreas: pecuária, reflorestamento, interligação energética, desenvolvimento da Lagoa Mirim e da Bacia do Quaraí, etc.

²⁹³ Ata da Primera Reunión Uruguayo-brasileña sobre una Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo.

²⁹⁴ Anexo I da Ata da Primera Reunión Uruguayo-brasileña sobre una Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo.

Ao final da reunião foi recomendado aos governos o estabelecimento de diretivas claras, por meio de suas Chancelarias, que apontassem para projetos concretos sobre as oportunidades de desenvolvimento na região. Foram identificados os principais problemas que requeriam trabalho e cooperação conjuntos para serem solucionados.

IV.2.2 II Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

Nos dias 08 e 09 de agosto de 2002, teve lugar, em Porto Alegre, a Segunda Reunião de Alto Nível. O chefe da delegação brasileira, Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, Subsecretário Geral de Política Bilateral do Ministério das Relações Exteriores, destacou a importância do esforço coletivo no processo de cooperação fronteiriça. O chefe da delegação uruguaia, Embaixador, Dr. Álvaro Moerzinger, Diretor-Geral para Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores, congratulou-se com o avanço que o relançamento da temática fronteiriça bilateral representava.

Além disso, eles assinalaram que os esforços empreendidos por ambos os países neste processo seriam mencionados na Declaração Conjunta a ser divulgada em ocasião da visita oficial ao Uruguai do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, prevista para os dias 20 e 21 de agosto de 2002²⁹⁵. As delegações enfatizaram a importância do Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Naturais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, iniciativa conjunta – com iminente assinatura – que demonstra a vontade política dos dois países de aprofundar o relacionamento bilateral. Inclusive,

²⁹⁵ Nesse Comunicado Conjunto de Imprensa dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai, de 21 de agosto de 2002, três dos cinco primeiros parágrafos do Comunicado emitido no final do encontro são dedicados aos temas da fronteira entre os dois países, “a fronteira une os dois países, a prioridade são os temas “que afetam a vida” diária das comunidades e as ações concretas e as iniciativas conjuntas têm caráter “inédito e inovador””.

Com o Comunicado ratificaram a importância de conferir atenção especial à fronteira que une os dois países com propósito de ensejar condições para o desenvolvimento integrado dessa região. A propósito, destacaram o início em abril último, da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, mecanismo mediante o qual foram identificados temas prioritários que afetam a vida das comunidades fronteiriças, procurando instrumentar soluções alternativas para a problemática comum, bem como identificar oportunidades de desenvolvimento econômico conjunto. Trata-se de ações de cooperação concretas em áreas tais como saúde, educação, cooperação judicial e policial e meio ambiente, que se materializarão positivamente na vida diária de cerca de 720.000 pessoas que habitam a região fronteiriça, numa faixa de 120 quilômetros de ambos os lados da fronteira comum, de 1300 quilômetros. [...] Congratularam-se pela assinatura do Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, instrumento que constitui iniciativa conjunta de caráter inédito e inovador, e que enseja soluções para problemas em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas e o controle migratório na zona de fronteira”.

apontaram a possibilidade do acordo servir de exemplo para situações análogas em outros pontos de fronteira no Cone Sul²⁹⁶.

Para dar andamento aos trabalhos, foi feita, durante a plenária da Reunião de Alto Nível, uma apresentação breve dos principais pontos tratados durante os encontros dos grupos de trabalho. Ambas as delegações se comprometeram a implementar os seguintes planos de ação²⁹⁷:

- Saúde: elaboração um de projeto de convênio para o melhoramento da saúde da população na faixa de fronteira. Este projeto devia prever a criação de uma Comissão Binacional Gestora de Saúde de Fronteira, integrada por representantes dos órgãos Federal, Estadual e Municipal de Saúde;
- Educação: acordaram intensificar os intercâmbios de docentes, alunos e administradores educacionais entre as escolas da região de fronteira, buscando compartilhar experiências educacionais desenvolvidas em ambos os países. Para a cooperação em educação técnica, tendo em vista a criação de uma escola técnica binacional, o Grupo identificou a possibilidade de implementação de um projeto-piloto contemplando a criação de cursos técnicos binacionais em escolas públicas na região de Chuí-Chuy. Para a cooperação em educação superior, reafirmaram o interesse na cooperação entre suas instituições de ensino superior, inclusive em temas de interesse da região de fronteira, promovendo o intercâmbio de alunos, docentes e pesquisadores. Houve a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS) e a Universidad de la Republica.
- Meio Ambiente e Saneamento: ações de fiscalização e monitoramento; ações de saneamento; ações de cooperação objetivando a capacitação de técnicos da área de proteção ambiental; fortalecimento das Comissões Binacionais para gestão ambiental na fronteira.

²⁹⁶ Ata da Segunda Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai realizada em Porto Alegre, 8 e 9 de agosto de 2002.

²⁹⁷ Conclusões apresentadas na Ata da Segunda Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai realizada em Porto Alegre, 8 e 9 de agosto de 2002.

- **Cooperação Policial e Judicial:** intercâmbio de informações entre as Autoridades Policiais e Fronteiriças, criação de núcleos de Cooperação Consular, Policial e Judicial, para coordenar as ações conjuntas de cooperação, intercâmbio de informações, operações integradas, operações de controle e combate à criminalidade e assessoria em assuntos jurídicos, além de implementação de outras formas de cooperação.

Na reunião, foi discutido o documento apresentado pelos prefeitos brasileiros dos municípios de fronteira, listando as sugestões de iniciativas e projetos para o desenvolvimento limdeiro²⁹⁸, e identificando problemas concretos e possibilidades de cooperação na área de fronteira. As delegações concordaram em solicitar, conjuntamente, ainda no ano de 2002, a cooperação técnica e a assistência financeira dos diversos organismos de desenvolvimento, especialmente do INTAL/BID e da CAF, para financiar as iniciativas propostas. Enfatizaram, ainda, a importância de informar a sociedade civil sobre os progressos da Nova Agenda²⁹⁹.

IV.2.3. III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

Quase um ano após a II Reunião e em seguimento aos intensos trabalhos de pesquisa, debates e troca de informações entre os Grupos de Trabalho, os Comitês de Fronteira, Ministérios, sociedade civil, juristas e acadêmicos, foi realizada, entre os dias 30 e 31 de agosto de 2003, em Montevideu, na Sede do Ministério das Relações Exteriores, a Terceira Reunião de Alto Nível da Nova Agenda.

Presidida pelos Embaixadores Pablo Sader e Eduardo dos Santos, pelo governo da República Oriental do Uruguai e pela República Federativa do Brasil, respectivamente, e com a presença do Embaixador Guilherme Valles – Ministro Interino de Relações Exteriores do Uruguai – e Dr. Germano Rigotto – Governador do Rio Grande do Sul – os chefes das delegações dispuseram que : *“Esta reunión constituyó un paso importante en el proceso de consolidación de la Nueva Agenda, reconociéndose que se han logrado progresos tangibles y*

²⁹⁸ Reunião de prefeitos da fronteira ocorrida em Santana do Livramento/Rivera no dias 11 e 12 de julho de 2002.

*concretos, pero que es necesario consolidarlos, profundizarlos y abarcar nuevas áreas de cooperación*³⁰⁰.

Visando dar seguimento à Reunião de Prefeitos da Fronteira ocorrida em Santana do Livramento/Rivera em 2002, recomendou-se a consolidação de um espaço de diálogo regular – um Comitê Binacional – entre as autoridades nacionais, prefeitos e intendentes da fronteira, para fortalecer a interação e implementar as propostas de desenvolvimento da região. Além disso, ressaltou-se a necessidade de coordenar as atividades dos grupos de trabalho com os Comitês de Fronteira, para preservar e reativar um mecanismo bilateral que pudesse prestar serviço à comunidade, superando obstáculos burocráticos e operacionais³⁰¹.

Nessa ocasião, foi apresentado um projeto de texto para o envio de uma carta conjunta aos organismos financeiros com objetivo de solicitar cooperação técnica e assistência financeira para planificação e implementação de projetos. Ademais, destacou-se a qualidade dos trabalhos técnicos do projeto para desenvolvimento urbano Santana do Livramento-Rivera e acordou-se buscar sua rápida implementação.

A urgência de restauração da Ponte Barão de Mauá foi abordada, bem como a necessidade de construir uma segunda ponte sobre o Rio Jaguarão, reservando a primeira a veículos leves e ao turismo ecológico. Para isso, foi solicitada a designação de uma Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para os trabalhos de Licitação. Ressaltou-se, por último, a importância da preservação do Aquífero Guarani em quaisquer obras de infra-estrutura na região, principalmente, as relativas ao saneamento básico³⁰².

Na área de saúde, foi aprovado o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre os Governos uruguiaio e brasileiro para a Saúde da Fronteira, assinado e ratificado em 31 de julho de 2003. Aditivamente, assinalaram como logros do grupo: a Campanha de Vacinação no Uruguai contra Febre Amarela de trabalhadores da fronteira, tendo sido a vacina subsidiada pelo governo brasileiro. No quesito Meio Ambiente e Saneamento, o grupo acordou a celebração de um Seminário Binacional

²⁹⁹ Ata da Segunda Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai realizada em Porto Alegre, 8 e 9 de agosto de 2002.

³⁰⁰ Item 5, da Ata da III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai.

³⁰¹ Propostas apresentadas na III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

³⁰² Itens 10 e 11 da Ata da III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

nas cidades de Santana do Livramento e Rivera, entre 22 e 23 de outubro de 2003, a partir da identificação de demandas ambientais de toda região limdeira. O Grupo de Trabalho de Educação e Formação Profissional manifestou-se favorável ao aprofundamento do ensino dos idiomas português e espanhol e reafirmou a conveniência de contar com aportes de universidades de ambos os países para enfrentar as necessidades educativas da região³⁰³.

A área que mereceu maior destaque nessa reunião foi cooperação policial e judicial. Foi proposta a criação de um Centro para Estudo e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Área Fronteiriça e foi aprovado um projeto para a proposição de um Acordo sobre Cooperação Policial na Investigação, Prevenção e Controle de Delitos. Estas propostas visavam à difusão das soluções e informações na região limdeira³⁰⁴.

IV.2.4. IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

A Quarta Reunião de Alto Nível realizou-se em Porto Alegre, na Casa de Cultura Mário Quintana, nos dias 23 e 24 de novembro de 2004, tendo sido a Delegação Brasileira chefiada pelo Embaixador em Montevideu – Eduardo dos Santos. Esteve presente o Doutor Germano Rigotto, Governador do Rio Grande do Sul. A Delegação Uruguia, por sua vez, foi presidida pelo Embaixador Juan José Arteaga.

Essa reunião pode ser considerada a mais importante de todas as reuniões ocorridas até o presente momento. Ela inaugurou uma nova fase na dinâmica da “Nova Agenda”, após o encontro conjunto entre os Chanceleres Celso Amorim e Didier Operti. No encontro dos Ministros, foi ratificado o “Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”. Esse acordo, resultado mais significativo alcançado pela Nova Agenda, foi estudado, em separado, ao final do capítulo.

Foi enviada, na IV Reunião, Carta Conjunta ao BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – e à CAF – Corporación Andina de Fomento – solicitado o apoio dos referidos organismos internacionais para financiar projetos propostos no âmbito da Agenda.

³⁰³ Conclusões da III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

³⁰⁴ Para isso, usar-se-á os instrumentos de cooperação civil e penal já vigentes no âmbito do MERCOSUL. A Ata da III reunião, mencionava ainda que a difusão de informações e soluções vigentes permitiria detectar-se eventuais necessidades de desenvolvimentos específicos de cooperação.

Solicitou-se aos Grupos de Trabalho a preparação de projetos a serem enviados, pelas duas Chancelarias, aos canais competentes dos dois Governos. Foi assinado, também, o “Acordo sobre Cooperação Policial na Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos”³⁰⁵.

Realizou-se, paralelamente ao encontro, a primeira reunião do “Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos da Fronteira” na Casa da Cultura de Jaguarão. Esse encontro repetiu-se um mês depois no Balneário de la Coronilla. No dia 09 de julho, o grupo reuniu-se novamente em Santa Vitória do Palmar; e, no dia 8 de outubro, na cidade de Melo. Durante a IV Reunião de Alto Nível, os prefeitos comprometeram-se a entregar às duas Chancelarias uma ata com as conclusões do Comitê, bem como as propostas dos prefeitos e intendentes para o aprofundamento da cooperação fronteiriça³⁰⁶. No dia 14 de dezembro de 2004, foi realizada, no Salão Nobre General Flores da Cunha, em Santana do Livramento, a V Reunião do Comitê Binacional de Prefeitos e Intendentes da Fronteira³⁰⁷. Segundo disposto no documento apresentado ao final dos trabalhos:

[...] o processo evolutivo tem encontrado importante e crescente interesse por parte dos dois Governos e seu início deu-se mesmo antes dos Acordos que implementaram a decisão de iniciar o processo integracionista no âmbito do Mercosul. [...] esperança de que o processo de integração prossiga no mesmo ritmo e que haja maior participação dos governos municipais, operando, desta forma, uma maior descentralização, inclusive de decisões³⁰⁸.

Conjuntamente com os trabalhos do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos da Fronteira, foram retomados os trabalhos dos Comitês de Fronteira, cuja atuação recupera importância, já que são eles os responsáveis pela identificação junto às comunidades dos desafios concretos a serem enfrentados e das prioridades para a continuidade do desenvolvimento da Nova Agenda. As delegações nacionais determinaram aos Comitês que

³⁰⁵ Comunicado Conjunto à imprensa do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim e do Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Doutor Didier Operti, de 14.04.04.

³⁰⁶ Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai.

³⁰⁷ A matéria “*Cidade cedia encontro de Prefeitos de toda a fronteira Brasil Uruguai*” do Jornal Zero Hora do dia 14 de dezembro destaca o trabalho das autoridades locais: “há muitas décadas estamos lutando pela consolidação, através de leis, da integração que existe entre os dois povos e agora estamos mais perto do que nunca desta conquista, frisa o mandatário municipal”.

O Jornal A Platéia, nesse mesmo dia divulga matéria *Prefeitos discutem problemas de fronteira*, destacando a importância do encontro.

³⁰⁸ Ata da V Reunião do Comitê Binacional de Prefeitos e Intendentes de Fronteira Brasil-Uruguai, realizada no dia 14 de dezembro de 2004 em Santana do Livramento.

voltassem a se reunir para indicar novas áreas de aprofundamento do processo de integração fronteiriça³⁰⁹.

Outro êxito, ressaltado durante a IV Reunião, foi a inauguração do “Centro para Estudo e Divulgação dos Aspectos Jurídicos e de Integração na Área Fronteiriça, ocorrida no dia 30 de abril de 2004, no Trade Point em Rivera. O Centro deveria responsabilizar-se pela informação e o esclarecimento das autoridades judiciais e policiais e dos operadores de direito sobre medidas adotadas pelos dois países, bem como no âmbito do Mercosul, com implicações diretas na área de fronteira³¹⁰. O Centro Jurídico também será objeto de maiores detalhamentos no decorrer do capítulo.

Na ocasião, também foi feita referência ao trabalho da Comissão Binacional Assessora de Saúde, que já tivera duas reuniões realizadas, havendo desenvolvido importante trabalho para subsidiar as decisões do Grupo de Trabalho de Saúde. Defendeu-se, ainda, a necessidade de se impulsionar o Plano de Desenvolvimento Urbano Binacional de Rivera/Santana do Livramento³¹¹.

Na oportunidade, iniciou os trabalhos a Comissão de Licitação da Segunda Ponte sobre o Rio Jaguarão e Reforma da Ponte Barão de Mauá, que buscava, inclusive, trazer impactos diretos na qualidade de vida das cidades de Jaguarão e Rio Branco, bem como fomentar o turismo ecológico na região. Essa Comissão reuniu-se duas vezes, em 14 de maio, em Montevideu, e em 24 de setembro, em Porto Alegre, para analisar os projetos técnicos e o edital de licitação. Ademais, enfatizou-se a indispensabilidade em se preservar o Aquífero Guarani em quaisquer obras nessa região³¹².

Por último, reafirmou-se a importância da revitalização da Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim e, anunciou-se a criação de duas novas subcomissões sobre “recursos hídricos e ambientais” e sobre “desenvolvimento sustentável”,

³⁰⁹ Cf. Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai.

³¹⁰ Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai

³¹¹ Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai.

³¹² Artigo: *Entró en vigor el acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para fronterizos*. Jornal “La Republica” – Montevideu, 15 de abril de 2004.

conforme previsto na III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda. Igualmente, foi enfatizada a necessidade de reativar a Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí³¹³.

IV.3. Grupos de Trabalho

Como já mencionado anteriormente, os Grupos de Trabalho são a outra instância que compõe os órgãos constituidores da Nova Agenda. Esses GTs são compostos por equipes técnicas que discutem e analisam temáticas específicas da fronteira. Os Grupos de Trabalho dividem-se em quatro áreas prioritárias para o desenvolvimento conjunto da fronteira: 1) Saúde; 2) Cooperação Policial e Judicial; 3) Educação e Formação Profissional; e 4) Meio Ambiente e Saneamento. Esses grupos propõem soluções e encaminham projetos sobre os diversos temas às Reuniões de Alto Nível. Segundo Ana Maria Sampaio, esses grupos foram assim divididos por demarcarem as várias fronteiras³¹⁴ da região:

Os mecanismos implantados pela Nova Agenda, núcleos temáticos, revela uma perspectiva modernizante, descentralizada, que estimula a colaboração institucional, afirmando a existência de “várias fronteiras”, que existem com distintas dimensões territoriais no interior da zona fronteiriça: a fronteira sanitária, a fronteira do turismo, a fronteira do meio ambiente, a do saneamento, a da segurança pública, entre outras. De fato, os Acordos de cooperação fronteiriça tiveram por tradição demarcar algumas dessas “fronteiras”, porém, predominantemente, tendo como referência as realidades geográficas, em particular as bacias hidrográficas.³¹⁵

IV.3.1. Grupo de Trabalho de Saúde

Das reuniões do Grupo de Trabalho de Saúde participam membros das duas chancelarias, representantes do Ministério da Saúde do Brasil e do Ministério de Saúde Pública do Uruguai, representantes da Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul e servidores municipais de saúde. As reuniões do Grupo de Trabalho de Saúde iniciam-se sempre com o intercâmbio de opiniões entre as duas Delegações sobre aspectos gerais da integração fronteiriça na área de saúde.

³¹³ Artigo: *Entró en vigor el acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para fronterizos*. Jornal “La Republica” – Montevideu, 15 de abril de 2004.

³¹⁴ O termo “varias fronteras” foi cunhado por Enrique Mazzei no trabalho: *Sant’Ana (Brasil): Integración e Identidad Fronteriza*. – site: <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/Publicaciones/Libros.html> acessado em 21.03.06

³¹⁵ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 165.

O Grupo de Trabalho sobre Saúde foi criado, na I Reunião de Alto Nível, para tratar basicamente dos seguintes temas³¹⁶:

- Desenvolvimento de ações conjuntas de prevenção e erradicação de enfermidades como Doença de Chagas, dengue, HIV-Sida, hidatidosis, etc.;
- Vigilância epidemiológica;
- Criação de sistemas de informações comuns;
- Prestação de serviços relacionados com a circulação de ambulâncias nas conurbações e a cobertura legal para o exercício da medicina.

Existe consenso sobre a grande complexidade envolvida na tarefa de conciliação e harmonização dos dois sistemas de saúde. Quando da Segunda Reunião de Alto Nível, o Embaixador Dr. Álvaro Moerzinger, chefe da delegação uruguaia, lembrou que a saúde é uma área sensível e concordou com a importância de se poder realizar programas conjuntos. Seguindo o disposto na I Reunião de Alto Nível, o grupo teve como norteador de seus trabalhos para a II Reunião o estabelecimento de acordos para melhoramento da saúde da população lindeira.

Foi proposta, nessa reunião³¹⁷, a criação da Comissão Binacional Gestora de Saúde de Fronteira, integrada por representantes dos órgãos Federal, Estadual e Municipal de Saúde, que seria responsável pela definição e a avaliação das estratégias conjuntas em matéria de prevenção e ação frente a surtos, epidemias e de programação de imunizações conjuntas, atendendo à realidade epidemiológica da zona fronteiriça. Além disso, ficaria a cargo da Comissão o desenvolvimento de programas de capacitação e treinamento conjunto de imunizações, vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental. Caberia à Comissão a elaboração e a reativação dos Projetos de Cooperação Técnica Binacional em relação à prevenção e ao controle de Dengue, Doença de Chagas, Hidatidose e HIV/AIDS, definidos como prioritários desde a primeira reunião de Alto Nível.

³¹⁶ Ata da Primeira Reunião Brasileiro-Uruguaia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, ocorrida na cidade de Montevideu na sede do Ministério das relações Exteriores, nos dias 25 e 26 de abril de 2002, presidida pelo Ministro Interino, Embaixador Dr. Guillermo Valles (Uruguai) e pelo Chefe da Delegação Brasileira, Embaixador Gilberto Vergne Saboia.

³¹⁷ Ata da Segunda Reunião Brasileiro-Uruguaia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, ocorrida em Porto Alegre, nos dias 08 e 09 de agosto de 2002, presidida pelo Ministro Embaixador Gilberto Vergne Saboia (Brasil) e pelo Embaixador Dr. Álvaro Moerzinger, Chefe da Delegação Uruguaia.

Ademais, propôs-se a realização de levantamento dos serviços, da situação de saúde e das necessidades na área de fronteira, com vistas à construção de uma estratégia comum de atuação. Os representantes dos Ministérios da Saúde buscariam junto às Representações da Organização Pan Americana de Saúde – OPAS de seus países assistência técnica para a realização de curso de capacitação de recursos humanos com a finalidade de realizar tal levantamento. A partir desse levantamento, seriam elaborados projetos para adequar as normas nacionais com o objetivo de encontrar soluções para os problemas identificados e implementar as possibilidades de cooperação na fronteira³¹⁸.

O grande êxito do Grupo de Trabalho sobre Saúde foi a assinatura, em 31 de julho de 2003, do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre os Governos uruguaio e brasileiro para a Saúde da Fronteira, a exitosa campanha de vacinação no Uruguai contra febre amarela para trabalhadores de pontos da fronteira, com a vacina subsidiada pelo governo brasileiro³¹⁹.

Foi assinalado que, com a entrada em vigor do Acordo de Residência, Estudo e Trabalho, ainda que o mesmo não se refira especificamente à área de saúde, haveria grande expectativa, por parte da população fronteiriça, por avanços concretos, em especial no que se referia à atenção à saúde.

Nas reuniões do GT de saúde, avalia-se o estado das ações discutidas no âmbito da Comissão Binacional Assessora. Entre os temas de destaque, vale mencionar o Controle da Hidatidose no Chuí/Chuy. O projeto encontra-se em fase final de avaliação pelas áreas técnicas dos dois países e deverá ser apresentado em sua forma final para exame da Comissão Assessora, que aprovaria seu encaminhamento à OPAS para fins de financiamento. Paralelamente, as partes já estão desenvolvendo ações específicas na área em tela³²⁰.

Algumas ações de vigilância epidemiológica foram executadas de forma coordenada. Com base nos dados que já estão sendo proporcionados, será estabelecida de forma imediata a Rede de Intercâmbio de Informação Epidemiológica de Fronteira, prevista na Segunda Reunião da Comissão Assessora. Tal Rede será responsável pelo intercâmbio de

³¹⁸ Ata da Segunda Reunião Brasileiro-Uruguia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço – Grupo de Trabalho sobre Saúde.

³¹⁹ III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai – Grupo de Trabalho sobre Saúde.

³²⁰ Grupo de Trabalho sobre Saúde – Anexo III – Quarta Reunião Brasileiro-Uruguia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

informações referentes a eventos vinculados a enfermidades definidas como prioritárias no âmbito do MERCOSUL³²¹.

Em face da gravidade do problema da Hantavirose no Chuí/Chuy, foi realizada uma ação coordenada entre as autoridades de saúde dos dois países, que deu início ao projeto de integração das vigilâncias para Hantavirose. Quanto à vigilância conjunta do Aedes Egypte (Dengue) e do Triatoma (Doença de Chagas), projetos estão sendo avaliados e encaminhados pela Comissão Binacional Assessora. Outro projeto em curso é a “Fronteira Amiga das Crianças”, que aborda a questão da Saúde Materno-Infantil, buscando a redução da mortalidade infantil e atenção materna³²².

A entrada em vigor do Acordo de Residência, Estudo e Trabalho trás importantes conseqüências para a área de Saúde na Fronteira, a despeito do tema não ter sido tratado na letra no Acordo. Assim, evidenciou-se a necessidade da manifestação por parte das Chancelarias dos dois países quanto ao entendimento do Acordo de Residência, haja vista que não existe um consenso entre as partes representadas no que se refere à interpretação do mesmo e suas abrangências referentes à Saúde.

É necessário compatibilizar os dois sistemas públicos de saúde, pois o sistema uruguaio não é universal, como o SUS brasileiro. Além disso, faz-se imprescindível o acesso à população dos dois lados na fronteira aos hospitais e postos de saúde, tanto brasileiros como uruguaio. O tema é complexo e exige acordos que garantam acesso aos estabelecimentos. Contudo, é importante lembrar que vários projetos de cooperação de menor porte já estão em curso, com grande sucesso como, por exemplo, campanhas de vacinação conjunta, combate à hidatidosis, vigilância contra dengue, chagas e hantavírus, etc.

IV.3.2. Grupo de Trabalho de Educação

Ambos governos têm projetos de criação de Universidades Binacionais, escolas de imersão e cursos para o aprendizado de português e espanhol. É nesse grupo que se observam alguns dos maiores avanços da Nova Agenda, até mesmo por termos o idioma como ferramenta de uso diário da população. É interessante observar que no século passado,

³²¹ Ata da Quarta Reunião Brasileiro-Uruguia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

³²² Ata da Quarta Reunião Brasileiro-Uruguia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço – Grupo de Trabalho sobre Saúde – Anexo III.

houve, no entanto, uma grande tentativa em se distinguir as duas soberanias e evitar o uso do idioma do “outro” no lado brasileiro ou uruguaio da fronteira.

No correr do século XX, firmou-se de modo inequívoco a presença dos dois Estados na zona de fronteira. A consolidação dos Estados nacionais, dos dois lados da linha de limites, traduziu-se em um esforço para diferenciar as populações brasileira e uruguaia pela imposição dos respectivos sistemas jurídicos e das instituições dos dois países, muitas vezes, em contradição com hábitos e tradições característicos da região fronteiriça. Mencione-se como exemplo a expansão da rede pública uruguaia de ensino, com a implantação do ensino do espanhol na região norte do país, onde predominava o português. A obrigatoriedade do aprendizado e do uso do espanhol relegou o português à condição de dialeto usado nas situações da vida cotidiana, mas de escasso reconhecimento social³²³.

No âmbito da educação, destacou-se a importância da experiência do Uruguai, que, em março de 2003, criou, na região da fronteira, um projeto de ensino do português. A rede pública passou a desenvolver a imersão do alto, programas de bilingüismo, fortalecendo o ensino das duas línguas na fronteira³²⁴. As autoridades uruguaias sempre se preocuparam com a influência do português nessa região e com o desaparecimento do espanhol. Assim, eles incentivaram o aprendizado do português, mas fortaleceram o ensino do espanhol com cursos bilíngües. O programa desenvolveu-se nas duas línguas, alternadamente. Durante seis meses as aulas são ministradas em português, e no período seguinte, são ministradas em espanhol. Como resultado, a criança passa a falar bem e melhor em dois idiomas.

Essa experiência começou em Rivera e Artigas e foi-se ampliando³²⁵. É uma experiência modelo que o Uruguai implementou através do Codicem – Conselho de Ensino Fundamental – e da Anep – Administração Nacional de Enseñanza Pública – com o apoio do Banco Mundial, que realizou essa experiência com a língua inglesa em vários países da

³²³ SANTOS, Eduardo dos; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. op.cit. p. 47.

