



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

**Centro de Ciências Sociais**

**Instituto de Estudos Sociais e Políticos**

**Edgar Andrés Londoño Niño**

**As agendas regionais e as agendas fronteiriças:  
o papel do Mercosul e da CAN nas regiões de fronteira**

**Rio de Janeiro**

**2022**

Edgar Andrés Londoño Niño

**As agendas regionais e as agendas fronteiriças:  
o papel do Mercosul e da CAN nas regiões de fronteira**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro

2022

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

L847 Londoño Niño, Edgar Andrés.

As agendas regionais e as agendas fronteiriças: o papel do Mercosul e da CAN nas regiões de fronteira/ Edgar Andrés Londoño Niño. – 2022.

277 f.

Orientadora: Maria Regina Soares de Lima.

Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. MERCOSUL (Organização) - Teses. 2. Comunidad Andina - Teses. 3. América do Sul - Relações exteriores - Tratados - Teses. I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 339.923(8)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Edgar Andrés Londoño Niño

**As agendas regionais e as agendas fronteiriças:  
o papel do Mercosul e da CAN nas regiões de fronteira**

Tese apresentada, como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutor, ao Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política, da  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 02 de maio de 2022.

Banca examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos — UERJ

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos — UERJ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Ana Paula Balthazar Tostes  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Lia Osório Machado  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano  
Universidade Estadual Paulista

Rio de Janeiro

2022

## DEDICATÓRIA

*A meus pais, Alirio Londoño Vásquez (In memoriam) e Ana Lucía Niño*

## AGRADECIMENTOS

Escrever esta tese em meio a momentos pessoais difíceis, a chegada da pandemia de Covid-19, as tristes notícias pelo conflito civil que continua na Colômbia e o desinteresse pela educação pública manifestado pelos atuais governos colombiano e brasileiro, não foi fácil. Tê-lo feito é um grande um logro pessoal, mas que não teria sido possível sem o auxílio emocional, acadêmico e econômico de várias pessoas e instituições que me acompanharam de diversos modos e tanto quanto possível durante este tempo.

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha família. Dedico esta tese a meu amado pai, Alirio, que sempre me apoiou e se sentiu tão orgulhoso das minhas conquistas. Apesar de não estar neste plano existencial, continua me ensinando a pensar constantemente na vida e em seus propósitos. Mesmo que eu sinta tanta falta dele, sei que estaria muito orgulhoso neste momento e isso me reconforta. Também agradeço à minha mãe, Ana Lucía, por seu amor incondicional e imensurável e por esse lindo ser que sempre me acompanha e me guia. Juntos têm sido um grande exemplo para mim e sou muito grato com a vida por me dar esses pais. À minha irmã, Sonia, por me apoiar em minhas decisões sempre, por me fazer rir e brincar comigo, obrigado por ser a melhor irmã mais velha. A Esteban, a família que eu escolhi, por estar ao meu lado em momentos felizes e difíceis, por ser meu confidente e meu apoio incondicional, muito obrigado sempre por caminhar comigo pela vida. A meus avós, que também me acompanham desde outro plano e estariam também muito orgulhosos de mim por ter concluído esta etapa. A minhas tias, tios e primas, especialmente a Cata. À família Ospina Garrido por me acolher e me dar tanto carinho.

Agradeço enormemente à minha querida orientadora, Maria Regina Soares de Lima, porque seus ensinamentos foram além do plano acadêmico. Sou muito grato pelo carinho e pelo apoio que me deu ao longo do doutorado. Obrigado por ser sempre tão atenciosa e especial comigo. Também à professora Letícia Pinheiro, por ser uma grandiosa professora, sempre preocupada com seus alunos e com quem tenho aprendido bastante. Sempre guardarei belas lembranças dos momentos que tenho podido compartilhar com as duas.

Aos professores Carlos Milani, Lia Osório Machado, Karina Lilia Pasquarello Mariano, Ana Cláudia Tostes, Diana Rojas, Socorro Ramírez, Márcio Scherma por me orientar e apoiar durante o tempo de doutorado e a escrita da tese.

Grandes mestres acompanharam de forma diferente meu processo de doutorado e eu não tenho nada além de palavras de agradecimento pelos ensinamentos que foram muito mais além do plano acadêmico e profissional.

Agradeço a meus grandes amigos Johanna Mora Ramos (Johannita), Ana María Rivero (Anita) e Yesid pela valiosa amizade que temos construído e que permanece tão forte. A Sônia Nahas e Carol Pedroso que me acompanharam no meu regresso ao Brasil. Apesar da distância, conseguiram me animar para seguir em frente. Aos queridos amigos que fiz na minha vida no Rio de Janeiro: Catalina Tabares, Clarita, Andrés, Ana María, Mayra, Míria, Hanna, Elisa, Rocio, Beatriz, María del Carmen e Jochuá. Também a Diogo Ives, pela leitura cuidadosa e a revisão desta tese e os comentários sempre tão enriquecedores. O Rio de Janeiro foi ainda mais lindo pela convivência com tão grandiosas pessoas.

Também quero agradecer a meus colegas de doutorado e aos funcionários do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Aos colegas do Observatório Político Sul-americano (OPSA), especialmente a Marianna Albuquerque por seu carinho e aos do Núcleo de Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE), sobretudo a Fernanda Nanci por sua amizade e se preocupar por mim desde a primeira semana que eu cheguei ao Rio de Janeiro. O convívio sempre respeitoso com tão competentes pesquisadoras e pesquisadores foi muito importante para mim.

Agradeço também à minha *alma mater*, a Universidade Nacional da Colômbia. Também à Escola Superior de Administração Pública (ESAP), onde comecei o lindo trabalho de ser professor. A meus queridos alunos que me ajudam a aprender tanto a cada dia e a meus colegas, especialmente a Elsy Luz Barrera e Yolanda Rodríguez. Agradeço à universidade pública.

Sou muito grato ao Programa Estudante Convênio (PEC-PG) da CAPES, que financiou meu doutorado e sem o qual não seria possível que eu estudasse no Brasil. Espero que momentos melhores cheguem para o Brasil e para a sua educação superior, que é tão importante para a transformação social.

Finalmente, agradeço às pessoas com quem tive a oportunidade de conversar sobre minha pesquisa: Rebeca Steiman, Blanca Vivas, Jorge Aponte, Camilo Prieto, Glauber Lima, Leticia Almeida, Cairo Junqueira.

## RESUMO

LONDOÑO NIÑO, Edgar Andrés. *As agendas regionais e as agendas fronteiriças: o papel do Mercosul e da CAN nas regiões de fronteira*. 2022. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Esta tese analisa a relação entre as agendas dos processos regionais da CAN e do Mercosul, de um lado, e as agendas fronteiriças dos municípios de Ipiales-Tulcán, na fronteira entre a Colômbia e o Equador, e de Santanna do Livramento-Rivera, na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, de outro. Busca-se fazer contribuições aos estudos sobre integração regional, partindo do princípio de que processos deste tipo não devem ser pensados apenas desde os interesses das metrópoles, pois geram efeitos em territórios como as regiões de fronteira, onde municípios têm demandas próprias. Estudar os processos de integração regional desde a perspectiva das agendas permite compreender com maior especificidade sobre quais questões os governos de diferentes níveis convergem ou divergem ao atuar no plano internacional. Além disso, esta perspectiva complexifica processos de integração para além das cúpulas presidenciais, ao destacar que decisões do nível central sobre regiões de fronteira podem ter ou não os efeitos desejados quando se concebe que os municípios fronteiriços são entes ativos, ao invés de passivos, nesta dinâmica. A partir da análise de documentos oficiais, normas públicas e matérias de imprensa, descrevemos como as agendas regionais da CAN e do Mercosul têm tratado as regiões de fronteira, desde o ano 2000 até o de 2020, no que se refere à criação de mecanismos institucionais e execução de projetos específicos para esse tipo de território. Em seguida, destacamos as agendas dos dois blocos especificamente para as regiões fronteiriças de Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera. Finalmente, analisamos as principais questões que compõem as agendas locais de cada um destes municípios e, a partir disso, se há uma agenda transfronteiriça consolidada entre eles. Concluimos que o Mercosul tem uma agenda mais ativa para o tema das fronteiras do que a CAN; que, apesar desta diferença, as agendas para Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera ainda não se relacionam de modo bem articulado com as agendas regionais dos blocos; que, muitas vezes, as iniciativas fronteiriças anunciadas por CAN e Mercosul dependem de ações bilaterais de Colômbia-Ecuador e Brasil-Uruguai para serem efetivadas nos casos em análise; e que, apesar de maiores avanços no caso de Santanna do Livramento-Rivera, nenhum dos pares de municípios têm uma agenda transfronteiriça consolidada.

Palavras-chave: Agendas de integração regional. Comunidade Andina. Mercosul. Ipiales-Tulcán. Santanna do Livramento-Rivera.



## RESUMEN

LONDOÑO NIÑO, Edgar Andrés. *Las agendas regionales y las agendas fronterizas: el papel del Mercosul y de la CAN en las regiones de frontera*. 2022. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Esta tesis analiza la relación entre las agendas de los procesos regionales de la CAN y el Mercosur, de un lado, y las agendas fronterizas de los municipios de Ipiales-Tulcán, en la frontera entre Colombia y Ecuador, y de Santanna do Livramento-Rivera, en la frontera entre Brasil y Uruguay, del otro. Se pretende contribuir a los estudios sobre integración regional, partiendo del principio de que procesos de este tipo no deben ser pensados apenas desde los intereses de las metrópolis, pues generan efectos en territorios como las regiones de frontera, en donde los municipios tienen sus propias demandas. Estudiar los procesos de integración regional desde la perspectiva de las agendas permite comprender con mayor profundidad los asuntos sobre los cuales los gobiernos de diferentes niveles convergen o divergen al actuar en el plano internacional. Además de eso, esta perspectiva pretende aproximarse, a los procesos de integración desde su complejidad, entendiéndolos más allá de las cúpulas presidenciales, pues se indaga de qué forma las decisiones del nivel central sobre las regiones de frontera pueden tener o no los efectos deseados cuando se reconoce que los municipios fronterizos son agentes activos y no pasivos en esta dinámica. A partir del análisis de documentos oficiales, normas y revisión de prensa, describimos cómo las agendas regionales de la CAN y del Mercosur han tratado las regiones de frontera desde el año 2000 hasta el 2020, en lo que se refiere a la creación de mecanismos institucionales y la ejecución de proyectos específicos estos territorios. En seguida, destacamos las agendas de los dos bloques, específicamente para las regiones fronterizas de Ipiales-Tulcán y Santanna do Livramento-Rivera. Finalmente, analizamos las principales cuestiones que componen las agendas locales de cada uno de estos municipios y, a partir de ahí, analizamos si existe una agenda transfronteriza consolidada entre ellos. Concluimos que el Mercosur tiene una agenda más activa alrededor del tema de fronteras que la CAN, pero, a pesar de esta diferencia, las agendas para Ipiales-Tulcán y Santanna do Livramento-Rivera aún no se relacionan de un modo bien articulado con las agendas de los bloques regionales. Así, en la mayoría de las ocasiones, las iniciativas fronterizas anunciadas por la CAN y el Mercosur dependen de acciones bilaterales de Colombia-Ecuador y Brasil-Uruguay para que puedan ser efectivas en los casos que analizamos. Además, pese a los mayores avances en el caso de Santanna do Livramento-Rivera, ninguno de los pares de municipios estudiados tiene una agenda transfronteriza consolidada.

Palabras clave: Agendas. Comunidad Andina. Mercosur. Ipiales-Tulcán. Santanna do Livramento-Rivera.

## ABSTRACT

LONDOÑO NIÑO, Edgar Andrés Londoño. *Regional and border agendas: the role of Mercosur and CAN in the border regions*. 2022. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This thesis analyzes the relationship between the agendas of the regional processes of the CAN and Mercosur, on the one hand, and the border agendas of the municipalities of Ipiales-Tulcán, on the border between Colombia and Ecuador, and of Santanna do Livramento-Rivera, on the border between Brazil and Uruguay, on the other. It is intended to contribute to studies on regional integration, starting from the principle that this type of process should not just be thought from the interests of the metropolis because they generate effects in territories such as border regions, where municipalities have their own demands. Studying regional integration processes from an agenda's perspective allows us for a deeper understanding of the issues on which governments of different levels converge or diverge when acting at the international level. In addition, this perspective aims to approach the integration processes from their complexity, understanding them beyond the presidential leadership, since it investigates how the decisions of the central level on border regions may or may not have the desired effects by recognize that border municipalities are active and not passive agents in this dynamic. Based on the analysis of official documents, regulations, and press analysis, we describe how the regional agendas of the CAN and Mercosur have treated the border regions from the year 2000 to 2020, regarding the creation of institutional mechanisms and the implementation of specific projects in these territories. Next, we highlight the agendas of the two blocks, specifically for the border regions of Ipiales-Tulcán and Santanna do Livramento-Rivera. Finally, we analyze the main issues that make up the local agendas of each of these municipalities and from there, we analyze whether there is a consolidated cross-border agenda between them. We conclude that Mercosur has a more active agenda around the border issue than CAN, but, despite this difference, the agendas for Ipiales-Tulcán and Santanna do Livramento-Rivera are still not related in a well-articulated way with the agendas of the regional blocs. Thus, in most cases, the border initiatives announced by the CAN and Mercosur depend on bilateral actions by Colombia-Ecuador and Brazil-Uruguay so that they can be effective in the cases that we analyze. Moreover, despite the greatest advances in the case of Santanna do Livramento-Rivera, none of the pairs of municipalities studied has a consolidated cross-border agenda.

Keywords: Agendas. Andean Community. Mercosur. Ipiales-Tulcán. Santanna do Livramento-Rivera.

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Cidades estudadas na fronteira entre a Colômbia e o Equador.....	20
Figura 2 – Cidades estudadas na fronteira entre o Brasil e o Uruguai.....	21
Diagrama 1 – Interseções entre as agendas dentro de uma região.....	68
Gráfico 1 – Atividade dos órgãos decisórios da CAN e o Mercosul segundo número de decisões (2000-2019).....	95
Diagrama 2 – Órgãos e foros do Mercosul que tratam temas relativos à questão fronteiriça....	130
Figura 3 – Cidades participantes da rede Mercocidades.....	134
Figura 4 – Zona de Integração Fronteiriça Colômbia-Ecuador.....	156
Figura 5 – Fronteira entre Brasil e Uruguai.....	190
Gráfico 2 – Número de tratados bilaterais por ano (2000-2020) .....	203
Gráfico 3 – Temas tratados nos acordos bilaterais Brasil-Uruguai (2000-2020) .....	205

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Graus de interação entre os Estados.....	44
Quadro 2 – Interações e níveis geográficos nas regiões de fronteira.....	50
Quadro 3 – Elementos das relações de fronteira.....	51
Quadro 4 – Agenda interna e externa regional, nacional e subnacional.....	72
Quadro 5 – Principais características dos processos de integração da CAN e do Mercosul.....	93
Quadro 6 – Principais órgãos e grupos da CAN e do Mercosul agrupados por eixos temáticos.....	97
Quadro 7 – Principais instrumentos de integração fronteiriça criados pela CAN.....	119
Quadro 8 – Principais instrumentos de integração fronteiriça vinculados ao Mercosul.....	129
Quadro 9 – Associações fronteiriças subnacionais no Mercosul.....	136
Quadro 10 – Dados básicos de Ipiales e Tulcán.....	153
Quadro 11 – Projetos impulsionados pela CAN na fronteira Colômbia-Ecuador (região andina).....	159
Quadro 12 – Principais mecanismos binacionais Colômbia-Ecuador.....	163
Quadro 13 – Projetos da Mancomunidade do Norte do Ecuador relacionados com a ZIF.....	180
Quadro 14 – Mecanismos binacionais locais e transfronteiriços entre a Colômbia e o Ecuador.....	184
Quadro 15 – Dados básico de Santanna do Livramento e Rivera.....	191
Quadro 16 – Temas do Plano Integrado para a fronteira de 2016.....	200
Quadro 17 – Principais mecanismos bilaterais entre o Brasil e o Uruguai.....	202
Quadro 18 – Principais mecanismos transfronteiriços de Santanna do Livramento e Rivera.....	219
Quadro 19 – Possibilidades das relações entre agendas.....	249
Quadro 20 – Nível de relação entre agendas no caso de Ipiales-Tulcán segundo cada questão.....	251
Quadro 21 – Nível de relação entre agendas no caso de Ipiales-Tulcán segundo cada questão.....	251

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL PENSADA DESDE AS FRONTEIRAS E AS AGENDAS</b> .....	24
<b>1.1 A vizinhança e a construção da região</b> .....	25
1.1.1. As interações intrarregionais .....	26
1.1.2 Estruturas normativas e institucionais .....	28
1.1.3 Os agentes e a identidade coletiva na construção da região .....	31
<b>1.2 A integração regional e seus conceitos conexos: precisões conceituais e implicações metodológicas</b> .....	34
<b>1.3 A relação entre a integração regional e as regiões de fronteira</b> .....	47
<b>2 AS AGENDAS TRANSFRONTEIRIÇA E REGIONAL: ENTRE O DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL</b> .....	57
<b>2.1 As características da agenda</b> .....	58
<b>2.2 O processo de construção da agenda e os atores</b> .....	62
<b>2.3 Os tipos de agenda e suas interações</b> .....	67
<b>2.4 Uma proposta de análise: a relação entre a agenda fronteiriça e a agenda regional</b> .	78
<b>3 A EVOLUÇÃO DA AGENDA REGIONAL DA CAN E DO MERCOSUL (2000-2020)</b> .....	81
<b>3.1 Alguns elementos prévios para a análise da integração regional na América do Sul</b>	81
<b>3.2 Os processos de integração sul-americanos e a questão das fronteiras</b> .....	87
<b>3.3 A evolução da agenda regional da CAN e do Mercosul</b> .....	93
<b>3.4 Elementos para o estudo das agendas do Mercosul e da CAN</b> .....	111
<b>4 AS REGIÕES DE FRONTEIRA NA AGENDA DA CAN E DO MERCOSUL</b> .....	117
<b>4.1 As regiões de fronteira e a Comunidade Andina</b> .....	118
<b>4.2 As regiões de fronteira e o Mercosul</b> .....	128
<b>4.3 As fronteiras na agenda regional da CAN e do Mercosul</b> .....	141
<b>5 AS AGENDAS REGIONAL, BILATERAL E FRONTEIRIÇA NO CASO DE IPIALES E TULCÁN NA FRONTEIRA COLÔMBIA-EQUADOR</b> .....	151
<b>5.1 Ipiales e Tulcán: uma breve caracterização da região de fronteira</b> .....	152
<b>5.2 A agenda regional e bilateral</b> .....	155
5.2.2 A agenda bilateral Colômbia-Ecuador .....	161
<b>5.3 A agenda de Ipiales e Tulcán</b> .....	174

5.4 As agendas regional, bilateral e locais e as cidades de Ipiales e Tulcán .....	185
<b>6 AS AGENDAS DOMÉSTICAS E EXTERNAS NO CASO DE SANTANNA DO LIVRAMENTO E RIVERA NA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI.....</b>	<b>188</b>
6.1 Uma breve caracterização de Santanna do Livramento e Rivera.....	189
6.2 A agenda regional e a agenda bilateral.....	193
6.3 A agenda local de Santanna do Livramento (Brasil).....	211
6.4 A agenda local de Rivera (Uruguai).....	214
6.5 A agenda transfronteiriça .....	218
6.6 As agendas regional, bilateral e locais em Santanna do Livramento e Rivera .....	225
<b>7 AS AGENDAS REGIONAIS, BILATERAIS, LOCAIS E TRANSFRONTEIRIÇAS A PARTIR DE UMA LEITURA COMPARADA .....</b>	<b>227</b>
7.1 As agendas regionais e bilaterais para as regiões de fronteira.....	227
7.2 Das agendas locais para as agendas transfronteiriças .....	235
7.3 O relacionamento entre agendas .....	246
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>255</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>267</b>
<b>APÊNDICE – Entrevistas .....</b>	<b>276</b>

## INTRODUÇÃO

Quando se pensa em processos de integração regional que ocorrem na América do Sul, geralmente se faz referência a acordos multilaterais em matéria econômica e comercial, vindo à mente, sobretudo, os casos da Comunidade Andina (CAN), do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, mais recentemente, da Aliança do Pacífico. Por essa perspectiva, integração regional é comumente concebida como sendo sinônimo de uma organização regional que avança paulatinamente em um processo de liberalização comercial e união econômica e que pode alcançar, nos casos mais avançados, uma união política entre os países.

Apesar de estes processos regionais da América do Sul terem surgido incentivados pela procura de uma área econômica entre países vizinhos, suas agendas, no século XXI, foram se ampliando a outras questões, como as sociais e ambientais, e envolvendo outros territórios mais além das metrópoles, como as regiões de fronteira. Dessa maneira, esta pesquisa parte do fato de que os processos de integração na região não podem ser reduzidos a um economicismo, nem desconsiderar a importância das fronteiras, dado que elas estabelecem não só uma proximidade geográfica que, em muitos dos casos, favorece a celebração de acordos entre Estados vizinhos, mas também constituem territórios onde se concentram distintos tipos de interações formais e informais entre atores de diferentes níveis geográficos, envolvendo processos micro e macrossociais. Isso significa que os processos de integração regional não ocorrem apenas nas metrópoles, mas que podem gerar efeitos nos territórios fronteiriços, em múltiplos temas, e que, por isso, devem ser pensados para além das estruturas dos altos níveis decisórios dos governos centrais e das metrópoles.

Além disso, a noção de avanços contínuos em processos de integração regional não se verifica na América do Sul. Na virada do século XX para o XXI, houve um interesse renovado pela integração regional, que se manifestou não apenas na criação do Mercosul e em propostas de relançamento da CAN, mas também no lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e no surgimento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Contudo, a paralização da CAN, especialmente desde a saída da Venezuela em 2006, assim como o maior desinteresse dos governos do Cone Sul no Mercosul, após as presidências do período da Onda Rosa, gerou uma crise da integração regional, que tem se manifestado não apenas no nível político, mas também no âmbito acadêmico. Nesta tese, partimos do pressuposto de que, apesar de não ser um momento em que a integração regional pareça ser prioridade nas agendas externas dos governos sul-americanos, os processos de integração regional continuam sendo pertinentes, dada a vizinhança geográfica inevitável.

Para Maria Regina Soares de Lima (2006), a proximidade geográfica entre Estados impõe uma determinação física – a permanência e a impossibilidade de saída –, mas são as interações entre agentes históricos que definem se essa permanência será conflitiva, indiferente ou cooperativa. Assim, os processos de integração regional passam necessariamente por gerir os conflitos e estimular a passagem de uma postura de indiferença à procura de espaços de cooperação. Dado que dependente de vontades políticas, esse tipo de processo não é, necessariamente, progressivo nem permanente.

A procura de espaços de cooperação implica uma mudança na forma em que é compreendida essa vizinhança e a existência das fronteiras, que deixam de ser vistas apenas como fonte de conflito e espaços para a reafirmação da soberania nacional. A construção de um espaço regional implica a constituição de uma agenda sobre a qual os Estados que conformam a região decidem atuar. Essa agenda surge das agendas externas e das questões priorizadas nas agendas domésticas dos governos.

A seguir, apresentamos a delimitação geográfica e temática desta pesquisa e a metodologia que usaremos para responder à pergunta que nos orienta.

### **Problema e pergunta de pesquisa**

A pergunta que orienta esta pesquisa é: qual é a relação das agendas regionais da CAN e do Mercosul com as agendas locais e transfronteiriças de Ipiales-Tulcán (na fronteira Colômbia-Ecuador) e Santanna do Livramento-Rivera (na fronteira Brasil-Uruguai)? A análise de agendas, considerada nos estudos de políticas públicas como o processo por meio do qual se consolida um projeto político, ao integrar as questões sobre as quais os governos decidem atuar, será a forma por meio da qual analisaremos a relação dos processos de integração regional com as regiões de fronteira.

As agendas regionais aludem a questões que têm sido priorizadas pelos governos dos Estados que fazem parte da CAN e do Mercosul. Por sua vez, as agendas locais remetem ao conjunto de prioridades que são definidas pelas unidades subnacionais de fronteira, especialmente do nível municipal (mesmo que, em alguns casos, possa ser importante levar em conta alguns aspectos definidos pelos níveis intermédios, sejam estes estados, províncias ou departamentos, este não será nosso foco de análise). Também analisaremos as tentativas de consolidar uma agenda transfronteiriça, ou seja, um conjunto de questões e instrumentos priorizados que adquirem o caráter de binacional e que são coordenados entre os governos e outros atores sociais de dois municípios vizinhos. Neste caso das agendas transfronteiriças,



fazemos referência a tentativas de consubstanciar essa agenda e não à agenda em si, pois pressupomos que elas podem não existir.

Para responder à pergunta de pesquisa, analisaremos o conteúdo dessas agendas, entendido principalmente como as questões sobre as quais os governos, nacionais e subnacionais, decidem atuar. Assim, embora os atores definam essa agenda por meio de interações e relações de poder em processos decisórios, o nosso foco será o conteúdo dessa agenda, com o intuito de determinar se questões relacionadas com as fronteiras são levadas em conta nas agendas regionais e se as prioridades das agendas locais se relacionam ou não com as do nível regional. Nosso objetivo, então, é analisar a relação que existe entre as agendas regionais da CAN e do Mercosul com as agendas locais de Ipiales-Tulcán, na fronteira entre Colômbia e Equador, e as de Santanna do Livramento-Rivera, na fronteira entre Brasil e Uruguai entre 2000 e 2020.

Temos duas hipóteses não-excludentes para a pergunta de pesquisa. A primeira hipótese é que a relação entre as agendas regional e local é tanto mais convergente quanto existem tentativas de fortalecer o projeto político regional e diminuir o centralismo, pelo qual atores subnacionais ou sociais podem participar mais na definição das agendas. Conforme especificaremos na revisão da literatura, sabe-se que a CAN tem um processo institucional muito mais centralizado do que o Mercosul, onde existe uma maior participação ativa de atores locais, de modo que esperamos que, neste segundo caso, haja uma proximidade maior entre os conteúdos das agendas regional e fronteiriças. Isso significa também que, no caso de Santanna do Livramento e Rivera, seria possível identificar uma agenda transfronteiriça em formação, que integra questões sobre as quais existiria uma coordenação dos níveis locais mais avançada do que no caso de Ipiales-Tulcán. Em outros termos, supomos que blocos regionais menos centralizadores estariam mais abertos a receber, nas suas agendas regionais, demandas de municípios e lhes dariam mais margem de autonomia para organizarem agendas transfronteiriças.

A segunda hipótese é que, para compreender a relação entre as diferentes agendas, é importante considerar, também, as agendas bilaterais dos Estados nacionais para as regiões de fronteira, pois são as agendas bilaterais que definem questões consideradas prioritárias pelos governos de ocasião, o que afeta a delimitação da agenda regional da CAN e do Mercosul. Conforme também explicaremos adiante, o caráter intergovernamental dos dois blocos confere importância às variações de governos nacionais e à sua agência política para o andamento dos processos regionais.

Para cumprir nosso objetivo e atender nossas hipóteses, em primeiro lugar, analisaremos o conteúdo das agendas da CAN e do Mercosul e a forma com que os blocos tratam as regiões de fronteira por meio de iniciativas específicas para esses territórios, incluindo mecanismos de diálogo e cooperação entre os Estados. Em segundo lugar, estudaremos o conteúdo das agendas regionais, bilaterais e locais para os casos de Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera. E, em terceiro lugar, discutiremos, a partir de uma perspectiva comparada, a relação entre as agendas regionais da CAN e do Mercosul e as bilaterais de Colômbia-Ecuador e Brasil-Uruguai com as agendas locais e transfronteiriças de Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera.

### **Metodologia e estrutura da tese**

Nesta tese, utilizaremos principalmente uma metodologia qualitativa, baseada primordialmente na análise documental (documentos oficiais, normas e matérias de imprensa) e na elaboração de estudos de caso. Foram feitas também algumas entrevistas via internet para corroborar a informação obtida na fase documental.

Aqui é importante assinalar que embora inicialmente a pesquisa reconhecia como necessário o trabalho de campo para estudar a relação entre integração regional e os territórios fronteiriços, tendo em vista a importância de conhecer os problemas e as realidades dessas regiões que estão sendo estudadas, a pandemia pela Covid-19 e as restrições de mobilidade não me permitiram desenvolver as visitas inicialmente programadas para os anos 2020 e 2021 nas quatro cidades de fronteira. Foi assim que o foco passou a ser a análise de agenda, dando prioridade para a revisão documental, normativa e de imprensa.

Para Lim (2005), a política comparada envolve tanto um objeto específico de estudo (países), quanto um método particular de estudo (comparação), tendo por objetivo examinar a interação entre forças domésticas e externas de um país, sejam elas de Estados ou sociedades. No caso desta pesquisa, a comparação não é dada somente entre dois países, como costuma ser feito nos estudos comparados, mas sim entre duas regiões de fronteira, o que implica considerar, ao mesmo tempo, a agenda dos dois Estados, seus governos subnacionais e as sociedades que moram nas regiões de fronteira. Desse modo, a coleta de informação levará em conta três níveis geográficos: local (ou das cidades fronteiriças), nacional (dos quatro países estudados) e intergovernamental (bilateral ou no âmbito dos processos de integração regional).

Uma primeira discussão a ser considerada no tema que abordamos é a importância das regiões de fronteira e os elementos que as relacionam com a integração regional (Capítulo 1). Para isso, faremos um levantamento bibliográfico de literatura especializada, que, a partir de

estudos de geografia, ciência política, relações internacionais, sociologia e antropologia, tem discutido os conceitos de fronteiras, regiões fronteiriças na América do Sul e integração regional. A partir dessa discussão, problematizaremos as definições hegemônicas sobre integração regional e veremos seus limites para compreender os processos regionais sul-americanos.

Também será importante considerar a literatura produzida no âmbito da subdisciplina de Análise de Políticas Públicas, que nos ajudará a compreender as dimensões que devem ser estudadas para abordar as agendas governamentais e caracterizar as agendas regional, bilateral, local e transfronteiriça (Capítulo 2). Essa estrutura de análise nos ajuda a pensar a natureza de cada agenda e de que forma se relacionam entre si.

Para o estudo das agendas da CAN e do Mercosul, além da revisão de literatura, será preciso analisar a normativa regional, particularmente as decisões destes organismos entre o período de 2000 a 2020. Também serão consultadas notícias, especialmente nos sites dos organismos regionais, com o objetivo de identificar as principais questões tratadas na agenda regional (Capítulo 3) e como as agendas da CAN e do Mercosul começaram a incluir questões relacionadas com as regiões de fronteira desde os primeiros anos do século XXI (Capítulo 4).

No caso dos municípios de fronteira, além da consulta de acordos bilaterais, examinaremos documentos de planejamento de cada município que nos permitam identificar as principais questões que são tratadas nos níveis locais e que definem as prioridades desses governos. Além disso, será feita uma revisão de notícias locais, especialmente nos sites das prefeituras, que permitam caracterizar cada região fronteiriça.

Primeiro, discutiremos o caso de Ipiales e Tulcán (Capítulo 5), analisando como a agenda regional da CAN tem envolvido esta região de fronteira e de que forma a agenda bilateral de Colômbia-Ecuador atende a estes territórios, especialmente desde a reativação das relações bilaterais após vários conflitos diplomáticos na segunda década do século XXI. Também analisaremos a agenda local de ambos os municípios e que possibilidades existem de construir uma agenda transfronteiriça. Em seguida, será feito o mesmo para Santanna do Livramento e Rivera (Capítulo 6), para o qual levaremos em conta os projetos do Mercosul para estes territórios, a agenda bilateral entre Brasil e Uruguai e as agendas locais de ambos os municípios. Do mesmo modo que foi feito para o caso andino, trataremos as principais dimensões sobre as quais é construída a agenda transfronteiriça.

Finalmente, será feita a análise comparada das relações entre as agendas regional, bilateral e local (Capítulo 7). O objetivo é, a partir dos dados obtidos para os casos de Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera, discutir de que forma a CAN e o Mercosul incluem

as prioridades das regiões de fronteira e como as agendas bilaterais dos Estados são importantes para compreender essa relação em ambos os casos. Também se espera mostrar a relação que existe entre as agendas locais e os constrangimentos para construir uma agenda transfronteiriça.

### **Os dois casos de estudo**

A análise de estudos de caso nos permitirá compreender o conteúdo específico das agendas e sua complexidade. Assim, enquanto nas agendas bilateral e regional para as regiões de fronteira, estes territórios podem ser tratados como entidades homogêneas, os estudos de caso permitem dar conta de sua maior complexidade e das diversidades locais que caracterizam cada território (BATALLA, 2015). É por isso que são propostos dois estudos de caso que nos permitem ilustrar a relação que existe entre as agendas regionais e as agendas locais.

Como critérios para a seleção dos casos, tomamos, primeiramente, a importância que os municípios de fronteira têm dentro dos processos regionais, ou seja, que os nossos casos devem ser regiões de fronteira que sejam importantes para os processos regionais e onde tenham recaído iniciativas regionais.

Mais especificamente, dentro da Comunidade Andina e nas quatro Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF)<sup>1</sup> criadas por esse organismo, observa-se um maior avanço na fronteira entre Colômbia e Equador, na medida em que os dois países têm desenvolvido acordos bilaterais que reforçam os mecanismos de integração fronteiriça. Pelo contrário, a fronteira entre Equador e Peru apresenta ainda algumas tensões herdadas da guerra do Cenepa de 1995 e algumas crises recentes (por exemplo, a construção de um muro do lado equatoriano em 2017). As outras ZIF, além de terem uma menor densidade populacional nas regiões de fronteira, têm menores avanços no que se refere à implementação dos instrumentos de integração fronteiriça criados no âmbito regional.

Mesmo que a fronteira entre a Colômbia e o Equador seja apenas de 586 quilômetros, a segunda menor fronteira colombiana e menos da metade da fronteira entre Equador e Peru, a ZIF entre esses dois países tem tido maiores investimentos por parte da CAN e da cooperação internacional nos últimos anos<sup>2</sup>. Igualmente, mecanismos regionais como os Centros Binacionais de Atendimento em Fronteira (CEBAF), criados pela Decisão 501 de 2001 da CAN

---

<sup>1</sup> As Zonas de Integração Fronteiriça foram criadas pela decisão 501 de 2001 da CAN. Foram estabelecidas as ZIF entre Colômbia-Ecuador, Colômbia-Peru, Ecuador-Peru e Bolívia-Peru.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2013725153125Inversiones\\_ZIF2009-2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2013725153125Inversiones_ZIF2009-2012.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

para o controle integrado dos fluxos de pessoas, mercadorias e veículos, foram impulsionados desde 2014 pelos governos de Rafael Correa e Juan Manuel Santos a partir da construção de quatro CEBAF na região de fronteira. Desse modo, se comparado com as outras ZIF, evidenciam-se nesse caso maiores avanços no que se refere à implementação de alguns instrumentos regionais de integração fronteiriça.

É importante sublinhar que, além do anterior, essa fronteira conta com um dos fluxos comerciais mais intensos da CAN, o que fez com que ganhasse importância o corredor Bogotá-Quito, no marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Por exemplo, os governos de ambos os países inauguraram, em 2013, a nova ponte internacional de Rumichaca, entre as cidades de Ipiales e Tulcán, o que demonstra avanços no melhoramento da infraestrutura e da comunicação binacional. Além disso, esse ponto fronteiriço é um corredor fundamental que conecta por via terrestre a Colômbia com os outros países andinos como Peru e Bolívia, mas também faz parte do trajeto terrestre para ir à Argentina e ao Brasil.

Apresentam-se, igualmente, avanços importantes no plano bilateral, focados no desenvolvimento e na integração fronteiriça, como o Plano Binacional de Integração Fronteiriça 2014-2022, elaborado pelos dois governos e seus organismos de planejamento, e que tem os seguintes eixos: equidade, coesão social e cultural; segurança integral e mobilidade humana; complementariedade e infraestrutura; e sustentabilidade ambiental (SENPLADES; DNP, 2014).