³²⁴ Segundo o Diplomata Luís Cláudio Villafañe, a embaixada do Brasil participa, desde março de 2003, quando foi criado pelo Governo uruguaio, na região de fronteira, o programa de ensino bilíngüe português-espanhol. O Governo brasileiro doou livros para a formação de bibliotecas de classe, assim como material áudio-visual e vem trabalhando na convocação de docentes de instituições brasileiras para intercambio de materiais e realização de cursos de atualização para os professores uruguaio.

³²⁵ Segundo informações da Embaixada do Brasil em Montevidéu, em 2004 o Programa incluiu mais cinco escolas, sendo três em Rivera, duas em Artigas e uma em Cerro Largo e em 2005 contou com mais quatro escolas (duas em Artigas, uma em Rivera e uma em Rocha). O Programa, então, está presente em toda extensão da fronteira uruguaio-brasileira e atende a cerca de 700 crianças aproximadamente. O Governo brasileiro continua a distribuição de livros para as bibliotecas dessas escolas de ensino bilíngüe.

América Latina. As autoridades uruguaias adotaram o mesmo sistema para fortalecer o português e o espanhol³²⁶.

As escolas bilíngües são uma experiência pioneira que contribui para formação de cidadãos que, preservando sua identidade e cultura, estão aptos para atuar de forma desenvolvida e produtiva no novo ambiente que se está gerando pelo processo de integração regional³²⁷.

Além do projeto de escolas bilíngües na fronteira, os consulados brasileiros têm desempenhado um importante e relevante papel nesse campo. O consulado brasileiro em Artigas³²⁸ e o consulado brasileiro em Rio Branco³²⁹ ministram cursos de língua portuguesa em nível básico, intermediário e avançado. Os cursos são gratuitos e voltados à comunidade local³³⁰. Os consulados emitem certificados ao final de cada estágio e os alunos têm a possibilidade de prestar prova de proficiência em língua portuguesa³³¹. Duas vezes ao ano a

³²⁶ Cf. Entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevidéu com o Embaixador Eduardo dos Santos no dia 21.07.05.

³²⁷ Na matéria intitulada *Bilingüismo na fronteira Brasil-Uruguai* publicada no jornal Zero Hora no 13.04.04 o Embaixador do Brasil no Uruguai, EDUARDO DOS SANTOS discorre:

Cada vez mais integrados a nossos vizinhos, estamos perdendo nossa identidade ou impondo nossa cultura? Nas regiões da fronteira Brasil-Uruguai, surge um verdadeiro dialeto entre o português e o espanhol, o "portunhol". Como reagir a isso? As autoridades educacionais uruguaias estão lidando com essa questão de forma inovadora: ensinar às crianças as duas línguas ao mesmo tempo, desenvolvendo o bilingüismo como forma de marcar as diferenças e semelhanças entre as duas línguas. Dentro da escola, as crianças aprendem o português e o espanhol também em aulas de ciências, história, matemática e outras matérias, ministradas ora em uma língua, ora na outra. Para as crianças expostas diariamente ao "portunhol", aprender de forma sistemática os dois idiomas facilita o aprendizado da própria língua materna. [...] A experiência de ensino bilíngüe espanhol-português na rede de ensino público uruguiaia iniciou-se, em 2003, nas escolas 64, em Rivera, e 56, em Artigas. [...] Voltando a Fernando Pessoa, é importante perceber que ao aprender espanhol e português não se está pondo em risco o sentimento de pátria. Ao contrário, dificulta-se o desenvolvimento de um dialeto local, que mais do que um sotaque ou um maneirismo regional, aí sim, diluiria o que cada população tem de brasileira ou uruguiaia. O sucesso dessa experiência uruguiaia contribui para incentivar o programa mais amplo de cooperação desenvolvido na fronteira Brasil-Uruguai. Dele, participam, no lado brasileiro, o governo federal, o governo do Estado do Rio Grande do Sul e as prefeituras dos municípios gaúchos diretamente envolvidos. [...] A Nova Agenda na fronteira Brasil-Uruguai é considerada um modelo de integração a ser testado em outras localidades do Mercosul e do continente sul-americano. Tem um alcance político-diplomático e, sobretudo, social. É um instrumento que busca dar respostas práticas, com soluções compartilhadas, aos problemas que afetam as populações da fronteira. Os programas de ensino bilíngüe que as escolas uruguaias estão implantando nessa região certamente apontam para os objetivos de maior integração entre os dois países.

³²⁸ Cf. Entrevista realizada com o Chefe do Vice-Consulado Brasileiro em Artigas, Edson Valente, no dia 08.08.05.

³²⁹ Cf. Entrevista realizada com os funcionários do Vice-Consulado Brasileiro em Rio Branco, no dia 14.07.05.

³³⁰ Os cursos de português têm uma demanda extraordinária nesses dois pontos da fronteira. A resposta da comunidade é muito positiva. A procura foi tão grande que os consulados estão aumentando a quantidade de vagas para o curso. Em Artigas a expectativa era de 50 inscritos para o primeiro curso e houve uma demanda de 350 inscritos. O curso que em um primeiro momento foi ministrado em uma sala de aula cedido em uma escola de Artigas, hoje tem sede própria com várias salas de aula.

Já em Rio Branco, o curso é ministrado no próprio consulado, em um espaço destinado especificamente para as aulas, contudo, devido a demanda, estuda-se a possibilidade de transferir o curso para outro espaço.

³³¹ Segundo a matéria *El portugués tiene cada vez más estudiantes en el país* publicada no jornal El País em 15.03.05: "A mayor posibilidad de hacer negocios en Brasil, mayor número de alumnos. El Mercosur también

Embaixada Brasileira coordena a aplicação do CELPE-Bras – certificado de língua portuguesa para estrangeiros reconhecido pelo Ministério da Educação do Brasil – que habilita o ingresso dos estudantes uruguaios nos programas de bolsas de estudos nas universidades brasileiras, além de outros benefícios profissionais³³².

As duas delegações definiram, na Segunda Reunião de Alto Nível, a prioridade do Grupo de Trabalho sobre Educação: “As Partes acordaram intensificar os intercâmbios de docentes, alunos e administradores educacionais entre as escolas da região de fronteira, buscando compartilhar práticas educacionais desenvolvidas em ambos os países”. Almejam-se, no âmbito da Nova Agenda, dois tipos de cooperação: a cooperação em educação técnica e a cooperação em educação superior.

A cooperação técnica tem como objetivo a criação de uma escola técnica binacional. Assim, o Grupo identificou como possibilidade a implantação de um projeto-piloto de dois cursos técnicos binacionais em escolas públicas na região de Chuí-Chuy³³³.

No campo da educação superior, as Partes reafirmaram o interesse na cooperação entre suas instituições de ensino superior, inclusive em temas de interesse da região de fronteira, promovendo o intercâmbio de alunos, docentes e pesquisadores. O Acordo de Cooperação Técnica foi assinado pela Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS) e pela Universidad de la Republica³³⁴. Além disso, a delegação uruguaia manifestou interesse em receber cooperação para a formação e capacitação de professores de português em todos os níveis, tendo em vista a grande demanda de ensino da língua portuguesa na fronteira e em todo o país³³⁵.

influye. Cada vez más profesionales, universitarios y secretarias se están dedicando a estudiar la lengua de Saramago. Un buen conocimiento de ese idioma significa mayor posibilidad de concretar negocios en la región para los empresarios, o acceder a cursos de postgrado en facultades brasileñas. Sin contar clases impartidas por docentes particulares, liceos o universidades, en Montevideo hay unos 25 centros culturales o educativos donde se enseña portugués. [...] En la frontera con Brasil la convivencia del portugués y el castellano forma parte de la realidad diaria”.

³³² Segundo o Vice-Cônsul, Edson Valente, em entrevista realizada no dia 08.07.05, em Artigas, a procura pelo curso de português ocorre por vários motivos, sendo que o principal deles é a vontade do uruguaio em migrar para o Brasil; a procura aumentou ainda mais com o Acordo do Fronteiriço. Alguns procuram por ser filhos de uruguaios e brasileiros, portanto, querem falar os dois idiomas. Além disso, o curso de português cumpre um papel muito importante de integração da sociedade; repercute positivamente para o poder público que atende a uma demanda da população.

³³³ Ata da Segunda Reunião Brasileiro-Uruguaia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

³³⁴ Ata da Segunda Reunião Brasileiro-Uruguaia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

³³⁵ Segundo informações da Embaixada do Brasil em Montevidéu, ela promove e apóia a realização de cursos de especialização de docentes em língua portuguesa para estrangeiros, quer no Instituto Cultural Uruguaio-

Na IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguaí, ocorrida nos dias 23 e 24 de novembro de 2004, na cidade de Porto Alegre, o Grupo de Trabalho sobre Educação apresentou a proposta de Acordo para criação de Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e Técnicos. Segundo o acordo, os governos promoverão o credenciamento e a autorização de funcionamento de cursos técnicos binacionais na fronteira com objetivo de promover a qualificação e a formação profissional na fronteira³³⁶.

O Grupo analisou a possibilidade de criar Cursos Técnicos em Gestão de Turismo e Hospitalidade e em Gestão de Estabelecimentos Agropecuários. Igualmente, foram logrados avanços significativos nas discussões sobre a implantação dos Cursos Técnicos em Gestão de Turismo e Hospitalidade e em Gestão de Estabelecimentos Agropecuários na região de Chuí-Chuy. Foi manifestado, pela Delegação brasileira, não haver qualquer dificuldade quanto à reserva de 50% das vagas dos cursos para cada país, uma vez que o curso oferecido pelo Brasil tenha caráter estadual³³⁷.

Foi, positivamente, lembrada a experiência uruguaia na implementação de cursos bilíngües, de espanhol e português, em escolas públicas das cidades lindeiras de Rivera, Artigas, Rio Branco e Chuy. A delegação brasileira enfatizou as dificuldades enfrentadas na formação de profissionais para o ensino de línguas estrangeiras e a necessidade de uma preparação específica dos docentes para atuação na fronteira. Os representantes das

Brasileiro, que na Universidade da República, com a presença de professores da Unicamp, da UFRGS e da USP. Há parcerias também com a União Latina, que auspiciou curso de formação de formadores dentro de um projeto no âmbito do Mercosul Educacional, com professores da Universidade de Brasília – UNB. O Instituto de Cultura Uruguaio-Brasileiro (ICUB) assinou convênio com UFRGS para vinda de doutores brasileiros ao Uruguaí e estuda a possibilidade de oferecer curso universitário de formação de professores em português para estrangeiros.

A Embaixada doa materiais de divulgação e realiza visitas para apoio a eventos culturais em escolas de ensino fundamental da rede pública (exemplo são as escolas: Tiradentes, Rui Barbosa e Brasil, em Montevideú) e privada do país. O intercâmbio anual entre alunos da Escola Brasil e alunos da escola Uruguaí no Rio Grande do Sul recebe apoio da Embaixada para a viagem, hospedagem e atividades dos professores e alunos que participam do programa.

Sob o auspício da Embaixada, o ICUB e o CEP (Conselho de Educação Primária) assinaram convênio em 2004 para o ensino de português nas escolas Brasil (40 horas), Rui Barbosa e Tiradentes (20 horas cada), de forma curricular e sistemática, por professores pagas pelo ICUB. O programa tem sido muito bem sucedido. Desde 1940, o Instituto Cultural Uruguaio-Brasileiro (ICUB) trabalha em coordenação com a Embaixada do Brasil em Montevideú em seus objetivos de ensino da língua portuguesa para estrangeiros e difusão da cultura brasileira. O Instituto possui acervo de materiais de difusão cultural tais como vídeos, CDs, revistas e importante biblioteca com acesso livre do público local.

³³⁶ O inteiro teor do Acordo entre os Governos da República Oriental do Uruguaí e da República Federativa do Brasil para a criação de escolas e/ou institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos encontra-se anexo.

³³⁷ Ata da Quarta Reunião Brasileiro-Uruguaia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço – Anexo III – Grupo de Trabalho sobre Educação.

áreas de ensino fundamental e médio mencionaram os progressos havidos no ensino do idioma espanhol nas escolas do Estado do Rio Grande do Sul e manifestaram sua disposição de propor projetos-piloto de ensino bilíngüe na região de fronteira. O representante do Ministério da Educação brasileiro apresentou o projeto de ensino bilíngüe com a Argentina, ainda em fase de elaboração, o qual contempla a harmonização dos currículos escolares e busca ampliar o conceito de escola bilíngüe para o de escola intercultural. Para se reduzir as dificuldades na formação de docentes aludidas pela Parte brasileira, a delegação uruguaia acenou com a possibilidade de realização de convênios entre as instituições brasileiras de fronteira e o CERP³³⁸ – Centro Regional de Formação de Professores, localizado em Rivera³³⁹.

No que se refere à cooperação em educação superior, a delegação brasileira informou a decisão do Governo (CAPES/MEC) de firmar novo contrato com a Universidad de la Republica para a admissão de Professor Titular do Núcleo de Estudos Brasileiros³⁴⁰. Foi proposta também, pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, a retomada das conversações sobre a Universidade Binacional. Assim, acordou-se agendar reunião de especialistas dos dois países para elaboração de um pré-projeto para a criação de uma Universidade Binacional³⁴¹. Pretende-se que tal projeto seja encaminhado ao BID e à CAF para financiamento.

Como mencionado acima, o Grupo de Trabalho sobre Educação vem obtendo expressivo êxito em sua atuação, tendo como objetivo a qualificação do morador fronteiriço através de sua formação educacional ou profissional, promovendo cursos técnicos, superiores ou até mesmo apenas ensino do outro idioma para a inclusão social da população fronteiriça,

³³⁸ Segundo o delegado uruguaio informou, o Centro Regional de Formação de Professores, de Rivera, já conta com financiamento do BID, e que, por conseguinte, eventuais projetos de capacitação poderiam, igualmente, merecer o respaldo financeiro daquela instituição internacional de desenvolvimento.

³³⁹ Grupo de Trabalho sobre Educação - Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, realizada em Porto Alegre, na Casa de Cultura Mário Quintana, nos dias 23 e 24 de novembro de 2004. Anexo III.

³⁴⁰ A Embaixada abre inscrições, anualmente, entre abril e junho para o Programa Estudante Convênio (PEC), que oferece vagas em universidades brasileiras para alunos de graduação (PEC-G) e bolsas de estudos para estudantes de pós-graduação (PEC-PG). O Governo brasileiro oferece, anualmente, cerca de 80 bolsas de estudos para países com os quais mantém intercâmbio, em diversas áreas de estudo em universidades qualificadas de todo o país, à escolha do candidato.

Além disso, o leitorado mantido pelo Governo brasileiro na Universidad de la Republica foi ampliado, em fins de 2004, para constituir-se em um “Núcleo de Estudos Brasileiros”. A professora titular brasileira está encarregada de curso de Língua Portuguesa e Cultura Brasileira, na Faculdade de Direito e na Faculdade de Humanidades e Ciências da Educação. O número de estudantes interessados tem crescido e o Governo brasileiro investe na continuidade dos cursos.

usando a educação como elemento de fortalecimento do processo de integração. O Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, referindo-se aos institutos binacionais, afirmava:

Cuanto a los institutos binacionales, el acuerdo es un acuerdo marco que no dice precisamente que programa se lograran. Las autoridades educativas del Río Grande del Sur y la NES del Uruguay ficharan los programas pelo los objetivos son muchos. Las autoridades de ambos países acordaran cuales los programas se ficharan en cada caso. Se trabajará en ambas lenguas. [...] La idea de las escuelas no es estrictamente la enseñanza teórico-académica y si pensar las necesidades específicas de cada lugar, las características sociológico económicas de cada lugar. Cada instituto tendrá en cuenta la necesidad laboral de cada lugar, para la inserción inmediata de las personas³⁴².

IV.3.3 Grupo de Trabalho de Meio Ambiente e Saneamento

Os problemas relacionados a meio ambiente não respeitam a fronteira, por isso devem ser tratados conjuntamente. O trabalho desse grupo, imprescindível para a melhoria da qualidade de vida do fronteiriço, exige uma agenda comum entre os técnicos e os responsáveis dos dois países nas áreas de recursos hídricos, saneamento e desenvolvimento sustentável.

Na Primeira Reunião de Alto Nível, dada a “significação de um desenvolvimento integrado e sustentado na região da fronteira, incluindo a capacitação de recursos humanos especializados”, foram estabelecidas prioritárias: a gestão integrada dos recursos hídrico da Bacia do Rio Uruguai, da Bacia do Rio Quarai, da Bacia do Rio Jaguarão, da Lagoa Mirim e do Arroio Chuí. Defendeu-se uma ação coordenada para implementação de gestão de águas³⁴³.

Foi debatida, também, a questão do saneamento básico nos seis pontos de conurbação e reafirmada a importância da troca de informações entre as autoridades não só locais, mas estaduais e federais, para que o trabalho conjunto entre os técnicos seja realizado. Na Segunda Reunião de Alto Nível, a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN)

³⁴¹ Anexo III – Ata da Quarta Reunião Brasileiro-Uruguia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

³⁴² Entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Uruguai com o Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, Diretor Regional de América, no dia 06.07.05.

³⁴³ Ata da Primeira Reunião Brasileiro-Uruguia sobre a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, realizada nos dias 25 e 26 de abril de 2002, em Montevideu.

apresentou o Programa Transfronteira de Controle Ambiental com ações de saneamento sob a sua responsabilidade para os municípios brasileiros da zona de fronteira³⁴⁴.

Na Segunda Reunião de Alto Nível, realizada, em Porto Alegre, entre 08 e 09 de agosto de 2002, foi criada a Comissão Binacional de Gestão Ambiental Integrada da Zona de Fronteira. Foi proposta a realização do Seminário Executivo Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na Fronteira, em Rivera/Santana do Livramento, que ocorreu nos dias 22 e 23 de outubro de 2003³⁴⁵.

Dentre os temas abordados no Seminário, destacam-se o projeto de planejamento territorial e ambiental e o futuro plano de desenvolvimento urbano conjunto de Jaguarão-Rio Branco e o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera-Santana do Livramento, em seus diferentes estágios, nos quais a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN, do Governo do Rio Grande do Sul, manifestou interesse em participar, sugerindo que tais iniciativas sejam estendidas às demais cidades de fronteira³⁴⁶.

A cargo da Comissão estão: a realização de diagnóstico da situação ambiental da zona de fronteira com a identificação dos problemas existentes; a apresentação e a análise das legislações ambientais nacionais e dos marcos institucionais e legais (Tratados, Acordos e demais convenções relacionadas à área de fronteira); e a definição das ações conjunturais e estruturais indicadas pelo referido diagnóstico³⁴⁷.

No que se refere a ações de fiscalização e monitoramento ambiental, as delegações acordaram a participação em ações para diagnóstico e combate a ilícitos ambientais, realizadas em 22 e 23 de agosto de 2002, na conurbação Chuí/Chuy, e em 21 e 22 de outubro do mesmo ano, em Santana do Livramento/Rivera. Tais ações foram bastante exitosas³⁴⁸.

Por último, a delegação brasileira informou da realização de Treinamento em Atendimento a Emergências Ambientais em Derramamento de Óleo, no mês de outubro de

³⁴⁴ Atas da Primeira e Segunda Reuniões de Alto Nível sobre a Nova Agenda de Cooperação Fronteiriça Brasil-Uruguai.

³⁴⁵ Atas da Segunda e Quarta Reuniões de Alto Nível sobre a Nova Agenda de Cooperação Fronteiriça Brasil-Uruguai.

³⁴⁶ Ata do Seminário Executivo Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na Fronteira, ocorrido em Rivera/Santana do Livramento, nos dias 22 e 23 de outubro de 2003

³⁴⁷ Ata da Segunda Reunião de Alto Nível sobre a Nova Agenda de Cooperação Fronteiriça Brasil-Uruguai.

³⁴⁸ Ata da Segunda Reunião de Alto Nível sobre a Nova Agenda de Cooperação Fronteiriça Brasil-Uruguai.

2002, que seria realizado pelo IBAMA, em parceria com a Petrobrás, e, para o qual estariam sendo disponibilizadas 02 (duas) vagas para a participação de técnicos uruguaios, com objetivo de capacitar técnicos da área de proteção ambiental³⁴⁹. Tudo isso demonstra o grande empenho dos dois países para o estreitamento da cooperação e integração.

Na Terceira Reunião de Alto Nível da Nova Agenda sobre a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço, as discussões do Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento giraram, basicamente, em torno da questão da reativação das Comissões Mistas para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, da Bacia do Rio Quaraí e também dos projetos hidrelétricos³⁵⁰ de Talavera e Centurión³⁵¹.

O grande êxito da reunião foi a reativação das Comissões Mistas Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento das Bacias da Lagoa Mirim (CLM) e do Rio Quaraí (CRQ). Quanto ao Projeto Piloto de Gestão Integrada e Sustentável de Recursos Hídricos e Ambiental nas Bacias Transfronteiriças da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí, a delegação brasileira informou que foi aprovada, em reunião do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em 29 de outubro de 2004, uma moção dirigida à Seção Brasileira da CLM e à Seção Brasileira da CRQ, recomendando a implementação do mencionado projeto. A delegação uruguiaia, por sua vez, manifestou o interesse da Direção Nacional de Hidrografia, do Ministério de Transportes e Obras Públicas do Uruguai, na aprovação do Projeto Piloto. Assim, ambas as delegações coincidiram em recomendar a implementação do Projeto Piloto, para o qual foram sugeridos diversos temas³⁵².

Recomendou-se a reativação do projeto de convênio de cooperação para a criação do Parque Binacional Ponte Mauá (Jaguarão-Rio Branco), dada sua importância para a integração comunitária e o desenvolvimento do ecoturismo. Foi reafirmada a necessidade de reativar a Comissão Mista Binacional para a licitação da Segunda Ponte sobre o Rio Jaguarão e a reforma da Ponte Mauá.

Discutiu-se também o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Santana do Livramento-Rivera. Foi sugerida a criação de uma unidade binacional de gestão e

³⁴⁹ Ata da Segunda Reunião de Alto Nível sobre a Nova Agenda de Cooperação Fronteiriça Brasil-Uruguai.

³⁵⁰ Ata da Terceira Reunião de Alto Nível sobre a Nova Agenda de Cooperação Fronteiriça Brasil-Uruguai.

³⁵¹ Na IV Reunião, a delegação uruguiaia manifestou seu interesse nos projetos de represas (Centurión e Talavera) no Rio Jaguarão e sugeriu a realização de reunião binacional para discutir sua viabilidade e o conseqüente impacto ambiental.

coordenação para definir o projeto de execução do Plano Diretor e seus objetivos, a fim de que fosse apresentado ao BID e a CAF para possíveis financiamentos³⁵³.

Sobre o Aquífero Guarani, localizado na região de Santana do Livramento e Rivera, o Brasil encomendou um Projeto Piloto ao Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. O projeto visaria caracterizar esse manancial e propor uma ação de gestão conjunta, sendo que para isso, contudo, se faz necessária a atuação da parte uruguaia também³⁵⁴.

Em resumo, as principais preocupações desse grupo são: o encaminhamento de soluções para problemas específicos e locais de assentamentos humanos e de grande impacto socioeconômico e ambiental; a criação de um sistema integrado de informações de apoio às ações de desenvolvimento sustentável; a busca de recursos financeiros internacionais dos recursos necessários para viabilizar os projetos; a articulação de ações interinstitucionais, no âmbito de cada país, e de integração binacional, para estabelecer as condições necessárias à construção de uma agenda comum de ações prioritárias (critérios, pré-requisitos, recursos, etc); e o planejamento estratégico relacionado com a gestão ambiental na região, para garantir a inserção do desenvolvimento sustentável no planejamento regional integrado, envolvendo os diversos níveis de governo e a sociedade civil³⁵⁵.

IV.3.4. Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e Judicial

Esse Grupo foi o que logrou maiores resultados nos trabalhos realizados no âmbito da Nova Agenda. Na Primeira Reunião de Alto Nível, foi acordada “la creación de un Grupo de Trabajo para abordar, entre otros, a los siguientes temas: seguridad pública, droga, terrorismo, contrabando, tráfico de vehículos, prostitución infantil, potenciación de las comunicaciones entre los agentes judiciales”.³⁵⁶

³⁵² Anexo III – Grupo de Trabalho de Meio Ambiente e Saneamento – IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda Para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço.

³⁵³ IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda Para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço. Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento – Anexo III.

³⁵⁴ Grupo de Trabalho de Meio Ambiente e Saneamento - Anexo III – IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda Para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço.

³⁵⁵ Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguaia.

³⁵⁶ Ata da Primeira Reunião Brasileiro-Uruguaia sobre uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, ocorrida na cidade de Montevideu na sede do Ministério das relações Exteriores, nos dias 25 e 26 de

Foi no âmbito desse Grupo de Trabalho que foi proposto o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, dispositivo de maior repercussão e impacto na política externa na região. Por sua relevância, esse acordo será estudado em separado.

Na Segunda Reunião de Alto Nível, as delegações discutiram a criação de núcleos de Cooperação Consular, Policial e Judicial, que coordenariam o intercâmbio de informações, as ações conjuntas de cooperação, operações integradas, operações de controle e combate à criminalidade e assessoria em assuntos jurídicos, além de implementar outras formas de cooperação. Esses núcleos, que atuaram em coordenação com os Comitês de Fronteira, foram instalados nas seis conurbações e reuniram-se pela primeira vez no dia 16 de setembro de 2002, no lado brasileiro do Chuí.

Dois dos resultados mais significativos dos trabalhos desse grupo resultaram de debates ocorridos na III Reunião. Nesse encontro, no Ministério das Relações Exteriores Uruguaio, foi proposta a criação do Centro para Estudo e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração Fronteiriça e foi assinado o Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos.

Além disso, a coordenação dos esforços nos serviços de defesa civil, bombeiros e das polícias rodoviárias dos dois países se faz imprescindível. Ademais, é claro, de amparo legal e proteção para que esses profissionais possam atuar dos dois lados da fronteira. Na prática, contudo, observa-se a falta de integração de serviços públicos:

Las dos ciudades podrían tener, por ejemplo, un único y bien equipado servicio de bomberos. Pero tienen dos no tan bien equipados. Cuando hay un incendio, los bomberos de una y otra ciudad van en auxilio de sus colegas vecinos, pero lo hacen sin ninguna norma legal que los ampare. Si al trasladarse a combatir un incendio en Rivera un bombero uruguayo se ve involucrado en un accidente, carece de toda protección legal. Lo mismo le sucedería a un bombero brasileño en caso de actuar en territorio riverense³⁵⁷.

Quanto ao roubo de veículos, o grupo examinou a criação de um mecanismo central de informações e a obrigatoriedade de consulta por parte de todas as autoridades no

abril de 2002, presidida pelo Ministro Interino, Embaixador Dr. Guillermo Valles (Uruguai) e pelo Chefe da Delegação Brasileira, Embaixador Gilberto Vergne Saboia.

³⁵⁷ Artigo: *Tan cerca, tan lejos*, publicado no Jornal, El País - Suplemento Qué Pasa – Uruguai – 09.04.05 - Relações Bilaterales. Crónica: Rivera y Santana do Livramento.

momento da apreensão do veículo. No lado brasileiro, as informações referentes aos veículos podem ser averiguadas pelo site do DETRAN – Departamento de Trânsito³⁵⁸.

Outro problema comum a toda fronteira é o abigeato, ou seja, roubo de gado em pé. Esse fato levou a que se sugerisse um registro unificado para controle de gado nos pontos lindeiros.