Por sua vez, Ipiales e Tulcán, as cidades selecionadas para este estudo, nos departamentos de Nariño e Carchi, respectivamente, apresentam uma ativa e histórica dinâmica de mobilidade humana e um forte intercâmbio de bens e serviços ao redor da Ponte Internacional de Rumichaca, com um intenso fluxo de trocas entre atores públicos e privados. Essas fortes interações entre as cidades têm sido apoiadas ou promovidas pelos Estados vizinhos (Ministério de Integração Nacional, 2005).

Figura 1 – Cidades estudadas na fronteira entre a Colômbia e o Equador.



Fonte: Elaboração própria.

Estas cidades ainda não estão conurbadas, pois nas adjacências da ponte internacional ainda existem áreas rurais pouco povoadas de lado e lado da linha limite.

Também se destacam, nos últimos anos, iniciativas dos governos subnacionais, especialmente a partir da última década. Por exemplo, na cidade de Tulcán foi feita a assembleia constitutiva da Organização Latino-americana de Cidades Fronteiriças (OLACIF) em 2016, organização inicialmente presidida pelo prefeito dessa cidade e que busca promover, desde os governos locais, o desenvolvimento e a integração entre as cidades fronteiriças da América Latina.

Por outro lado, o segundo caso a ser analisado nesta pesquisa é a fronteira entre Brasil e Uruguai e as dinâmicas dadas ao redor das cidades de Santanna do Livramento e de Rivera, respetivamente, duas cidades fundamentais dentro do desenvolvimento da integração fronteiriça no bloco do Mercosul.

Para Pucci (2010) a fronteira entre o Brasil e o Uruguai é “a mais porosa e interativa do perímetro terrestre brasileiro, o que faz de suas instituições, potencialmente, modelos a serem replicados com outros países vizinhos” (p.21). O anterior é defendido pelo autor pelo fato de que a fronteira entre os dois países é a que concentra mais cidades e centros povoados, pois ao longo dessa fronteira de 1.068 quilômetros, além de Santanna do Livramento/Rivera, encontram-se as cidades gêmeas de Barra do Quaraí-Bella Unión, Quaraí-Artigas, Aceguá-Aceguá, Jaguarão-Rio Branco e Chuí-Chuy.

Neste caso, serão analisadas as dinâmicas nas cidades de Livramento e Rivera que constitui uma aglomeração binacional ou fronteira seca (BENEDETTI, 2014). Igualmente, as fortes interações entre as cidades têm sido apoiadas e promovidas pelos Estados, do mesmo modo em que acontece com a fronteira entre a Colômbia e o Equador (Ministério da Integração Nacional, 2005).

Figura 2 – Cidades estudadas na fronteira entre o Brasil e o Uruguai



Fonte: Elaboração própria.

Livramento e Rivera concentram intensas interações cotidianas que têm se elevado à escala nacional e intergovernamental e que fazem com que, por exemplo, estas cidades fossem consideradas como símbolo do Mercosul por leis tanto no Brasil, quanto no Uruguai. Igualmente, o caso da integração fronteiriça entre os dois países é percebido pelos tomadores de decisão brasileiros como um caso chave que pode ser adaptado e replicado nas fronteiras com os outros países sul-americanos (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

É importante dizer que, no âmbito do Mercosul, a tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai é considerada um caso paradigmático e importante para compreender as relações entre distintos atores de diferentes níveis geográficos e, portanto, o território onde confluem várias agendas domésticas e externas. No entanto, esse caso não foi escolhido, pois, além da particularidade que tem por conta o tamanho do comércio internacional e a complexidade de alguns de seus problemas, como a presença mais evidente de narcotráfico, tomamos o tamanho da população e a simetria entre os dois lados da fronteira, em termos de

relações econômicas e de infraestrutura, como um critério para a seleção dos casos. Desse modo, consideramos que a comparação seria mais viável se consideramos dois pares de cidades vizinhas que tivessem uma simetria maior.

Além do anterior, em ambos os casos, não existem conflitos territoriais que interfiram com processos de cooperação, nem entre os países nem no nível local, assim como também não existem tensões diplomáticas atuais que impeçam o aprofundamento de vínculos entre os países vizinhos<sup>3</sup>.

Por outro lado, existem várias diferenças entre os dois casos selecionados. A primeira corresponde ao fato de que, pelo menos em termos gerais, a Comunidade Andina como bloco regional tem, na prática, uma institucionalidade fraca e uma aderência muito baixa por parte dos países-membros, o que faz com que o pertencimento ao bloco não tenha um caráter vinculante que os impeçam de assinar acordos extrarregionais ou que lhes exijam tomar decisões conjuntas em matéria comercial e econômica. Já no caso do Mercosul, existiram, nos últimos anos, tentativas de ampliação na direção de um regionalismo social e produtivo, e, mesmo com as crises políticas recentes do fim da Onda Rosa e os pedidos de maior abertura do bloco regional por atuais governos mais liberais na economia, a institucionalidade criada continua funcionando em vários âmbitos e existe um interesse expreso por parte de alguns países de revitalizar o bloco, ao contrário do caso da CAN.

Assim, mesmo que o Mercosul não tenha em seus tratados constitutivos instrumentos para a integração e a cooperação fronteiriça, como os que se encontram na Comunidade Andina, por meio de decisões, resoluções e outros instrumentos, tem apontado para consolidar a relação entre o bloco e suas regiões de fronteira (SELA, 2012). Sem dúvida alguma, os maiores avanços do bloco mercosulino, comparado com os quase 50 anos de história da Comunidade Andina, apresentam uma diferença importante nos dois casos estudados, dado que partimos do pressuposto de que as cidades de Rivera e Santanna do Livramento apresentam um marco institucional mais sólido e uma maior vinculação com o bloco regional, se comparado com Ipiales e Tulcán que, mesmo utilizando os mecanismos criados pela CAN em matéria de integração fronteiriça, são cidades que não se encontram fortemente ligadas ao bloco regional.

Uma segunda diferença, desde o ponto de vista geográfico, é a configuração espacial, e tem a ver com o fato de que Livramento e Rivera fazem parte de um espaço fronteiriço mais amplo com várias aglomerações binacionais, ou seja, que estão a uma distância não muito grande de outros pares de cidades fronteiriças na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, muito

---

<sup>3</sup> A convivência pacífica, como assinala Oddone (2013) é condição fundamental para a cooperação transfronteiriça e constitui a base da integração nas fronteiras.



mais povoada e desenvolvida, se comparada, por exemplo, com as fronteiras do arco norte (da região amazônica brasileira). Ipiales e Tulcán, pelo contrário, são as únicas cidades da fronteira entre a Colômbia e o Equador que se encontram uma frente à outra na linha limite internacional, o que faz, por exemplo, com que as iniciativas de integração fronteiriça entre as duas cidades tenham menos chances de se difundirem para cidades fronteiriças próximas.

Uma terceira diferença corresponde ao contexto em que atuam as agendas locais. No caso da fronteira entre a Colômbia e o Equador, funcionam vários mecanismos de vizinhança cooperativa que foram criados entre os dois governos e no marco da Comunidade Andina, mas estes são ultrapassados pela complexa realidade dessa fronteira que, especialmente na região do Pacífico, tem a presença de grupos armados ilegais e redes transnacionais de narcotráfico e crime organizado. Por sua vez, na fronteira entre Brasil e Uruguai, existem problemas relacionados ao contrabando e à existência de redes de narcotráfico, mas que não chegam a atrapalhar o desenvolvimento da integração fronteiriça e permite um papel mais ativo dos blocos regionais nesses territórios.

Portanto, esta pesquisa pretende analisar como estes quatro municípios fronteiriços sul-americanos, que apresentam condições demográficas, geográficas, sociais e econômicas diferentes, nos auxiliam na compreensão de diferentes efeitos dos processos de integração regional nas regiões de fronteira, por via da análise das agendas locais e regionais. Ao mesmo tempo, o estudo de ambos os casos nos permite diferenciar como cada par de cidades de fronteira define as questões prioritárias nas suas agendas locais que atendem a suas necessidades e contextos e que, em alguns casos, podem convergir para uma agenda transfronteiriça.

## **1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL PENSADA DESDE AS FRONTEIRAS E AS AGENDAS**

Neste capítulo, trata-se teórica e conceitualmente da relação entre a integração regional e as fronteiras. Esse marco de referência se torna importante para analisar de que forma as agendas regionais da Comunidade Andina e do Mercosul relacionam-se com as agendas locais das regiões de fronteira, especificamente nos casos das cidades de Ipiiales-Tulcán na fronteira entre a Colômbia e o Equador (pela CAN) e Santanna do Livramento-Rivera na fronteira do Brasil com Uruguai (pelo Mercosul).

Em uma região demarcada por fronteiras de distintos Estados, manifestam-se, por um lado, os entes estatais e, por outro, as sociedades. Os Estados podem construir distintos tipos de relações em sua área geográfica próxima, sendo uma das possibilidades o diálogo e a coordenação, o que pode ser institucionalizado em organismos regionais. Entretanto, na maioria dos casos esses Estados fizeram a demarcação de limites internacionais pela força, de modo que posturas de hostilidade e distanciamento podem prevalecer nas zonas de fronteira. Por sua vez, as interações sociais nestes locais, em alguns casos anteriores à definição de limites territoriais ou à criação de blocos regionais, criam redes entre atores públicos e privados em diferentes níveis (local, nacional, regional e global), produzindo intercâmbios espontâneos e cotidianos. Porém, essas duas dimensões não se encontram desconexas, seja porque a adesão a acordos regionais tem consequências nas regiões de fronteira, seja porque essas regiões se inserem em dinâmicas regionais, seja porque são excluídas desses processos.

Indagar como se relacionam esses processos liderados pelos Estados de uma região com as dinâmicas nas regiões de fronteira, leva a pensar em alguns questionamentos tais como os seguintes: as fronteiras são apenas pontos de passo de iniciativas regionais lideradas pelos Estados ou são envolvidas em mecanismos e instrumentos criados por eles? A integração promovida pelos Estados atrapalha, favorece ou é indiferente perante essas dinâmicas espontâneas e preexistentes das regiões fronteiriças? A existência de blocos regionais favorece a solução de possíveis controvérsias nas regiões de fronteira ou é indiferente às realidades locais? Existem iniciativas do contexto próprio das fronteiras que reverberam na realidade dos processos de integração regional? Esses questionamentos fazem refletir sobre a dimensão nacional e local das iniciativas regionais lideradas pelos Estados.

Para se aproximar de respostas a este tipo de questionamentos, faz-se necessário pensar como é definida e compreendida a integração regional, especialmente para o caso sul-americano, e como ela se relaciona com as fronteiras, o que será feito neste capítulo. Em uma

primeira parte, é questionado como é formada uma região e quais são os seus principais elementos. Posteriormente, são definidos e discutidos os conceitos de regionalismo e regionalização para chegarmos a uma definição do que seria integração regional. Em terceiro lugar, discute-se a relação entre as fronteiras e a integração regional. Finalmente, são apresentados os elementos que caracterizam essa relação para o caso sul-americano.

### **1.1 A vizinhança e a construção da região**

Tendo em vista que o objetivo desta pesquisa é analisar a relação entre a agenda regional e as agendas locais das cidades de fronteira, uma primeira questão a ser considerada são os elementos que contribuem para a existência de uma região.

Levando em conta que a definição de integração regional se relaciona diretamente com a de região, nesta seção discutimos os principais elementos do sentido de “regional” comumente associados a conceitos como integração, cooperação, agenda, organização, sistema, ator ou potência regional. Assim sendo, nos perguntamos de que forma os Estados e as sociedades acabam pertencendo a uma região. Isso nos permitirá compreender a relação entre a realidade das regiões de fronteira com as regiões tais como são concebidas nos processos regionais na América do Sul.

Nas Relações Internacionais, não existe uma preocupação muito evidente em sofisticar a definição de região, devido a que, nos estudos clássicos sobre integração regional, marcados pelo estadocentrismo, é dada pouca atenção ao espaço geográfico (RICHARD, 2014). Maiores elaborações implicam pensar no processo por meio do qual um espaço geográfico se torna uma região internacional e na existência de múltiplas regiões que podem se encontrar sobrepostas, como as regiões interestaduais ou as regiões fronteiriças.

A maior parte da literatura sobre o assunto concorda que a proximidade geográfica é um elemento fundamental para o entendimento do que é uma região. Dessa forma, uma região é uma construção social, produto de condições históricas, geográficas, econômicas, culturais e sociais (VAN LANGENHOVE, 2003). Cabe lembrar que as regiões são também lócus de muitas guerras e disputas por dominação, como nos casos da Alsácia nas relações franco-germânicas ou da Bacia do Prata nas relações entre Brasil e Argentina. A região remete à localização territorial e à contiguidade geográfica ou normativa (BÖRZEL & RISSE, 2013). No nível subnacional, são construídas regiões administrativas ou políticas ao interior dos Estados que, como aponta Richard (2014), podem ser territórios transfronteiriços que abrangem tudo ou apenas uma parte do território de países contíguos.

Assim sendo, a construção social de regiões se dá em distintos níveis (local, nacional, regional e global), que se encontram superpostos, pois, por exemplo, a região amazônica brasileira ou colombiana pertence a uma região amazônica internacional, que, por sua vez, faz parte da região sul-americana. Isso implica também que cada região constrói uma agenda, ou seja, que atores inseridos nela identificam objetivos e questões sobre as quais vão atuar conjuntamente e que essa agenda também pode se sobrepor às agendas de outros níveis geográficos.

A partir do anterior, é possível deduzir que a construção de região não é um processo limitado aos Estados, dentro ou fora de suas fronteiras. Inclusive, a região é muito mais complexa do que um agregado de Estados (RICHARD, 2014).

Podemos delimitar o processo de construção de região a partir de três elementos, que se relacionam também com a conformação de agendas. O primeiro é a intensificação e concentração de interações intrarregionais em distintos âmbitos, como o comercial, o cultural, o comunicacional ou de mobilidade humana e que fazem pertinente pensar em uma agenda regional. Em seguida, temos a existência de estruturas normativas e materiais criadas pelos Estados para a conformação de regiões e sub-regiões políticas e econômicas formalizadas em instituições formais e informais e que dão contornos institucionais a essa agenda. Em terceiro lugar, encontra-se a construção de uma identidade coletiva, considerada como um elemento importante para distinguir a região de elementos externos a ela.

#### 1.1.1. As interações intrarregionais

Em primeiro lugar, o crescimento de interações dentro de um território configura um conjunto de práticas que começam a diferenciá-lo de outros. Visto desde a teoria dos sistemas, para Richard (2014), a *região* pode ser concebida como um sistema espacial que é distinguido em relação a sistemas vizinhos, ou seja, implica a existência de interações fortes entre elementos próximos, enquanto as relações são menos fortes com os elementos externos.

É assim que a intensidade dos fluxos comerciais, culturais e humanos em um território configuram uma região ao longo do tempo. As regiões são construídas em cada nível geográfico (local, regional/nacional<sup>4</sup>, nacional, regional/internacional, global), sendo que, em cada um, são

---

<sup>4</sup> Diferenciamos aqui regional/nacional de regional/internacional, pois enquanto o primeiro se refere às regiões ao interior de um Estado (ex. região nordeste do Brasil), o segundo se relaciona com as regiões internacionais em uma área geográfica (ex. América do Sul, América Central etc.).

definidos os limites territoriais para o exercício do poder por parte de distintos atores de todos esses níveis, que também delimitam as questões que serão tratadas por cada agenda.

O conceito de *regionalização* torna-se fundamental nos estudos de integração regional, precisamente por dar conta da existência dessas múltiplas interações entre atores de diferentes níveis geográficos. Ao definir regionalização, Fawcett (2005) faz referência a um processo de cooperação, integração, coesão e identidade, que cria um espaço regional, no qual existe uma concentração de atividades – de comércio, povos, ideias e até de conflitos – em um nível regional e cuja intensificação pode dar origem à formação de regiões e, por sua vez, ao surgimento de atores, redes e organizações regionais. É precisamente a concentração dessas atividades e interações o que acaba consolidando um espaço geográfico como região e criando atores regionais que atuam mais além das fronteiras nacionais e que, como veremos, constroem uma agenda regional como marco de ações coletivas desses atores.

No plano nacional, em algumas ocasiões, as divisões político-administrativas podem coincidir com as condições geográficas e naturais (como alguns países andinos que diferenciam seu território nacional em região de selva, serra e costa), mas, em outros casos, os Estados criaram ou modificaram regiões prévias sobre as quais foi desenvolvida uma territorialidade, ou seja, um tipo de relação específica entre os humanos e o lugar em que habitam, que acabaram por definir uma consciência regional entre a população. Assim, distintos centros povoados, como aglomerações urbanas ou rurais, constroem redes de intercâmbio que começaram a diferenciá-las no interior dos próprios Estados.

Assim sendo, as regiões ao interior de uma divisão administrativa do Estado, ou seja, regiões subnacionais ou também denominadas microrregiões, estabelecem fortes interações entre si, diferenciando-se umas das outras. No caso das regiões de fronteira, as interações com os elementos vizinhos, territorialmente localizados em outros Estados por virtude da linha limite internacional, são maiores que com elementos de seus próprios Estados, como as capitais, devido à distância física e à pouca presença institucional nesses territórios.

Visto desde a escala regional/internacional, as relações bilaterais e multilaterais podem promover a construção de uma região, uma vez que as fortes interdependências entre os atores começam a diferenciar as regiões internacionais em virtude de processos de cooperação e integração.

Nesse sentido, podemos dizer que a definição de região se encontra ligada à distinção e a coesão. Como apontado por Hettne e Söderbaum (2000), a intensificação de níveis de regionalização, que são iniciativas regionais lideradas pelos Estados, em distintos campos e graus ao redor de uma mesma área geográfica, aumenta a coesão e, em consequência, o caráter

distintivo da região que está se construindo. Desse modo, uma região se configura ao longo do tempo a partir da coesão social, econômica, política, cultural e institucional (ALZUGARAY TRETO, 2009).

Além da existência de distintos tipos de interações entre atores regionais, uma região se conforma pela criação de normas e instituições, especialmente por parte dos Estados e suas organizações internacionais e pela construção de uma identidade coletiva, como veremos a seguir. Desse modo, aqui nos interessamos mais pelo debate político, social, geográfico e econômico ao redor da região, mais do que por suas definições administrativas.

### 1.1.2 Estruturas normativas e institucionais

A construção de uma região, e, portanto, a delimitação de uma agenda regional, é produto das interações sociais ao longo do tempo, que inclusive ultrapassam as fronteiras dos Estados. No entanto, a proximidade geográfica entre os países não garante sua participação em processos regionais, uma vez que as regiões internacionais são construções sociais e políticas nas quais participam diversos atores, mas que são principalmente promovidas entre Estados vizinhos.

No entanto, para Richards (2014), o princípio da contiguidade, uma das condições para se falar de região em geografia, nem sempre é claramente aceito, pois, mesmo quando o espaço é levado em conta na reflexão teórica, a ideia de contiguidade não é considerada todas as vezes como uma condição necessária para conformar uma região. Ainda que, com a globalização, a formação de redes e interações entre regiões não próximas geograficamente se tornam mais comuns, a contiguidade territorial continua sendo um fator determinante para a construção da região devido aos efeitos que as decisões e os problemas de um território têm sobre outro, como o demonstram a grande maioria iniciativas regionais lideradas pelos Estados.

A relação com a região e os países fronteiriços faz parte da atuação externa dos Estados. Lafer (1987) aponta que um país atua em três campos a partir da harmonização de necessidades internas com as possibilidades externas: o contexto das grandes potências, o regional e o contíguo<sup>5</sup>. Esses três campos se desenvolvem nos contextos estratégico-militar, nas relações econômicas e nos valores, que podem ser entendidos como ideias, sentimentos e percepções ao redor dessas relações.

---

<sup>5</sup> Também devemos considerar a relação com outros Estados que não são considerados como potências, nem se encontram próximos.

A atuação externa no contexto regional pode fazer com que os Estados criem ou participem em organizações regionais e, portanto, proponham ou se adiram a agendas regionais. Assim, são assinados distintos tipos de acordos bilaterais e multilaterais com os países de uma mesma região. Desse modo, a ação externa dos Estados pode conduzir à criação de regiões e à institucionalização de organizações, agendas, encontros e mecanismos que adquirem o caráter regional.

Ainda que, para alguns enfoques, a presença de poderes regionais, mercados emergentes e Estados intermediários com uma posição de liderança no sistema internacional são condições fundamentais para explicar a formação de regiões, para Riggiozzi e Tussie (2012) esse entendimento pensa as regiões como resultado do poder, dando um significado tautológico do que é o poder, mas sem dar conta da questão dos seguidores, ou seja, do poder que se constrói na relação entre Estados. Assim, desde essa perspectiva, as regiões podem ser construídas a partir de pontos de vista e interesses consensuados, que, mesmo sendo aprovados por um líder regional, refletem também a posição de seus seguidores. Isso possibilita a existência de uma agenda regional que deixa de responder aos interesses de apenas um Estado. Por exemplo, o projeto de construção da América do Sul como região geopolítica, sobretudo no começo do século XXI, não somente dependeu da liderança do Brasil, e em menor medida da Venezuela, mas também da adesão de que outros países a iniciativas integracionistas impulsionadas por esses países-líderes. A construção de regiões é, pois, relacional.

Nesse sentido, a vizinhança e a proximidade geográfica são elementos importantes para a existência da integração regional, na medida em que a construção de marcos normativos e institucionais passa por considerar prioritariamente os vizinhos. Por exemplo, diplomatas brasileiros consideram o contexto contíguo como área de atuação da política externa, como Guimarães (2005, p. 377), que assinala que “os projetos de integração econômica, para ter viabilidade e possibilidade de êxito, devem ser empreendidos entre territórios geograficamente próximos, e muitas vezes contíguos, cujas fronteiras foram definidas, em geral, pela força”.

É importante levar em conta que cada grupo de Estados, sociedades, mercados e outros atores que têm uma proximidade geográfica, constroem de maneira diferenciada e com objetivos distintos as regiões. Assim, por trás do regionalismo, existe uma multiplicidade de atores que impulsionam esses projetos, inclusive empresas domésticas, corporações transnacionais, redes e movimentos sociais (HETTNE; SÖDERBAUM, 2010). Essa multiplicidade de atores domésticos e internacionais influenciam a construção de uma agenda regional.

A região é, em suma, um espaço para a articulação de projetos compartilhados nos quais participam diversos atores com interesses confluentes e que criam um sistema de regras que afetam suas políticas a partir do consenso regional sobre o intercâmbio de recursos sociais e econômicos, o planejamento e a cooperação financeira (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Nessa perspectiva, é importante salientar o papel dos agentes para a articulação desses projetos, pois a complexidade da integração regional faz com que precisem ser analisados múltiplos atores e fatores. Para Puntigliano e Briceño (2013), mesmo que os interesses nacionais sejam importantes para sustentar a integração, assim como o impacto do sistema internacional na política doméstica, análises estáticas como o realismo não incluem a análise histórica de fatores domésticos e internacionais que formam a evolução da integração regional. Assim, devem ser levadas em conta as experiências, não somente como sequências de eventos, mas também as ideias, valores e modelos de ação. Por isso, torna-se fundamental considerar o papel das pessoas que se aderem à ideia regional, como intelectuais, líderes políticos ou especialistas (técnicos) (RIVAROLA PUNTIGLIANO; BRICEÑO RUIZ, 2013a). Esses atores são fundamentais para delinear a agenda regional e definir as questões que são incluídas ou excluídas dessa agenda.

Inclusive, a existência de uma identidade coletiva dos funcionários de organismos regionais, como no caso da Comunidade Andina, é um fator importante para explicar a permanência da institucionalidade regional (PRIETO, 2015), apesar das recorrentes crises e períodos de inatividade dos altos níveis (presidências e chancelarias).

O conceito de *regionalidade* (*regionness*), em analogia com o conceito de nacionalidade, indica o resultado multidimensional do processo de regionalização em uma área geográfica e, para Hettne e Söderbaum (2010), é uma ferramenta analítica comparativa para compreender a emergência, a construção de regiões e a formação de atores relevantes em uma perspectiva histórica e multidimensional. A regionalidade implica, por um lado, um sentido de identidade e pertencimento por parte de atores estatais e não-estatais em uma região, a partir de valores compartilhados, normas e instituições que determinam suas interações e como eles se percebem dentro de uma política comum. Por outro lado, a região representa uma ação coesa para o exterior<sup>6</sup>, o que implica o reconhecimento dos atores externos a ela (HETTNE;

---

<sup>6</sup> Por exemplo a construção de uma identidade amazônica entre os Estados que fazem parte da região amazônica, foi dada pelas ameaças externas de internacionalização da região, o que levou a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, e a conformação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, em 2002.



SÖDERBAUM, 2000). Isso se evidencia, por exemplo, nas tentativas dos países vizinhos de ter posições comuns perante conjunturas da política internacional ou eventos multilaterais.

A regionalidade, refere-se assim, às condições históricas, geográficas, econômicas, culturais e sociais adequadas que enquadram uma região.

Nesse sentido, existe uma identidade coletiva que permite que a região atue como um ator unitário, pelo qual a região define sua relação com outras regiões e atores, o que leva também à construção de instituições (PRIETO, 2015). Por sua vez, Van Langenhove (2003) assinala que ambos os elementos da região (*regionhood* e regionalidade) são alcançados progressivamente, o que delimita o entendimento da região como um processo de construção, desconstrução e reconstrução.

Neste ponto, precisamos nos referir à questão da identidade e sua relação com a construção de regiões e com a integração regional.

### 1.1.3 Os agentes e a identidade coletiva na construção da região

As Relações Internacionais se erguem como a disciplina privilegiada para o estudo da integração regional, concentrando-se, na maioria dos casos, no estudo dos elementos formais e públicos da integração (como acordos, declarações, documentos etc.), dando menor atenção aos interesses “invisíveis” da complexidade de agentes sociais que participam nesses processos e as tensões resultantes (FALERO, 2011).

A questão dos agentes e da identidade coletiva adquire importância para compreender a integração regional, pois, além das ideias que sustentam a comunidade imaginada de uma nação, existe uma identidade compartilhada por vários Estados e suas sociedades, o que pode ser um fator fundamental para a permanência dos processos de integração regional. Assim sendo, tanto os nacionalismos quanto os regionalismos constituem fenômenos historicamente construídos por intelectuais e agentes governamentais, que têm efeitos que reverberam sobre o imaginário das pessoas (RAPOSO, 2018).

Grande parte dos estudos internacionais sobre integração tendem a tratar como sinônimos acordo regional e integração, considerando aos Estados como os principais atores, quando não os únicos, da integração regional e do regionalismo, pelo qual a região é definida simplesmente como o conjunto de Estados vizinhos vinculados por meio de acordos regionais, ignorando as práticas sociais não conduzidas pelos governos (RICHARD, 2014). Isso também tem levado a dar pouca importância à dimensão territorial e local da integração. No entanto, as práticas regionais passam a ser fundamentais para sustentar os processos de integração regional,

seja porque são produzidos por essas interações sociais, seja porque nascem como acordos interestatais ou intergovernamentais que passam a se vincular a ideias e valores preexistentes na sociedade. Todavia, como veremos nesta tese, a existência de uma normativa regional não garante o desenvolvimento de práticas regionais que construam uma região.

A identidade coletiva passa a ser um elemento importante na constituição da agenda regional. Muitos dos projetos de regionalismo na América Latina, particularmente durante a ascensão de governos progressistas, preocupavam-se menos com a tomada de decisões políticas ou da procura de benefício econômico do que com a formação de uma identidade regional, que implicava a redefinição de um consenso regional sobre o intercâmbio de recursos econômicos e sociais (RIGGIROZZI, 2012). Do mesmo modo, a identidade coletiva dos agentes de acordos regionais como a CAN tem sido um dos fatores mais importantes que sustentam sua permanência (PRIETO, 2015).

É preciso assinalar que a identidade nacional continua sendo mais forte do que as identidades regionais. Ainda com as tentativas de construção de uma identidade supranacional dentro dos blocos regionais, não pode ser esquecido que os Estados criaram as nações e os sentimentos nacionais adquiriram vida própria (GRIMSON, 2008). De tal modo, como apontado por Raposo (2018) de acordo com pesquisas de opinião pública, se considerados em conjunto, para os sul-americanos as identidades nacionais prevalecem sobre as identidades locais, subnacionais e transnacionais. No entanto, deve se levar em conta que é possível a existência simultânea de múltiplas identidades – por exemplo, nesta tese, a local (fronteiriça), a nacional e a regional (sul-americana). Também, alguns países da região reivindicam, ao mesmo tempo, seu caráter andino e amazônico como sub-identidades regionais.

Assim sendo, a construção de uma região não significa que uma unidade política se exclua de outras regiões às quais pertence. Por exemplo, a construção de América de Sul como região geopolítica não necessariamente significou que os países abandonassem sua identidade latino-americana, mas sim que deram prioridade aos países mais próximos e à agenda com eles definida.

O peso dessas identidades também é dado segundo a defesa de interesses comuns, por exemplo, quando a defesa da soberania fez surgir o Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, os países começaram a se identificar como amazônicos. Além da defesa dos interesses comuns e a ênfase na relação com os vizinhos, o uso dessas identidades por parte dos governos depende de orientações políticas, interesses e estratégias para a região e o mundo. Por exemplo, com a emergência de governos progressistas, o Mercosul passou de ter uma identidade menos focada no Cone Sul e a se ampliar para a América do Sul, abrindo-se à possibilidade de incluir

novos membros, como a Venezuela e à Bolívia. No entanto, com a crise venezuelana e a emergência de governos de direita na América do Sul, os países da região acabaram revertendo esta tendência mercosulina e abandonando iniciativas do ciclo anterior, como a União de Nações Sul-americanas (Unasul), e criando o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), para o qual a Venezuela não foi convidada, com uma justificativa de defesa de valores democráticos. Desse modo, a orientação ideológica dos governos também acaba sendo um elemento a considerar no peso de cada fator de identidade e na forma que assumem as regiões e seus organismos.

Como aponta Tapia (2017), as fronteiras são espaços onde se desenvolvem atores que as habitam e cruzam com distintas identidades (regional, nacional, transfronteiriça e transnacional), localizados em posições quase sempre assimétricas.

É importante assinalar que essas identidades, na maioria dos casos, procuram ser implantadas ao interior dos Estados, para que sejam apropriadas por seus cidadãos. Por exemplo, a CAN e o Mercosul promovem iniciativas que procuram consolidar uma identidade em seus cidadãos mercosulinos e andinos. Mas o reconhecimento de determinada identidade regional não é igual em todas as sub-regiões de um Estado. Nas regiões de fronteira, por exemplo, existe uma identidade própria construída historicamente, que as diferencia de outras cidades dos respectivos países, sendo que as fronteiras têm sido utilizadas para promover discursos integracionistas, pois muitas vezes é aludida, na vizinhança, a ideia de “povos irmãos” para consolidar iniciativas governamentais de integração.

No entanto, para Grimson (2008) a suposta irmandade entre povos torna invisível a realidade cotidiana de negociações, conflitos e produção de imagens negativas sobre os vizinhos, além de que não dá conta dos efeitos sociais e culturais do longo processo de construção dos Estados latino-americanos, que faz com que sentimentos nacionais continuem dividindo as populações fronteiriças e gerando conflitos entre elas.

Também não pode se esquecer que existem motivações econômicas que podem impulsionar uma identidade regional. Por exemplo, o grau de desenvolvimento econômico de uma região permite a construção de uma identidade regional, como acontece com Catalunha, na Espanha, ou com Santa Cruz, na Bolívia, regiões de desenvolvimento relativamente maior dentro dos seus países. Do mesmo modo, no plano regional internacional, a grande maioria de processos regionais começam com o objetivo de aumentar o comércio regional e acabam envolvendo outras dimensões sociais e culturais.

Até aqui, temos visto de que forma uma região é construída em torno de interações entre os atores sociais que habitam um território e se identificam com ele e com uma ideia coletiva

que pode ser coincidente ou não com divisões artificiais feitas pelos Estados. Agora, passemos a precisar o conceito de integração regional.

## **1.2 A integração regional e seus conceitos conexos: precisões conceituais e implicações metodológicas**

Vistos brevemente os principais elementos que compõem e definem uma região, passamos a construir uma definição do que seria integração regional, a partir de conceitos conexos a ela, como regionalismo e regionalização.

Muitas das definições clássicas sobre integração regional e regionalismo, várias delas prescritivas e orientadas ao dever-ser do processo de integração, encontram-se atreladas ao caso europeu e ao modelo de criação de organismos supranacionais, motivo pelo qual é pertinente procurar uma definição, que, se bem tome alguns elementos do desenvolvimento teórico e conceitual da integração produzidos na Europa, não seja excludente com a diversidade de iniciativas e processos regionais em outras partes do mundo.

Integração regional, regionalismo e regionalização são três conceitos fundamentais para nossa pesquisa, mas ao redor dos quais existem definições ambíguas e com pouco consenso teórico. Aqui defendemos que, para compreender a relação entre a integração regional e as fronteiras, é preciso definir e diferenciar esses três conceitos.

O regionalismo adquire distintos significados dependendo da pessoa que o define, o contexto e o período histórico, o que demonstra que, em mais de seis décadas de debate acadêmico, não tem se logrado definições consensuadas (SÖDERBAUM, 2016). Nesse mesmo sentido, Richard (2014) assinala que ainda que a literatura sobre a regionalização do espaço mundial seja abundante em várias disciplinas – especialmente em Relações Internacionais, Economia, História, Sociologia e Geografia –, não existe um acordo generalizado sobre a definição desses três conceitos, usados de forma diferente em cada disciplina das ciências sociais, mas também no interior de cada uma, pois são utilizados como termos intercambiáveis ou são empregados sem ser definidos, o que demonstra que, além do pouco diálogo interdisciplinar, as ambiguidades ao redor dos termos relacionados com a integração regional permanecem. Isso, segundo Richard (2014), faz com que existam problemas epistemológicos, ao ser questionável a validade e o âmbito de aplicação dos conceitos, o que torna possível que alguns dos estudos disponíveis sobre o tema possam ser invalidados, sem importar sua qualidade empírica. Daí a importância de se definir e diferenciar esses três conceitos, assim

como outros que são conexos à integração regional, e precisar o uso que será dado nesta pesquisa.

Na literatura sobre integração regional, existe uma quantidade considerável de definições, algumas das quais associam a integração com a cessão de autoridade ou lealdade a órgãos supranacionais; outras, com a existência de instituições regionais; e outras, mais abrangentes, com a criação de um sistema regional de relações entre atores estatais e não-estatais.

Esta discussão tem implicações para a própria definição de integração, pois o domínio teórico e empírico europeu fez com que se considerassem os processos dados na Europa como de integração regional, enquanto casos extrarregionais eram classificados como experiências de cooperação. Assim sendo, o fato de que os estudos da União Europeia começaram a ser considerados como uma subdisciplina das Relações Internacionais, implicou que a cooperação regional se associasse com o exercício da autoridade estatal nas instituições governamentais para resolver problemas de ação coletiva, enquanto a integração regional se relacionava com o estabelecimento de instituições supranacionais com poder de decisão vinculante, como apontado por Börzel e Risse (2013). Porém, segundo esses autores, depois do fim da Guerra Fria, outras organizações, como o Mercosul, começaram a ser reconhecidas como formas de integração econômica.

Isto posto, não é incomum encontrar na literatura de integração regional estudos comparados que tomam a União Europeia como referente teórico e empírico. A respeito dessa problemática, para Acharya (2016), os enfoques de regionalismo comparado deveriam capturar a sobreposição de diversidade a partir de uma concepção plural da ordem global, reconhecendo tanto a independência, quanto a interdependência entre as regiões e dando um peso maior ao papel dos regionalismos locais. A importância dos regionalismos locais e do microrregionalismo será tratada mais para frente, mas concordamos que reconhecer a diversidade de tipos e formas de regionalismo é um elemento a ser considerado na definição do conceito de integração regional. Considerar essa “diversidade superposta”, nos termos de Acharya (2016), implica levar em conta as semelhanças, as diferenças, a autonomia e a interconectividade entre diferentes regiões a partir da análise de seus desenhos institucionais, padrões e “estilos” de cooperação. É dessa forma que podem ser consideradas as aprendizagens mútuas, sem esperar que uns blocos se comportem igualmente a outros (ACHARYA, 2016).