*Otro tipo de crimen que preocupa a las autoridades es el abigeato, cuya incidencia varía conforme al precio de la carne en cada país. [...] el tratado permite la acción conjunta de las policías brasileña y uruguaya en ambos territorios. [...] las cuadrillas no paran. Por eso, creemos que habrá una prevención y un combate más eficiente a partir de ahora.*³⁵⁹

Durante a IV Reunião de Alto Nível, “foi assinalada a importância da discussão do tema e as delegações se comprometeram a desenvolver esforços no sentido de prover as polícias de recursos materiais, financeiros e humanos à altura das novas responsabilidades assumidas em função do Acordo para Cooperação Policial Conjunta”.

Passaremos agora a uma análise mais detalhada do Centro de Estudos e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Região de Fronteira Jurídicos e do Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos.

IV.3.4.1. Centro de Estudos e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Região de Fronteira

No encontro dos Chanceleres Celso Amorim e Didier Operti, ocorrido em 14 de abril de 2004, nas cidades fronteiriças de Jaguarão e Rio Branco, com o fim de dar andamento às iniciativas da Nova Agenda, os Ministros procederam à assinatura e à ratificação de documentos e notas conjuntas, bem como congratularam-se pelo progresso aferido com os trabalhos.

³⁵⁸ Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda sobre a Cooperação Fronteiriça Brasil-Uruguaí.

³⁵⁹ Artigo: *Para Combatir robos y abigeato. Coordinación Policial*. Publicado no dia 24.04.04 no jornal Zero Hora.

Nessa ocasião, foi anunciada a criação do Centro de Estudos e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Região de Fronteira³⁶⁰, que ocorreu no dia 30 de abril de 2004, mediante troca de Notas Diplomáticas³⁶¹. A cerimônia oficial realizada em Rivera – sede do Centro – contou com a presença do embaixador do Brasil em Montevidéu, Eduardo dos Santos, do Chanceler Didier Operti, juízes, promotores, delegados, acadêmicos e demais autoridades locais. O evento foi brindado pelas duas chancelarias de forma otimista, tendo repercussão positiva junto à mídia local³⁶².

Segundo o disposto no Comunicado Conjunto, “o referido Centro servirá de ponto focal para a difusão de informações e discussões entre profissionais da área jurídica dos dois países no que concerne a aplicação dos dispositivos legais criados no âmbito do processo de integração regional e fronteiriça”³⁶³.

O Centro Jurídico foi concebido na esfera do Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e Judicial³⁶⁴ da Nova Agenda, impulsionada na III Reunião de Alto Nível. O item 20 da Ata da Reunião, realizada nos dias 30 e 31 de julho de 2003, na cidade de Montevidéu, que reconhece a importância de instrumentos de cooperação civil e penal e a necessidade de se difundir as soluções já vigentes, dispõe que:

Com esse objetivo, destacaram a conveniência de se criar um “Centro para o Estudo e a Divulgação dos aspectos jurídicos da integração na área fronteiriça”. As delegações coincidiram em que o mencionado Centro será coordenado pelos Cônsules na cidade de Santana do Livramento e Rivera, em permanente comunicação com os funcionários consulares nas demais

³⁶⁰ O inteiro teor do Regulamento Interno do Centro de Estudos e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Região de Fronteira encontra-se anexo, ao final do trabalho.

³⁶¹ ROSA, Néstor Alejandro. *Transcendentes Avances en las Relaciones Uruguay-Brasil: la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo*. In Policia Exterior del Presente. Montevidéu, nº 0, 2004, pp. 26-29.

³⁶² Nesse sentido foi a matéria *Formación, investigación y difusión sobre aspectos jurídicos. Operti inaugura centro de estudio en Rivera: integración fronteriza* publicada no dia 29.04.04 no Jornal Uruguayo Últimas Notícias: “El ministro de Relaciones Exteriores, Didier Operti, acompañado por el embajador de Brasil, Eduardo Dos Santos, inaugurará mañana en el “Trade Point” de Rivera el Centro para el Estudio y la Divulgación de los Aspectos Jurídicos de la Integración en el Área Fronteriza. El centro tendrá como principales cometidos elaborar propuestas de instrumentos normativos u otras acciones, destinadas a facilitar las relaciones jurídicas entre las comunidades fronterizas. [...] tendrá a su cargo la formación, investigación, difusión y discusión entre operadores jurídicos de las regiones de frontera, en lo que respecta a la aplicación de dispositivos legales creados en el ámbito del proceso de integración regional. [...]”

El acto de inauguración se producirá a las 10 horas. Sesenta minutos después, se realizará la ceremonia de instalación formal del centro, en la sala cultura de Antel.

En esa oportunidad, Operti y Dos Santos intercambiarán notas diplomáticas, con lo que oficializarán la puesta en marcha de la institución”.

³⁶³ Comunicado Conjunto à imprensa do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim e do Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Doutor Didier Operti, de 14.04.04.

³⁶⁴ No telegrama 1312, de 04/10/2004 da Embaixada do Brasil em Montevidéu, o Embaixador Eduardo dos Santos registra a evolução positiva do Grupo de Trabalho de Cooperação Judicial e Policial traduzida na inauguração do Centro para o Estudo e a Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Área de Fronteira, ocorrida no dia 30 de abril de 2004.

idades da fronteira entre Brasil e Uruguai, com os Coordenadores da Fronteira previstos no Acordo Sobre Cooperação Policial na investigação, prevenção e controle de delitos penais”, com os Poderes Judiciários, com os Ministérios Públicos e com Autoridades Centrais dos dois países. Ambas as delegações coincidiram que, para a entrada em funcionamento do Centro, será necessária a obtenção de assistência financeira externa³⁶⁵.

O Centro Jurídico de Estudos da Fronteira é uma organização não-governamental com objetivos, principalmente, acadêmicos. As autoridades políticas dos dois países propuseram a sua criação para fomentar os estudos, os debates e as sugestões para estimular a integração na fronteira³⁶⁶. Na verdade, é um exemplo de esforço da sociedade civil para tratar de assuntos específicos da fronteira.

A função do Centro de Estudos é servir de foco para os operadores de direito – juizes, promotores, advogados, delegados, procuradores. Seu objetivo é a cooperação: ser a base de todos os temas jurídicos da fronteira e servir de suporte jurídico inclusive para os demais grupos que compõem a Nova Agenda³⁶⁷. O Centro é um fórum de discussão, de informação e estudos para esclarecer os operadores de direito dessa área de fronteira sobre toda essa massa de legislação.

El Centro no es un instituto binacional. Hemos acordado con Brasil que el Centro es un instituto privado al cual las partes acordaran que es reglamento de su funcionamiento será acertado coordinadamente por los dos Estados. A diferencia de los Institutos Binacionales que son parte oficial del programa, de la agenda. [...] Va a ser integrado por juristas y operadores de derecho internacional y va asesorar tanto a instituciones, a organizaciones civiles o a privados a los aspectos jurídicos que derivan de las características específicas de la frontera en aquellos aspectos jurídicos del derecho internacional privado³⁶⁸.

Criada na fronteira, essa ONG se autofinancia, principalmente, pelos trabalhos de assessoramento jurídico a empresas ou particulares³⁶⁹. Busca, ademais, conscientizar os operadores do direito das especificidades e peculiaridades jurídicas do fenômeno fronteiriço,

³⁶⁵ Item 20 da Ata da III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, realizada nos dias 30 e 31 de julho de 2003 na cidade de Montevidéu.

³⁶⁶ Cf. Entrevista realizada com o Juiz Federal Belmiro Tadeu Nascimento Kriger, no Centro para o Estudo e a Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Área Fronteiriça, no Trade Point, na cidade de Rivera, em 12.07.05.

³⁶⁷ Cf. Entrevista realizada com a Dra. Silvia Cristina Sosa da Cunha, no Centro para o Estudo e a Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Área Fronteiriça, no Trade Point, na cidade de Rivera, em 12.07.05.

³⁶⁸ Entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Uruguai com o Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, Diretor Regional de América, no dia 06.07.06.

³⁶⁹ O artigo 18 do Regulamento Interno do Centro dispõe que suas atividades podem ser financiadas também com recursos provenientes de fontes públicas e/ou privadas, nacionais e/ou internacionais.

pretendendo solucionar os litígios e problemas lindeiros, evitando-se levar as controvérsias a instâncias jurídicas superiores.

Segundo dispõe o artigo dois do regulamento interno do Centro, “[...] suas atividades se desenvolvem de acordo com diretivas contidas em decisões, conclusões e recomendações estabelecidas pela Política Externa de ambos Estados [...]”, sempre levando em consideração os ordenamentos jurídicos do Brasil e do Uruguai. Sua estrutura é assim disposta: Coordenação Geral, Comissão Acadêmica e Grupos de Estudos Acadêmicos, sendo a coordenação exercida pelos cônsules em Rivera e Santana do Livramento³⁷⁰.

O objetivo principal do Centro é obter legitimidade para oficializar uma interpretação jurídica como instituição “*sea pública o privada, pero aceptada como institución encargada de interpretar y divulgar la interpretación*”³⁷¹. Para isso, o Centro elabora propostas de criação de instrumentos normativos; oferece oportunidades de formação, investigação, discussão e difusão, a operadores jurídicos e auxiliares de justiça da fronteira, da aplicação dos dispositivos jurídicos criados no âmbito do processo de integração regional; proposição de instrumentos jurídicos de Cooperação Jurisdicional Internacional que promovam maior integração das comunidades fronteiriças; proporcionar aperfeiçoamento dos recursos humanos; facilitar o intercâmbio de informações entre acadêmicos e instituições de pesquisa; promover a efetiva aplicação, por parte dos operadores do direito e auxiliares da justiça da zona de fronteira, dos instrumentos jurídicos de auxílio jurisdicional internacional; realizar atividades de índole acadêmica e divulgar a legislação pertinente à Nova Agenda³⁷².

IV.3.4.2. Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos

O Acordo de Cooperação Policial e Judicial³⁷³ foi assinado no Centro Unión Social y Deportivo em Rio Branco, na mesma ocasião em que foi ratificado o Acordo para

³⁷⁰ “El estatuto fue adaptado para funcionar como una persona privada, bajo la tutela y orientación de los canales diplomáticos oficiales, teniendo como coordinadores generales a los cónsules de Brasil en Rivera y de Uruguay en Livamento. Consta también de una comisión académica – ejecutiva, junto con jueces y fiscales de ambas ciudades”. – Revista Digital DeRivera <http://www.derivera.com.uy> - acessado em 29.06.05.

³⁷¹ Dr. Belmiro Tadeu Nascimento Kriger, juiz federal, em: www.derivera.com.uy/index2php?option=content&task=view&id=521&pop=1d

³⁷² Os objetivos do Centro Jurídico estão dispostos no artigo 3, Capítulo II do regulamento interno: Dos Objetivos e funções. Além disso, um dos interesses do Centro é firmar parceria com Universidades e Institutos de Ensino Superior para promoção de cursos de extensão, especialização e programas de pesquisa. Anexo III.

³⁷³ O inteiro teor do Acordo sobre Cooperação Policial em matéria de investigação, prevenção e controle de fatos delituosos, encontra-se anexo, ao final do trabalho.

Permissão de Residência, Estudo e Trabalho³⁷⁴. Esse instrumento permitirá uma ação ágil e coordenada na prevenção e repressão de delitos na zona fronteira.

No âmbito do Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e Judicial da Nova Agenda, o Acordo foi proposto na III Reunião de Alto Nível. O item 21 da Ata da Reunião, realizada, nos dias 30 e 31 de julho de 2003, na cidade de Montevidéu, declara: “Finalmente, as delegações aprovaram um projeto de Acordo sobre Cooperação Policial para Investigação, Prevenção e Controle de Delitos. Este acordo, quando do cumprimento das formalidades internas, será subscrito a maior brevidade possível”.

O acordo assegura maior cooperação policial nas investigações e o controle de delitos, ponto de especial significação para combater infratores que, muitas vezes, evitam a captura fugindo através da fronteira. Conforme celebrado pelos Chanceleres, esse “instrumento permitirá a troca de informações e a cooperação entre as polícias dos dois países, permitindo uma ação ágil e coordenada na prevenção e repressão de delitos na zona fronteira”.³⁷⁵ A função precípua estabelecida no Acordo é a cooperação para prevenção e investigação de fatos delituosos nas zonas limítrofes³⁷⁶.

Os trabalhos serão realizados via intercâmbio de informações. O intercâmbio ocorrerá via Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME). Até sua implementação, contudo, as informações serão trocadas por todas as vias de comunicações possíveis: emails, faxes, telefones, etc. O Ministério da Justiça e o Ministério do Interior, do Brasil e do Uruguai, respectivamente, designarão os Coordenadores Policiais de Fronteira que serão responsáveis pelo encaminhamento das solicitações e intercâmbio de informações³⁷⁷.

³⁷⁴ Comunicado de Prensa n. 25/04, del Ministério de Relaciones Exteriores – www.mrree.gub.uy. Consultado em 01.04.04.

³⁷⁵ Comunicado Conjunto à imprensa do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim e do Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Doutor Didier Operti, de 14.04.04.

³⁷⁶ A matéria *Integração Policial Cresce* do dia 15.04.04 do Jornal Zero Hora dispôs que: “A relação entre as polícias brasileira e uruguaia nas regiões de fronteira recebeu um alento, ontem, com a assinatura de um acordo de integração. O tratado prevê a cooperação mútua em serviços de investigação e prevenção de crimes na fronteira.

O acordo apara arestas burocráticas que atrapalhavam a colaboração entre as corporações e, quase sempre, resultavam em prejuízos às vítimas de quadrilhas internacionais. Segundo o chefe de polícia do Departamento de Cerro Largo, Ajelmiro Pereira, a iniciativa não se resume a fortalecer o combate ao crime na região.

O acordo vai facilitar também a recuperação de produtos furtados no país vizinho. Um dos casos mais emblemáticos para os brasileiros é a ação de quadrilhas especializadas em roubos de caminhonetes a diesel no Brasil, depois revendidos no Uruguai”

³⁷⁷ Capítulo II – Artigo 5 e 6: Intercâmbio de Informações.

Somente com a cooperação policial e judicial poderá combater-se eficazmente o crime organizado transnacional e a impunidade. A questão da segurança nacional³⁷⁸ é também outro tema de grande relevância. A existência dessa fronteira viva ao sul, outrora percebida como fundamental para a manutenção da soberania nacional, agora, sob a égide da cooperação regional, torna-se, quiçá, objeto da única forma viável de combater-se ilícitos fronteiriços. Por exemplo, conforme relatado pelo suplemento “Qué Pasa”³⁷⁹ do jornal El País, a falta de coordenação entre as autoridades brasileiras e uruguaias, na localidade de Santana do Livramento-Rivera, possibilita que “pais riverenses separados se radiquem em Livramento para não cumprir com a pensão alimentícia”. A mesma matéria acrescenta que “se alguém comete um delito em Rivera, só precisa cruzar a linha divisória para assegurar sua impunidade”. Cita, como exemplo, o caso do cidadão brasileiro “Duda” Salgado:

Salgado cruzou a linha para um ajuste de contas em janeiro de 1998. Depois de cometer um homicídio, voltou ao território brasileiro e admitiu a culpa. Ali iniciaram um processo na justiça, mas até hoje está em liberdade. Inclusive caminha por Rivera, porque ao estar sendo julgado em Santana, a polícia uruguaia não pode detê-lo³⁸⁰.

IV.4. O Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios

O mais importante desdobramento da Nova Agenda até o momento foi a assinatura do “**Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios**”. Firmado em agosto de 2002, o acordo somente entrou em vigor em 14 e abril de 2004. Essa fórmula jurídica inovadora criou a figura do cidadão fronteiriço, constituindo-se em um dos principais vetores do fortalecimento do relacionamento Brasil-Uruguai, confirmando os laços de fraterna amizade entre as duas soberanias³⁸¹.

³⁷⁸ O parágrafo 2º do artigo 20 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “a faixa de até cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada com faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas por lei.”

³⁷⁹ Matéria intitulada “Tan cerca, tan lejos”, publicada na página 8 da edição de 9 de abril de 2005 do suplemento “Qué Pasa” do jornal uruguaio El País. Tradução nossa.

³⁸⁰ Matéria intitulada “Tan cerca, tan lejos”, publicada na página 8 da edição de 9 de abril de 2005 do suplemento “Qué Pasa” do jornal uruguaio El País. (Tradução nossa)

³⁸¹ O Acordo – que se encontra reproduzido em anexo – dispõe que os dois governos “resolvem celebrar um Acordo para permissão de ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de documentação especial de fronteiriço a estrangeiros residentes em localidades fronteiriças”.

O acordo foi assinado quando da visita oficial do então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, nos dias 20 e 21 de agosto de 2002 ao Uruguai. Esse acordo é resultado de negociações realizadas nas Primeira e Segunda Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai. No Comunicado Conjunto de Imprensa de 21 de agosto de 2002, os então presidentes, Fernando Henrique Cardoso e Jorge Batlle,

congratularam-se pela assinatura do Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, instrumento que constitui iniciativa conjunta de caráter inédito e inovador, e que enseja soluções para problemas em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas e o controle migratório na zona de fronteira³⁸².

A primeira menção que se fez ao Acordo foi no sentido de se solucionar a situação dos uruguaios na região do Chuí³⁸³. Buscou-se, em bases legais, resolver o problema dos indocumentados uruguaios que formavam um grande grupo de cidadãos que viviam, de modo ilegal, do lado brasileiro. Num primeiro momento, os uruguaios buscavam resolver a situação dos fronteiriços que viviam ou trabalhavam irregularmente no lado brasileiro da Avenida Internacional, o que seria, apenas, uma solução unilateral para o problema. Tendo em vista que tal iniciativa contrariava o princípio da reciprocidade definido pelo Brasil, aprovou-se o acordo bilateral de estudo, residência e trabalho. Criou-se uma espécie de bidadania local, o nominado na região de “doble chapa³⁸⁴”.

O acordo foi assinado em agosto de 2002, mas foi ratificado quase dois anos após sua proposição devido aos trâmites legislativos em ambos os países. Para que o acordo fosse internalizado pelo Brasil e pelo Uruguai, foi preciso a aprovação em ambas as casas legislativas – Câmara dos Deputados e Senado – para ser, posteriormente, transformado em lei.

Em 14 de abril de 2004, os Chanceleres Celso Amorim e Didier Operti, na conurbação binacional formada por Rio Branco e Jaguarão, trocaram os instrumentos de ratificação do “Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais

³⁸² Comunicado Conjunto de Imprensa dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai”, de 21 de agosto de 2002.

³⁸³ Telegrama 120, Consulado Geral do Brasil em Montevideú, 19.03.2004.

³⁸⁴ Doble Chapa é uma expressão utilizada na fronteira para designar o cidadão brasileiro-uruguaio, o “chapa dupla”.

Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”³⁸⁵, que entrou em vigor imediatamente e constituiu uma iniciativa conjunta de caráter inédito³⁸⁶. Os Chanceleres Celso Amorim³⁸⁷ e Didier Operti procederam a entrega simbólica das primeiras carteiras em cerimônia próxima à Ponte Barão de Mauá (entre as cidades de Rio Branco e Jaguarão). Foi um encontro histórico que marcou a ratificação do Acordo, celebrado em 21 de agosto de 2002 em Montevidéu. Com a ratificação do documento, que entrou em vigor às 12h00 desse dia, uma nação informal ganhou contornos oficiais, facilitando a vida dos cidadãos que vivem em uma faixa de 40 quilômetros de extensão, 20 quilômetros para cada lado da fronteira. Os habitantes residentes nos 1068 quilômetros de extensão da fronteira, que vai do extremo sul do Arroio do Chuí ao extremo oeste na desembocadura do Rio Quaraí³⁸⁸, nessa área de 36 mil quilômetros quadrados criada pelo acordo, podem solicitar o documento de identidade especial.

Este instrumento jurídico: “criou soluções inovadoras para mitigar muitos problemas enfrentados pelas populações fronteiriças dos dois países e permite a livre circulação dos fronteiriços nos dois lados da linha divisória, com a possibilidade de direito a residência e de acesso ao mercado de trabalho e aos serviços educacionais no país vizinho”³⁸⁹.

*Una nueva figura jurídico-política que es el fronterizo, que hasta ahora era una denominación, yo diría de lenguaje corriente de la expresión de localización de la gente en función de su localización física pero que no tenía, o no refería a una condición jurídica. Hoy nace con este intercambio de instrumentos una nueva figura, hemos creado la figura del ciudadano fronterizo*³⁹⁰.

A respeito do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, o então chanceler uruguaio Didier Operti declarou:

³⁸⁵ Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. Nota nº 154 de 14 de abril de 2004. Distribuição 22 e 23.

³⁸⁶ Matéria publicada, em 15 de abril de 2004, pelo jornal uruguaio La República, intitulada “Encuentro de Cancilleres - Entró en vigor el acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para fronterizos”.

³⁸⁷ Em entrevista concedida ao Jornal Zero Hora na ocasião do evento, o Ministro Celso Amorim ressaltava inclusive a simbologia das cidades escolhidas para a permuta do documento: “minha satisfação é ainda maior por isso acontecer numa cidade que leva o nome do nosso patrono”.

A esse respeito também opinou o então Chanceler uruguaio Didier Operti em seu discurso: “Evocaba Celso al Barón de Río Branco, gran factor de la frontera brasileña, gran gestor de esa formula de paz con sus vecinos y frontera segura. Quizás esto este en el mejor espíritu del Barón de Río Branco y es en la ciudad de Río Branco, simbólicamente”.

³⁸⁸ Relatório emitido pelo Consulado Uruguaio em Jaguarão – consultado em 14.07.2005.

³⁸⁹ Relatório emitido pelo Consulado Uruguaio em Jaguarão – consultado em 14.07.2005.

³⁹⁰ Discurso do Ministro Didier Operti Badan no encontro dos Chanceleres Uruguaí-Brasil na fronteira de ambos países Rio Branco-Jaguarão em 14 de abril de 2004.

Há nisto um conceito que se amplia, e isso é recíproco, vale para o cidadão nacional brasileiro que vive em Rivera e para o nacional uruguaio que vive em Santana do Livramento. Este acordo é de tratamento fronteiriço (fronteira seca com Brasil ao longo de toda a fronteira), foram tomados os pontos de referência da fronteira e foi feita, a partir deles, uma avaliação das populações envolvidas, logo se deixou aberta a possibilidade de extensão até um eixo de 20 quilômetros de cada lado para incluir populações rurais ou pequenas populações que possam também merecer a atenção do poder público e o reconhecimento desses direitos. Portanto é um acordo que já tem um perfil muito amplo, mas que ainda pode ser mais amplo, e de qualquer forma tem alcances absolutamente positivos e é um fenômeno quase inédito, único de integração fronteiriça. Comentávamos com o Embaixador do Brasil que eu não lembro de haver visto na América Latina nenhum acordo de fronteira com as características do que celebramos com o Brasil, tampouco o temos, neste momento ao menos, com a República Argentina, apesar de que temos acordos importantes com a Argentina, quiçá porque a fronteira não é uma fronteira seca, e também a fronteira seca é uma fronteira obviamente diferente, mas em definitiva a amplitude dos direitos, que não estaria condicionada pelo dato de que a fronteira fora fluvial ou fora seca, não o temos com esta dimensão com a Argentina; não o tem o Brasil tampouco com outros países em igualdade de situação com este, de maneira que este é um acordo pioneiro que creio que abre um caminho muito importante, porque a integração se pode fazer desde o grande ao pequeno ou desde o pequeno ao grande, e este caminho de fazê-la do pequeno ao grande é mais sólido³⁹¹.

O Tratado resolve uma situação antiga e que constituía um sério problema na fronteira: a questão dos indocumentados, ou seja, pessoas que moram muitos anos de um lado ou outro da fronteira de forma irregular, ou seja, brasileiros residindo no Uruguai e uruguaios residindo no Brasil, mas em situação migratória irregular³⁹².

Muitas pessoas moram de um lado da fronteira e atravessam todos os dias para trabalhar do outro lado. Isso dava margem a grande quantidade de abusos, até de autoridades policiais; questões empregatícias, enfim, problemas de diversas ordens (as pessoas tinham uma situação de fato e não conseguiam regularizá-la). Para um uruguaio regularizar sua situação, mesmo morando em Rivera e trabalhando em Santana do Livramento, teria de fazer o mesmo processo migratório de um uruguaio que fosse morar em São Paulo.

O acordo é juridicamente inovador em termos internacionais, porque prevê o livre trânsito de pessoas de maneira distinta ao que ocorre em mercados comuns, onde esse

³⁹¹ Entrevista ao Canal TV10 de Rivera, em 1º de maio de 2004, cuja transcrição foi obtida, em 23 de março de 2005, no site <http://www.tv10rivera.com.uy/article.php?story=20040501190236998> (Tradução nossa).

³⁹² Segundo o professor Dr. Leonardo Araújo em publicação do dia 02 de dezembro de 2004 do Jornal A Platéia, “o tratado inaugura uma nova época no ordenamento jurídico da fronteira. Não pelo caráter inovador do texto aprovado, mas pela dose de sensibilidade e de bom senso na consagração de direitos de cidadania historicamente

trânsito de pessoas é previsto. Nesse caso específico, o trânsito de pessoas é limitado à área do território do outro Estado, inclusive a determinadas áreas, apresentadas no anexo do acordo.

A carteira passou a conceder uma dupla cidadania local, ou seja, o “doble chapa” passou a ter direito à livre circulação, residência, trabalho e estudo dos dois lados da linha divisória nas cidades indicadas pelo acordo. Esse território especial na fronteira eliminar entraves burocráticos que dificultavam a vida do cidadão fronteiriço.

A simples ratificação do acordo já facilitou a vida de muitas pessoas que têm famílias brasileiro-uruguaias na fronteira. Além disso, resolverá o problema educacional de muitas crianças e também aumentará as oportunidades de trabalho³⁹³.

Nas palavras do então Chanceler uruguaio Didier Operti,

*ciudadano fronterizo significa que las personas que residen en la ciudades que se han fijado, podrán recíprocamente tener residencia en la otra ciudad o en la otra localidad vecina, pero tener residencia no es simplemente un acto material como decían los romanos, significa también el ánimo manendi es decir el deseo de permanecer. [...] Esto no es un documento declarativo, acá no hacemos ninguna declaración, acá contraemos deberes y obligaciones y también naturalmente derechos*³⁹⁴.

O Embaixador Eduardo dos Santos, ao referir-se ao Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, afirmou:

a Nova Agenda na fronteira Brasil-Uruguai é considerada um modelo de integração a ser testado em outras localidades do Mercosul e do continente sul-americano. Tem um alcance político-diplomático e, sobretudo, social. É um instrumento que busca dar respostas práticas, com soluções compartilhadas, aos problemas que afetam as populações da fronteira³⁹⁵.

O êxito da integração na área de fronteira brasileiro-uruguiaia poderá ser ampliado às demais áreas do Brasil e do Uruguai, e poderá servir de paradigma para os demais países do Mercosul, viabilizando o que dispõe o primeiro parágrafo do Artigo 1º do

adquiridos e conquistados pelos cidadãos fronteiriços. Nada de novo, se dirá, numa prática secularmente aceita, ou melhor, tolerada nos quase 900 quilômetros de fronteira que unem o Uruguai e o Brasil”.

³⁹³ A Revista “QUE PASA” do jornal El País de 24 de abril de 2004 cita alguns exemplos de situações resolvidas com a entrada em vigor do Acordo. “Juveni y su novía Claudia son brasileños de Santana do Livramento, pero viven del lado uruguayo de la frontera, Rivera. Cuando fueron al Registro Civil de Livramento para iniciar los trámites del casamiento, la oficina no aceptó sus domicilios de Rivera. Tuvieron que usar la dirección de una hermana de Juveni en la ciudad gaúcha para realizar su sueño”.