### 1.2.1 Regionalismo e regionalização

Mesmo que as primeiras referências sobre integração econômica tenham sido feitas pela academia estadunidense, especialmente a partir da teoria das uniões aduaneiras na década de 1950, foi na Europa onde houve uma maior teorização da integração regional, a partir de um debate sobre suas origens, formas e motivações. Ainda que a Europa tenha sido a região pioneira, tanto nos resultados empíricos dos processos integracionistas, quanto na teorização da integração regional, a integração como processo e construção de uma região econômica e política não foi exclusiva ao continente europeu. Entretanto, os teóricos europeus batizaram o fenômeno próprio como “integração regional”, o que fez com que prevalecessem definições dependentes das condições dadas na Europa (como a supranacionalidade e a cessão de soberania ou a criação de uma união econômica e monetária), motivo pelo qual o caso europeu acabou sendo assumido como um tipo ideal de integração.

A partir da década de 1960, houve um impulso evidente no sistema internacional para a criação de blocos econômicos. Nesse período, foram criadas a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro Americano (MCC), o Acordo de Cartagena de 1969 que formou a Comunidade Andina (CAN) e, em 1973, a Comunidade do Caribe (Caricom), além de outros arranjos regionais na África e na Ásia (MOLANO-CRUZ, 2017). Esse período foi denominado como Velho Regionalismo, que entrou em crise na década de 1970, quando os acordos regionais de diferentes partes do mundo, inclusive da Europa, entraram em uma etapa de paralização.

A partir da década de 1980, começou uma nova onda de iniciativas regionais em diferentes lugares do mundo, o que passou a ser denominado como Novo Regionalismo. Nesse período surgiram o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (TLCAN) a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, por suas siglas em inglês), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (ASACR) ou a Organização pela Cooperação de Shangai e a União Euroasiática (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Com a universalização dos processos regionais ao redor do mundo a partir da segunda metade do século XX, começou a ser utilizado o conceito de regionalismo, às vezes considerado mais como um enfoque do que uma teoria, devido a que começou a ter maior peso a ideia de que o conceito a integração regional não dava conta dos objetivos, áreas e instrumentos dessas novas iniciativas (BRICEÑO, 2018).

O conceito de regionalismo, desenvolvido principalmente por Hettne e Söderbaum (2000), mas que já havia sido utilizado na década de 1960 e 1970, começou a ser mais comum

nos estudos de integração regional para diferenciar o velho do novo regionalismo e dar conta das transformações vindas com a globalização e seu impacto nos processos regionais. O Enfoque do Novo Regionalismo (NRA, por suas siglas em inglês), faz contribuições importantes para compreender a relação entre regionalismo e globalização, concentrando-se nas pressões da economia política internacional sobre as regiões, mais do que em fatores e interdependências intrarregionais (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Foi assim como grande parte dos estudos sobre o tema, incluindo as leituras críticas do eurocentrismo, acabaram abandonando o uso do termo integração regional e passaram a usar do regionalismo (DE LOMBAERDE; SÖDERBAUM, 2009; HETTNE; SÖDERBAUM, 2000; SÖDERBAUM, 2015), sendo que o primeiro passou a se relacionar com as teorias que a partir da década de 1950 começaram a explicar o fenômeno de união de Estados na Europa. Em vista disso, alguns autores fogem do conceito de integração regional, justamente para se afastar da leitura europeia no contexto de velho regionalismo, enquanto outros consideram os dois termos como sinônimos, e por tanto, intercambiáveis.

Em outros casos, o conceito de integração regional relaciona-se com teorias como o neofuncionalismo, pelo qual é diferenciado do regionalismo e se considera inaplicável às condições de países não-ocidentais. Inclusive, Acharya (2016) assinala que as teorias sobre regionalismo deveriam dar maior ênfase ao conceito de autonomia regional, em oposição ao de integração regional.

Não obstante, aqui defendemos o uso e a diferenciação dos conceitos de integração regional e regionalismo, além de considerar fundamental sua distinção com a regionalização. Contudo, é claro que uma definição de integração regional, centrada no caso europeu e no modelo de supranacionalidade, seria excludente com outras experiências regionais, pois, desde essa perspectiva *stricto sensu*, apenas o caso europeu responderia a essa definição, sendo mais a exceção do que a regra das possíveis formas em que Estados e sociedades se integram, como demonstrado pela multiplicidade de organizações regionais na América Latina ou na Ásia.

Levando em conta as precisões anteriores, para definir integração regional é necessário diferenciar *regionalismo* de *regionalização*. Essa distinção é discutida especialmente na geografia, na ciência política e nas Relações Internacionais. Estas últimas duas disciplinas distinguem, com o conceito de regionalismo, as iniciativas regionais formais e institucionais, dirigidas pelos Estados, e, com o conceito de regionalização, os processos por meio dos quais a sociedade civil e atores não-estatais criam mecanismos de diálogo e coordenação de iniciativas comuns. O enfoque do Novo Regionalismo tem desenvolvido esta distinção a partir

da crítica de que estudos tendem a se concentrar na análise dos processos de integração nos Estados, olhando pouco para a sociedade civil e os atores não-estatais.

Söderbaum (2007) assinala que o regionalismo representa, ao mesmo tempo, uma política e um projeto, por meio do qual atores estatais e não-estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma região específica ou visando a um tipo de ordem mundial. Por sua vez, Ibáñez (2000) define o regionalismo como sendo as iniciativas políticas de representantes governamentais para uma estreita cooperação política e econômica entre os Estados e atores que formam parte de uma mesma região, que é conformada por um conjunto de projetos políticos que surgem da interação entre atores governamentais estatais, não-governamentais estatais e transnacionais.

Para Petersen e Schulz (2018), o regionalismo pode ser definido como a cooperação para a realização de objetivos econômicos comuns entre os Estados em uma área geográfica. Pode levar à criação de instituições regionais e à integração regional, entendida por eles como a redução de barreiras ao movimento de comércio, capital e pessoas, sendo o exemplo mais avançado a União Europeia<sup>7</sup>.

Por outro lado, a regionalização está mais focada ao conjunto de interações em uma região, referindo-se ao processo por meio do qual a cooperação, integração, coesão e identidade criam um espaço regional, caracterizado pelas interações entre atores, redes e organizações regionais (SÖDERBAUM, 2007). Em outras palavras, a regionalização diz respeito a um conjunto de processos de integração que se apresentam de forma efetiva em um ou vários âmbitos geográficos regionais, incluindo a intensificação das relações entre atores estatais e não estatais que fazem parte de uma mesma região (IBÁÑEZ, 2000).

Devido a que a distinção entre os processos de regionalismo e regionalização é cada vez mais difusa, pelo maior peso de atores não-estatais nas relações internacionais, é claro que ambas as dimensões devem ser consideradas, quando se estuda a integração regional. Nesse sentido, para Ibáñez (2000), desde a década de 1980, apresenta-se a coincidência entre a existência simultânea de projetos estatais (regionalismo) e processos de integração regional (regionalização) em diferentes partes do mundo. Para esse autor, a relação entre regionalismo e regionalização é dialética, mas, dependendo do caso, pode predominar um fenômeno sobre o

---

<sup>7</sup> Para os autores, na América Latina, predomina a cooperação interestatal, sendo que os governos têm relutado em delegar a soberania a um nível regional. Ainda que eles reconheçam que a eficácia da cooperação latino-americana é diferente à da integração europeia, em parte pelas tradições e contextos históricos diferentes, sua definição de integração se encontra limitada para o caso europeu, referindo-se à experiência latino-americana como uma cooperação.



outro. Em algumas ocasiões, tem surgido antes o projeto do que o processo; em outros casos, as interações sociais e econômicas da população precedem as iniciativas políticas.

Considerar tanto o regionalismo, quanto a regionalização permite compreender o processo de construção de região, sendo este um dos elementos que definem as iniciativas de integração regional. De fato, não podemos esquecer que a integração regional é uma complexa rede de relações sociais. Para Söderbaum (2016), a tendência em se concentrar no regionalismo liderado pelos Estados, sem considerar a regionalização, é problemático porque não permite compreender o processo pelo qual as regiões são feitas e desfeitas. Outrossim, Söderbaum (2007) também aponta que historicamente o estudo da cooperação e da integração regional enfatizou os Estados como atores ou a unificação política nas organizações regionais (formais), mas muitas perspectivas recentes colocaram ênfase adicional na regionalização ou no regionalismo "suave", de fato ou informal, reconhecendo a variedade de atores não-estatais que começaram a operar dentro e além das estruturas institucionais lideradas pelo Estado.

Um dos problemas das teorias tradicionais da integração era precisamente o estado centrismo. Com a globalização, o Estado deixa de ter o papel exclusivo tradicional nas relações internacionais, propiciando a ascensão e a inserção internacional de atores subnacionais, sendo que, nos movimentos de integração regional, os Estados “podem ser auxiliados por instituições políticas que conectem suas sociedades, economias e políticas públicas, bem como, ao mesmo tempo, para que busquem o atendimento mais pleno de suas funções”, criando inclusive formas de governança político-institucional de caráter regional (PRADO, 2016, p.21). Desse modo, a maior visibilidade de outros atores, além dos Estados, permite pensar a integração regional como um conjunto complexo de interações em distintos níveis. Por exemplo, a base social da integração pode ser um fator que assegure a permanência de iniciativas regionais, mesmo criadas pelos Estados.

Assim, como apontado por Richard (2014), enquanto a geografia e a sociologia têm uma abordagem dinâmica a respeito do entendimento das relações de indivíduos e grupos com o território, as Relações Internacionais se limitam especialmente ao entendimento dos conjuntos regionais como agrupamentos de Estados, limitando os estudos muitas vezes apenas aos tratados regionais (União Europeia, TLCAN, Mercosul, CAN, etc.).

Desde um entendimento dinâmico, para Söderbaum (2007) o atual regionalismo pode ser visto como um novo cenário político em formação, caracterizado por um crescente conjunto de atores (estatais e não-estatais) operando na arena regional e através de várias dimensões inter-relacionadas. Assim, o debate se concentra em se o regionalismo formal precede ou não a regionalização informal, e as múltiplas formas pelas quais os atores do Estado, mercado e

sociedade civil se relacionam e se reúnem em diferentes coalizões formais e informais, redes e modos de governança regional e multinível. Desde essa perspectiva, o regionalismo é entendido como um complexo processo de mudança simultânea que envolve atores estatais e não-estatais, e que acontece como resultado de forças globais, regionais, nacionais e locais, sendo que atores de cada um desses níveis interatuam de forma distinta no espaço e no tempo, não sendo possível identificar um tipo dominante (HETTNE; SÖDERBAUM, 2000).

Desse modo, o Novo Regionalismo, além de considerar os processos de cima para baixo (*top-down*), critica a negação a processos de regionalização de baixo para cima (*bottom-up*), que são espontâneos e endógenos e envolvem uma variedade de atores não-estatais organizados em redes formais e informais (BÖRZEL; RISSE, 2013)<sup>8</sup>, como os atores subnacionais.

No entanto, para Riggiozzi e Tussie (2012) o Novo Regionalismo tem exagerado o papel das agências informais não-estatais e as novas formas de regionalização que reforçam ou ajustam arranjos institucionais formais, sendo que, em casos como o latino-americano, o papel dado a atores não-estatais na política regional e nacional tem sido ambíguo e fraco. Desse modo, a integração regional na América Latina continua sendo dependente das iniciativas dos governos, ou seja, da regionalização.

Devido a que o Novo Regionalismo abandonou o conceito de integração regional e passou a utilizar o do regionalismo, a conceitualização sobre este último se tornou mais abrangente e passou a incluir elementos próprios da regionalização<sup>9</sup>. No entanto, como veremos a seguir, aqui preferimos utilizar os três conceitos.

### 1.2.2. À procura de uma definição de integração regional

Como dito anteriormente, existe um predomínio conceitual e metodológico europeu no entendimento da integração regional. Inclusive teorias críticas desse eurocentrismo – ou o UE-centrismo, como o denomina Acharya (2016), que se expressa pela tendência de julgar outros regionalismos em termos da União Europeia –, acabam por abandonar o termo integração

---

<sup>8</sup> Como apontam De Lombaerde e Van Langenhove (2006), as pesquisas sobre Novo Regionalismo e os círculos de crescimento, lembram que a integração não necessariamente deve ser vista como uma forma de interação interestatal, pois também se encontram envolvidos outros atores geopolíticos, como os subnacionais (regionais).

<sup>9</sup> Assim, por exemplo, para Söderbaum (2016), o regionalismo representa um conjunto de ideias, valores e políticas que têm como objetivo criar uma região, o que pode significar um tipo de ordem mundial, e que, em primeira instância, associa-se a um projeto ou organização regional. O regionalismo também pode ser entendido como um complexo processo de mudanças simultâneas que envolvem o Estado, mas também atores não-estatais, e que acontece como resultado de forças globais, regionais, nacionais e locais, sem ser possível indicar qual é o nível dominante, devido a que atores e processos de vários níveis interatuam de forma distinta no espaço e no tempo (HETTNE; SÖDERBAUM, 2000).

regional por relacioná-lo com as teorias clássicas que explicavam o velho regionalismo europeu.

Aqui defendemos não abandonar o uso do conceito de integração regional, primeiro porque, como aponta Richard (2014) a existência dos três conceitos (regionalismo, regionalização e integração regional) faz com que valha a pena pensar em diferenciá-los. Segundo, porque achamos que o fato de que o conceito integração regional tenha sido desenvolvido ao redor do caso europeu não implica que não possa ser revisitado e utilizado em outros casos ou que essa “conquista nominal” não possa ser questionada. Terceiro, consideramos que o conceito de regionalismo não é tão abrangente quanto o conceito de integração regional e por isso não os consideramos como sinônimos, sendo importante manter seus limites para poder distingui-lo do conceito de regionalização e para dar ênfase ao maior peso que podem ter os Estados na liderança dos processos integracionistas.

A partir do significado dado na seção anterior ao regionalismo e à regionalização, podemos definir a *integração regional* como um complexo processo de construção de um espaço regional no qual, por meio de iniciativas de regionalismo e regionalização, são criadas redes de interação econômica, política, social, cultural e diplomática entre atores locais, nacionais e regionais por meio de suas ideias, interesses e ações.

Para Richard (2014), os autores que estudam a integração regional raramente distinguem entre a integração como processo em execução e a integração como uma situação de fato, o que tem a ver com o alcance da integração, pois não são claros os indicadores e critérios para identificar um conjunto dito “regional” como integrado. Por isso, quando nos referimos a um processo de construção, fazemos ênfase ao fato de que a integração não é um processo acabado e que nele coexistem tanto elementos de integração, quanto de desintegração. No entanto, é claro que os primeiros devem predominar sobre os segundos ao longo do tempo para que seja possível falar de integração regional. Em consequência, em vários momentos desta tese nos referiremos a processo regional, para nos referir a iniciativas de integração regional como a CAN e o Mercosul, tendo em vista que são processos em construção e que não se limitam à existência desses organismos regionais que os formalizam.

Visto de uma perspectiva hierárquica, segundo o *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) (RHI-SAUSI et al., 2011), os processos de integração regional são produto da interação de duas dimensões que se complementam: de cima para baixo, promovido pelas instituições nacionais, especialmente do mais alto nível (presidentes ou chefes de governo) e uma dimensão de baixo para cima, que tem como principais promotores as instituições subnacionais, governos intermediários e locais e atores políticos, sociais e econômicos dos territórios, sendo que os

avanços da integração regional são o resultado da dialética entre as duas dimensões, a primeira se encontrando mais vinculada com o regionalismo e a segunda, à regionalização. Quanto mais ativa for a dinâmica entre as duas dimensões, há mais chance de se consolidar o processo de integração regional.

A partir da definição dada, podemos entender a integração como a inter-relação entre regionalismo e regionalização, sendo necessário considerar ambos os processos. Assim, por exemplo, na Ásia, existe uma alta regionalização pelo forte intercâmbio comercial entre empresas da região, mas não existe um regionalismo forte, ou seja, uma institucionalização dessas trocas, contrariamente à América Latina, onde existe um alto grau de regionalismo, especialmente pela alta formalidade e uma maior institucionalização dos acordos regionais, mas com uma menor regionalização, pois há um baixo envolvimento da sociedade civil no processo de integração.

Além do anterior, é preciso dizer que a construção de um espaço regional pode seguir vários objetivos, também variáveis, e não necessariamente a procura de cessão de soberania a uma organização supranacional ou a institucionalização das interações estatais e não-estatais. De fato, a procura pela autonomia perante forças extrarregionais ou pelo desenvolvimento econômico e social pode levar à construção de um espaço regional.

A integração regional acaba criando uma determinada ordem regional, entendida como as múltiplas combinações de regionalização e regionalismo em uma região particular, abrangendo tanto os processos de cima para baixo de intercâmbios econômicos, políticos, sociais e culturais (regionalização), quanto os processos formais e informais de desenvolvimento institucional liderados pelos Estados (BÖRZEL; RISSE, 2013). A *ordem regional* é, então, a disposição ou a forma na qual são dados o regionalismo e a regionalização em uma região, quer dizer, o que diferencia a uma região das outras, em virtude de combinações diferentes entre essas duas dimensões.

Podemos dizer que a assinatura de acordos regionais e a criação de organizações interestatais é só uma manifestação do regionalismo que podemos denominá-la como regionalismo interestatal ou intergovernamental, dependendo do grau de envolvimento entre instituições e atores públicos. Assim sendo, a integração regional é um processo muito mais complexo, que envolve múltiplas interações entre Estados (regionalismo) e atores sociais, econômicos e políticos (regionalização) em uma mesma região. Do mesmo modo, a integração regional implica um aumento de trocas e interações entre as unidades que compõem um espaço regional (RICHARD, 2014), sendo que, como apontado por Richard (2014), a assinatura de um acordo regional não necessariamente implica o aumento desses intercâmbios, por exemplo,

porque não faz com que aumente o comércio interno entre os Estados pertencentes a um bloco econômico regional.

A assinatura de tratados regionais pode gerar a consolidação de Sistemas de Integração Regionais que, para Loza (2006), estão fundados numa consciência prática da formação, aplicação e vigilância dos tratados comerciais. A normatividade que estes tratados contêm é a motivação de existência mesma da integração regional.

Podemos afirmar, então, que a integração regional deve ser entendida como um processo, quer dizer, uma iniciativa inacabada que se alimenta de processos anteriores e que muda com o tempo. Mostra disso é a crise da União Europeia gerada com o Brexit, que demonstra que a integração, longe de ser um processo completo, é um objetivo a ser atingido quando é impulsionado pelos organismos regionais<sup>10</sup>.

Por outro lado, uma diferenciação necessária nesta pesquisa é a existente entre *integração* e *cooperação*. Aqui consideramos que o aprofundamento das relações de cooperação pode levar a processos de integração regional. Muitas vezes isso é feito por via da transferência de autoridade<sup>11</sup> a uma organização regional e a permanência dos acordos entre os Estados, pois, enquanto a cooperação tem objetivos mais pontuais, a integração envolve mais atores, dimensões e níveis e se projeta em um prazo mais longo.

Ainda sobre essa distinção, para Mariano (2015), a integração regional é mais ampla que a cooperação internacional porque pode gerar unidades ou entidades políticas nas quais há uma transferência formal ou informal de poder decisório para sua estrutura institucional, de modo que a integração atinge a sociedade como um todo, gerando interações fora do controle estatal. Além disso, a integração implica um nível de compromisso maior, pois, enquanto a cooperação faz parte de uma estratégia mais específica que pode ser abandonada de acordo à conveniência dos Estados, quando há um alto grau de interação entre as sociedades envolvidas,

---

<sup>10</sup> Do mesmo modo em que tem se ampliado a definição de regionalismo, alguns autores preferem utilizar o conceito de governança regional ao invés de integração, por considerar que dá igual importância a atores estatais e não estatais. Börzel e Risse (2013) apontam que o enfoque da governança no regionalismo se desenvolveu ao interior dos estudos da União Europeia, a partir da crítica do estadocentrismo e ao parquialismo europeu, pelo qual o desenvolvimento deste conceito contribuiu para facilitar a comparação com outros regionalismos, pois captura as várias formas em que atores do Estado, o mercado e a sociedade civil formam coalizões formais e informais, redes e modos de governança multinível. A governança é entendida como modos de institucionalização de coordenação por meio dos quais são adotadas e implementadas decisões vinculantes e/ou bens públicos regionais (BÖRZEL; RISSE, 2013). Dito de outro modo, a governança regional se refere aos modos institucionalizados de coordenação social para produzir regras vinculantes e/ou bens e serviços públicos em uma ou várias temáticas ao nível regional (BÖRZEL; RISSE, 2013).

<sup>11</sup> Börzel e Risse (2013) apontam que enquanto a cooperação regional se refere a relações intergovernamentais que não implicam a transferência de autoridade para uma organização regional, a integração regional começa quando o Estado transfere pelo menos algum grau de autoridade e direitos de soberania ao nível regional.

o abandono da integração pode gerar altos custos e resistências para os governos (MARIANO, 2015).

A integração regional, mesmo envolvendo distintos atores em vários níveis geográficos, continua dando um papel central ao Estado, sendo o tipo de interação mais avançado entre os Estados de uma região. Assim, existem distintos graus de interação estatal, como se apresenta no seguinte quadro, e que permitem diferenciar a integração estatal de outros tipos de relacionamento entre os Estados.

Quadro 1 – Graus de interação entre os Estados.

Nível	Descrição
<b>Concertação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo no qual dois ou mais governos atuam conjuntamente no cenário estatal no nível diplomático, com fins políticos perante outros atores individuais e coletivos.</li> <li>• Tem os seguintes objetivos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Responder a necessidades comuns.</li> <li>○ Reafirmar, favorecer ou defender modelos de integração já existentes.</li> </ul> </li> <li>• Exemplos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Construção de uma ponte fronteira.</li> <li>○ Patrulhamento das fronteiras.</li> <li>○ Criação de comissões bilaterais ou multilaterais para o tratamento de temas específicos.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Cooperação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em sentido amplo: sistema de interação entre distintos atores e organizações para lograr níveis de conformidade recíproca por meio da negociação e da “coordenação de políticas”, quando existe um conflito de interesses que gera um ajuste de comportamentos.</li> <li>• Em sentido estrito: esquema no qual o Estado, com a participação de atores não-estatais, produz projetos e acordos seletivos, pontuais e realizáveis economicamente, com um pano de fundo político. Além da liderança do processo por parte do Estado, deve existir a participação da sociedade civil.</li> <li>• Reafirma, favorece, defende, respalda ou apoia modelos de integração existentes ou em processo de consolidação.</li> </ul>
<b>Integração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo mais amplo, complexo e profundo entre duas ou mais nações.</li> <li>• Implica uma dimensão social, política, econômica, cultural, científica, diplomática e inclusive militar</li> <li>• Afeta a sociedade civil e compromete a viabilidade política e econômica de uma nação.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em Franco e Robles (1995) e Tokatlián (1994).

Assim, visto desde os tipos de interação estatal, a diferença entre *concertação*, *cooperação e integração* remete ao nível de complexidade da relação interestatal, a especificidade dos acordos e aos atores envolvidos, assim como à amplitude e permanência das agendas. De tal modo, na concertação, estão mais envolvidos os governos (especialmente locais) que procuram resolver questões pontuais, enquanto a cooperação organiza-se ao redor de um sistema de interações que conta com a participação de atores não-estatais, mas no qual não há transferência de autoridade a nenhuma instituição ou organização regional. A integração, por sua vez, remete a um processo muito mais complexo e profundo de relações sociais que atuam em diferentes dimensões e em diferentes níveis e é por isso que se relaciona com o conceito de nação, pois como vimos antes, estabelece uma identidade regional.

É necessário esclarecer que a existência de integração não exclui os outros níveis, nem necessariamente atua em todas as áreas. Pelo contrário, a concertação e a cooperação podem beneficiar e sustentar processos mais profundos de integração. Pode existir também concertação e cooperação em algumas áreas e, em outras, formas mais avançadas de integração.

Além dessa distinção, existem outros conceitos relacionados com a integração regional que são importantes para esta pesquisa e que precisam ser esclarecidos.

A *organização regional* refere-se à criação de uma entidade autônoma, instituída por um tratado internacional, ou seja, a constituição de um ator permanente em uma região e que tem sua agenda própria. A organização regional pode ser definida como as relações cooperativas e institucionalizadas entre Estados ou unidades subestatais de diferentes países que constituem o regionalismo, entendido como um processo que constrói e sustenta essas organizações (BÖRZEL; RISSE, 2013). Cabe aqui sublinhar que também existem organizações de grupos organizados da sociedade civil que tem uma ação regional. Levando em conta o anterior, podemos distinguir três tipos de organizações:

- Organizações regionais interestatais e intergovernamentais: por exemplo, a CAN, o Mercosul e outras organizações criadas como produto de acordos entre os Estados e seus governos.
- Organizações regionais com participação de governos subnacionais e a sociedade civil: por exemplo, a rede de cidades Mercocidades do Mercosul que envolve, além dos governos subnacionais, outros atores locais.
- Organizações regionais da sociedade civil: por exemplo, a Coordenadoria das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), da qual fazem parte nove organizações indígenas da região amazônica.

Vale a pena salientar que podem existir organizações regionais, mas isso não implica a existência do regionalismo, pois é necessária a transferência de algum grau de autoridade por parte dos Estados para que o organismo garanta sua autonomia. Por outro lado, as organizações da sociedade civil, que podem institucionalizar a regionalização, também contribuem para a consolidação da integração regional.

Por outra parte, os agentes regionais são aqueles atores cujas ações e decisões conseguem impactar a estrutura regional e incidir na definição das agendas. Além de líderes regionais dos Estados (presidentes e chanceleres) que conduzem iniciativas e processos regionais, existem agentes regionais como os presidentes e diretores de organismos regionais, parlamentares, prefeitos ou representantes do setor privado e a sociedade civil. Para Hettne e Söderbaum (2000), a Teoria do Novo Regionalismo, influenciada pelo construtivismo social, dá maior importância aos atores e as estratégias, sublinhando o papel da agência, particularmente dos atores transnacionais antes excluídos pelas teorias tradicionais de integração regional. Desde essa perspectiva, os motivos, as ideias e as identidades não são dados de forma exógena e sim construídos socialmente, pelo qual a agência é motivada e explicada por ideias, identidades e aprendizagem. Assim, o papel da agência de atores regionais e locais nos parece de grande utilidade para compreender a relação entre as fronteiras e a integração regional. Aqui daremos ênfase na agência dos governos que lideram processos de integração regional na América do Sul, ainda mais dependentes da regionalização.

Ligado à regionalização, o termo *sociedade civil regional*, indicado por Serbin (2001), também nos será de utilidade, pois se refere à emergência de atores não-estatais com capacidade de influenciar o sistema regional, e que atuam por meio de redes regionais e sub-regionais que se relacionam com a integração regional. Assim, existem iniciativas surgidas da cidadania que procuram aumentar o papel participativo da sociedade civil na agenda e no processo decisório regional, mas que em outros casos têm uma incidência marginal, pois as iniciativas intersocietais se desenvolvem para além dos esquemas intergovernamentais nos âmbitos acadêmicos, fronteiriços, comunais ou municipais (SERBIN, 2001). Em alguns casos, trata-se de grupos da sociedade civil organizados que se posicionam contra os efeitos de iniciativas regionais que os afetam, como por exemplo aqueles que se opõem aos efeitos ambientais derivados dos projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), ou que se organizam para defender acordos regionais liderados por seus Estados, como o grupo Identidade Mercosul.



Finalmente, sublinhamos a importância do conceito de *sistema regional*, entendido como o conjunto de interações entre as unidades, que a princípio corresponderia aos Estados, mas que permite levar em conta também os subsistemas locais. Isso permite, por exemplo, pensar que as regiões de fronteira são subsistemas que pertencem a um sistema regional, pelo qual o que acontece no primeiro afeta ao segundo.

As definições e precisões anteriores trazem, além das implicações teóricas e conceituais aqui discutidas, implicações metodológicas, pois significa que, para estudar a integração regional, não nos limitaremos apenas ao estudo de organismos regionais, nem às interações entre os Estados, sendo necessário considerar a relação do regionalismo com a regionalização, tanto em um sistema regional, quanto nos seus subsistemas locais (como as regiões fronteiriças). Também as limitações de nosso estudo, pois, dada a complexidade da integração regional, só poderemos compreender uma parte das interações entre o nível local e regional, sem ser possível aprofundarmos considerações, por exemplo, sobre as relações desses níveis com o global.

Os conceitos aqui apresentados, permitem-nos pensar a integração regional para além da integração de mercados e capitais, o que, como veremos a seguir, implica também considerar a dimensão local na análise da integração. Além disso, podemos pensar a integração como um complexo sistema de relações sociais em distintos níveis geográficos, o que implica considerar que os efeitos dos acordos entre Estados de uma região podem ter efeitos na cotidianidade e na vida dos cidadãos.

### **1.3 A relação entre a integração regional e as regiões de fronteira**

Grande parte da literatura da integração regional na Ciência Política e nas Relações Internacionais, não considera o nível local como fonte empírica e dimensão de análise, uma vez que esse fenômeno é predominantemente analisado a partir das capitais e das políticas comerciais entre os Estados. No entanto, a integração não deve ser considerada apenas como parte da política externa, tendo também componentes domésticos que não podem ser excluídos da análise (MARIANO, 2015). Aliás, como veremos mais para frente, na América do Sul, os processos regionais estão mais interrelacionados com as políticas domésticas de cada governo.

Por outro lado, as iniciativas regionais são pensadas e planejadas primordialmente desde as capitais, propondo uma integração das metrópoles, o que nos faz reconhecer que os imaginários sobre a regionalização e os impactos das políticas de integração são muito diferentes nas metrópoles e nas zonas fronteiriças (GRIMSON, 2005).

Nos estudos de integração, começou a crescer o interesse pela análise da inter-relação entre o nível global com o regional e, em menor medida, entre as forças domésticas (ou seja, do nível nacional) com a regionalização. No entanto, existem poucos estudos sobre o microrregionalismo, sendo que alguns dos existentes se focam na análise das causas do surgimento de autonomias subpolíticas, sem considerar de modo suficiente o impacto das microrregiões na governança nacional e macrorregional (TAVARES, 2004).

A integração regional também deve ser entendida como um conjunto complexo de interações entre uma região transnacional e sub-regiões do nível subnacional. Desse modo, se consideramos que a integração regional abrange tanto o regionalismo, quanto a regionalização, será necessário considerar os efeitos do regionalismo nos territórios, assim como as dinâmicas mais espontâneas de regionalização ao interior dos Estados e que estão inseridas em projetos regionais.

Precisamente, as relações presentes no nível local, como as dadas nas fronteiras, são subestimadas pela maioria de estudos regionais. Para Börzel (2015), as teorias dominantes de cooperação e integração regional compartilham um viés no sentido de tomar os Estados como os principais propulsores do regionalismo, sendo que os processos mais espontâneos e endógenos que envolvem uma variedade de atores estatais, do mercado e da sociedade civil que se organizam em redes formais e informais, são categorizados como regionalização ou “regionalismo de nível micro transfronteiriço”, pelo qual são tratados como distintos do regionalismo (BÖRZEL, 2015).

A relação entre integração regional e as fronteiras remete ao vínculo entre o macrorregionalismo e o *microrregionalismo*. As regiões de fronteira são sub-regiões que fazem parte de um sistema regional de redes e interações entre atores locais, nacionais, regionais e globais e, por tanto, são territórios onde podem se perceber os efeitos dos processos de integração regional.

Malamud (2011) faz uma diferenciação entre, por um lado, o regionalismo supranacional (macrorregionalismo)<sup>12</sup>, que segundo ele, relaciona-se com a definição de integração regional; por outro lado, o regionalismo subnacional ou o microrregionalismo, definido como a cooperação transnacional desenvolvida entre entidades subnacionais, como províncias ou comunidades autônomas e que geralmente se relaciona com fenômenos sociais, como as comunidades étnicas, linguísticas ou culturais separadas pelas fronteiras estatais; e, por mais um lado, fenômenos políticos como a paradiplomacia.

---

<sup>12</sup> Dado o entendimento restrito da integração regional como criação de entidades supranacionais, aqui se relaciona o macro regionalismo com as iniciativas promovidas pelos Estados em uma região.

A diferenciação feita anteriormente se relaciona com a apontada por Söderbaum (2007) entre microrregiões, entendidas como o espaço entre o nacional e o local dentro de um Estado, geralmente abordadas pelos estudos da política doméstica e da economia, e, por outro lado, as macrorregiões, que fazem referência a regiões mundiais, ou seja, unidades ou subsistemas maiores entre o nível estatal e o global, analisadas pelos estudos internacionais. Porém, nos estudos internacionais contemporâneos, com distinções menos definidas entre o doméstico e o internacional, as microrregiões adquirem natureza transfronteiriça, o que faz com que aumente o debate sobre a relação entre regionalismo e microrregionalismo na globalização (SÖDERBAUM, 2007).

Desde essa perspectiva e de acordo com De Lombaerde et. al. (2009), nos estudos comparativos sobre regionalismo é importante não se concentrar somente nas macrorregiões, especialmente quando são definidas como regiões interestatais, mas também nas formas de regionalismo no nível micro que podem ser menos formais e interestatais e, portanto, refletir mais os interesses do setor privado do que dos Estados ou as sociedades civis. Isso implica que se nas macrorregiões predomina o regionalismo liderado pelos Estados, nas microrregiões são mais fortes as práticas de regionalização, sendo possível tanto a complementariedade, quanto a contradição entre os dois níveis.

As microrregiões, então, podem ser definidas como construções políticas no interior do Estado e que tem uma singularidade, legal, política, econômica ou cultural, podendo ou não ser delimitadas pelas fronteiras estatais legais. Assim, uma região que não tem a jurisdição territorial de um único Estado –porque abrange várias unidades subnacionais contíguas de dois ou mais Estados– denomina-se região transfronteiriça (TAVARES, 2004). As regiões transfronteiras são, desse modo, regiões que fazem parte de um sistema regional interestatal mais amplo, pelo qual não são independentes de seus efeitos.

As regiões fronteiriças, como microrregiões que podem se relacionar com a integração regional, podem ter múltiplas interações que se desenvolvem a partir da existência de fluxos de pessoas, serviços e capitais entre várias escalas geográficas, como se mostra no seguinte quadro, construído a partir da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005).

Quadro 2 – Interações e níveis geográficos nas regiões de fronteira

<b>Interação</b>	<b>Nível geográfico</b>	<b>Descrição das interações</b>
Entre grupos locais e fronteiriços	Local-Local (entre países vizinhos)	Consiste nas interações econômicas, sociais, políticas e culturais entre comunidades, autoridades, organizações sociais e cidadãos de duas cidades fronteiriças, quer dizer, o conjunto de interações ao redor da linha limite internacional.
Com a sub-região (faixa de fronteira)	Local-Regional/nacional (do mesmo país)	Faz referência ao conjunto de interações que uma cidade de fronteira tem com outras cidades ou municípios do mesmo país e que se encontram na mesma zona de fronteira.
Com outras cidades e regiões nacionais	Local-Regional/nacional	Consiste nas interações especialmente econômicas e de transporte que uma cidade de fronteira tem com outras cidades e regiões nacionais diferentes do departamento ou estado ao qual pertence.
Com governo estadual/departamental e central	Local-Nacional	Refere-se às interações que a cidade fronteiriça, especialmente o governo local (prefeituras), tem com o governo estadual ou departamental e com o governo central.
Com o país vizinho	Local-Regional/internacional (com o país vizinho)	Faz referência ao conjunto de interações especialmente econômicas e comerciais e de mobilidade humana que uma cidade fronteiriça tem com outras cidades e regiões do país vizinho, fora da zona de fronteira.
Com outros países	Local-Regional/internacional	Apresentam-se neste caso interações de uma cidade de fronteira com outros países, por exemplo, no marco de um bloco regional ou de sua vinculação com iniciativas de outras cidades fronteiriças de uma região continental ou subcontinental.
Com outras regiões	Global	As cidades, inclusive as fronteiriças, passam a ter um papel mais ativo na globalização.