³⁹⁴ Discurso do Ministro Didier Operti Badan no encontro dos Chanceleres Uruguai-Brasil na fronteira de ambos países Rio Branco-Jaguarão em 14 de abril de 2004.

Tratado de Assunção, que cria o bloco, a saber: “este Mercado Comum implica a livre circulação de bens e serviços e fatores produtivos entre os países”.

Este convênio representa o primeiro passo legal para a livre circulação de pessoas entre os países que configuram o Mercosul. O Artigo 1º do Tratado de Assunção, que cria o bloco, estabelece “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos³⁹⁶ entre os países”³⁹⁷. A cidadania fronteiriça, portanto, pode ser considerada um projeto piloto de dois dos países do Mercosul. Poderá ser um modelo de referencial para a elaboração de políticas de integração populacional nas áreas de fronteira.

O Brasil e o Uruguai, através do Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, têm condições de pôr à prova, em pequena escala, soluções para o desafio de integrar populações de Estados nacionais, inclusive sob a égide de um processo mais abrangente de integração regional envolvendo outros países. Tal experiência emblemática e inovadora, contribui para que ambas as partes vislumbrem possíveis dificuldades que enfrentariam em uma iniciativa de envergadura maior, bem como políticas para equacioná-las, de forma que sejam superadas restrições que possam vir a surgir quando o escopo do citado acordo venha a ser eventualmente expandido e replicado no Mercosul e no continente sul-americano. Integração em nível bilateral é um caminho pioneiro.

Criou-se uma espécie de cidadania binacional, pela qual brasileiros e uruguaios passam a ter os mesmos direitos dentro de uma faixa de vinte quilômetros de um lado e de outro da fronteira. Esse é um acordo pioneiro, cuja forma de implementação está sendo discutida entre as Chancelarias e que servirá de exemplo para todo o Mercosul e para toda a América do Sul. Traduz a visão pragmática e abrangente da integração que nossos países querem promover: uma integração que, além de comercial e econômica, possui necessariamente uma dimensão humana e social, reforçando o sentido de cidadania que o Mercosul e as relações bilaterais entre cada um de seus sócios devem ter³⁹⁸.

³⁹⁵ Artigo intitulado “Bilingüismo na fronteira Brasil-Uruguai”, publicado, em 13 de abril de 2004, pela Zero Hora.

³⁹⁶ Segundo o Dicionário de Economia da Editora Abril Cultural (1985), os fatores de produção são: terra, trabalho (ser humano), capital, organização empresarial e conjunto ciência-técnica.

³⁹⁷ Tratado de Assunção – Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, 1991.

³⁹⁸ As relações Brasil-Uruguai no contexto da integração regional. Palestra proferida pelo Embaixador do Brasil em Montevideú, Eduardo dos Santos, no Seminário Internacional “Desafios da Integração”, organizado pela Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, RS, 18 de junho de 2004.

O Acordo é uma experiência de vanguarda, embrião de uma cidadania regional. É uma iniciativa pioneira que propõe soluções para mitigar problemas enfrentados pelas populações fronteiriças residentes nas conurbações brasileiro-uruguaias.

El Acuerdo tiene como objetivo facilitar la vida de las poblaciones que viven en estas conurbaciones. En la medida que aja una flexibilidad bastante para los brasileños y uruguayos pueden residir, trabajar y estudiar. Es una situación de hecho, es una regularización de una situación de hecho que se vaya. Es imposible tratar de hacer de la frontera una línea divisoria³⁹⁹.

IV.4.1. Estrutura do acordo e peculiaridades

O Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios se deu no âmbito das negociações do Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e Judicial da Nova Agenda, que ficou conhecido como o Acordo de Indocumentados.

Constando de onze artigos, esse dispositivo prescreve as condições para obter a permissão de residência, estudo, trabalho, a forma de obtenção do documento de fronteiriço, seu eventual cancelamento e as localidades vinculadas pelo acordo. Em seu preâmbulo dispõe que: “O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai [...] resolvem celebrar um Acordo para permissão de ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de documento especial de fronteiriço a estrangeiros residentes em localidades fronteiriças”.

O direito ao documento de fronteiriço é concedido por cinco anos, prorrogável por igual período, e, a partir de então, o *status* de fronteiriço pode ser concedido por período indeterminado. De acordo com o artigo III, para o cadastro de fronteiriço é preciso: 2 fotos 3x4, fotocópia autenticada da carteira de identidade ou passaporte, inscrição consular, antecedentes criminais, fotocópia autenticada do comprovante de residência, comprovante de recolhimento da taxas referentes à emissão de documento de identidade e taxa referente aos emolumentos consulares.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Uruguai com o Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, Director Regional de América, no dia 06.07.05.

⁴⁰⁰ Por troca de Notas Reversais de 19 de agosto de 2004, quando do encontro do Chanceler Didier Operti e do Chanceler Celso Amorim em Brasília, foi estabelecida a dispensa de consularização dos documento exigidos

Conforme dispõe o tratado, aqueles que fizerem jus à carteira terão direito à residência, estudo e trabalho na cidade vizinha e numa faixa de extensão de 20 quilômetros para dentro do território do outro país, de cada lado da fronteira, de acordo com o disposto no anexo do acordo. As localidades vinculadas pelo pactuado são:

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

A carteira de cidadão fronteiriço somente prescreve essa concessão no perímetro estabelecido no pacto e com a cidade vinculada. Ou seja, um cidadão de Santana do Livramento só possui a prerrogativa de fronteiriço em Rivera. Tal prerrogativa não se estende, por exemplo, a Artigas. Nesse caso, terão o benefício os cidadãos de Quaraí somente.

Portanto, ao fronteiriço é concedida permissão para residir do outro lado da fronteira. O cidadão passa a ter direito de freqüentar estabelecimento de ensino público ou privado, podendo matricular-se em cursos de nível básico e fundamental, médio e em curso técnicos e universitários. Além disso, ele pode exercer uma profissão ou ofício, decorrendo daí os direitos e obrigações trabalhistas e previdenciários. Certas prerrogativas específicas de algumas carreiras tais como medicina, advocacia, etc, exigidas para o exercício profissional deverão ser observadas. Tais esses privilégios são estendidos aos aposentados e pensionistas.

Outro aspecto de grande relevância destacado pelo Embaixador Eduardo dos Santos e pelo Conselheiro Luis Cláudio Villafañe é a interiorização da diplomacia e o fortalecimento do aspecto federativo do Estado:

para a emissão da carteira de fronteiriço. – Telegrama 1067 de 08.09.2004. Essa medida, veio ao encontro da reivindicação dos fronteiriços cuja maior reclamação era o alto custo de emissão do documento.

No caso brasileiro, valoriza-se a participação das autoridades do Estado do Rio Grande do Sul, bem como dos municípios gaúchos situados na faixa de fronteira com o Uruguai. No caso uruguaio, a ação dos Departamentos que lidam com o território brasileiro tendem de igual modo, a intensificar-se. Toda essa articulação que se processa no nível local, de um lado torna necessária a ativa participação da sociedade civil, através de seus representantes nas comunidades fronteiriças, e de outro, requer, certamente, estreita coordenação entre as respectivas Chancelarias⁴⁰¹.

IV.4.2. Dificuldades e repercussões na implementação do acordo

Esse acordo gerou uma profunda expectativa na população da fronteira. Foi feito evidente marketing na troca dos documentos de identidade, quando os dois chanceleres fizeram a entrega das primeiras carteiras previstas no acordo, a carteira do cidadão fronteiriço, do cidadão da fronteira. No encontro dos chanceleres, surgiram vários questionamentos, tais como: quem produz a carteira, qual será seu custo, quais serão os detalhes do documento, necessidade de harmonização da confecção das carteiras, etc. No Brasil, a legislação que regulamenta essa emissão é baseada na lei do estrangeiro e exige que a carteira tenha determinadas características, que encarecem seu custo. No lado uruguaio, era outro o tipo de regulamentação. Inicialmente, um outro tipo de documento era produzido no Uruguai, uma carteira mais barata e mais simplificada. Foram distribuídas na ocasião os primeiros exemplares. Essa disparidade na forma e na emissão da carteira foi um dos grandes problemas enfrentados no primeiro momento.

O Chanceler Amorim entregou a carteira para uma cidadã uruguaia e o Ministro Operti entregou-a a um cidadão brasileiro. A cerimônia, do ponto de vista de imagem, teve esplêndida repercussão, mas gerou frustração, pois foram as únicas por um longo período. Durante três meses não houve a distribuição de carteiras. As redes consulares dos dois lados da fronteira foram abarrotadas de consultas, indagações, correspondências com questionamentos sobre a confecção da carteira, seus benefícios e prerrogativas. Esse processo sofreu demora devido à necessidade de se compatibilizar a emissão da carteira dos dois lados.

Após a ratificação do acordo, vários problemas surgiram. Após dois meses da entrada em vigor do acordo, em reunião na Chancelaria uruguaia, foram enumeradas as seguintes questões:

⁴⁰¹ SANTOS, Eduardo dos; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. op. cit. p. 50 .

- Repercussão negativa na imprensa;
- Diferença de preço entre a carteira brasileira e a uruguaia;
- Exigências impostas pelos órgãos executores incompatíveis com o espírito e, mesmo, a letra do Acordo;
- Não-regulamentação, pelas autoridades uruguaias da dispensa de consularização dos documentos exigidos⁴⁰².

A parte brasileira buscou salientar que seria importante que fosse feito um trabalho conjunto entre Brasil e Uruguai, no sentido de ressaltar os progressos já alcançados, bem como o esforço dos governos centrais para resolver as dificuldades advindas da implementação do acordo. Os problemas aventados caminham para serem solucionados, entretanto, novos problemas surgirão e, para dirimir essas questões, reuniões periódicas estão previstas para ocorrer, bem como estudos do Grupo de Trabalho da Nova Agenda de Cooperação serão realizados, com vistas a pôr termo aos percalços na implementação do Acordo⁴⁰³.

No dia nove de maio de 2004, o jornal A Platéia, decorrido um mês da homologação do Acordo, informou que a população reclamava da falta de informações para a emissão do documento. Os agentes responsáveis pela expedição da carteira não tinham conhecimento dos procedimentos a serem seguidos na confecção da identidade. As Chancelarias e seus os consulados, no entanto, desempenharam um eficiente trabalho de informação e divulgação da carteira junto à mídia, esclarecendo a população sobre seus benefícios, bem como equiparando os custos e qualidade do documento dos dois lados da fronteira.

O preço da carteirinha foi uma dificuldade, discutida nas constantes reuniões entre os Governos brasileiro e uruguaio. O Acordo determinou que o executor do lado brasileiro seria a Polícia Federal, responsável pela emissão de carteira de identidade de estrangeiros. No Uruguai, determinou-se que tal tarefa caberia à Direção de Imigração, o que provocou problemas dado que a Direção de Imigração não tem a atribuição de emitir Carteiras de Identidade, mas sim a de emitir constâncias e atestados. Essa situação resultou em grande desequilíbrio na execução do tratado. De um lado, o Governo brasileiro, através do

⁴⁰² Telegrama 816 da Embaixada do Brasil em Montevideu de 25.06.2004.

⁴⁰³ Ainda nessa reunião ocorrida no dia 23.06.04, discutiu-se a necessidade de unificar os discursos das partes e esclarecer junto à opinião pública sobre o procedimento a ser adotado para a obtenção do documento de

Departamento de Polícia Federal, emitia uma carteira, que é uma carteira de identidade reconhecida pelo território nacional, com todos os elementos de segurança – código de barra, impressão de digital, foto digitalizada, número de registro - ela é de difícil falsificação, pois é de papel moeda, sendo uma carteira de identidade plena. Do lado uruguaio, emitia-se algo que é uma constância, isto é, um documento que é muito facilmente falsificável, não tem validade de carteira de identidade e, por essa razão, tem um custo muito mais baixo. De forma exitosa, o problema foi solucionado: reduziu-se o custo da carteira brasileira (até um determinado limite, visto que esse valor é estabelecido em Lei Complementar). Do lado uruguaio, houve a alteração de dispositivos legais para solucionar o problema. A emissão da carteira ficou sob a prerrogativa da Direção de Identificação Civil e o documento passou a ter elementos de segurança, tais como código de barra e impressão digital, com validade de carteira de identidade, e teria seu preço aumentado⁴⁰⁴. Dessa forma, houve uma redução nas discrepâncias no preço da carteira⁴⁰⁵, cujo valor passou a ser mais próximo do da carteira brasileira⁴⁰⁶, bem como uma aproximação quanto à qualidade do documento.⁴⁰⁷

fronteiriço. Além disso, cogitou-se apresentar à imprensa uma evolução positiva no curto prazo para os aspectos mais problemáticos do acordo. – Telegrama 816 da Embaixada do Brasil em Montevideu – 25.06.2004

⁴⁰⁴ Referentemente a esse problema, o Embaixador Eduardo dos Santos, em Telegrama de n. 199 de 11.05.2004 dispõe que a delegação brasileira deverá propor, na reunião de 13.05.2004 que “deverão ser privilegiadas as soluções que economicamente garantam ao maior número de pessoas acesso às carteiras”.

⁴⁰⁵ Ainda no Telegrama de n. 199 de 11.05.2004, o Embaixador Eduardo dos Santos postula que “a simplificação e diminuição dos custos, contudo, não deverão comprometer os critérios mínimos de segurança que o governo brasileiro julgar conveniente manter na concessão de suas carteiras, independentemente dos critérios adotados pelo lado uruguaio”.

⁴⁰⁶ A esse respeito, o jornal El País publicou no dia 25 de abril de 2004 a matéria *Pasaporte Fronterizo* que dispunha que “parece que el documento que expiden los brasileños es armonioso, muy completo y muy serio, en tanto el expedido en el lado uruguayo parece de mentira. ¡A ver si nos ponemos a tiro, che!”.

⁴⁰⁷ Para a chancelaria uruguaia, esse ponto também foi um dos maiores entraves enfrentados para implementação do acordo, conforme trechos da entrevista realizada com o Conselheiro Ivernizzi em 08.07.2005: *“Se emite por autoridades distintas, en Brasil se emite la Policía Federal, en Uruguay, la Dirección Nacional de Migración. El problema es generalmente cuando se intenta bajar a realidad un acuerdo, ahí se encuentran problemas que no se previeron y difícil de se resolver. Teníamos 2 asimetrías muy importante: las características del documento. El documento expedido por la Policía Federal es mucho superior al documento intentado por la Dirección Nacional de Migración. Y la segunda asimetría es el precio. Como la Dirección no emite ningún tipo de documento, no puedo hacer otra cosa que un certificado por constancia y lo cobraba algo como 60 pesos, R\$6,00. El documento brasileño emitido por la Policía Federal que tiene experiencia en este tipo de documento, es mucho mas seguro, con código de barra, y el precio es algo como R\$100,00. Entonces, dicho esto en un par de reuniones, intentamos ver de que manera podríamos solucionar esto. Por la parte brasileña se sacó un impuesto federal de alrededor de R\$36,00, pasaba de digamos, R\$100,00 a R\$64,00. (Uma reclamação formal sobre o preço da carteira do lado brasileiro foi enviada a Embaixada do Brasil em Montevideu pelo Conselho de Legisladores de Rivera/Santana do Livramento em maio de 2004. Telegrama 569 de 05.05.2004).*

Del lado uruguayo producimos un decreto para superar las grandes asimetrías. El primero lugar porque el decreto establece las características del documento que tendrá mucha mas sofisticado, con seguridad, se parece bastante con el documento brasileño. En cuanto al cuesto, va a algo en torno de 540,00 pesos, algo en torno de R\$54,00. El problema en el momento es uruguayo porque aun no tiene este decreto. Cuando el decreto este en vigencia las dos grandes asimetrías desaparecerán. En verdad, el problema es uruguayo y no brasileño. Otro problema es que la Policía Federal brasileña tiene capacidad para expedir este documento y la Dirección

Há, ademais, outra dificuldade na fronteira no caso das cidades em que não há Polícia Federal e não há consulados, o que faz com que os cidadãos tenham de se dirigir a outras localidades. Para esse problema já existe a possibilidade de se criarem consulados itinerantes e de se utilizarem novos espaços físicos, em cidades como Barra do Quaraí, para que os agentes consulares e da Polícia Federal possam trabalhar de forma itinerante⁴⁰⁸.

Outro problema enfrentado para o sucesso do Acordo é a divulgação do projeto. Em cidades como na fronteira Aceguá/Acegua existe total desconhecimento sobre o documento do fronteiro, cabendo aos consulados a responsabilidade de divulgá-lo. A embaixada faz a divulgação através de: artigos de jornais, imprensa, eventos, revistas acadêmicas – sendo todo o material distribuído às prefeituras e intendências das cidades geminadas. Os consulados de fronteira têm responsabilidade de divulgar o acordo, levando ao conhecimento das comunidades os benefícios que lhes são outorgados pela carteira⁴⁰⁹.

O tratado traz à tona novos problemas, uma vez que muitas situações não se legalizam (mas ganham legitimidade). Há uma infinidade de novas situações geradas no dia-a-dia que levam ao surgimento de novos desafios. Isto cria uma nova etapa para esse processo de integração.

El documento es solamente un instrumento, dice solamente que la persona está vinculada a esta localidad y ahí tiene derecho a estudio, trabajo y residencia en los dos lados de la frontera. La implementación de esto significa que se hay que crear una doble conciencia entre el beneficiario y las autoridades que tienen que reconocer los beneficios que se otorga. Es muy fácil reconocer las normas al nivel de las autoridades centrales y la voluntad de las cancelarías, pero lograr que el prefecto o el intendente comprenda exactamente el alcance que esto significa. Hay un proceso de gestación del fenómeno, hasta que se crea la conciencia y esto no se crea fácilmente [...] es un tema que hay que conceder tiempo para que tanto las autoridades cuanto los beneficiarios tomen conciencia clara de sus beneficios y los use adecuada, justa y equilibradamente⁴¹⁰.

A integração Brasil-Uruguai deve ser vista desde uma perspectiva histórica, pois, é um processo em desenvolvimento. Não se pode esquecer que, dez ou vinte anos atrás,

Nacional de Migración no, en Uruguay, el órgano competente para esto es el Dirección Nacional de Identidad Civil. En verdad, la Dirección Nacional de Migración no tiene ni el conocimiento, ni la infraestructura para expedir el documento”.

⁴⁰⁸ Cf. Entrevista realizada na Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí com o Prefeito Maher Jaber no dia 08.07.06

⁴⁰⁹ Cf. Entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevideu com o Embaixador Eduardo dos Santos no dia 21.07.05.

⁴¹⁰ Entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Uruguai com o Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, Director Regional de América, no dia 06.07.05.

linhas de trem, por exemplo, tinham bitolas diferentes porque se imaginava poderia ocorrer uma invasão via ferrovias. Além disso, a hipótese do conflito entre militares brasileiros e argentinos, até pouco tempo, era levada muito a sério. Observando-se todas essas idéias sob uma perspectiva histórica, constata-se que o processo de integração está avançando muito rápido e que o processo de integração na fronteira também está avançando de maneira bastante eficaz⁴¹¹.

Quando a questão é analisada a partir das pessoas que vivem o processo e cotidianamente enfrentam dificuldades, ela é muito lenta e incompleta, pois seu avanço deixa descoberta uma série situações que criam descontentamentos.

A pressão e o descontentamento das comunidades fronteiriças são legítimos e necessários para a dinâmica do processo. Democracias, como Brasil e Uruguai, alcançam resultados positivos pela pressão da sociedade e, nesse caso, em ambos os lados da fronteira esse fenômeno ocorre, o que impulsiona ainda mais respostas dos Governos. A ratificação do Acordo e a entrega simbólica das primeiras carteiras geraram um entusiasmo muito grande na população que foi, porém, frustrado pela falta de informações, pela demora em se estabelecer os procedimentos legais para a emissão do documento e pela diferença de preços e de qualidade de um lado e outro da fronteira. Todos esses pontos foram, contudo, positivos para que soluções pudessem ser apresentadas pelas autoridades.

A mídia local e regional pressionaram as entidades competentes para que o acordo começasse a sair do papel. Vários jornais, como Jornada, El País, A Platéia, Zero Hora, apontavam o descontentamento da população, o que beneficiou os fronteiriços. Algumas de suas demandas serem contempladas, como a uniformização da qualidade do documento e a equiparação do preço da carteira, bem como um menor prazo para sua expedição.

Mesmo não se podendo desconsiderar os aspectos negativos e frustrações derivadas das dificuldades naturais da implementação do acordo, vislumbram-se, ainda assim, a grande expectativa da população e a participação ativa da sociedade nos debates do tema. Exemplo disso foi a JORNADA-TALLER, ocorrida no dia 14 de agosto de 2004, em Rivera, promovida pelo colegiado de advogados locais com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Santana do Livramento. Como resultado da conferência, que abordou

⁴¹¹ Cf. Entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevidéu com o Conselheiro Luís Cláudio Villafañe

a interpretação, peculiaridades e lacunas do Acordo sobre Residência, Estudo e Trabalho, os conferencistas apresentaram um documento conclusivo aos Consulados em Rivera e em Santana do Livramento, no qual apresentam questionamentos, buscam interpretar a letra da lei, para que controvérsias sejam elucidadas, expondo, ao final, propostas para que o acordo possa ser homogêneo aplicado em todas as localidades⁴¹².

A entrada em vigor do acordo abriu uma Caixa de Pandora. À medida que os brasileiros e os uruguaios exerciam o direito de morar, trabalhar e estudar do outro lado da fronteira, uma série de problemas surgem e exigem soluções⁴¹³. As percepções negativas do processo e os entraves para sua execução devem ser relativizados. O acordo é juridicamente muito interessante, é uma via de regularização de situações. Além disso, revela a vontade política dos dois Estados, o que é muito importante e demonstra o interesse do governo e dos ministérios envolvidos nesse processo. É, em resumo, um grande acordo.

A despeito de toda problemática resultante da execução do acordo, está-se regularizando a situação dos “indocumentados”, que gerava as maiores dificuldades e abusos por autoridades e empregadores locais, devido à situação migratória irregular. Agora existe amparo legal, um quadro jurídico garantidor. O acordo entra em vigor para resolver uma questão de fundo, solucionando o problema do ponto de vista macro.

Voltam a ganhar importância os Comitês de Fronteiras, bem como os Comitês de Intendentes e Prefeitos, foros de ligação entre a população e as entidades responsáveis pelas mudanças. Para o sucesso do acordo é preciso que haja sintonia entre as autoridades centrais e locais. As demandas da população e os problemas do dia-a-dia do fronteiro são levados aos dois governos centrais pelos prefeitos e intendentes.

no dia 05.07.05.

⁴¹² O evento ocorrido no dia 14 de agosto de 2004 na Associação Comercial e Industrial de Rivera teve como principais debatedores o Dr. Jan Beis, Presidente do Colégio de Advogados de Rivera, o Juiz Federal, Dr. Belmiro Thadeu Rieger, o Presidente da OAB de Livramento, Dr. Nasser Judeh e o professor de Direito Internacional da Universidad de la Republica, Dr. Carlos Alvarez Cozzi. Segundo as conclusões dos participantes, os déficits e dúvidas suscitadas quando da aplicação do acordo, surgem principalmente devido a falta de participação ativa de autoridades e técnicos da zona de fronteira na elaboração do mesmo; sendo assim, imprescindível a consulta aos operadores de direito locais para a confecção de um decreto regulamentar ou qualquer outra norma posterior relativa ao conteúdo do acordo.

⁴¹³ Por exemplo, o uruguaio passa a ter o direito de morar no lado brasileiro da cidade, mas seu carro tem a matrícula uruguaia. Para ele passar o carro dele para a matrícula brasileira, há toda uma burocracia que não é diminuída pelo fato de possuir a carteira. Outro exemplo é a mudança. A despeito de você estar atravessando a rua, em tese é uma mudança internacional. A despeito também do tratado. Todas essas situações passam a ocorrer pelo simples fato do tratado estar sendo colocado em prática, sendo que elas serão solucionadas à medida que forem surgindo. O acordo não se esgota por si só, ele apenas elenca privilégios. A partir dele, questões vão aparecendo e consequentemente medidas vão sendo interpostas para solucioná-las.

Convém assinalar que não existem, nesse caso, grandes investimentos financeiros, ao contrário, existe apenas o aceno positivo do BID e da CAF para financiar e viabilizar projetos na região. Houve sempre, no entanto, enorme vontade política para se regularizar uma situação já existente e legitimar práticas do cotidiano das pessoas na fronteira, que agiam sem amparo legal. Segundo Ana Maria Sampaio:

A assinatura do Acordo demonstra, assim, que as ações governamentais na zona da fronteira podem não demandar recursos significativos – apenas vontade política – e ao mesmo tempo não apenas impactar de maneira positiva a vida dos cidadãos e habitantes locais, mas, igualmente, representar um importante instrumento de política externa e boa vizinhança, em particular com o Uruguai, país com o qual a fronteira, como se tem insistido, apresenta características irrepetíveis em outros pontos da fronteira brasileira, e país para o qual a fronteira com o Brasil se reveste de importância econômica e social – além de política – de difícil paralelo com outros vizinhos brasileiros.[...] Acordos como este, que regularizam situações existentes, representam benefícios do ponto de vista social e têm custo zero do ponto de vista econômico [...] Embora em escala insignificante do ponto de vista nacional, na escala microrregional onde o fenômeno se dá, o impacto pode não ser negligenciável. Na ausência de uma positiva intervenção, no sentido de promover o desenvolvimento das cidades contempladas por tais medidas, tendo em vista o pequeno diferencial de desenvolvimento entre elas, a eventual pressão migratória – sem que as cidades-alvo tenham capacidade de absorver esse adicional de mão-de-obra ou clientela escolar e potencialmente hospitalar, poderia, em última análise, agravar a situação das mesmas⁴¹⁴.

A ratificação do acordo revela o interesse de Brasil e Uruguai de facilitar a vida na região e demonstra que melhorias podem ser realizadas sem a necessidade de realizar grandes investimentos financeiros. Apenas é necessária a boa vontade dos governos.

IV.5. Instituições para financiamento da Nova Agenda – BID e CAF

No encontro de 14 de abril de 2004, os Ministros das Relações Exteriores – Celso Amorim e Didier Operti – assinaram Carta Conjunta para o Instituto para Integração da América Latina (INTAL/BID) e para a Corporación Andina de Fomento (CAF), solicitando o apoio financeiro e cooperação técnica das duas instituições para os programas da Nova Agenda. A essa demanda binacional, tanto BID quanto CAF acenaram positivamente. As duas

⁴¹⁴ SAMPAIO, Ana Maria. op. cit. p. 111.

instituições se colocaram a disposição dos governos brasileiro e uruguaio para patrocinar iniciativas na região lindeira⁴¹⁵.

A situação, todavia, é paradoxal. Existe o oferecimento de financiamento, mas não existem projetos a serem apresentados, conjuntamente, às duas instituições. Os grupos de trabalhos, bem como os Comitês de Fronteira apresentaram demandas aos governos, mas não prioridades na escolha dos temas a serem propostos a esses organismos. O próximo passo é a definição de um mecanismo de entendimento, de identificação e seleção desses projetos. Na verdade, esse entendimento já está ocorrendo via chancelaria, mas é preciso que de alguma maneira se identifique por meio de sondagens e consultas com as comunidades locais e principalmente via Grupos de Trabalho quais projetos merecem receber prioridade para esses financiamentos. Existe decisão caminhando nesse sentido⁴¹⁶.