Fonte: Elaboração própria a partir das interações apresentadas na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministério da Integração Nacional, 2005.

Desse modo, as regiões de fronteira, além de se relacionar com seu âmbito geográfico próximo, mantêm interações com o nível nacional, regional e global. Assim, as múltiplas interações em distintas direções das regiões fronteiriças fazem parte do conjunto de relações que explicam a integração regional.

Para Rhi-Sausi e Conato (2009), as relações de fronteira podem ter diferentes formas e perfis em função de: a) o grau de permeabilidade dos limites fronteiriços; b) o peso da política nacional e internacional; c) os acordos interestatais e inter-jurisdicionais e; d) das iniciativas regionais que apoiem, promovam ou limitem a cooperação e a integração fronteiriça. Estes quatro elementos resultam fundamentais nesta pesquisa, dado que interligam o nível local e internacional ao redor das regiões fronteiriças. A partir desses elementos, no seguinte quadro, são apresentados a descrição de cada um e as variáveis que permitem explicar o vínculo das regiões de fronteira com seus governos nacionais e com países vizinhos e as instâncias de integração regional.

Quadro 3 – Elementos das relações de fronteira

<b>Elementos das relações nas fronteiras</b>	<b>Descrição</b>	<b>Variáveis</b>
Grau de permeabilidade dos limites fronteiriços	Níveis de interação entre cidades fronteiriças.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercâmbio de bens e serviços.</li> <li>• Infraestrutura de comunicação entre cidades fronteiriças.</li> <li>• Fluxos migratórios na região de fronteira.</li> <li>• Existência de recursos naturais.</li> </ul>
Peso da política nacional e internacional	Relações bilaterais e orientação da política externa para a região e os países vizinhos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas para as regiões de fronteira.</li> <li>• Tensões diplomáticas.</li> <li>• Mecanismos bilaterais de diálogo.</li> <li>• Existência de bens públicos regionais.</li> </ul>
Acordos interestatais e inter-jurisdicionais	Assinatura de mecanismos bilaterais e entre governos subnacionais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratados de cooperação técnica.</li> <li>• Memorandos de entendimento.</li> <li>• Acordos entre cidades fronteiriças.</li> </ul>
Iniciativas regionais	Pertencimento e uso de mecanismos de integração regional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordos regionais entre Estados vizinhos.</li> <li>• Projetos e programas de integração fronteiriça.</li> <li>• Casos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Estímulo da integração fronteiriça por parte dos blocos regionais.</li> <li>○ Limitação da integração fronteiriça ou uso das fronteiras como simples pontos de passagem.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir dos elementos propostos por Rhi-Sausi e Conato (2009).

As regiões de fronteira, então, encontram-se atravessadas por múltiplas relações que as configuram em função da política doméstica e da política externa dos Estados aos quais pertencem e que determinam a sua relação com iniciativas regionais.

Segundo Carneiro Filho (2013), a forma tradicional de regionalização é vertical, pois os Estados centrais cedem poderes para as autoridades regionais, mas, nas regiões fronteiriças, se apresenta uma regionalização horizontal que passa por cima das fronteiras nacionais e pressupõe contatos externos e cooperação entre autoridades públicas e instituições de escala regional.

Os governos subnacionais não têm uma participação direta dentro dos processos de integração regional e pouco podem influenciar na agenda regional, sendo dependentes de seus Estados centrais. Assim sendo, os governos subnacionais, por não terem poder decisório direto, são vulneráveis frente aos processos de integração regional, sendo mais difícil enfrentar a seus efeitos, sempre precisando do governo nacional ou federal. Muitas vezes, reformas precisam ser feitas para permitir a negociação de acordos internacionais por parte de governos subnacionais ou criar instâncias dentro da estrutura institucional dos organismos regionais para sua participação (MARIANO; MARIANO, 2002). Um exemplo disso no caso do Mercosul é o Fórum Consultivo de Cidades e Regiões do Mercosul (FCCR), que não tem poder decisório e depende da chamada dos governos centrais.

Como aponta Oddone (2014), as áreas fronteiriças podem ser elementos-chave da integração física pelo trânsito de áreas marginais a áreas estratégicas, pela presença de gás, petróleo e minerais, por se encontrar no seu território os chamados bens públicos regionais (por exemplo, bacias hidrográficas internacionais, como a amazônica e o Aquífero Guarani) e pela possibilidade de prevenir novas tensões entre países vizinhos. Nesse mesmo sentido, para Rhi Sausi (2011), a cooperação transfronteiriça permite operacionalizar processos de integração, especialmente nos países do Cone Sul, sendo um guia para a integração física do subcontinente.

Assim, Rhi-Sausi e Oddone (2012) afirmam que não é que a integração regional ponha fim às fronteiras nem às interações em fronteira, mas as redimensiona, tornando-as mais visíveis por estimulá-las ou limitá-las.

A respeito da redefinição das fronteiras, com os acordos regionais de integração, espera-se, que seja promovido um entendimento de fronteiras abertas e como lugares de integração entre os Estados e suas sociedades, pelo qual os limites territoriais são flexibilizados ao interior dos países que fazem parte do acordo. É importante levar em conta que as fronteiras dos organismos regionais como a CAN e o Mercosul, por serem construções sociais e políticas, são constantemente redefinidas. Assim, por exemplo, a CAN incluía antes o Chile e a Venezuela,

enquanto a Bolívia e o Equador têm manifestado seu interesse em pertencer ao Mercosul. Então, as fronteiras externas dos processos regionais não são fixas.

As regiões de fronteira, mesmo que nem sempre sejam consideradas pelas iniciativas interestaduais de integração regional, não são independentes das decisões dos Estados de que fazem parte, nem das decisões dos Estados vizinhos, assim como das agendas, dos programas e dos projetos de organismos regionais por eles criados. Assim, por exemplo, a flexibilização no trânsito de pessoas e mercadorias dentro de uma região ou um aumento ou diminuição no preço das divisas podem afetar as dinâmicas próprias dos cidadãos fronteiriços.

As cidades de fronteira, onde se concentram fluxos de pessoas, bens e serviços, são especialmente afetadas pelas decisões dos Estados e organismos regionais, razão pela qual é importante incluir o urbano, especialmente as cidades gêmeas, entendidas como núcleos articuladores de redes e sub-redes dos níveis locais, regionais, nacionais e transnacionais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Mesmo considerando a existência da relação entre fronteiras e integração regional, deve ser levado em conta que as interações locais nas fronteiras não representam processos lineares que levem necessariamente iniciativas locais a instâncias bilaterais ou regionais. Nesse sentido, como assinala Sant'Anna (2013), em todos os casos a integração fronteiriça não se encontra vinculada a uma iniciativa de integração regional, pois o Estado central pode apoiar a integração fronteiriça ou ser apenas uma iniciativa informal dos governos subnacionais, às vezes com objetivos muito específicos que não são contemplados na integração regional (SANT'ANNA, 2013, p.107). Dito de outra forma, é preciso reconhecer que, em muitos dos casos, essa interação local ativa se encerra nela mesma, quer dizer, não se consolida em um acordo interinstitucional entre os Estados ou em iniciativas a serem reproduzidas em outras regiões fronteiriças.

Pensar na relação entre o nível macro da integração e o micro implica também considerar os efeitos negativos e as tensões existentes entre esses dois níveis. Söderbaum (2016) aponta que um dos problemas de algumas escolas de pensamento, especialmente de corrente liberal, é considerar sempre as regiões como desejáveis e boas, pois mesmo que o regionalismo seja capaz de resolver vários dilemas de ação coletiva, também pode reforçar relações assimétricas de poder e ter resultados prejudiciais. De tal modo, considerar a integração regional nas regiões de fronteira implica levar em conta as relações de poder entre distintos níveis, assim como as tensões entre os acordos intergovernamentais e os atores e as dinâmicas locais. Nesse sentido, como aponta De Almeida Prado (2016), as decisões tomadas em esferas superiores afetam as políticas cotidianas das entidades subnacionais, que são marginalizadas por não

terem, em alguns casos, a capacidade de influenciar o processo de integração, especialmente no plano político e institucional. De igual forma, para Loza (2006) uma das características que definem a integração é que ela é uma relação social mais conflituosa que solidária devido à luta pelos interesses econômicos e políticos ao interior dos Estados e nos Sistemas de Integração Regional.

Por sua vez, sobre essa relação conflituosa entre integração regional e fronteiras, Machado e Steiman (2012) assinalam que as regiões de fronteira têm uma condição duplamente marginal, pois além de estarem isoladas de centros nacionais e da tomada de decisão de seus respectivos Estados, encontram-se isoladas formalmente dos Estados vizinhos por causa do caráter disjuntor dos limites políticos. Isso se evidencia, por exemplo, nos problemas que têm os cidadãos fronteiriços em acessar plenamente alguns serviços básicos, como saúde, trabalho ou educação, ainda que morando ou transitando na região de fronteira.

Além disso, algumas iniciativas regionais, como projetos de infraestrutura, podem representar para as metrópoles um avanço no aprofundamento de redes entre os países e seus mercados, enquanto para as regiões fronteiriças podem ser causa de tensões com seus Estados ou com as populações vizinhas. Como apontado por Grimson (2005), estradas e pontes, construídos pelos Estados no marco dos processos regionais, em muitos dos casos não procuram beneficiar as populações fronteiriças, mas promover o comércio terrestre entre os países cruzando pelas cidades fronteiriças, entendidas como “zonas de serviços”, gerando facilidades para a circulação das mercadorias de grandes empresas. Do mesmo modo, algumas iniciativas lideradas por Estados vizinhos fazem mais forte o controle da circulação de pessoas e pequenas mercadorias, o que é conhecido como “contrabando formiga” (GRIMSON, 2005).

Assim, as regiões de fronteira ficam marginadas de vários benefícios dos processos de integração regional. A integração subordinada, como apontado por Loza (2007), se trata de “uma situação de privilégios para certos grupos e de exclusão para outros, os que não cumprem as condições de participação nas atividades prioritárias para o intercâmbio regional” (p.179). As fronteiras, como periferias dos Estados, acabam sendo pontos de passo de rotas comerciais entre as metrópoles dos países que fazem parte de um acordo regional. A esse respeito, Machado e Steiman assinalam que, em alguns casos, estas cidades passam a ser intermediárias, ou seja, rotas de passagem que ligam os centros maiores entre si, sendo uma questão central para as cidades e regiões de fronteira de como se inserir nas diversas redes transnacionais que as atravessam (MACHADO; STEIMAN, 2002).

Assim sendo, o regionalismo promovido pelos Estados pode aumentar as assimetrias das regiões de fronteira em relação aos centros dos países, mas também pode contrabalançar os



efeitos negativos da globalização nesses territórios. Por isso, como aponta Oddone (2014), para que a integração regional possa ser considerada como um instrumento político essencial para o desenvolvimento econômico e social, para a governabilidade democrática e para a inserção econômica internacional, é necessário articulá-la com o desenvolvimento local, sendo imprescindível criar áreas capazes de promover processos convergentes de desenvolvimento no plano institucional e econômico (ODDONE, 2014).

Para Oddone (2013), a avaliação de cada ação individual de cooperação dos Estados com parâmetros “nacionais” não considera que se trata de processos sinérgicos construídos “desde baixo”, porém, as regiões de fronteira podem ser áreas especiais para a “experimentação social” da integração regional e contam com dinâmicas próprias que, na maioria das ocasiões, não se visibilizam nos centros de decisão. As fronteiras podem ser, desse modo, laboratórios da integração regional que podem consolidar esses processos ou criar iniciativas de escala multilateral.

A importância maior de atores subnacionais nas relações internacionais é evidenciada nas regiões de fronteira, onde além da atuação internacional de autoridades locais, os cidadãos fronteiriços têm uma participação cada vez mais forte nas redes regionais e globais. A esse respeito, Silva Pucci (2010) assinala que na evolução do espaço local, o cidadão fronteiriço rechaça a posição periférica a que foi historicamente relegado, pelo qual reivindica ações de governo diferenciadas e pugna pela articulação com outros países para o encaminhamento das demandas *sui generis* da fronteira, convertendo-se em um ator fundamental para impulsionar e sustentar acordos interestatais.

Um conceito que adquire relevância é o de *transfronteirização* e a criação de uma região transfronteiriça. A transfronteirização, segundo Carneiro Filho (2013), constitui um conjunto de estratégias de atores públicos, estatais e não-estatais, e do setor privado que procuram o desenvolvimento de diferentes ações de integração entre os Estados. É por isso que podemos dizer que as estratégias de transfronteirização no nível regional não se limitam apenas ao regionalismo estatal e por isso deve ser levada em conta a regionalização local.

Além do mais, como indicado por Ramírez (2008), a densificação dos fluxos e nexos entre zonas fronteiriças de países vizinhos começa a integrar zonas binacionais ou multinacionais e modifica a relação no interior delas, entre elas, com seus respectivos Estados nacionais e com os países vizinhos. Isso tem levado a seu maior reconhecimento e institucionalização.

No entanto, para Tapia (2017) é importante não presumir que uma região fronteiriça é transfronteiriça, pois são necessárias condições como a continuidade das interações no tempo,

a magnitude dos intercâmbios, envolvendo a uma quantidade de população importante, e a proximidade geográfica que se expressa com a mobilidade em um território. Tapia (2017) acrescenta que os vínculos entre governos subnacionais ou a cooperação transfronteiriça favorecem, mas não são uma condição, para a interação em uma região. Particularmente, aqui analisaremos de que forma é definida uma agenda transfronteiriça nos casos de estudo e como se relacionam as agendas locais dos municípios de fronteira.

Podemos indicar, então, que as regiões de fronteira, ajudam a redimensionar os processos de integração, que não se limitam apenas aos acordos de alto nível entre os governos, mas também que devem ser pensados desde os territórios, ou seja desde as microrregiões que têm uma vida regional em torno de interações cotidianas. Devido ao fato de que o que acontece de um lado da fronteira tem efeitos na cidade vizinha, estes territórios nos parecem pertinentes para compreender a relação entre agendas externas (particularmente as regionais e as bilaterais), que conformam macrorregiões na América do Sul, e as domésticas (principalmente as locais de cada município fronteiro), que definem microrregiões com seus vizinhos.

## **2 AS AGENDAS TRANSFRONTEIRIÇA E REGIONAL: ENTRE O DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL**

Este capítulo pretende apontar a uma proposta de análise para abordar a relação entre a agenda regional, as agendas locais e a agenda transfronteiriça das regiões de fronteira. Estes elementos permitem compreender de que forma as fronteiras ganharam espaço dentro da agenda regional da CAN e do Mercosul (Capítulo 3 e 4) e como as agendas locais e transfronteiriças das cidades fronteiriças de Santanna do Livramento-Rivera e Ipiiales-Tulcán se relacionam com a agenda regional desses blocos e as agendas bilaterais de cada país (Capítulo 5 e 6).

Mesmo que as agendas externas (regional, bilateral e transfronteiriça) e domésticas (nacional e local) tenham distintas dinâmicas e motivações, assim como diferentes atores envolvidos, não deixam de se referir a relações sociais que ocorrem no campo da política e, portanto, a literatura de políticas públicas a respeito da agenda pública nos parece útil para a construção de uma proposta de análise para compreender como se conforma essa agenda a partir de seu conteúdo e sua relação com outras agendas. Aqui daremos prioridade à relação entre as agendas locais e transfronteiriça das regiões de fronteira que estamos estudando e a agenda regional, mas, como veremos, ambas são influenciadas e determinadas pelas agendas de outros níveis geográficos de distintos modos. Por exemplo, a agenda regional é fortemente influenciada pela agenda bilateral, especialmente dos países que exercem uma liderança na região.

Embora existam vários estudos que versam especialmente sobre a agenda global ao redor de temas como o aquecimento global ou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e de Desenvolvimento Sustentável, menor atenção tem sido dada por parte da literatura de Relações Internacionais e os estudos de integração à agenda regional e sua relação com agendas de outros níveis geográficos, especialmente com as agendas locais. Essa reflexão nos parece pertinente pelo fato de as fronteiras serem territórios onde o doméstico e o internacional se sobrepõem e intersectam devido às interações cotidianas e em distintos fluxos entre atores domésticos e internacionais.

Diferentemente da agenda regional, a definição da agenda pública é considerada como uma das primeiras etapas do processo de políticas públicas e por isso tem ganhado atenção na literatura dessa disciplina especialmente desde a segunda metade do século XX, o que se evidencia, por exemplo, em vários estudos de caso de políticas públicas ao redor do mundo da ordem nacional e subnacional.

Neste capítulo, trataremos, em primeiro lugar, das características da agenda desde a literatura da Análise de Políticas Públicas, depois passaremos a analisar o processo de construção da agenda e o papel dos atores e, em terceiro lugar, abordaremos os tipos de agendas domésticas e externas e suas interações. Em último lugar, faremos uma proposta de análise que nos ajudará a abordar, nos capítulos seguintes, os conteúdos da agenda regional da CAN e do Mercosul, assim como das regiões de fronteira conformadas por Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera.

## **2.1 As características da agenda**

A partir da literatura de políticas públicas, é sabido que a agenda é a expressão mais acabada dos projetos que as forças políticas submetem à consideração. Por isso, o poder também pode ser definido pela capacidade do governante ou grupo político para fixar uma agenda e desenvolvê-la (CASAR & MALDONADO, 2007). Assim sendo, pensar nos processos de integração em termos de agenda nos permite analisar a existência de múltiplos projetos regionais, defendidos por diferentes atores e em momentos distintos, evidenciando que não são processos fixos, permanentes e necessariamente coerentes. A integração regional, vista desde esse ponto de vista, permite levar em conta a dimensão territorial e local desses processos regionais, pois a agenda regional acaba tendo efeitos positivos ou negativos sobre as dinâmicas das regiões de fronteira, e por tanto, incidindo nas suas agendas internas e externas.