Segundo o diplomata Luis Cláudio Villafañe, é necessário estabelecer e implementar projetos para dar fôlego e simbolismo à Nova Agenda. A peculiaridade da Agenda é seu dinamismo, problemas são resolvidos e derivados desses resultados, novas demandas ocupam espaço:

É momento de ter-se alguns tipos de projeto de valor mais simbólico. Por exemplo, existe a proposta de um plano diretor conjunto. Isso poderia ser financiado pelas agências internacionais. Aí você começa a ter projetos que terão custo mais elevado, mas que terão um grau de simbolismo grande. À medida que se resolve simbolicamente (repite, os problemas sempre existirão, mas o fato deles existirem não significa que a situação seja pior ou que ela necessariamente esteja tão ruim), ou seja, cada problema resolvido, abrirá caminho para outros problemas, outras frentes. [...] O importante é o processo, as soluções vão acontecendo paulatinamente. Indispensável é a existência de um mecanismo, uma forma de encaminhar os problemas. No momento em que se decidir por alguns projetos de valor simbólico importante, dar-se-á novo alento para a Agenda; e um deles podem ser os planos diretores das cidades geminadas; desenvolvimento na Lagoa Mirim como saneamento e turismo, etc.⁴¹⁷.

⁴¹⁵ As duas chancelarias demonstram otimismo e entusiasmo com a sinalização positiva por parte do BID e da CAF para o financiamento de projetos locais: “Los institutos no han colaborado aun, pero, tanto Intal como el BID, han dado una respuesta positiva al pedido conjunto de financiamiento. Los prestimos están concedidos, todavía, no hemos aportado cuales son los proyectos que vamos someter, todavía, no hemos aportado en que áreas específicas vamos aportar ese dinero.[...] Tanto INTAL como el BID, y la CAF también y también existen otros institutos que podrían ser de uso. Contamos con la buena disposición de los institutos, pero no hemos definido cuales son los proyectos que vamos a pedir. Tanto el estudio del proyecto y su implementación”. (Trechos da entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Uruguai com o Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, Director Regional de América, no dia 06.07.05)

⁴¹⁶ Cf. Entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevideu com o Embaixador Eduardo dos Santos no dia 21.07.06.

⁴¹⁷ Conselheiro Luís Cláudio Villafañe – trechos da entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevideu, no dia 05.07.06.

IV.6. A Nova Agenda e os Programas Nacionais de Integração

No plano externo, a Nova Agenda é um processo que nasceu da cooperação bilateral Brasil-Uruguai e hoje começa a servir de modelo para outros processos fronteiriços na América do Sul, tais como Brasil e Bolívia, Brasil e Argentina, Argentina e Paraguai, Argentina e Uruguai, etc. No plano interno, a experiência da Agenda antecedeu alguns programas que o atual governo tem buscado implementar no Brasil.

Englobando o projeto da Nova Agenda, foi lançado no Brasil pelo Ministério da Integração Nacional, com a participação de outros órgãos federais, entre os quais a Secretaria de Relações Federativas da Presidência da República o Programa de Desenvolvimento de Faixas de Fronteira – PDFF⁴¹⁸, que abarca o tema da Nova Agenda. Esse projeto segmenta toda a faixa de fronteira do Brasil do Oiapoque ao Chuí em várias sessões e estabelece para essas regiões, programa de articulações em diferentes áreas: saúde, educação, saneamento, controle ambiental, controle alfandegário, envolvendo os diferentes órgãos públicos federal, estadual e municipal com participação também, da sociedade civil.

O objetivo principal do Programa, apresentado em 2005, é “promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e econômica, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul”⁴¹⁹. As quatro macro-diretrizes do Ministério de Integração Nacional para as faixas de fronteira são: a integração econômica, a inclusão social, a articulação das políticas públicas e o ordenamento e a gestão territorial e a defesa civil.

O Programa dividiu a faixa de fronteiras em dezessete mesorregiões que vai do Oiapoque ao Chuí. Na fronteira com o Uruguai está a última área de toda essa faixa, de

⁴¹⁸ Segundo Ana Maria Sampaio, esse programa surgiu da “Proposta de Política Nacional de Integração e de Desenvolvimento Regional” do Ministério da Integração Nacional de “concentrar ações em mesorregiões diferenciadas e dotar de infra-estrutura econômica e social as áreas vulneráveis que abrangem dois ou mais estados ou que estejam em regiões de fronteira, o que coloca as atividades daquele Ministério e de sua Secretaria de Programas Regionais Integrados em sinergia com os esforços de cooperação fronteiriça bilaterais, ou multilaterais no âmbito do Mercosul.

⁴¹⁹ Objetivos do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - <http://www.integracao.gov.br>
Ademais, segundo o Ministério da Integração Nacional, os objetivos secundários são: Promover a convergência das políticas públicas setoriais na faixa de fronteira, para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região; Articular a questão da soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão econômica, social, institucional e cultural; Formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, visando à inserção social e econômica das populações locais; Articular investimentos em infra-estrutura econômica para apoiar o processo de integração nacional; e Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul.

número dezessete⁴²⁰. O Programa foi lançado inicialmente em Brasília, e posteriormente, o Ministro Ciro Gomes, o deputado Aldo Rebelo e o governador Rigotto fizeram o lançamento em Santana do Livramento com a presença de autoridades uruguaias; é um programa de coordenação, em que cada ministério competente vai intervir na sua execução conforme a área em que ele seja aplicado.

Segundo o Embaixador Eduardo dos Santos, a inclusão da Nova Agenda no âmbito de um Programa macro do Ministério da Integração tem repercussão muito positiva porque envolve ainda mais o poder central. O prioritário é que sejam ouvidas as comunidades locais:

A Nova Agenda ganhou uma dimensão relevante não apenas no âmbito federal, mas, sobretudo no âmbito estadual e municipal. A fronteira do Brasil com Uruguai é a fronteira do Uruguai com o Rio Grande do Sul, portanto o governo do Rio Grande do Sul tem tido um envolvimento primordial nas quatro áreas de trabalho que envolvem o programa da Nova Agenda: saúde, educação, saneamento e meio ambiente, segurança pública e cooperação policial e judicial. Essas quatro áreas que compõem a Nova Agenda têm exigido a participação estadual e municipal. A Nova Agenda privilegia a dimensão federativa da diplomacia. Isso é muito importante, pois esse programa não é um programa feito em Brasília. Ele pode ser coordenado pelas chancelarias, mas requer um envolvimento direto das autoridades estaduais e municipais⁴²¹.

O Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira é um programa nacional. A Nova Agenda não perde com esse processo, ao contrário, ela ganha. A grande vantagem da Nova Agenda é que ela é uma maneira de tratar a questão. Ela não é um programa, mas sim, uma forma de se encaminhar questões e problemas do fronteiro, nos grupos de trabalho, nos Comitês de Fronteira e nas Reuniões de Alto Nível. Assim, o PDFF será mais uma instância de interação e de busca de novos resultados para melhorar a qualidade de vida e o dia-a-dia do cidadão da fronteira. A Nova Agenda cumpriu uma etapa e agora entra por uma nova etapa, com ação federal mais coerente e dentro do programa de integração fronteira.

⁴²⁰ **Subregião XVII : Aceguá, Alegrete, Arroio do Padre, Arroio Grande, Bagé, Barra do Quaraí, Caçapava do Sul, Cacequi, Candiota, Canguçu, Capão do Sipó, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Dom Pedrito, Encruzilhada do Sul, Garruchos, Herval, Hulha Negra, Itacurubi, Itaqui, Jaguarão, Jaguarari, Jarí, Lavras do Sul, Maçambará, Manoel Viana, Morro Redondo, Nova Esperança do Sul, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Quaraí, Rio Grande, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, Sant'Ana do Livramento, Santiago, São Borja, São Francisco de Assis, São Gabriel, São José do Norte, São Lourenço do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Tupanciretã, Turucu, Unistalda, Uruguaiana e Vila Nova do Sul no Estado do Rio Grande do Sul.**

http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/mesorregioes.asp?area=spr_frenteira, acessado em 24.06.06.

⁴²¹ Entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevidéu com o Embaixador Eduardo dos Santos no dia 21.07.05

IV. 7 Reflexos da Nova Agenda no âmbito do MERCOSUL

É preciso considerar que existem dois processos em curso: o processo macro de integração regional – Mercosul – e o processo pontual da fronteira Brasil-Uruguai – integração fronteiriça. O processo de integração fronteiriça está a frente do Mercosul.

Se por um lado, a parte comercial é regida pelo Mercosul, sendo que nesse âmbito a relação bilateral caminha a rebote desse processo; por outro lado, nos demais aspectos, a integração fronteiriça Brasil-Uruguai está a frente do Mercosul, especialmente no que diz respeito a situações de impacto direto na vida das pessoas dos dois lados da fronteira. A Agenda, bem como o Tratado de Residência, Estudo e Trabalho vão resolver o maior problema e a demanda mais antiga da região, a questão dos indocumentados.

Essa fronteira seca é, indubitavelmente, a mais densamente povoada do Mercosul. Nela ocorre o maior intercâmbio de pessoas e mercadorias e inclusive os laços familiares são históricos e intensos. Portanto, essa fronteira seria no Mercosul possivelmente o local em que determinados problemas do dia-a-dia estão mais presentes que em qualquer outra localidade do bloco. Assim, ela serve de paradigma para o Mercosul e já está sendo utilizada nesse sentido.

No Mercosul existe um Grupo Ad Hoc de Integração Fronteiriça, no qual a integração fronteiriça Brasil-Uruguai tem papel de muito destaque até como modelo do que pode vir a ser a integração fronteiriça entre Brasil e outros países do Mercosul, e também entre os demais países do Mercosul.

A experiência da cooperação Brasil-Uruguai na fronteira tem sido estudada no âmbito desse grupo no Mercosul. Há uma tendência de se considerar a cooperação Brasil-Uruguai como um padrão para todo o bloco. A Nova Agenda vem sendo considerada modelo para outras experiências de desenvolvimento de áreas fronteiriças, como a divisa entre Brasil e Bolívia. A visão uruguaia também é no mesmo sentido:

Pienso que el proceso de la Nueva Agenda ha sido bastante piloto tanto para Brasil cuanto para Uruguay en cuanto reflejar en el ámbito multilateral el camino que iniciamos en el bilateral. En el proyecto agrupador de integración fronteriza la parte uruguaya propuso toda la experiencia y lo ha acordado la parte brasileña. Es una forma de multilateralizar un proyecto piloto, sobretudo la frontera Uruguay-Brasil ha sido innovadora en una cantidad bastante grande de cosas, y es una

*experiencia que debemos trasladar a la experiencia multilateral del MERCOSUR*⁴²².

Considerando-se o processo de integração multilateral a longo prazo, ou seja, alcançado o estágio de Mercado Comum do Cone Sul, a questão de fronteira perde sua razão de ser e desaparece. A especificidade da fronteira deixa de existir, já que haverá livre trânsito de pessoa, bens, mercadorias e serviços, ou seja, torna-se um espaço econômico único. O tratamento jurídico específico dos cidadãos dessas cidades geminadas deixará de existir, mas, presentemente, ele serve para traçar parâmetros e criar paradigmas a serem seguidos com o fim de uma integração de todo Cone Sul.

A dinâmica da fronteira Brasil-Uruguai vem servindo de modelo para a gestão de outras áreas fronteiriças, especialmente no âmbito do Mercosul e seus associados. Assim, assinou-se um Acordo similar para regular a fronteira Brasil-Bolívia e o texto firmado com o Uruguai tem sido debatido no âmbito do Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça (GAHIF) do Mercosul. Naturalmente, quando se estabeleça o livre trânsito de pessoas e seja realidade o direito de residir, trabalhar e estudar dos cidadãos de todos as nações do Mercosul em toda extensão dos territórios dos outros Estados-membros, a política de conceder um tratamento jurídico específico para as fronteiras deixará de ter razão de ser. Mas, até mesmo para subsidiar esse processo mais amplo de integração entre nossos povos, a cooperação fronteiriça Brasil-Uruguai traz lições importantes⁴²³.

A Nova Agenda representa o reconhecimento do processo de integração microrregional, confirmando juridicamente as peculiaridades dessa fronteira, legitimando e legalizando situações que ocorrem no cotidiano dessas pessoas. Somando-se a esse projeto, o Acordo de Residência, Estudo e Trabalho demonstra a determinação dos governos de ouvir e atender as demandas locais. As iniciativas do Brasil e do Uruguai criaram uma espiral positiva que começou a solucionar os problemas que dificultam a vida dessas pessoas. Contudo, a Nova Agenda e o Acordo não são exaustivos; demandas são solucionadas e novas dificuldades surgem, dando origem a novas respostas.

A ação coordenada das três esferas de poder: federal, estadual/provincial, e municipal/departamental, conjuntamente com os trabalhos dos Comitês de Fronteira e parcelas da sociedade civil produz resultados satisfatórios nesse processo de integração de esforços.

⁴²² Entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Uruguai com o Conselheiro Rodolfo Ivernizzi, Director Regional de América, no dia 06.07.05.

⁴²³ SANTOS, Eduardo dos; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. op. cit. p. 52.

Nessa fronteira, a integração é, e sempre foi, uma realidade. Com a Nova Agenda, os governos oferecem soluções para problemas de cotidiano da fronteira.

CONCLUSÕES

A fronteira entre Brasil e Uruguai foi delimitada, primordialmente, pelos Tratados de 1851 e 1909. Aliás, o Tratado de 1909, proposto pelo Barão do Rio Branco, concedendo o condomínio das águas da Lagoa Mirim ao Uruguai, foi um dos grandes passos para o estabelecimento de uma agenda positiva entre essas duas nações. Esse relacionamento, contudo, não foi sempre pacífico. Na verdade, as disputas na região iniciaram-se na Europa, entre as Coroas Lusa e Hispânica. Portugal e Espanha disputaram palmo a palmo cada fração do Novo Mundo.

Proclamada a independência na América, as disputas pela região platina continuaram entre Rio de Janeiro e Buenos Aires. O Uruguai, por algum tempo, esteve anexado ao território brasileiro sob o nome de Província Cisplatina. Somente em 1828 Montevideú alcançou sua autonomia, proclamando a República Oriental. Assinada a Convenção Preliminar de Paz, os vizinhos buscaram manter relações cordiais. A delimitação da fronteira entre os dois, contudo, foi, ainda, motivo de disputa entre os dois países por quase um século. A partir de então, Brasil e Uruguai consolidaram-se como Estados criando mecanismos jurídicos para evitar o contato entre as populações lindeiras e para garantir a segurança na fronteira. Para isso, assinaram, em 1933, o Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira.

O estudo dos marcos teóricos das Relações Internacionais nos permite compreender o comportamento do Brasil e do Uruguai naquele momento. Esse período foi marcado pelo realismo, em que o Estado era o principal ator das relações internacionais, sendo a segurança considerada prioritária. Para a política exterior daquela época, o conceito tradicional de soberania era preocupação central. Tal comportamento foi, porém, modificado com a queda do Muro de Berlim, o incremento da globalização e o fortalecimento de diversas tendências que têm aumentado a interdependência entre os Estados nas últimas décadas.

A nova ordem mundial, advinda do fim da Guerra Fria, trouxe ao cenário mundial dois novos fenômenos: a globalização e a regionalização, que embora pareçam contraditórios, se complementam. Segundo Amando Cervo:

É necessário considerar os fenômenos da mundialização e da internacionalização como etapas prévias da evolução do capitalismo à globalização. Esta corresponde à soma de fluxos transnacionais que

percebemos afetar o cotidiano das pessoas e que levam à crise do Estado-nação, cujo universalismo e cuja soberania são questionados [...]. Atores não estatais agem, não necessariamente contra o Estado, mas exigem mudanças de sua conduta tanto em termos de políticas internas quanto externas. Exigem que o Estado leve em conta a comunidade internacional, uma vez que a interdependência e os problemas globais são responsabilidades de todos.⁴²⁴

Esse cenário levou à reorientação da política externa brasileira. Surgiu o bloco regional do Cone Sul. Criado pela assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, o preâmbulo do acordo dispunha que “Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países [...] os Estados partes decidem constituir um Mercado Comum”. Foi nesse contexto do processo de integração regional que teve impulso um processo pontual de integração: a cooperação fronteiriça Brasil-Uruguaí.

O bom relacionamento com os vizinhos e o estabelecimento de fronteiras pacíficas é recorrente na história do Brasil. As ações da diplomacia sempre foram visando a não-confrontação e a busca da paz, principalmente no entorno geográfico. Se, por um longo período, a política externa na fronteira foi conduzida para que litígios fossem evitados, a partir do final da década de 80, essa postura foi afeiçoada e o Ministério das Relações Exteriores passou a olhar para as regiões lindeiras buscando promover seu desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida do fronteiriço.

Assim, a fronteira Brasil-Uruguaí ganhou proeminência devido as suas especificidades: é uma fronteira seca, com mais de 1000 quilômetros de extensão, densamente povoada e sem grandes acidentes geográficos separando os dois Estados. A geografia é basicamente a mesma. Aliás, não só a geografia, mas também o estilo de vida e os costumes de seus habitantes criaram uma identidade comum: os fronteiriços. Uma população estimada em 850.000 habitantes está instalada em uma franja de 120 quilômetros de cada lado da linha fronteiriça, perfazendo um total de 17 municípios e cidades gêmeas.

A primeira grande iniciativa na região foi o estabelecimento dos Comitês de Fronteira. Esses comitês, implantados nas seis conurbações, possibilitaram um maior acesso

⁴²⁴ CERVO, Amado. *O final do século XX: dificuldades para construção de uma ordem global*. in: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais Dois Séculos de História*. Brasília: IBRI, 2001., Vol. II, p. 183.

das autoridades locais às esferas centrais de poder. Pouca foi, contudo, sua capacidade de articulação e produção de resultados. Em 2002, essa cooperação ganhou novo alento com a proposição da Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço. Em Reuniões de Alto Nível, os Grupos de Trabalho técnico da Agenda apresentaram propostas e recomendações aos dois governos. Como disposto no decorrer da dissertação, vários foram os logros já alcançados pelos grupos de trabalho.

Defendida pelos dois governos como uma prioridade de suas políticas externas, o maior resultado da Nova Agenda foi a assinatura do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, cujo objetivo foi contemplar soluções comuns em instrumentos jurídicos de cooperação em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas e o controle migratório, resolvendo a histórica questão dos indocumentados. À medida que foram resolvidos problemas dos cidadãos com situação migratória irregular, novos problemas surgiram e soluções foram sendo implementadas. Com as imperfeições naturais de qualquer processo, a Nova Agenda tem tomado forma e viabilizado o dia-a-dia daquela população. Novas ações vão sendo propostas e implementadas. Embora os fronteiriços sejam normalmente pobres e tenham pouca voz no plano interno, é no plano internacional que eles ganham notoriedade. Segundo o embaixador Eduardo dos Santos:

A Nova Agenda cria um novo território, uma nova cidadania, um novo conceito de cidadania, que é o cidadão da fronteira, aquele que a partir de uma realidade que é a junção de duas nacionalidades que fisicamente estão juntos, e que interagem intensamente, passa a ter sua vida regularizada. O Acordo de Residência, Estudo e Trabalho que instituiu a carteira do cidadão fronteiriço concede aos cidadãos fronteiriços brasileiros e uruguaios os mesmos direitos de um lado e outro da fronteira. Isso é uma solução prática, para problemas de cotidiano da fronteira⁴²⁵.

A fronteira Brasil-Uruguaí não foi a escolhida por razões apenas políticas para a implementação da Agenda. Na verdade, foi escolhida, também, por uma imposição geográfica. Como é uma fronteira que tem uma dinâmica histórica e particular muito intensa, a aplicação da Nova Agenda nessa área tem sido um processo que se auto-alimenta.

A Nova Agenda surgiu de uma experiência vivida localmente pelas comunidades fronteiriças, que tem uma integração secular. A história da fronteira Brasil-Uruguaí é muito rica em contatos, intercâmbio e interação. De fato, a Nova Agenda veio para

⁴²⁵ Entrevista realizada na Embaixada do Brasil em Montevideu com o Embaixador Eduardo dos Santos no dia 21.07.06.

regulamentar situações pré-existentes, acrescenta e enriquece essa cooperação na medida em que coloca os governos federal, estadual e municipal a serviço dessa causa, mediante ações focalizadas nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e saneamento e cooperação policial e judicial. A Nova Agenda, embora esteja longe de esgotar seus trabalhos, muito já fez não só em questões práticas, mas também na definição de normas e programas específicos, gerando uma grande sinergia entre as autoridades competentes em suas respectivas áreas de trabalho. Assim, ela vai, paulatinamente, ganhando forma, sendo implantada num trabalho contínuo e permanente.

O objetivo da Nova Agenda é regulamentar situações que ocorrem na prática, dando uma margem de previsibilidade e garantia para as pessoas dessa região. Busca-se facilitar a vida desses cidadãos, criando marcos legais para garantir segurança jurídica. Nessa fronteira, onde sempre houve interação econômica, comercial, financeira, estabelece-se uma experiência pioneira e inovadora na política de integração. Para os problemas compartilhados, a própria população e as autoridades locais buscavam soluções informais. Nessa zona especial, os limites de soberania perdem um pouco o efeito prático, prevalecendo a experiência cotidiana da convivência fraterna, amistosa e cooperativa entre as duas populações.

Os mecanismos implantados pela Nova Agenda são modelo e laboratório para as demais fronteiras. Entre Brasil e Bolívia já foi assinado um acordo similar. Brasil e Paraguai estão discutindo políticas análogas. Dentro do Mercosul existe um Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça, no qual a experiência da integração fronteiriça Brasil-Uruguai tem um papel de relativo destaque como modelo do que pode vir a ser a integração, das dificuldades que podem surgir e de problemas que podem, de antemão, ser evitados. A partir do momento em que existir um Mercado Comum, a Agenda perderá a sua razão de ser. Todavia, ela é, no presente momento, um laboratório para isso, um exemplo de como tratar os problemas que possam surgir. A Nova Agenda serve de modelo, em termos de erros e de acertos, para o Mercosul.

A fronteira do Brasil-Uruguai sempre foi uma fronteira de cooperação. O ex-presidente uruguaio Jorge Batlle costumava dizer que “o Mercosul começou ali naquela fronteira, em que desde os tempos da colônia já existia uma interação muito grande, comércio, atividades pecuárias e atividades econômicas”, além, é claro, da existência de uma cultura

comum. Essa integração formou esse patrimônio de convivência harmoniosa na região, um modelo para todo o Mercosul e para toda América Latina.

Ao chegarmos às conclusões, cabe mencionar as palavras do Professor Alcides Costa Vaz: “a cooperação almejada não representa um fim em si mesma, mas um meio para a consecução de objetivos consagrados no âmbito das respectivas políticas externas”⁴²⁶. Nesse sentido, a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento na Região Fronteiriça entre Brasil e Uruguai, além de inovadora e dinâmica, constitui-se num esforço dos Governos dos dois países para propor soluções aos problemas que afetam a vida dos habitantes da região de ambos os lados da fronteira comum. Essa iniciativa conjunta e de caráter inédito, além de reforçar os históricos laços de amizade entre brasileiros e uruguaios, contribui para a integração sul-americana e para a confirmação dos vínculos bilaterais entre os dois países.

A realidade da fronteira está mudando. Essas regiões que antes estavam duplamente isoladas – afastadas do governo central e sem meios para instrumentar acordos internacionais – começam a ser olhadas pelos governos nacionais. Na região, sempre se observou a postulação de acordos tácitos entre autoridades locais, mas agora o governo vai atrás da sociedade, tentando regulamentar e regularizar situações que na prática já existem, ou seja, buscando tornar formal e dar legitimidade ao cotidiano do fronteiriço.

Os instrumentos implementados começam a apresentar resultados e vislumbra-se uma interferência positiva do Estado na vida comunitária. Essa região, periférica e pouco desenvolvida, necessita investimentos públicos para seu crescimento econômico. Ademais, é preciso mais vontade política, mais coordenação, maior conhecimento da realidade local e menos burocracia para a implementação de soluções para os problemas do cotidiano da população dessa região. A cooperação bilateral inquestionavelmente irá impactar sobre essa realidade. A Nova Agenda é um projeto para melhorar a vida dos cidadãos da fronteira. Muito ainda precisa ser feito, mas o primeiro passo já foi dado.

⁴²⁶ VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002. p 71.

ANEXOS

Anexo I – Mapa com as cidades fronteiriças



Anexo II – Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios

ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI PARA PERMISSÃO DE RESIDÊNCIA, ESTUDO E TRABALHO A NACIONAIS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS E URUGUAIOS

O Governo da República Federativa do Brasil e
O Governo da República Oriental do Uruguai (doravante denominados “Partes”),
Considerando os históricos laços de fraterna amizade existentes entre as duas Nações;
Reconhecendo que as fronteiras que unem os dois países constituem elementos de integração de suas populações;
Reafirmando o desejo de acordar soluções comuns com vistas ao fortalecimento do processo de integração entre as Partes;
Destacando a importância de contemplar tais soluções em instrumentos jurídicos de cooperação em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas e o controle migratório;
Resolvem celebrar um Acordo para permissão de ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de documento especial de fronteiroço a estrangeiros residentes em localidades fronteiriças, nos termos que se seguem:

ARTIGO I

Permissão de Residência, Estudo e Trabalho

1. Aos nacionais de uma das Partes, residentes nas localidades fronteiriças listadas no Anexo de Localidades Vinculadas, poderá ser concedida permissão para:
 - a) residência na localidade vizinha, situada no território da outra Parte, à qual fica vinculada na forma deste Acordo;
 - b) exercício de trabalho, ofício ou profissão, com as conseqüentes obrigações e direitos previdenciários deles decorrentes;
 - c) freqüência a estabelecimentos de ensino públicos ou privados.
2. Os direitos estabelecidos neste artigo estendem-se aos aposentados e pensionistas.
3. A qualidade de fronteiroço poderá ser inicialmente outorgada por 5 (cinco) anos, prorrogável por igual período, findo o qual poderá ser concedida por prazo indeterminado, e valerá, em qualquer caso, exclusivamente, nos limites da localidade para a qual foi concedida.

ARTIGO II

Documento Especial de Fronteiroço

1. Aos indivíduos referidos no artigo anterior poderá ser fornecido documento especial de fronteiroço, caracterizando essa qualidade.
2. A posse do documento especial de fronteiroço não dispensa o uso dos documentos de identidade já estabelecidos em outros acordos vigentes entre as Partes.

ARTIGO III

Concessão

1. Compete ao Departamento de Polícia Federal do Brasil e à Direção Nacional de Migrações do Uruguai conceder o documento especial de fronteiroço, respectivamente.
2. Do documento especial de fronteiroço constará a qualidade de fronteiroço e a localidade onde estará autorizado a exercer os direitos previstos neste Acordo e outros requisitos estabelecidos por ajuste administrativo entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai.
3. O documento especial de fronteiroço permite residência exclusivamente dentro dos limites territoriais da localidade fronteiroça a que se referir.
4. Para a concessão do documento especial de fronteiroço serão exigidos:
 - a) passaporte ou outro documento de identidade válido admitido pelas Partes em outros acordos vigentes;
 - b) comprovante de residência em alguma das localidades constantes do Anexo deste Acordo;
 - c) documento relativo a processos penais e antecedentes criminais nos locais de residência nos últimos 5 (cinco) anos;
 - d) duas fotografias tamanho 3x4, coloridas e recentes;
 - e) comprovante de pagamento da taxa respectiva.
5. Não poderá beneficiar-se deste Acordo quem tiver sofrido condenação criminal ou esteja respondendo a processo penal nas Partes ou no exterior.
6. Mediante ajuste administrativo entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai poderá ser detalhada ou modificada a relação de documentos estabelecidos no parágrafo 4.
7. No caso de menores, o pedido será formalizado por meio de representação ou assistência.
8. Para a concessão do documento especial de fronteiroço serão aceitos, igualmente, por ambas as Partes, documentos redigidos em português ou espanhol.

ARTIGO IV

Cancelamento

1. A qualidade de fronteiroço será cancelada, a qualquer tempo, ocorrida uma das seguintes hipóteses:
 - a) perda da condição de nacional de uma das Partes;
 - b) condenação penal em qualquer das Partes ou no exterior;
 - c) fraude ou utilização de documentos falsos para sua concessão;
 - d) obtenção de outro status imigratório; ou
 - e) tentativa de exercer os direitos previstos neste Acordo fora dos limites territoriais estabelecidos no Anexo.
2. O cancelamento acarretará o recolhimento do documento especial de fronteiroço pela autoridade expedidora.
3. As Partes poderão estabelecer outras hipóteses de cancelamento da qualidade de fronteiroço.

ARTIGO V

Outros Acordos

1. Este Acordo não modifica direitos e obrigações estabelecidos por outros acordos e tratados vigentes.
2. O presente Acordo não obsta a aplicação nas localidades nele abrangidas de outros tratados ou acordos vigentes.
3. Este Acordo não se aplica a qualquer localidade que não conste expressamente do seu Anexo de Localidades Vinculadas.

ARTIGO VI

Anexo de Localidades Vinculadas

1. A lista de localidades fronteiriças e das respectivas vinculações para aplicação do presente Acordo é a que consta do Anexo, podendo ser ampliada ou reduzida por troca de notas entre as Partes, com antecedência de 90 (noventa) dias.
2. A ampliação da lista estabelecida no Anexo somente poderá contemplar aquelas localidades situadas em uma faixa de até 20 (vinte) quilômetros da fronteira e dependerá da concordância de ambas as Partes. A ampliação poderá contemplar a totalidade ou parte dos direitos previstos no Artigo I.
3. Cada Parte poderá, a seu critério, suspender ou cancelar unilateralmente a aplicação do presente Acordo em quaisquer das localidades constantes do Anexo, por meio de nota diplomática com antecedência de 30 (trinta) dias. O cancelamento ou suspensão poderá referir-se também a quaisquer dos incisos do Artigo I do presente Acordo.
4. A suspensão ou cancelamento da aplicação deste Acordo, previstos no inciso 3, não prejudica a validade dos documentos especiais de fronteiro já expedidos, assim como o exercício dos direitos deles decorrentes.

ARTIGO VII

Extinção de Penalidades

Ficam extintas as penalidades administrativas aplicadas ou aplicáveis na data da entrada em vigor deste Acordo em razão da permanência irregular das pessoas que tenham ingressado até 15 de março de 2002 nas localidades mencionadas no Anexo.

ARTIGO VIII

Estímulo à Integração

Cada uma das Partes poderá ser tolerante quanto ao uso do idioma da outra Parte pelos beneficiários deste Acordo quando se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os benefícios dele decorrentes.

ARTIGO IX

Vigência

Este Acordo entrará em vigor na data da troca dos instrumentos de ratificação pelas Partes.

ARTIGO X

Denúncia

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes, com comunicação escrita, transmitida por via diplomática, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

ARTIGO XI

Solução de Controvérsias

Qualquer dúvida relacionada à aplicação deste Acordo será solucionada por meios diplomáticos, com respectiva troca de notas.

Feito em Montevideu, em 21 de agosto de 2002, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Celso Lafer Didier Operti Badán

Ministro das Relações Exteriores Ministro das Relações Exteriores do Uruguai

ANEXO DE LOCALIDADES VINCULADAS

Relação de Vinculação das Localidades Fronteiriças

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

Anexo III – Acordo para o Estabelecimento do Centro para o Estudo e a Divulgação dos Aspectos Jurídico da Integração na Área Fronteira

**CENTRO PARA EL ESTUDIO Y LA DIVULGACIÓN DE LOS ASPECTOS
JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN EN EL ÁREA FRONTERIZA**

REGULAMENTO INTERNO

**CAPÍTULO I
DE LA NATURALEZA**

Artículo 1

El “Centro para el Estudio y la Divulgación de los Aspectos Jurídicos de la Integración en el área Fronteriza”, en adelante “El Centro”, es una entidad privada sin fines de lucro, establecida según las normas acordadas entre las Autoridades de la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil, en cumplimiento de los mandatos contenidos en la Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil.

Artículo 2

El Centro se rige por el presente Reglamento Interno. Sus actividades se desarrollarán de acuerdo con las directrices contenidas en las decisiones, conclusiones y recomendaciones establecidas por la Política Exterior de ambos Estados, orientándose según los mandatos específicos procedentes del Proceso de integración Regional, sus protocolos y actos complementarios.

CAPÍTULO II DE LOS OBJETIVOS Y FUNCIONES

Artículo 3

Los objetivos del Centro son los siguientes:

- a. Elaborar propuestas de instrumentos normativos, u otros cursos de acción, destinados a facilitar las relaciones jurídicas entre las comunidades fronterizas;
- b. La formación, investigación, discusión y difusión, entre operadores jurídicos y auxiliares de justicia de las regiones de frontera, en lo que se refiere a la aplicación de los dispositivos jurídicos creados en el ámbito del proceso de integración regional;
- c. La información del Derecho vigente, en los ordenamientos jurídicos, de Uruguay y/o Brasil, como así también la forma de su aplicación por las autoridades jurisdiccionales u otros organismos públicos de ambos Estados;
- d. Proponer, ante los organismos competentes, instrumentos jurídicos de Cooperación Jurisdiccional Internacional, que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas;
- e. Promover actividades de Cooperación Jurisdiccional Internacional en el ámbito jurídico en las regiones de Fronteras de ambos países;
- f. Desarrollar el análisis técnico, la especialización y la difusión de los mecanismos de cooperación jurisdiccional internacional aprobados y vigentes entre ambos países;
- g. Proporcionar el perfeccionamiento de los recursos humanos;
- h. Facilitar el intercambio de información y otras formas de cooperación técnica entre instituciones académicas, de investigación y pesquisa, para el perfeccionamiento de los instrumentos de cooperación en el área fronteriza.
- i. Facilitar el apoyo a los procesos de reforma y modernización institucional para el perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación internacional.
- j. Promover por la efectiva aplicación, por parte de los operadores de derecho y auxiliares de justicia de la zona fronteriza de ambos países, de los instrumentos jurídicos de auxilio jurisdiccional internacional.
- k. Realizar actividades de índole académica con el objetivo de divulgar los instrumentos jurídicos de cooperación jurisdiccional internacional y proponer la difusión de los textos aprobados.
- l. Proponer la Reglamentación normativa del Acuerdo sobre Permiso para Residencia, Trabajo y Estudios para los Ciudadanos de Las Localidades Fronterizas de la Republica Oriental del Uruguay y la Republica Federativa de Brasil.

Artículo 4

Las funciones del Centro son las siguientes:

- a. Recolectar, difundir y sistematizar la información sobre las experiencias nacionales e internacionales relativas a los sistemas de cooperación regional en regiones de fronteras;
- b. Realizar análisis comparativos, investigaciones y estudios en temas de derecho de integración, y facilitar su difusión;

- c. Facilitar la capacitación de los recursos humanos de los operadores de derecho y auxiliares de justicia y el perfeccionamiento de los mecanismos existentes para tal fin en ambos países;
- d. Facilitar la difusión de la información en las instituciones de enseñanza planes de estudio modelo y elementos didácticos auxiliares para la formación de recursos humanos y la implementación de los sistemas de justicia en las regiones de frontera;
- e. Informar Derecho Extranjero aplicable a procesos judiciales en trámite en los ordenamientos jurídicos de cada Estado;
- f. Realizar cursos, seminarios, y programas de capacitación destinados al perfeccionamiento técnico profesional de los Operadores de Derecho y Auxiliares de Justicia;
- g. Apoyar los esfuerzos de cooperación para la armonización del derecho de ambos países.

Artículo 5

Para el cumplimiento de sus funciones, el Centro tendrá en cuenta los sistemas jurídicos vigentes en Uruguay y Brasil, utilizando los operadores en las diversas áreas del derecho. Considerará, igualmente las actividades que se desarrollan en la materia a nivel internacional y regional a fin de fomentar la colaboración y evitar la superposición de esfuerzos a ambos lados de la frontera.

Artículo 6

El Centro podrá realizar convenios de cooperación académica con Universidades e Institutos de Enseñanza Superior de ambos o terceros países, para la realización de Cursos de Especialización, programas de investigación, pesquisa y difusión de asuntos de Derecho de Integración fronteriza, Derecho Comunitario y Derecho Internacional.

Artículo 7

Las actividades de formación profesional y especialización académica a ser realizadas por el Centro, podrán ser otorgadas o aportadas por instituciones públicas y/o privadas, de ambos o terceros países.

CAPÍTULO III DE SU SEDE Y COMPOSICIÓN

Artículo 8

La sede del Centro será en la ciudad de Rivera, departamento de Rivera, República Oriental del Uruguay. Del Centro podrán participar instituciones especializadas en la materia o cuyas actividades sean afines con los objetivos del Centro, de conformidad con los términos y condiciones establecidos en su Reglamento Interno, en cumplimiento de los mandatos contenidos en los mecanismos de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil y de acuerdo con las disposiciones formuladas y acordadas entre las Autoridades de la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil.

Artículo 9

La estructura orgánica del Centro estará constituida: por la Coordinación General, la Comisión Académica y los Grupos de Estudios Académicos.

CAPÍTULO IV LA COORDINACIÓN GENERAL

Artículo 10

La Coordinación General será ejercida por los Cónsules de la Republica Oriental del Uruguay en Santana do Livramento y de la República Federativa de Brasil en Rivera.

Artículo 11

La Coordinación General tendrá las siguientes funciones:

- a. Coordinar con la Comisión Académica las actividades que serán realizadas por el Centro;
- b. Establecer, en consulta con la Comisión Académica, la composición de los Grupos de Estudios que considere necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Centro;
- c. Participar, con la Comisión Académica, en la elaboración del Plan de Trabajo Anual.

Artículo 12

1. La Coordinación General se reunirá en forma ordinario por lo menos dos veces al año en la sede del Centro, con la presencia de los integrantes de la Comisión Académica, y en forma extraordinaria toda vez que lo estime pertinente.
2. A las reuniones de la Coordinación General pondrán ser invitados además de los integrantes de la Comisión Académica, los integrantes de los Grupos de Estudios Académicos previstos en el presente Reglamento Interno.

CAPÍTULO V LA COMISION ACADÉMICA

Artículo 13

1. a) La Comisión Académica es el órgano operativo del Centro, y será integrada en la siguiente forma:
 - Un Coordinador Académico;
 - Y un delegado, por cada país, integrante de las siguientes instituciones de la región fronteriza: Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia de Brasil y Ministerio del Interior de Uruguay, un integrante de los sectores académicos de magisterio superior en derecho, actuante en la región de frontera, y un representante local de la Orden de Abogados de Brasil y del Colegio de Abogados del Uruguay.

- b) Serán también integrantes del Centro un representante nacional de la Autoridad Central de Cooperación Internacional de Brasil y un representante de la Autoridad Central de Cooperación Judicial del Uruguay.
2. Los integrantes de la Comisión Académica del Centro serán operadores de derecho, nombrados por sus atributos e idoneidad técnica y de formación profesional, con comprobada actuación en las regiones de fronteras, o especialidad en Derecho de Integración Regional o Derecho Internacional.
 3. El Coordinador Académico del Centro deberá contar con perfil profesional y académico, de formación especializada en Derecho de Integración Regional o Derecho Internacional. Deberá ser un nacional uruguayo o brasileño, indicado por la Comisión Académica, con residencia permanente en la localidad vinculada Rivera – Uruguay, Santana do Livramento-Brasil. Su mandato será de tres años, renovable por igual período, pudiendo ser revocado, por consenso de los demás miembros de la Comisión Académica.
 4. Compete a la Comisión Académica:
 - a. Desarrollar las actividades académicas del Centro, seminarios, congresos, eventos de investigación y pesquisa;
 - b. Realizar estudios científicos sobre los distintos aspectos jurídicos de derecho en la región fronteriza;
 - c. Realizar publicaciones sobre los trabajos académicos realizados por el Centro, como así también de las propuestas normativas presentadas;
 - d. Preparar y presentar a la Coordinación General el proyecto de Plan de Trabajo, incluyendo las proyecciones de actividades para el mediano y largo plazo;
 - e. Promover y ejercer la representación del Centro;
 - f. Ejercer las funciones de Secretariado Ejecutivo de la Coordinación General;
 - g. Informar regularmente sobre la situación de los proyectos y actividades;
 - h. Proponer instrumentos jurídicos para la reglamentación e instrumentación del nuevo régimen de residencia, trabajo y estudio, aprobado para los nacionales fronterizos de ambos países;
 - i. Llevar a cabo los objetivos, funciones y actividades dispuestas por el Reglamento Interno del Centro. Poner en práctica el Plan de Trabajo del Centro;
 5. La Comisión Académica funcionará en la Sede del Centro, con una Secretaria Ejecutiva designada por la Comisión Académica.

CAPÍTULO VI GRUPOS DE ESTUDIOS ACADÉMICOS

Artículo 14

Los Grupos de Estudios Académicos establecido de acuerdo con el artículo 9, funcionará en el local del Centro, y tendrá como cometidos, además de los asignados en el Presente Estatuto, la realización de estudios, la investigación y pesquisa dirigidos a la ejecución de los objetivos propuestos por el Centro.

Artículo 15

Los Grupos de Estudios Académicos será integrado por Operadores de Derecho de ambos países, preferentemente en igual número, elegidos de acuerdo a sus atributos técnicos profesionales, con comprobada actuación académica o profesional en regiones de Frontera, y/o especialidad en Derecho de Integración Regional, Derecho Internacional y/o Derecho Comunitario.

Artículo 16

Los resultados y conclusiones de los Grupos de Estudios Académicos con respecto a los temas asignados serán transmitidos a la Coordinación General, a través la Comisión Académica del Centro.

Artículo 17

Los Grupos de Estudios Académicos podrán instituir Sub-Grupos de Trabajo Especializados de acuerdo a las temáticas indicadas por el Plan de Trabajo del Centro y la Comisión Académica, cuyos miembros actuarán como coordinadores.

CAPÍTULO VII PRESUPUESTOS Y FINANZAS

Artículo 18

El Centro y sus actividades serán financiados con recursos provenientes fuentes públicas y/o privadas, nacionales y/o internacionales, así como por las actividades desarrolladas por el Centro.

CAPÍTULO VIII ENTRADA EN VIGOR

Artículo 19

El presente Reglamento Interno entrará en vigor en la fecha de su aprobación por los canales.

Anexo IV – Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL EM MATÉRIA DE INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS

A República Federativa do Brasil

e

A República Oriental do Uruguai,

adiante denominadas “Partes”:

Desejosas de contribuir com o desenvolvimento das relações bilaterais;

Interessadas em fortalecer a cooperação policial entre as comunidades competentes das Partes;

De acordo com o espírito de amizade e cooperação manifestado pelas autoridades dos dois países no âmbito da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço:

Acordam:

CAPÍTULO I

Abrangência do Acordo

Artigo 1

As Partes, para efeito do presente Acordo, por intermédio das autoridades policiais e no marco de suas respectivas jurisdições e competências, prestar-se-ão cooperação para prevenir e/ou investigar fatos delituosos, sempre que tais atividades não estejam reservadas pelas leis do Estado requerido a outras autoridades e que o solicitado não viole sua legislação processual ou de fundo.

Artigo 2

Para efeitos do presente Acordo entender-se-á por autoridades competentes as autoridades policiais compreendidas no Anexo I.

Artigo 3

1. A assistência e cooperação compreenderá as situações de interesse mútuo relacionadas com as tarefas de polícia, nas zonas limítrofes.
2. Considera-se compreendido na cooperação policial prevista neste Acordo, todo fato que constitua delito tanto no Estado requerente como no Estado requerido.

Artigo 4

A cooperação será prestada de conformidade com a legislação interna das Partes e compreenderá, nos termos do presente Acordo, a:

- a. O intercâmbio de informações sobre atos preparatórios ou execução de delitos que possam interessar a outra Parte, bem como sobre o modus operandi detectado, documentações e certidões para o fim de prevenção de atos ilícitos.
- b. A execução de atividades investigativas e diligências sobre situações ou pessoas imputadas ou presumivelmente vinculadas a fatos delituosos, que serão levadas a cabo pela Parte requerida.

CAPÍTULO II

Intercâmbio de Informações

Artigo 5

1. Cada uma das Partes designará um Coordenador Policial de Fronteira pertencentes às Autoridades Policiais, os quais:
 - a. Receberão e darão encaminhamento às solicitações de cooperação policial e intercâmbio de informações contempladas no presente Acordo;
 - b. Supervisionarão e avaliarão periodicamente o funcionamento dos mecanismos estabelecidos;
 - c. Planificarão e proporão às autoridades competentes de seus respectivos Estados os projetos necessários para fortalecer e alcançar uma maior eficácia das medidas contempladas neste Acordo.
2. Será de competência dos Coordenadores a entrega das informações solicitadas, cumprindo suas obrigações em conformidade com as instruções das Partes requerida e requerente, comunicando as autoridades competentes de seus respectivos Estados, sendo-lhes vedada qualquer atuação de forma independente.

Artigo 6

1. O intercâmbio de informação policial a que se refere o artigo precedente será feito através do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME), devendo em tal caso ser ratificado por documento original, firmado dentro dos 10 (dez) dias seguintes ao pedido inicial.
2. Até que se implemente o intercâmbio de informação referido acima, as solicitações serão enviadas aos respectivos Coordenadores Policiais de Fronteira por meio de telex, fac-símile, correio eletrônico ou similar.
3. O Coordenador Policial de Fronteira da Parte requerida dará seguimento à solicitação imprimindo o trâmite urgente, por meio dos mecanismos possíveis.
4. O Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai informarão reciprocamente a designação dos Coordenadores Policiais de Fronteira, bem como as modificações que ocorram, mantendo informadas as Autoridades Policiais de seus respectivos países.

Artigo 7

A informação requerida nos termos do presente Acordo será prestada, de conformidade com as respectivas legislações, nas mesmas condições que as Partes proporcionem as suas próprias autoridades policiais.

Artigo 8

Sem prejuízo do disposto no Artigo 7, a autoridade competente da Parte requerida poderá aprazar o cumprimento da solicitação, ou condicioná-la, nos casos em que interfira com uma investigação em curso no âmbito de sua jurisdição.

Artigo 9

As Partes deverão:

- a. A pedido da Parte requerente, manter o caráter confidencial da solicitação e de sua tramitação. Se não for possível tramitar a solicitação sem violar a confidencialidade, a Parte requerida informará a Parte requerente, que decidirá se mantém a solicitação.
- b. Da mesma forma, a autoridade competente da Parte requerida poderá solicitar que a informação obtida a partir da solicitação tenha caráter confidencial. Neste caso, o requerente deverá respeitar tais condições. Se prestação ou não da colaboração.

Artigo 10

A pedido do Coordenador Policial de Fronteira da Parte requerente, o Coordenador da Parte requerida informará, com a brevidade possível, sobre o estágio de cumprimento da solicitação em trâmite.

Artigo 11

As autoridades policiais da Parte requerente, salvo consentimento prévio das autoridades da Parte requerida, somente poderá empregar a informação obtida em virtude do presente Acordo na investigação ou procedimento policial indicado na solicitação.

Artigo 12

A solicitação deverá ser redigida no idioma da Parte requerente e será acompanhada de tradução no idioma da Parte requerida. Por sua vez, as informações originadas como consequência da referida solicitação serão redigidas unicamente no idioma da Parte requerida.

CAPÍTULO III

Perseguição de Delinqüentes

Artigo 13

As autoridades policiais das Partes que, em seu próprio território, estejam perseguindo uma ou mais pessoas que para eludir a ação das autoridades ultrapassem o limite fronteiriço, poderão ingressar no território da outra Parte somente para o efeito de requerer à autoridade policial mais próxima o procedimento legal correspondente. De tal solicitação dever-se-á lavrar ata por escrito.

Artigo 14

Efetuada a detenção e/ou apreensão preventiva das pessoas motivo da perseguição, as autoridades policiais da Parte requerida comunicarão o fato, com urgência, às autoridades da Parte requerente. As pessoas detidas e/ou apreendidas preventivamente permanecerão nesta situação conforme as disposições legais estabelecidas no país de detenção.

Artigo 15

No desenvolvimento da investigação de um delito ou na vigilância de uma ou mais pessoas que tenham presumivelmente participado de um fato delituoso e que possam atuar como observadores no território da outra Parte, mediante prévia solicitação, devidamente autorizada.

CAPÍTULO IV

Disposições Finais

Artigo 16

O presente Acordo não restringirá a aplicação total ou parcial de outros que sobre a mesma matéria tiverem sido firmados ou venham a ser assinados entre as Partes, desde que

suas cláusulas sejam mais favoráveis para fortalecer a cooperação mútua em assuntos vinculados às tarefas de polícia em zonas limítrofes.

Artigo 17

1. As controvérsias que surjam entre as Partes por motivo da aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições contidas no presente Acordo, serão resolvidas por negociações diretas entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai, em um prazo de 90 (noventa) dias.

2. Se decorrido o prazo de 90 (noventa) dias a controvérsia não tiver sido resolvida através das negociações diretas mencionadas no parágrafo anterior deste artigo, ela será solucionada por via diplomática.

Artigo 18

As partes, através das Autoridades Policiais, se comprometem a estabelecer e manter, nas zonas de fronteira, os sistemas de comunicações mais adequados para os fins do presente Acordo.

Artigo 19

O presente Acordo entrará em vigor (60) sessenta dias após a data em que as Partes trocarem os respectivos instrumentos de ratificação.

Quaisquer das Partes poderá denunciar o presente Acordo, mediante notificação escrita, por via diplomática. A denúncia surtirá efeito seis meses após a data de sua formalização.

Feito em Rio Branco, República Oriental do Uruguai, em 14 de abril de 2004, em dois exemplares originais, em português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL

Celso Amorim
Ministro de Estado das Rel. Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
ORIENTAL DO URUGUAI

Didier Operti Badán
Ministro das Rel. Exteriores

ANEXO I

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Coordenadores de Fronteira

- República Federativa do Brasil

Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Justiça

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Sede, Sala 428

CEP 70064-900, Brasília – DF

- República Oriental do Uruguai

Ministério do Interior, Direção Nacional de Informação e Inteligência

Endereço: Maldonado 1121, Montevideu – Uruguai

ANEXO II

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Nome das Autoridades Policiais comprometidas com os termos do presente Acordo:

Pela República Federativa do Brasil:

- Polícia Federal do Brasil;
- Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul;

Pela República Oriental do Uruguai:

- Polícia Nacional do Uruguai.

Anexo V – Acordo para a criação de escolas e/ou institutos binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos

Acordo entre os Governos da República Oriental do Uruguai e da República Federativa do Brasil para a criação de escolas e/ou institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos

De acordo com o Estatuto Jurídico da Fronteira entre Uruguai e Brasil firmado em 30 de dezembro de 1933, o Ajuste Complementar de tal Estatuto, firmado em 06 de maio de 1997, bem como o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, assinado em 21 de agosto de 2002.

O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai, doravante denominados Partes, estão dispostos a celebrar um acordo que possibilite o Credenciamento e Autorização do Funcionamento de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços nos seguintes termos:

ARTIGO I

DOS CURSOS TÉCNICOS BINACIONAIS FRONTEIRIÇOS

Os governos da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai estabelecerão Acordo para o Credenciamento e Autorização de Funcionamento de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços na zona de fronteira comum a ambos os países.

ARTIGO II

DOS OBJETIVOS DOS CURSOS

As escolas e/ou institutos terão como objetivo promover a qualificação e a formação profissional, permitindo a inclusão social da população fronteiriça, tendo na educação um elemento de fortalecimento do processo de integração.

ARTIGO III

DAS AUTORIDADES CENTRAIS

As escolas e/ou institutos que se criarem estarão sob a supervisão da Administração Nacional de Educação Pública – ANEP, pelo Uruguai, e da Secretaria de Estado da Educação, do Rio Grande do Sul, por meio da Superintendência da Educação Profissional – SUEPRO, pelo Brasil.

Cada Parte se compromete a informar periodicamente as ações desenvolvidas aos respectivos Ministérios de Educação e de Relações Exteriores.

ARTIGO IV

DOS LOCAIS, MÓVEIS E EQUIPAMENTOS

A ANEP e a SUEPRO escolherão consensualmente os centros considerados fronteiriços, onde serão implantadas as escolas e/ou institutos, atendendo a legislação vigente em cada país, de acordo com as possibilidades e condições de infra-estrutura que eles oferecerem.

Os locais, móveis e equipamentos necessários para cada escola e/ou instituto serão providos em igual proporção pelos gestores públicos da educação.

ARTIGO V

DA REGULAMENTAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DOS CURSOS

As autoridades superiores da ANEP e da SUEPRO selecionarão, mediante consenso, os cursos a serem ministrados em cada escola e/ou instituto, levando em conta as características específicas de cada zona de fronteira, as principais demandas de seu mercado de trabalho e as necessidades educacionais de sua população.

As autoridades superiores da ANEP e da SUEPRO estabelecerão de comum acordo o regulamento e o funcionamento das escolas e/ou institutos.

Os cursos a serem oferecidos pelas escolas e/ou institutos deverão observar as resoluções e as recomendações do Setor Educacional do Mercosul- SEM, bem como as diretrizes curriculares estabelecidas por cada uma das Partes.

ARTIGO VI

DO CREDENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE CURSOS TÉCNICOS

O credenciamento e autorização de funcionamento dos cursos técnicos será de competência dos Conselhos de Educação, de acordo com a legislação de cada país.

ARTIGO VII

DAS VAGAS

Em cada um dos cursos, os postulantes de cada Parte terão direito a cinquenta por cento (50%) do total de vagas.

Caso uma das Partes não preencha a totalidade das vagas a ela destinada, deverá disponibilizá-las à outra Parte.

Quando o número de candidatos exceder ao número de vagas oferecidas pelas Partes, adotar-se-á o critério de seleção estabelecido no Artigo VIII.

ARTIGO VIII

DO PROCESSO SELETIVO DE INGRESSO

Para o ingresso nos Cursos Técnicos, os candidatos deverão comprovar estar cursando ou haver concluído o Ensino Médio, no Brasil, ou a Educação Média, no Uruguai.

Os demais critérios deverão ser estabelecidos em documentos próprios das escolas e/ou institutos que oferecerem os cursos.

O processo seletivo será realizado pelas escolas e/ou institutos sob a coordenação das Coordenadorias Regionais de Educação do Rio Grande do Sul, no Brasil, e da ANEP, no Uruguai.

ARTIGO IX

DOS CURSOS BILINGÜES

Os cursos serão ministrados na língua materna dos professores.

Poderão ser oferecidos aos alunos programas de ensino de outros idiomas, bem como reforço de aprendizagem em espanhol e português.

ARTIGO X

DO INTERCÂMBIO DE PUBLICAÇÕES

Os documentos resultantes das atividades desenvolvidas no contexto do presente Acordo serão de propriedade das Partes.

A versão oficial dos documentos de trabalho será elaborada no idioma de origem e, em caso de publicação, obedecerá às normas pertinentes, vigentes em cada país.

ARTIGO XI

DOS DIRETORES, DOCENTES E FUNCIONÁRIOS

Os diretores, docentes e funcionários das escolas e/ou institutos considerados nacionais de uma das Partes e residentes nas localidades de fronteira deverão observar os dispositivos previstos no Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços brasileiros e uruguaios.

ARTIGO XII

DOS ACORDOS COM UNIVERSIDADES

As escolas e/ou institutos desenvolverão programas conjuntos com universidades públicas e/ou privadas considerando as necessidades educacionais da zona de fronteira na qual estão localizadas.

ARTIGO XIII

DOS CERTIFICADOS E DIPLOMAS

Os Certificados serão considerados de qualificação profissional em caso de terminalidade parcial.

Os Diplomas expedidos serão considerados de Formação Profissional de Técnico, na área do curso ofertado, tendo validade no âmbito curricular e no âmbito laboral.

Deverão ser observadas as leis e os regulamentos de cada Parte, bem como as diretrizes estabelecidas no Protocolo de Integração Educacional e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico, firmado em 05 de agosto de 1995.

ARTIGO XIV

DA DENÚNCIA DESTE ACORDO

Qualquer uma das Partes poderá denunciar o presente Acordo notificando por escrito a outra Parte, com seis meses de antecedência.

A denúncia do presente Acordo não afetará as atividades que se encontrarem em execução, salvo quando as Partes estabelecerem um critério.

Qualquer dúvida relacionada à aplicação deste Acordo será solucionada pela via diplomática.

Anexo VI – Regulamento dos Comitês de Fronteira

REGULAMENTO DOS COMITÊS DE FRONTEIRA

ARTIGO I

Criado em Brasília, no dia 14 de dezembro de 1989, por troca de Notas entre representantes de ambos os Governos, o Comitê de Fronteira é um Foro bilateral para o exame de temas de interesse comum da região fronteira, sob jurisdição das Repartições consulares do Brasil e do Uruguai respectivamente, nas cidades fronteiriças em que for constituído.

ARTIGO II

O Comitê subordina-se aos Ministérios das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai.

ARTIGO III

O Comitê reunir-se-á, quando convocado, alternadamente nas respectivas cidades fronteiriças de ambos países, sob a Presidência da autoridade consular brasileira ou uruguaia que responda pela Repartição Consular nela sediada.

ARTIGO IV

Integrarão o Comitê os Delegados e Representantes de órgãos oficiais na área de jurisdição do Comitê indicado no Artigo I, convidados em função dos temas da agenda de cada reunião.

Parágrafo único – Poderão ainda, conforme os temas considerados em cada caso, ser convidados para participar das reuniões do citado Comitê, ou fazer-lhe chegar suas preocupações, os representantes dos agentes econômico-comerciais, sociais e culturais das

respectivas comunidades fronteiriças, assim como outras personalidades que possam contribuir para o melhor conhecimento dos temas agendados.

ARTIGO V

As agendas das reuniões do Comitê serão elaboradas por seus Presidentes. Estes, de comum acordo, estabelecerão os temas que delas deverão constar, dentro da área de competência do Comitê.

ARTIGO VI

As agendas das reuniões do Comitê serão elaboradas por seus Presidentes. Estes, de comum acordo, estabelecerão os temas que delas deverão constar, dentro da área de competência do Comitê.

ARTIGO VII

Os trabalhos do Comitê terão por objetivo:

- a. Tomar iniciativas com vistas a impulsionar, entre outros, o desenvolvimento econômico-comercial, cultural, científico, sanitário, turístico e esportivo na região sob sua jurisdição;
- b. Promover uma adequada coordenação entre os diversos órgãos com competência nos temas afetos ao Comitê;
- c. Propor soluções para os problemas operativos da região, facilitando a adoção de medidas concretas que agilizem e promovam a circulação de pessoas, mercadorias e veículos, e
- d. Apoiar e facilitar a execução das medidas definidas e acordadas no âmbito da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças.

ARTIGO VII

Os trabalhos do Comitê terão caráter de recomendações, adotadas pelo consenso de seus Presidentes e transmitidas às respectivas Chancelarias.

ARTIGO VIII

Qualquer proposta de modificação do presente Regulamento deverá ser submetida, pelos Presidentes do Comitê, à aprovação dos respectivos Ministérios das Relações Exteriores, a quem caberá promover seu exame e eventual aprovação final.

Anexo VII – Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai

**CONVÊNIO PARA A FIXAÇÃO DO ESTATUTO JURÍDICO DA
FRONTEIRA E PROTOCOLO ADICIONAL**

ENTRE

O BRASIL E O URUGUAI

Firmados em Montevideú, a 20 de Dezembro de 1933.

Aprovados pelo Decreto-Legislativo n. 37, de 16 de Novembro de 1936.

Ratificados pelo Brasil, a 30 de Março de 1937.

Ratificados pelo Uruguay, a 19 de Maio de 1937.

Ratificações trocadas no Rio de Janeiro, a 21 de Julho de 1937.

Publicados no “Diário Oficial”, de 7 de Agosto de 1937.

GETÚLIO DORNELLES VARGAS

Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil

Faço saber aos que a presente Carta de ratificação virem, que entre a República dos Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai, forma concluídos e assinados em Montevideu, a 20 de Dezembro de 1933, o Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira e o Protocolo Adicional do teor seguinte:

CONVÊNIO PARA A FIXAÇÃO DO ESTATUTO JURÍDICO DA FRONTEIRA ENTRE O BRASIL E O URUGUAI

O chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil e o Presidente da República Oriental do Uruguai, desejosos de evitar quaisquer causas de desinteligência na fronteira comum e favorecer quanto possível as boas relações de vizinhança existente entre dois países, resolveram celebrar um Convênio, no qual fosse estabelecido o estatuto jurídico de tal fronteira; e, para esse fim, nomearam seus plenipotenciários respectivos a saber:

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil ao Senhor Doutor Afrânio de Mello Franco, Ministro de Estado das Relações Exteriores;

O Presidente da República Oriental do Uruguai ao Senhor Doutor Alberto Mañe, Ministro das Relações Exteriores;

Os quais, depois de haverem exigido os seus Plenos Poderes, achados em boa e devida forma, convieram nos seguintes artigos:

ARTIGO I

Os Estados contratantes obrigam-se a conservar as estradas de rodagem e caminhos que atravessam ou acompanhem a fronteira comum, bem como as obras que se encontrem em seu percurso, mantendo-se de acordo com as necessidades do trânsito e melhorando-as quando os dois Governos o julgarem conveniente.

ARTIGO II

Para os efeitos do artigo anterior, considera-se que uma estrada ou caminho acompanha a fronteira quando o seu eixo não esteja a mais de três quilômetros de distância da linha divisória.

ARTIGO III

A conservação ou melhoramento das estradas ou caminhos cuja linha mediana, como sucede com o atual corredor internacional, ora coincide com a fronteira, ora penetra no território de um ou outro Estado, incumbirá aos dois Estados, nas partes em que houver tal coincidência ou nos cruzamentos com a fronteira. O respectivo trabalho poderá ser executado pelo Governo que tiver tomado a sua iniciativa, mas somente depois de entendimento com o outro Governo e aprovação, por ambos, do orçamento das obras a serem realizadas. As despesas ocasionadas por tais obras serão pagas pelos dois Governos, em forma proporcional às superfícies territoriais atingidas.

ARTIGO IV

O tráfego e o serviço policial e aduaneiro das estradas, caminhos e pontes da fronteira serão regulamentados por acordos especiais entre os dois Governos.

ARTIGO V

O regime jurídico da viação férrea da fronteira continuará a ser regulado pelo Convênio especial de 15 de maio de 1913, cujas regras serão aplicadas a outras estradas de ferro que, por ventura, venham a ligar pontos dos territórios do Brasil e do Uruguai.

ARTIGO VI

Toda a largura das estradas ou caminhos que coincidam com a fronteira poderá ser utilizada por pessoas procedentes de qualquer dos dois Estados, sem necessidade de passaporte ou salvo-conduto.

ARTIGO VII

Ao pessoal de ambos os Estados incumbido dos serviços de segurança pública, vigilância da fronteira, alfândega, correios, telégrafos, telefone e saúde pública, será permitido, quando transitar no caminho “corredor internacional” ou nos trechos de estradas ou caminhos que coincidam com a fronteira, o uso dos respectivos uniformes e do competente armamento regular.

ARTIGO VIII

Os agentes da autoridade de ambos os Estados poderão proceder aos atos relativos às suas funções em toda a largura do corredor internacional ou dos trechos de estradas ou caminhos que coincidam com a fronteira e deverão prestar-se auxílios mútuos. Quando tais atos forem exercidos contra nacionais do outro lado, os ditos agentes deverão proceder, tanto quanto possível, de acordo com as autoridades deste último.

ARTIGO IX

Paralelamente aos segmentos retilíneos que constituem a linha divisória entre o marco 11 principal e 49 intermédio, com exceção das zonas urbanas e suburbana e a uma distância de vinte e dois metros de cada lado da dita divisória, os proprietários deverão levantar aramados em frente às respectivas propriedades.

ARTIGO X

O corredor internacional que ficará definitivamente constituído da maneira indicada no artigo anterior, terá regime jurídico idêntico ao das demais estradas ou caminhos fronteiriços.

Os trechos do corredor internacional que atualmente se afastam da linha de caracterização poderão ter suas dimensões reduzidas de acordo com as necessidades do tráfego.

ARTIGO XI

No futuro não poderá ser elevada nenhuma construção dentro da faixa de 44 metros de largura, a que se refere o artigo 9º.

Em qualquer outro trecho da fronteira, não serão permitidas novas construções ou reconstruções a menos de dez metros da linha divisória.

ARTIGO XII

A construção de estradas, caminhos, pontes e meios de passagem de qualquer natureza, através da fronteira, não poderá ser feita senão mediante acordo entre as autoridades competentes dos dois Estados e de conformidade com o artigo II da Convenção de Caracterização, assinada a 27 de dezembro de 1916.

ARTIGO XIII

A pedra e a areia necessárias à construção e melhoramentos das estradas e demais obras acima referidas poderão ser tiradas do corredor internacional, segundo as conveniências do serviço e contanto que não prejudiquem o seu estado de conservação. Os dois Estados deverão conceder as maiores facilidades para os transportes, no interior das zonas fronteiriças, do material destinado a tais construções ou melhoramentos.

ARTIGO XIV

As autoridades dos dois Estados que forem encarregadas dos trabalhos acima especificados poderão comunicar-se entre si, sobre esse assunto, diretamente e por escrito.

ARTIGO XV

As autoridades competentes dos dois Estados procederão com todo o rigor contra os indivíduos que cometerem depredações em marcos da fronteira ou sinais geodésicos, aplicando a tais indivíduos os dispositivos penais respectivos.

ARTIGO XVI

O proprietário do prédio onde se achar um sinal geodésico de alvenaria ou concreto será responsável pela conservação do mesmo.

ARTIGO XVII

De dez em dez anos, depois de prévio entendimento entre os dois Estados, delegados designados por cada um deles procederão conjuntamente a uma inspeção geral da fronteira para os fins indicados no artigo seguinte. A primeira inspeção realizar-se-á em 1940.

ARTIGO XVIII

A comissão mista de inspeção terá por missão: verificar o estado de todos os marcos, balizas, bóias, e demais sinais da fronteira; adotar as medidas necessárias para se remediarem as lacunas porventura encontradas; providenciar sobre a pintura, reboco, consertos e demais reparos necessários à conservação dos ditos sinais, bem como sobre o restabelecimento do trecho de caracterização que porventura tenha sido descaracterizado. A mesma comissão terá também por missão verificar os eventuais deslocamentos dos leitos dos cursos d'água no percurso da fronteira e fazer proceder, quando necessário, à retificação de plantas ou mapas da fronteira.

ARTIGO XIX

Cada um dos Estados terá o direito de dispor de metade da água que corre nos cursos d'água da fronteira.

ARTIGO XX

Quando o estabelecimento de uma instalação para aproveitamento de águas for suscetível de acarretar modificação sensível e durável no regime do curso de um rio fronteiro ou que corte a fronteira, o Estado contratante, que pretender tal aproveitamento, não realizará as obras necessárias para isso antes de se por de acordo com o outro Estado.

ARTIGO XXI

Cada Estado contratante fará em seu próprio território o serviço de polícia das águas, com as limitações assinaladas nos diferentes regimes de fronteira vigentes, de acordo com os instrumentos internacionais que lhe sejam aplicáveis. Nos casos em que o regime adotado seja o do álveo ou da comunidade das águas, a jurisdição de cada ribeirão chegará até a margem oposta, mas sem alcançar a sua parte terrestre.

ARTIGO XXII

O direito de pesca será exercido pelos nacionais de cada Estado nas águas de suas respectivas jurisdições.

ARTIGO XXIII

Os funcionários que, nos termos do presente Convênio, forem encarregados dos trabalhos de conservação e melhoramentos na fronteira comum poderão, tanto quanto o exigirem as suas atividades, circular livremente ao longo da mesma fronteira e transpô-la em qualquer ponto.

ARTIGO XXIV

Quando um dos dois Estados julgar necessário ocupar os vértices de triangulação localizados no território do outro, a fim de realizar verificações ou outras operações semelhantes, o primeiro levará isso ao conhecimento do segundo e, uma vez obtida a sua aquiescência, fará praticar as operações que deseje, em presença de um agente do Governo do Estado em cujo território esteja localizado o dito vértice.

ARTIGO XXV

O presente Convênio entrará em vigor trinta dias depois de efetuada a troca das ratificações. Sua duração será por tempo indeterminado e só poderá cessar ou modificar-se de acordo com prévia declaração de uma das altas partes contratantes a outra, com antecipação mínima de um ano.

ARTIGO XXVI

A troca das ratificações do presente Convênio deverá efetuar-se na cidade do Rio de Janeiro., D.F., dentro da maior brevidade possível.

Em fé do que, os Plenipotenciários acima indicados assinaram o presente Convênio em dois exemplares, cada um dos quais nas línguas portuguesa e espanhola e lhes apuseram seus respectivos selos, na cidade de Montevideú, aos vinte dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e trinta e três.

A. de Mello Franco

Alberto Mañé

PROTOCOLO ADICIONAL AO CONVÊNIO PARA A FIXAÇÃO DO ESTATUTO JURÍDICO DA FRONTEIRA ENTRE O BRASIL E O URUGUAI

Em seguida à assinatura do Convênio para a fixação do estatuto jurídico da fronteira entre o Brasil e o Uruguai, os Plenipotenciários, Sua Excelência o Senhor Doutor Afrânio de Mello Franco, pelo Brasil, e sua Excelência o Senhor Doutor Alberto Mañé, pelo Uruguai, convieram em estabelecer o seguinte Protocolo adicional ao referido Convênio, cujo artigo único tem a mesma força e valor que os artigos nele incluídos.

ARTIGO ÚNICO

Em complemento ao artigo 20 do mencionado Convênio firmado nesta mesma data, fica entendido que as obras de aproveitamento do Rio Negro, que o Governo do Uruguai venha a realizar, seja em conformidade com os atuais estudos, ou com outros, têm o acordo prévio do Brasil.

Em fé do que, os Plenipotenciários acima indicados firmam o presente Protocolo Adicional, que entrará em vigor ao mesmo tempo que o mencionado Convênio, em dois exemplares, redigidos ambos em português e espanhol, em Montevideú, aos vinte dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e trinta e três.

A. de Mello Franco

Alberto Mañé

Decreto n. 1846, de 3 de Agosto de 1937**Promulga diversos Atos Internacionais, firmados em Montevideú, entre o Brasil e a República Oriental do Uruguai, a 20 de Dezembro de 1933**

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Tendo sido ratificados os seguintes Convênios: Convênio para a fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira e respectivo Protocolo Adicional, Convênio de intercâmbio artístico. Acordo para a Permuta de Publicações, Convênio para o fomento do turismo e Convênio sobre exposições de amostras e vendas de produtos nacionais, firmados em Montevideú entre o Brasil e a República Oriental do Uruguai a 20 de dezembro de 1933:

Havendo sido trocados os instrumentos de ratificação, no Rio de Janeiro a 21 de Julho de 1937;

Decreta que os referidos Convênios, apensos por cópias ao presente decreto, sejam executados e cumpridos tão inteiramente como neles se contêm.

Rio de Janeiro, 3 de Agosto de 1937, 116° da Independência e 59° da República.

Getúlio Vargas.

Mario de Pimentel Brandão.

Anexo VIII - Questionários realizados nas entrevistas

ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS NA EMBAIXADA DO BRASIL EM MONTEVIDÉU E NA CHANCELARIA URUGUAIA

Abertura: como é do conhecimento de Vossa Excelência, os governos brasileiro e uruguaio fizeram da integração fronteiriça uma prioridade para o relacionamento entre os dois países. Nos comunicados conjuntos Lula-Batlle, de abril de 2003, e Lula-Vázquez, de abril de 2005, a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço é citada como objeto de diversas ações bilaterais.

1) Como o Governo brasileiro (uruguaio) define essa nova agenda? Em que medida as conjunturas políticas mundial e regional atuais contribuíram para a concepção da nova agenda? Em que medida as especificidades da região contribuíram para o estabelecimento desta agenda?

2) O caráter intergovernamental da nova agenda, resultante do fortalecimento de aspectos regionais no seio dos estados brasileiro e uruguaio, pode significar uma redução da soberania nacional? Pode ele servir de embrião para políticas supranacionais?

3) Em que medida a nova agenda inova quanto à forma como o Governo brasileiro (uruguaio) formula e implementa políticas para a fronteira entre Brasil e Uruguai? A nova agenda se insere em algum outro programa mais abrangente do Governo brasileiro (uruguaio)? Em caso afirmativo, qual é o programa e como funciona?

(Se for preciso detalhar. Caso contrário, seguir para 5)

4) No que a nova agenda se difere de iniciativas anteriores, como os comitês de fronteira, as comissões das bacias da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí e o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa Fronteiriça (somente no caso brasileiro)?

5) Como se dão as participações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federal, estadual e municipais (nacional e departamentais, no caso uruguaio), da sociedade civil (isto é, empresários, acadêmicos, associações comunitárias, igrejas, organizações não-governamentais e imprensa) e dos cidadãos, individualmente, na formulação e na execução da nova agenda? Qual é a atuação dos consulados e vice-consulados de fronteira no âmbito da nova agenda?

6) Como funciona a nova agenda? Isto é, como está organizado o trabalho, como são as reuniões dos quatro grupos de trabalho (saúde, educação, meio ambiente e saneamento básico, cooperação judiciária e policial), quem participa, com que periodicidade se reúnem, como é feita a pauta de suas discussões? Os cidadãos são ouvidos? Como se dá seguimento ao teor das atas? Como funciona e qual é a situação de cada um dos quatro grupos de trabalho? Como são tratadas, por exemplo, questões como cooperação postal, serviços de telefonia, transporte público e repressão a ilícitos na região limdeira?

- 7) Como está sendo feita a implementação do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios? Como funciona o sistema de emissão de carteiras de cidadão fronteiriço? Como se prestam informações à população local? Qual é a demanda? Qual a reação às taxas de emissão do documento? Há problemas ou queixas?
- 8) A nova agenda prevê o desenvolvimento de programas de capacitação e treinamento comuns? Qual é o papel do Centro para Estudo e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na Área Fronteiriça, bem como dos institutos binacionais fronteiriços profissionais e técnicos a serem criados?
- 9) Como a nova agenda pode colaborar para o desenvolvimento econômico-social conjunto? Há projetos, por exemplo, de desenvolvimento turístico na região? Instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Instituto para a Integração da América Latina, a Corporação Andina de Fomento, o Fonplata, o BNDES e a União Européia têm colaborado com os projetos da nova agenda? De que forma?
- 10) Como a nova agenda impacta nos subgrupos que tratam de integração fronteiriça no âmbito do Mercosul?
- 11) Em sua opinião, por que a fronteira entre Brasil e Uruguai foi escolhida para essa experiência? Esse modelo de integração e a nova agenda podem servir de paradigmas para outras fronteiras brasileiras (para a fronteira com a Argentina, no caso uruguaio) e para o Mercosul? Por que? Qual a relevância dessas experiências para a política externa brasileira (uruguaia)?

GUIÓN PARA LA ENTREVISTA EN LA EMBAJADA DE BRASIL EN MONTEVIDEO Y EN LA CANCELARÍA URUGUAYA

Apertura: Los Gobiernos brasileño y uruguayo hicieron de la integración una prioridad para la relación entre los dos países. En los comunicados conjuntos Lula-Batlle, de abril de 2003, y Lula-Vázquez, de abril de 2005, la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo es citada como objeto de diversas acciones bilaterales.

1) ¿Cómo el Gobierno uruguayo define esa nueva agenda? ¿En qué medida el contexto político mundial y regional actual contribuye para la concepción de la nueva agenda? ¿En qué medida las especialidades de la región contribuyeron para el establecimiento en esta agenda?

2) ¿El carácter intergubernamental de la nueva agenda, resultante del fortalecimiento de aspectos regionales en el seno de los estados brasileño y uruguayo, puede significar una reducción de la soberanía nacional? ¿Puede ella servir de embrión para políticas supranacionales?

3) ¿En qué medida la nueva agenda es una innovación en cuanto a la forma como el Gobierno uruguayo formula y implementa políticas para la frontera entre Brasil y Uruguay? ¿La nueva agenda se insiere en algún otro programa más amplio del Gobierno uruguayo? ¿En caso afirmativo, cuál es el programa y cómo funciona?

(En caso de que sea preciso detallar más las preguntas. Caso contrario, seguir para la 5)

4) ¿En lo que la nueva agenda se difiere de iniciativas anteriores, como los comités de frontera, las comisiones de las cuencas de la Laguna Merín y del Río Cuarein?

5) ¿Cómo se dan las participaciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial nacional y departamental, de la sociedad civil (o sea, empresarios, académicos, asociaciones comunitarias, iglesias, organizaciones no-gubernamentales y prensa) y de los ciudadanos, individualmente, en la formación y en la ejecución de la nueva agenda? ¿Cuál es la actuación de los consulados y viceconsulados de frontera en el ámbito de la nueva agenda?

6) ¿Cómo funciona la nueva agenda? ¿O sea, cómo está organizado el trabajo, cómo son las reuniones de los cuatro grupos de trabajo (salud, educación, medio ambiente y saneamiento básico, cooperación judicial y policial), quién participa, con qué periodicidad se reúnen, cómo es hecha la pauta de sus discusiones? ¿Los ciudadanos son oídos? ¿Cómo se da seguimiento al teor de las actas? ¿Cómo funciona y cuál es la situación de cada uno de los cuatro grupos de trabajo? ¿Cómo son tratadas, por ejemplo, cuestiones como cooperación postal, servicios de telefonía, transporte público y represión a ilícitos en la región lindera?

7) ¿Cómo está siendo hecha la implementación del Acuerdo para Permision de Residencia, Estudio y Trabajo a Nacionales Fronterizos Brasileños y Uruguayos? ¿Cómo funciona el sistema de emisión de libreta de ciudadano fronterizo? ¿Cómo se prestan informaciones a la población local? ¿Cuál es la demanda? ¿Cuál es la reacción a las tasas de emisión del documento? ¿Hay problemas o quejas?

8) ¿La nueva agenda prevé el desarrollo de programas de capacitación y entrenamiento comunes? ¿Cuál es el papel del Centro para Estudio y Divulgación de los Aspectos Jurídicos de la Integración en el Área Fronteriza, así como de los institutos binacionales fronterizos profesionales y técnicos a ser creados?

9) ¿Cómo la nueva agenda puede colaborar para el desarrollo económico-social conjunto? ¿Hay proyectos, por ejemplo, de desarrollo en la región? ¿Instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto para la Integración de la América Latina, la Corporación Andina de Fomento, el Fonplata, el BNDES y la Unión Europea han colaborado con los proyectos de la nueva agenda? ¿De qué forma?

10) ¿Cómo la nueva agenda impacta en los subgrupos que tratan de integración fronteriza en el ámbito del MERCOSUR?

11) ¿En su opinión, por qué la frontera entre Brasil y Uruguay fue elegida para esa experiencia? ¿Ese modelo de integración y la nueva agenda pueden servir de paradigmas para la frontera con la Argentina y para el Mercosur? ¿Por qué/ ¿Cuál es la relevancia de esas experiencias para la política externa uruguaya?

ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS NOS CONSULADOS E VICE-CONSULADOS BRASILEIROS E URUGUAIOS DE FRONTEIRA
--

Abertura: Os Governos brasileiro e uruguaio determinaram que a integração fronteiriça é uma prioridade para o relacionamento entre os dois países. Nos comunicados conjuntos Lula-Batlle, de abril de 2003, e Lula-Vázquez, de abril de 2005, a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço é citada como objeto de diversas ações bilaterais.

1) No que a nova agenda difere de iniciativas anteriores na região fronteiriça, como os comitês de fronteira, as comissões das bacias da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí e o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa Fronteiriça (somente no caso brasileiro)?

2) Como se dão as participações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federal, estadual e municipais (nacional e departamentais, no caso uruguaio), da sociedade civil (isto é, empresários, acadêmicos, associações comunitárias, igrejas, organizações não-governamentais e imprensa) e dos cidadãos individualmente na formulação e na execução da nova agenda?

3) Qual é a atuação desse consulado (ou vice-consulado) no âmbito da nova agenda?

4) No âmbito da nova agenda, como são as reuniões dos quatro grupos de trabalho (saúde, educação, meio ambiente e saneamento básico, cooperação judiciária e policial), quem participa, com que periodicidade se reúnem, como é feita a pauta, como os cidadãos são ouvidos, como é dado seguimento ao teor das atas? Como funciona e qual é a situação de cada um dos quatro grupos de trabalho? Como são tratadas, por exemplo, questões como cooperação postal, serviços de telefonia, transporte público e repressão a ilícitos na região lindeira?

5) Como está sendo feita a implementação do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios? Como funciona o sistema de emissão de carteiras de cidadão fronteiriço? Como se prestam informações à população local? Qual é a demanda? Qual é a reação às taxas de emissão do documento? Há problemas ou queixas?

6) Como se dá a integração fronteiriça, prevista no âmbito da nova agenda, na jurisdição desse consulado (vice-consulado)? Que iniciativas foram postas em prática e que pleitos locais foram contemplados? A nova agenda pode colaborar para o desenvolvimento econômico-social conjunto?

7) Quais são as opiniões, as expectativas e as frustrações dos interlocutores locais desse consulado (ou vice-consulado) acerca da nova agenda?

GUIÓN PARA LAS ENTREVISTAS EN LOS CONSULADOS Y VICECONSULADOS URUGUAYOS EN LA FRONTERA

Apertura: Los Gobiernos brasileño y uruguayo hicieron de la integración una prioridad para la relación entre los dos países. En los comunicados conjuntos Lula-Batlle, de abril de 2003, y Lula-Vázquez, de abril de 2005, la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo es citada como objeto de diversas acciones bilaterales.

- 1) ¿En lo que la nueva agenda se difiere de iniciativas anteriores, como los comités de frontera, las comisiones de las cuencas de la Laguna Merín y del Río Cuarein?
- 2) ¿Cómo se dan las participaciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial nacional y departamental, de la sociedad civil (o sea, empresarios, académicos, asociaciones comunitarias, iglesias, organizaciones no-gubernamentales y prensa) y de los ciudadanos, individualmente, en la formación y en la ejecución de la nueva agenda? ¿Cuál es la actuación de los consulados y viceconsulados de frontera en el ámbito de la nueva agenda?
- 3) ¿Cuál es la actuación de ese consulado (o viceconsulado) en el ámbito de la nueva agenda?
- 4) ¿En el ámbito de la nueva agenda, cómo son las reuniones de los cuatro grupos de trabajo (salud, educación, medio ambiente y saneamiento básico, cooperación judicial y policial), quién participa, con qué periodicidad se reúnen, cómo es hecha la pauta de sus discusiones? ¿Los ciudadanos son oídos? ¿Cómo se da seguimiento al teor de las actas? ¿Cómo funciona y cuál es la situación de cada uno de los cuatro grupos de trabajo? ¿Cómo son tratadas, por ejemplo, cuestiones como cooperación postal, servicios de telefonía, transporte público y represión a ilícitos en la región linderera?
- 5) ¿Cómo está siendo hecha la implementación del Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo a Nacionales Fronterizos Brasileños y Uruguayos? ¿Cómo funciona el sistema de emisión de libreta de ciudadano fronterizo? ¿Cómo se prestan informaciones a la población local? ¿Cuál es la demanda? ¿Cuál es la reacción a las tasas de emisión del documento? ¿Hay problemas o quejas?
- 6) ¿Cómo se da la integración fronteriza, prevista en el ámbito de la nueva agenda, en la jurisdicción de ese consulado (viceconsulado)? ¿Qué iniciativas fueran puestas en práctica y que planteos locales fueran contemplados? ¿La nueva agenda puede colaborar para el desarrollo económico-social conjunto?
- 7) ¿Cuáles son las opiniones, las expectativas y las frustraciones de los interlocutores locales de ese consulado (o viceconsulado) sobre la nueva agenda?

ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS COM PREFEITOS, VEREADORES, INTENDENTES, EDILES E REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA E URUGUAIA

Abertura: como é do conhecimento de Vossa Excelência, os Governos brasileiro e uruguaio determinaram que a integração fronteiriça é uma prioridade para o relacionamento entre os dois países. Nos comunicados conjuntos Lula-Batlle, de abril de 2003, e Lula-Vázquez, de abril de 2005, a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço é citada como objeto de diversas ações bilaterais.

- 1) Como se dá a integração fronteiriça nessa localidade?
- 2) Como são tratadas as necessidades locais referentes, por exemplo, a questões como cooperação postal, serviços de telefonia, transporte público e repressão a ilícitos na região litorânea? Que iniciativas foram postas em prática e que pleitos locais foram contemplados? A integração fronteiriça pode colaborar para o desenvolvimento econômico-social conjunto?
- 3) No que a atual política dos Governos brasileiro e uruguaio difere de iniciativas anteriores na região fronteiriça, como aquelas relativas aos comitês de fronteira, às comissões das bacias da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí e ao Programa de Desenvolvimento Social da Faixa Fronteiriça (somente no caso brasileiro)?
- 4) Em sua opinião, como se dão as participações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federal, estadual e municipais (nacional e departamentais, no caso uruguaio), da sociedade civil (isto é, empresários, acadêmicos, associações comunitárias, igrejas, organizações não-governamentais e imprensa) e dos cidadãos, individualmente, na formulação e na execução da nova agenda?
- 5) Quais são as opiniões, as expectativas e as frustrações da população local acerca da atual política de integração fronteiriça?
- 6) Quanto ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, como funciona o sistema de emissão de carteiras de cidadão fronteiriço? Como se prestam informações à população local? Qual a reação às taxas de emissão do documento? Há problemas ou queixas na execução do acordo?

GUIÓN PARA LAS ENTREVISTAS CON INTENDIENTES Y REPRESENTANTES DE LA SOCIEDADE CIVIL URUGUAYA
--

Apertura: Los Gobiernos brasileño y uruguayo hicieron de la integración una prioridad para la relación entre los dos países. En los comunicados conjuntos Lula-Batlle, de abril de 2003, y Lula-Vázquez, de abril de 2005, la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo es citada como objeto de diversas acciones bilaterales.

- 1) ¿Cómo se da la integración fronteriza en esa localidad?
- 2) ¿Cómo son tratadas, por ejemplo, cuestiones como cooperación postal, servicios de telefonía, transporte público y represión a ilícitos en la región linderera? ¿Qué iniciativas fueran puestas en práctica y qué planteos locales fueron contemplados? ¿La integración fronteriza puede colaborar para el desarrollo económico-social conjunto?
- 3) ¿En lo que la actual política de los Gobiernos brasileño y uruguayo difieren de las iniciativas anteriores en la región fronteriza, como aquellas relativas a los comités de frontera, las comisiones de las cuencas de la Laguna Merín y del Río Cuarein?
- 4) ¿En su opinión, cómo se dan las participaciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial nacional y departamental, de la sociedad civil (o sea, empresarios, académicos, asociaciones comunitarias, iglesias, organizaciones no-gubernamentales y prensa) y de los ciudadanos, individualmente, en la formación y en la ejecución de la nueva agenda? ¿Cuál es la actuación de los consulados y viceconsulados de frontera en el ámbito de la nueva agenda?
- 5) ¿Cuáles son las opiniones, las expectativas y las frustraciones de la población local sobre la actual política de integración fronteriza?
- 6) ¿En cuanto al Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo a Nacionales Fronterizos Brasileños y Uruguayos, cómo funciona el sistema de emisión de documentos especiales para fronterizos (DEF)? ¿Cómo se prestan informaciones a la población local? ¿Cuál es la demanda? ¿Cuál es la reacción a las tasas de emisión del documento? ¿Hay problemas o quejas?

GUIÓN PARA LA ENTREVISTA EN EL CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (CLAEH)

Apertura: Los Gobiernos brasileño y uruguayo hicieron de la integración una prioridad para la relación entre los dos países. En los comunicados conjuntos Lula-Batlle, de abril de 2003, y Lula-Vázquez, de abril de 2005, la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo es citada como objeto de diversas acciones bilaterales.

- 1) ¿Cómo Usted y la comunidad académica uruguaya ven la integración entre Brasil y Uruguay, sobretodo de la región fronteriza? ¿En qué medida el contexto político mundial y regional actual contribuye para esa integración? ¿Las especificidades de la región contribuyen para la integración entre los dos países?
- 2) ¿El carácter intergubernamental de la integración bilateral y del MERCOSUR puede significar una reducción de la soberanía nacional? ¿Puede esa integración servir de embrión para políticas supranacionales?
- 3) ¿En lo que el actual proceso de integración Brasil-Uruguay y el MERCOSUR se difieren de iniciativas anteriores en la región?
- 4) ¿Cómo se dan, en Uruguay, las participaciones de la sociedad civil (o sea, empresarios, académicos, asociaciones comunitarias, iglesias, organizaciones no-gubernamentales y prensa) y de los ciudadanos, individualmente, en la formación de políticas relativas a la integración entre Brasil y Uruguay? ¿Cómo los académicos uruguayos participan de esa integración?
- 5) ¿Cómo en Uruguay se ve la implementación de iniciativas concretas para la integración regional y bilateral como, por ejemplo, el Acuerdo para Permision de Residencia, Estudio y Trabajo a Nacionales Fronterizos Brasileños y Uruguayos?
- 6) ¿En su opinión, ese modelo de integración entre Brasil y Uruguay puede servir de paradigma para la frontera Uruguay-Argentina, para el MERCOSUR y para la América del Sur? ¿Por qué? ¿Cuál es la relevancia de esas experiencias para la política exterior uruguaya y para la comunidad académica uruguaya?

GUIÓN PARA LA ENTREVISTA EN LA COMISIÓN DE REPRESENTANTES PERMANENTES DEL MERCOSUR

Apertura: Los Gobiernos de los países del MERCOSUR determinaron como prioridad que la integración en el bloque incluya aspectos concernientes a la ciudadanía, agenda denominada MERCOSUR Ciudadano. Además, los Gobiernos brasileño y uruguayo, teniendo también la integración como una prioridad para la relación entre los dos países conforme señalado en los comunicados conjuntos Lula-Battle, de abril de 2003, y Lula-Vázquez, de abril de 2005, implementaron diversas acciones bilaterales, como la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo.

- 1) ¿Cómo Usted ve, el ámbito del MERCOSUR, la cuestión de la integración fronteriza, sobretodo en cuanto a aspectos concernientes a la ciudadanía en el bloque?
- 2) ¿Qué iniciativas el MERCOSUR ya implementó y busca implementar referentes a cuestiones de integración fronteriza, sobretodo en cuanto a aspectos concernientes a la ciudadanía en el bloque?
- 3) ¿En lo que el actual proceso de integración Brasil-Uruguay y el MERCOSUR se difieren de iniciativas anteriores en la región?
- 4) Brasil y Uruguay firmaron un Acuerdo para Permisi3n de Residencia, Estudio y Trabajo a Nacionales Fronterizos Brasile3nos y Uruguayos. ¿Este acuerdo puede servir de paradigma para el MERCOSUR?
- 5) ¿C3mo se dan, en el MERCOSUR, las participaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos, individualmente, en la formaci3n de pol3ticas relativas a la integraci3n entre los pa3ses?
- 6) ¿El car3cter intergubernamental de la integraci3n en el MERCOSUR puede significar una reducci3n de la soberan3a nacional? ¿Puede esa integraci3n servir de embri3n para pol3ticas supranacionales?

ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS NO CENTRO DE ESTUDOS E DIVULGAÇÃO DOS ASPECTOS JURÍDICOS DA INTEGRAÇÃO NA REGIÃO DE FRONTEIRA
--

Abertura: como é do conhecimento de Vossa Excelência, os governos brasileiro e uruguaio fizeram da integração fronteiriça uma prioridade para o relacionamento entre os dois países. Nos comunicados conjuntos Lula-Batlle, de abril de 2003, e Lula-Vázquez, de abril de 2005, a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço é citada como objeto de diversas ações bilaterais.

- 1) Quais as incumbências do Centro Jurídico de Estudos e Divulgação dos Aspectos Jurídicos da Integração na região de fronteira?
- 2) Como está constituído o Centro Jurídico?
- 3) De que forma o Centro Jurídico pode contribuir para a integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai?
- 4) Quais atividades já foram realizadas pelo Centro Jurídico e quais estão planejadas?
- 5) Qual é a sua opinião sobre o Acordo para a Residência, Estudo e Trabalho na região fronteiriça? Quais as dificuldades e maiores problemas da região?
- 6) Como se deu a sua participação e do Centro Jurídico na última reunião de Alto Nível?

Anexo IX – Fotos das cidades gêmeas



Fronteira Quarai/Artigas (ao fundo, Rio Quarai) – Foto 08.07.05



Quarai/Artigas – Ponte da Concórdia – Foto 08.07.05



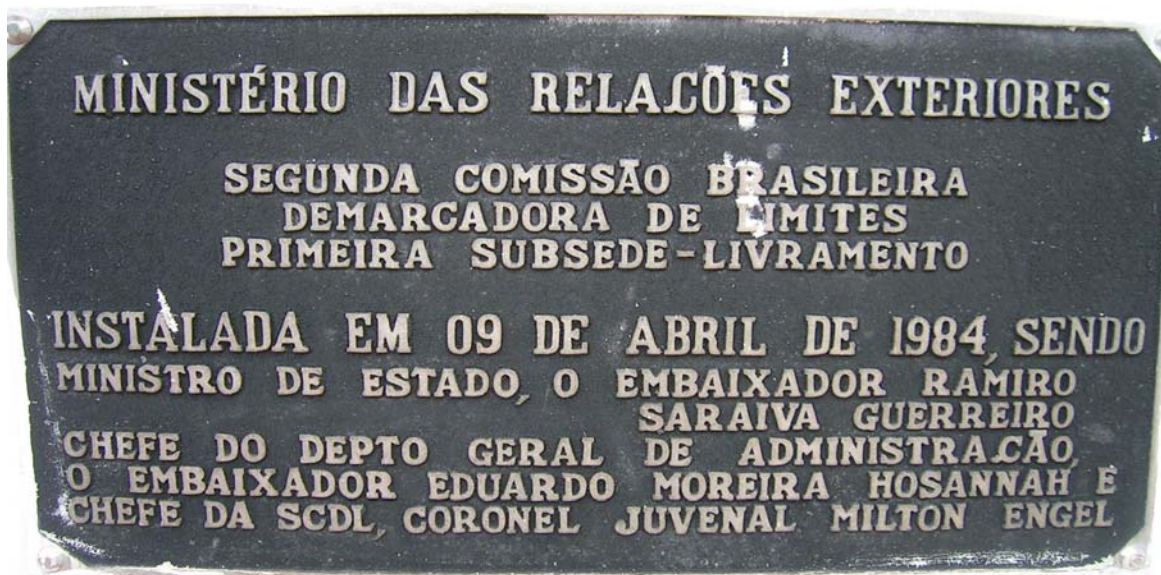
Santana do Livramento/Rivera – Praça Internacional – Foto 12.07.05



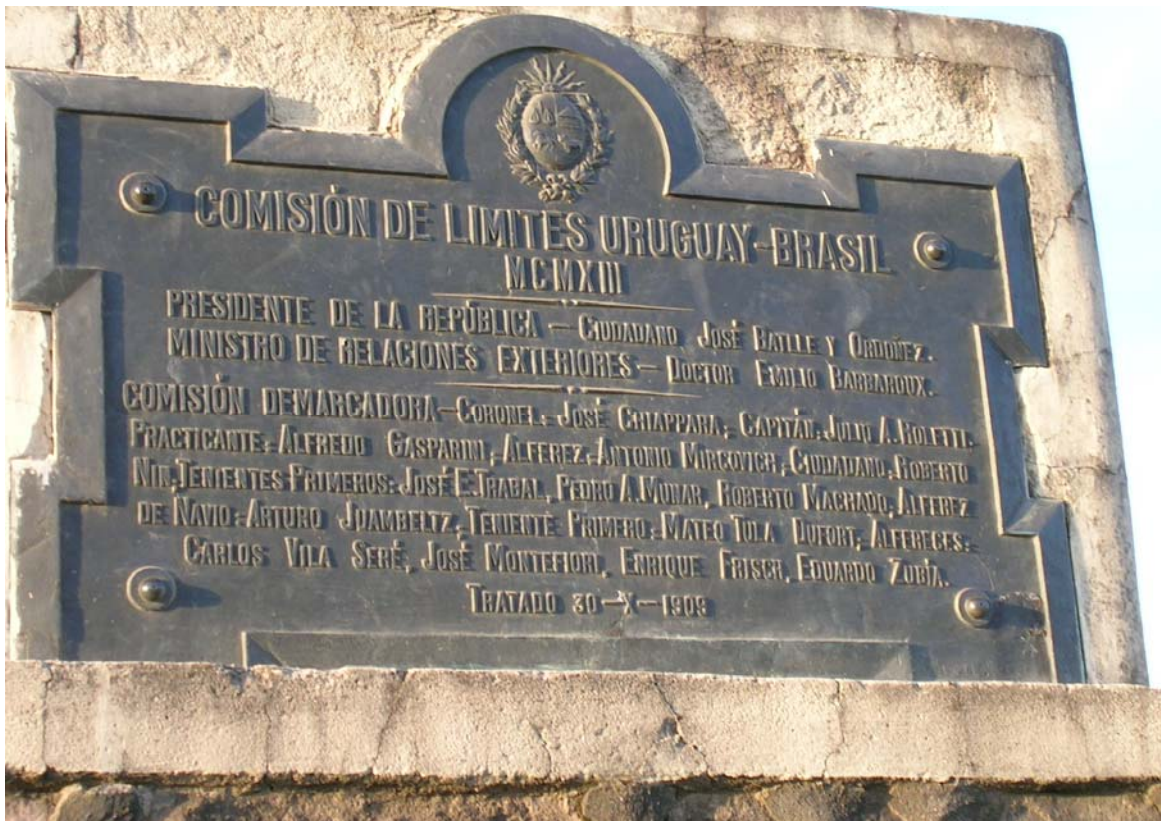
Praça Internacional Santana do Livramento-Rivera, com obelisco na linha divisória – Foto 12.07.05



Marco (Demarcatório) Pequeno de Deslinde – Santana do Livramento/Rivera Foto 13.07.05 – Caminhando em linha reta, passa-se de um país ao outro.



Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (SCDL) Santana do Livramento/Rivera – Foto 13.07.05



Fronteira Aceguá-Aceguá – Marco Demarcatório – Foto 13.07.05



Fronteira Aceguá-Aceguá – Marco Grande de Deslinde – Foto 13.07.05



Aceguá-Aceguá – Marco Demarcatorio – Foto 13.07.05



Foto Aceguá-Aceguá 13.07.05



Divisa Jaguarão/Rio Branco – Ponte Internacional Barão de Mauá 14.07.05



Ponte Internacional Barão de Mauá – Jaguarão/Rio Branco 14.07.06



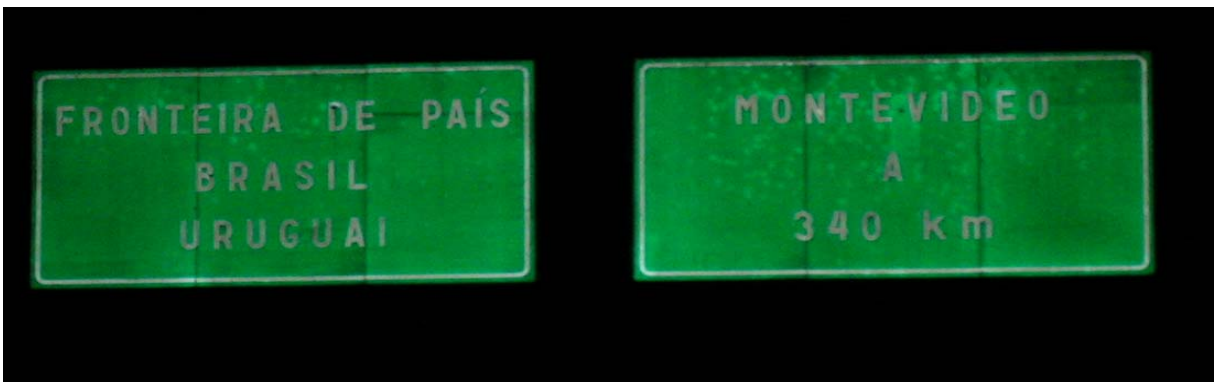
Busco do Barão do Rio Branco em Jaguarão – 15.07.05 – Local da Ratificação do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios



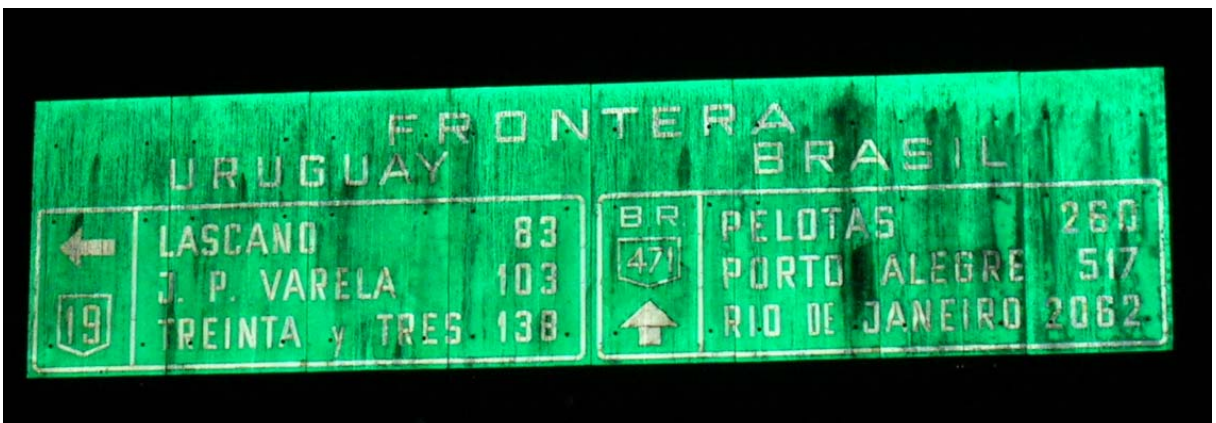
Avenida Internacional – Chuí-Chuy – Busto do Barão do Rio Branco 15.07.05



Avenida Internacional – Chuy/Chuí – as cidades são integradas, divididas apenas por essa Avenida. Do lado uruguaio, Cassinos e Free-Shops, do lado brasileiro: supermercados e lojas de roupas – 15.07.05



Fronteira Chuy/Chuí 15.07.06



Fronteira Chuy/Chuí – 15.07.05



Embaixada do Brasil em Montevideu – 22.07.05



Entrevista com Embaixador do Brasil em Montevideu – Embaixador Eduardo dos Santos
21.07.06



Foto do Antigo Prédio da Embaixada do Brasil em Montevidéu onde hoje funciona o SECOM: Setor Comercial – 23.07.05



Foto da Sede do Mercosul – Montevidéu – 24.07.05

Anexo X – Matérias publicadas em jornais locais sobre a dissertação

Matéria Publicada na Folha de Quaraí – 10.07.05

www.folhadequarai.com.br

Folha de Quaraí

QUARAÍ
10 e 11 de julho de 2005
Domingo e Segunda-Feira
16 páginas
ANO XXVII - nº 2713
R\$ 1,00
TERRA SENTINELA DO JARAU

Partido Nacional começa governar Departamento de Artigas com Julio Silveira

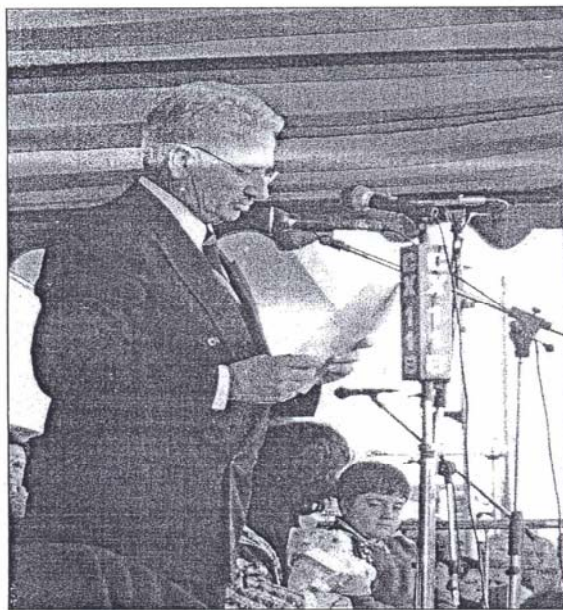
Por primeira vez na história do Departamento um blanco administra Artigas

A partir do dia 7 o Departamento de Artigas está sendo administrado por um integrante do Partido Nacional. Com Julio Silveira no comando da Intendência, é a primeira vez que um blanco assume a administração da vizinha cidade.

Silveira assumiu prometendo ser um intendente de todos os artiguenses, "estejam seguros que assim será no decorrer destes cinco anos" sem distinção, mas preocupado com a crise financeira do departamento.

Também anunciou que irá iniciar uma série de investigações e auditorias para que os culpados pela situação atual sejam punidos. Luis Alberto Lacalle prestigiou sua posse.

Página 14



Depois de colocar a casa em ordem Julio Silveira passará implementar suas ações

Vereador preocupado com questão da Federalização

Página 5

Prefeitura municipal moderniza sistema de segurança

Página 4

Mestranda estuda as relações internacionais

Página 6



Thais e Otávio recebidos na Folha de Quaraí

Renan Proença recebe uma Moção de Reconhecimento

Página 5



Renan recebe Moção de Claiton e Gáuret, acompanhado de Zortea

Lacalle prestigia a posse do Intendente de Artigas

Página 14



Lacalle com senadores Luis A. Heber e Carlos Vera

PESQUISA

Mestranda da Universidade de Brasília estuda sobre as relações internacionais

A questão burocrática de fato existe, mas a Agenda veio trabalhar as áreas mais relevantes, como saúde, educação e meio ambiente

Thais Aveiro, advogada e mestranda da Universidade de Brasília, no curso de Relações Internacionais está pesquisando a nova Agenda de Cooperação entre Brasil e Uruguai, que é do ano de 2002 e principalmente o Instituto do Cidadão Fronteiriço, que foi criado no Tratado do mês de abril de 2004. Este tratado cria a possibilidade do cidadão fronteiriço dessa região, estar trabalhando ou residindo no outro lado da fronteira no raio de 20 km. A vida na fronteira é pelo fato de realizar uma pesquisa de campo, a fim de verificar como está sendo implementada a nova agenda e ouvir a repercussão no local, declara.

Thais ingressou no mestrado em 2004, e logo após a criação do tratado em abril, optou por esse tema, pois acredita que é muito relevante para a política, e começou a pesquisar bibliografia desde o ano passado, teve a oportunidade de vir neste mês de julho, para realizar as pesquisas de campo e pretende finalizar a pesquisa até o final deste ano, já visitou a capital do

Uruguai, Montevideu e esteve na Embaixada de Brasília, no Ministério das Relações Exteriores, e também em Quaraí, Artigas e Bella Unión e pretende visitar Barra do Quaraí, Rivera, Santana do Livramento, Acegua e Chui. Com esse estudo já pode observar que existe um grande empenho da Embaixada Brasileira e do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, em implementar o tratado, existe uma grande expectativa da população e principalmente um trabalho muito forte de dedicação do Consulado para a implementação e uma vontade da política local, a fim de levantar os problemas para que os dados sejam resolvidos, destaca Thais.

A questão burocrática de fato existe, mas a agenda veio trabalhar as áreas mais relevantes como saúde, educação e meio ambiente, para que as questões sejam legalmente estabelecidas, e os documentos tenham seus problemas resolvidos, fazendo com que as coisas não sejam feitas de forma informal, na base da amizade, e sim de uma forma que

exista um acordo concreto para que tudo seja resolvido, de fato ainda existe uma burocracia, devido ainda estarmos falando de duas soberanias distintas, embora sejam cidades irmãs, são dois países diferentes, existindo toda uma questão de direito internacional envolvida, acreditando que o acordo só vem a beneficiar, e resolver todos os problemas que existem da ilegalidade dos indocumentados.

Na área da saúde, pode observar conversando com os prefeitos, que é a grande questão, as grandes dificuldades enfrentadas, como, por exemplo, usar o anestésico de uma localidade do outro país, mas é um problema que está na pauta de estudo. A prioridade deve ser ouvir os comitês de fronteira, as intendenções e prefeituras, para que eles levem os problemas para as esferas estadual e federal, para que os problemas sejam resolvidos dessa forma, criando uma legislação da zona de fronteira, para que de fato possa se trabalhar no outro lado da fronteira de forma legal, que possa consultar o médico e que ele



Thais Aveiro e Otávio Briones recebidos na Folha de Quaraí pelo edil Luiz Souza

possa vir dar consultas, na falta de um médico da região, acrescenta a pesquisadora.

O primeiro passo já foi dado, com a participação dos comitês, das autoridades locais, ouvindo os cidadãos, assim acredita que possivelmente os problemas sejam sanados, finaliza a Mestranda.

Na próxima edição a entrevista com Otávio Briones, da Embaixada do Brasil em Montevideu.

Matéria Publicada no Jornal Meridional – 21.07.05

MERIDIONAL

JAGUARÃO, 21.07.2005

Prefeito recebe chefe da embaixada brasileira em Montevideo



O Prefeito Henrique Knorr recebeu em seu gabinete no dia 14 de julho o Chefe do Setor Econômico da Embaixada do Brasil em Montevideo Otávio Briones e a mestrand Thais Aveiro, que está realizando em Brasília seu trabalho de Mestrado com o tema “Integração Fronteiriça Brasil-Uruguaí” com ênfase na questão da cidadania.

Thais está percorrendo as doze cidades brasileiras e uruguaias que são de fronteira, realiza entrevistas com os

Prefeitos, Cônsules e representantes da Polícia e Receita Federal, com o grande objetivo de fazer um parâmetro entre as culturas dessas cidades e principalmente identificar as diferenças que existem entre as fronteiras. Durante a entrevista com o Prefeito Knorr ela questionou sobre a integração Jaguarão-Rio Branco, transporte, saúde e educação. Ele destacou o projeto da Universidade Bi Nacional, relatou as dificuldades no transporte de ônibus de um lado

para outro e principalmente no sistema de saúde, pois muitas mães uruguaias vem ter seus filhos aqui e não os registram, além de toda a responsabilidade médica que se têm com esses estrangeiros. Outro ponto destacado, que é uma das grandes lutas de Knorr, foi a fiscalização em cima da Ponte. Ele deseja que seja retirada a Marinha uruguaia e a fiscalização fique apenas no Porto Seco de Jaguarão e na saída de Rio Branco. Sobre a integração entre as duas cidades o Prefeito salientou que é muito boa e que ele vê como se tudo fosse a mesma coisa e por isso luta pelo desenvolvimento não só de Jaguarão mas também de Rio Branco. Ressaltou que se está verificando a possibilidade de instalar uma zona franca o que ajudaria os dois países.