A agenda está relacionada com a construção coletiva de problemas e pode ser definida pelo processo por meio do qual um problema social passa a ser considerado como um problema público (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VARONE, 2008) ou o processo através do qual certos problemas ou questões chamam a atenção ativa do governo como possíveis assuntos de política pública (ELDER; COBB, 1993). Desse modo, podemos dizer que um problema ou questão entra na agenda quando se converte em um assunto que requer a intervenção das autoridades do Estado. Aqui é preciso lembrar que a forma com que se abordam os problemas, e por tanto as agendas, são construções sociais e refletem as concepções das pessoas e grupos que têm influência e autoridade no processo de formação de agenda (AGUILAR, 1993).

Assim sendo, a agenda reflete questões a serem atendidas dentro da jurisdição do Estado, mas também dos organismos regionais, ou seja, aqueles assuntos sobre os quais estes podem ou devem atuar a partir dos objetivos para os quais foram criados.

Assim sendo, essa definição, pensada para o âmbito de um território nacional e subnacional, pode ser ampliada ao nível internacional e regional, referindo-se ao processo

através do qual os Estados colocam atenção a questões que vão mais além das fronteiras nacionais e sobre os quais é necessária a coordenação com outros Estados. Assim, a agenda internacional se refere àqueles assuntos que um conjunto de Estados estão dando atenção em um momento particular, sendo que não somente está determinada pela atenção dada a determinado tema, mas também pela forma com que os Estados se relacionam com esse tema enquanto está na agenda (ROTHMAN, 2009; LIVINGSTON, 1992). Entretanto, se a agenda pública (ou seja, doméstica) remete a problemas que passam a ter atenção das autoridades, no caso da agenda internacional, segundo Rothman (2009), é melhor se referir a questões ou assuntos e não a problemas, pois nem todos os elementos que aparecem na agenda internacional são problemas que interessem aos Estados.

As agendas domésticas (nacionais e locais) e as agendas internacionais também se relacionam a partir dos processos de mobilização de problemas públicos, especialmente por meio da iniciativa externa que gera políticas públicas. De tal modo, Subirats et.al. (2008) assinalam duas vias: de um lado, de baixo para cima, quando o local se converte em “laboratórios de surgimento” de uma problemática particular, sendo que temas supralocais podem ter um alcance internacional e, de outro lado, de cima para baixo, quando são levados à agenda infranacional problemas coletivos discutidos em níveis internacionais. Mesmo que nem sempre hierarquizadas, essas duas vias de análise permitirão determinar questões das agendas locais de regiões fronteiriças que são pertinentes no plano regional, assim como aquelas questões desenvolvidas na agenda regional que são inseridas dentro das agendas fronteiriças.

Mas é claro que nem todos os problemas ou questões merecem a atenção de autoridades nacionais, regionais ou internacionais. Para Subirats et.al. (2008), para que um problema passe a ser público, ou seja, para que logre entrar na agenda, deve se considerar:

- A intensidade do problema a ser avaliada pelos atores implicados.
- O perímetro do problema, entendido pela sua extensão ou alcance sobre grupos sociais e a localização geográfica dos efeitos negativos de um problema, o que acaba se relacionando com a visibilidade pública.
- A novidade do problema, que adquire em uma primeira fase grande importância da mídia e maior peso na agenda governamental, mas que vai se perdendo à medida que chegam novos problemas. Aqui podemos assinalar que existem questões na agenda que desaparecem (dissipação) ou demoram em receber atenção efetiva das autoridades (incubação).

- A urgência do problema, que remete aos impactos que pode ter no sistema político-administrativo, o que demanda uma rápida atenção das autoridades. Acontecimentos sociais também podem ser mecanismos de disparo para que um tema seja incluído na agenda pública.

Sobre estes pontos, podemos assinalar que vários assuntos ganham notoriedade para além do território nacional. As pandemias, por exemplo, cumprem várias dessas condições, como a de HIV-AIDS que entrou na agenda pública de vários governos nacionais, mas também na agenda internacional, o que levou inclusive à criação de uma agência das Nações Unidas para coordenar as respostas dadas pelos Estados sobre essa questão. Assim sendo, existem assuntos que, pela sua intensidade, perímetro, novidade e urgência, envolvem vários territórios nacionais e acabam gerando a criação ou promovendo a participação de organismos internacionais.

No plano regional, podemos dizer que algumas questões que se internacionalizam não costumam ser consideradas como urgentes, pois, como apontávamos acima, nem sempre são consideradas como problemáticas, mas sim sobre as quais os Estados decidem intervir em coordenação com outros. Nesse caso, podemos falar de questões priorizadas pelas agendas regionais porque adquirem um perímetro maior fora das fronteiras nacionais ou porque os Estados e organismos internacionais consideram importante intervir. No entanto, um exemplo de urgência é o dos conflitos diplomáticos entre 2008 e 2010 entre a Colômbia com a Venezuela e o Equador que foram mediados pela Unasul e a Organização de Estados Americanos. Igualmente, há questões bilaterais que podem ser levadas às instâncias regionais, por exemplo, quando colocam em crise a estabilidade de uma região e passam a ser consideradas como urgentes. A crise venezuelana desde 2013 tem se convertido em um assunto regional atualmente, ainda que os organismos internacionais pouco tenham contribuído efetivamente para sua resolução.

No plano fronteiriço, as dimensões acima assinaladas têm a particularidade de ter um perímetro que vai mais além da linha limite internacional e que demandam a atenção de governos nacionais e locais de dois ou mais Estados. Assim sendo, vários assuntos que adquirem uma natureza transfronteiriça devem ser tratados pelos governos subnacionais, na agenda local, ou os governos centrais, na agenda bilateral<sup>13</sup>. Do mesmo modo, alguns dos

---

<sup>13</sup> Este é o caso dos crimes transfronteiriços, pois as medidas tomadas de um lado da linha limite são insuficientes se não existe uma coordenação com o governo vizinho. Mas também é o caso, referindo-nos a uma agenda mais positiva, à cooperação em saúde, que permite garantir um melhor serviço pela sua gestão transfronteiriça.

problemas das regiões de fronteira, sendo tratados nas agendas locais, podem escalar ao plano doméstico quando as capacidades dos governos subnacionais ficam desbordadas e passam a ser tratados na agenda externa (bilateral) dos países envolvidos. Nesse caso, temos uma transferência de temas de uma agenda para outra.

Um exemplo dessa transferência de problemas da agenda local para a bilateral são as tensões entre atores locais que demandam a intervenção dos Estados. Um caso ilustrativo é da migração venezuelana, pois devido a que os fluxos têm sido principalmente pela via terrestre, as capacidades institucionais de algumas cidades fronteiriças ficaram desbordadas, pelo qual o tema entrou nas agendas domésticas de vários países e, inclusive, foi considerado por algumas agendas regionais.

Mas também existem assuntos locais específicos que não transcendem um perímetro maior no âmbito doméstico ou externo, sendo apenas tratados nas agendas municipais. Isso acontece com problemas conjunturais que são tratados por meio de acordos informais nas regiões de fronteira. Algumas dessas questões, no entanto, poderiam ser levadas ao plano regional, visto que podem ser comuns a localidades de outros países e, portanto, merecem a atenção de organismos regionais.

A intensidade de problemas fronteiriços pode ser avaliada pelos Estados, mas também por outros atores como organismos regionais. No entanto, a demanda por parte dos atores locais é geralmente dirigida aos Estados, principalmente pelos constrangimentos normativos e administrativos dos municípios fronteiriços, mas também porque as questões tratadas pelos processos regionais tendem a ser menos urgentes e atravessar longos processos de internalização nas legislações nacionais.

Outrossim, alguns dos elementos acima descritos se relacionam com as condições que determinados assuntos têm para serem incluídos dentro da agenda internacional. Segundo Rothman (2009), para que uma questão entre na agenda internacional, são necessárias três dimensões ao redor de um assunto e que vão mais além da retórica, pois os Estados podem assinalar no discurso que muitos assuntos são importantes, mas nem a todos oferecem atenção, como costuma acontecer nas cúpulas dos organismos regionais. As três dimensões propostas por Rothman (2009) são: o número de Estados envolvidos nessa questão, a força dos Estados envolvidos – em termos de tamanho e poder – e a intensidade da atenção à questão que pode se expressar na criação de organizações internacionais ou em maiores investimentos em tempo e dinheiro para atender um assunto.

Assim, um elemento importante relacionado com a relevância que adquire uma questão tem a ver com as respostas dadas pelos Estados, pois nem toda proposta levada ao plano regional

vai ser mobilizada ativamente por eles. Também é preciso sublinhar o papel que têm as lideranças regionais, sendo que, em um processo regional, os Estados de maior tamanho e poder tendem a mobilizar as questões que entram na agenda regional e dedicar maiores recursos econômicos e tempo para que consigam ter prioridade nessa agenda.

Destarte, a integração regional pode ter distintos graus de importância dentro da agenda externa dos governos, motivo pelo qual, no plano internacional e regional, podem se dar ações mais concretas que vão mais além da retórica diplomática. Por exemplo, em cada reunião de presidentes do Mercosul, cada país tem demandas de assuntos a serem atendidos pela agenda regional e que são incluídos em função da atenção dada pelos governos e os consensos e dissensos ao redor das propostas colocadas. Por exemplo, na agenda externa, geralmente existem maiores consensos no que diz respeito às negociações comerciais com outros blocos regionais (ONUQUI, 2004).

Ainda sobre este último ponto, podemos assinalar que a análise da agenda dentro da integração regional, ao ser considerada desde a arena política, leva em conta precisamente as relações de poder entre os Estados e grupos de apoio ou de pressão, o que implica considerar as disputas de atores, interesses e decisões que fazem complexo o processo de construção da agenda.

Sobre o elemento assinalado de urgência como característica de um problema público, podemos dizer que nem sempre está claramente definido dentro da agenda regional, devido a que sua natureza é dada principalmente pela ação voluntária dos Estados em coordenar políticas, o que torna comum que haja demoras em se implementar objetivos definidos com os outros membros de um processo regional. Além disso, no plano externo é mais incomum que a agenda esteja definida pelas demandas sociais, como acontece no plano nacional, precisamente pelo desinteresse da opinião pública pelas questões de política externa (LIMA, 2005). No entanto, como veremos a seguir, cada vez mais atores diferentes dos governos centrais podem incidir na agenda e levar questões para o plano regional ou defendê-las nele.

## **2.2 O processo de construção da agenda e os atores**

Um segundo elemento se refere ao processo por meio do qual é construída a agenda e quais são os atores envolvidos, ou seja, os participantes no processo de construção das agendas. Assim, nesta seção falaremos da diversificação de atores e agendas que tem ocorrido desde o final da década de 1980, assim como da forma com que a agenda é definida a partir da oferta institucional e da demanda dos atores.



A divisão feita desde a teoria realista entre a agenda doméstica e a externa é cada vez menos clara do ponto de vista teórico e empírico (PINHEIRO, MILANI; 2012) pela diversificação de temas e a participação de mais atores no sistema internacional. Precisamente, o entendimento da política externa como política pública permite analisar de uma melhor forma a relação entre essas duas agendas. Isto é fundamental, tendo em vista que analisaremos a relação entre agendas domésticas, particularmente as agendas locais das regiões de fronteira, e agendas externas, como a bilateral e a regional.

A partir da década de 1980, com a queda do muro de Berlim, o fim da Guerra Fria e o maior peso de empresas transnacionais, mas também com a maior participação de organizações sociais no contexto da globalização, novos atores e temas emergiram no sistema internacional, cada vez menos limitado aos Estados. Por conseguinte, para Milani (2011), entre as mudanças dadas a partir desse período, podem ser assinaladas o surgimento de novos temas na agenda internacional, assim como a emergência de novas potências regionais e globais pela intensificação de iniciativas de integração regional, o que, junto com outros fatores, deu maior complexidade às agendas políticas, tanto domésticas, quanto internacionais. Esse cenário fez com que demandas de atores não-centrais da política externa fossem mais evidentes dentro do processo decisório. Além disso, houve um maior interesse por parte dos cidadãos nas decisões da política externa, como um âmbito de governo. Cabe lembrar que, como já foi mencionado, os contextos contíguo e regional fazem parte dos âmbitos de ação externa de um país, de modo que o maior interesse em política externa passa também pela preocupação sobre o relacionamento com os países vizinhos.

À vista dessa mudança, no âmbito internacional, hoje é possível evidenciar a existência de múltiplas agendas de diversos atores coletivos, tais como organizações internacionais, redes e grupos de apoio, organizações científicas e profissionais, governos nacionais (agendas de política externa) e outros atores do sistema internacional (ROTHMAN, 2009). Por conseguinte, a pluralidade de atores está vinculada à pluralidade de agendas, o que acaba desafiando o monopólio dos ministérios de relações exteriores e abrindo a ação política para atores domésticos e internacionais (PINHEIRO; MILANI, 2012; BERNAL-MEZA, 2016).

Assim sendo, a cooperação entre países do Sul geopolítico afasta-se dos temas tradicionais da teoria realista das Relações Internacionais, associados especialmente com questões de segurança, dando ênfase a diversos temas a partir das relações pacíficas entre os Estados e as sociedades como educação ou saúde, o que também implica a expansão de agendas envolvendo outros atores nacionais, a partir da paradiplomacia (BERNAL-MEZA, 2016). É assim como os processos de integração regional têm sido atravessados por uma ampliação de

agendas (como veremos nos capítulos 3 e 4), o que possibilitou o ingresso de questões fronteiriças como assuntos que os Estados deveriam atender no marco desses processos regionais.

Precisamente, a abertura dos processos de integração regional a atores da sociedade civil é decisiva para determinar se as iniciativas de integração regional se restringem ao plano burocrático e se as agendas se limitam a questões comerciais ou se, pelo contrário, é feito um contrapeso aos governos, reclamando ações conjuntas para dar resposta a urgências sociais (VENTURA; ROLIM, 2006). No primeiro caso, um tema pode ficar na agenda apenas no plano discursivo, sem implicar ações concretas que o viabilizem, pois para vários países o pertencimento a organismos de integração se traduz em um capital político para os governos e fica apenas nos relatórios diplomáticos ou como produtos para serem apresentados na prestação de contas da ação externa de um país (PRIETO, 2016; VENTURA; ROLIM, 2006). Daí a importância de compreender a evolução temática e a forma em que determinados temas entram na agenda.

Os atores utilizam as regras e os recursos criados pelas instituições, neste caso pelos Estados e as organizações regionais, para influenciar o conteúdo das agendas. Assim sendo, a criação de instâncias de participação subnacional e cidadã dentro dos processos regionais pode ser utilizada, por exemplo, por atores locais para incidir na agenda e propor novos temas. Isso se evidencia com tentativas de dar maior peso aos governos subnacionais nos processos de integração regional sul-americana nas duas últimas décadas. Também um processo regional mais participativo, permite uma relação mais forte entre a agenda regional e agendas locais ou transfronteiriças.

Dita diversificação de atores e temas da agenda regional também se transfere para as agendas bilaterais que atendem questões fronteiriças, dominada historicamente pelos problemas de segurança e defesa, mas que passam a envolver assuntos relacionados com educação, povos étnicos, desenvolvimento local, gestão ambiental, entre outros.

Dessa maneira, não somente os Estados nem os recursos materiais são importantes para incidir na formação da agenda internacional, pois, desde a teoria construtivista das Relações Internacionais, se aponta, além da participação de um maior número de atores, para a importância de ideias, palavras, normas e identidades. Assim sendo, além da importância das agendas na criação das políticas públicas, os atores não-estatais têm maior acesso à política internacional utilizando recursos não materiais na etapa de formação da agenda, onde esses atores podem apresentar os recursos dos meios de comunicação, criar movimentos de base e utilizar instituições para influenciar a agenda internacional (ROTHMAN, 2009).

Essa mudança pode ser melhor compreendida por meio da sociologia da integração regional, que leva em conta não somente a dimensão econômico-comercial da integração, e portanto, os atores que impulsionam essa agenda, mas também características sociais como a identidade dos atores e o tipo de relacionamento que eles estabelecem, entendidos como elementos permanentes da integração regional (LOZA, 2006). Essas agendas paralelas à integração comercial dos países no marco de um processo de integração, geralmente se focam na integração social e a participação política no plano regional. Isto é importante em nossa análise nos capítulos seguintes, pois daremos ênfase em questões não comerciais da agenda regional.

Este último ponto nos parece pertinente, pois existem atores sociais que têm utilizado os organismos regionais para elevar suas demandas. Embora isso seja mais evidente, por exemplo, nos organismos regionais de justiça, há questões nas quais os governos locais têm atuado utilizando as estruturas institucionais do Mercosul. Do mesmo modo, o discurso integracionista tem sido apropriado por diversos atores (por exemplo, universidades) para a criação de instâncias regionais de diálogo e cooperação (como as redes universitárias). Assim, a partir do enfoque construtivista e da sociologia dos problemas públicos, é possível assinalar a importância que têm os significados sociais dados a uma questão para que se torne pública, o que levaria em conta não somente as condições materiais (institucionais e racionais), mas também o marco de valores e normas geradas a partir do reclamo coletivo (ALZATE; ROMO, 2017).

A sinergia dada entre diversificação de atores e agendas tem efeitos nos processos regionais, antes limitados aos Estados e focados no intercâmbio comercial, mas que, desde o século XXI, acabam tendo uma ampliação à integração social, com a participação de um maior número de atores que, no marco dos processos de integração, passam a ser também atores regionais. No caso do Mercosul, empresas, sindicatos, comunidade acadêmica, governos estaduais/locais esperam respaldo de seus governos nacionais para continuar com o processo de integração e ter uma maior institucionalidade que os inclua (ONUQUI, 2004). No entanto, e apesar dessas iniciativas, como veremos nos capítulos seguintes, predomina a centralização da tomada de decisões e a definição das agendas regionais na CAN e no Mercosul.

Neste ponto, é preciso sublinhar a relevância dos fatores domésticos dentro do estudo da integração regional, não sendo uma questão limitada às presidências e chancelarias, dado que os contextos nacionais podem explicar o surgimento das iniciativas de integração considerando em que medida elas se convertem em alternativas mais viáveis para responder às pressões do sistema internacional (MARIANO, 2015). Isso implica, para esta pesquisa, que ao

considerar a agenda regional, seja preciso ver alguns elementos das agendas domésticas e bilaterais para as regiões de fronteira (capítulo 5 e 6), assim como da própria agenda local dessas regiões.

A literatura de políticas públicas costuma assinalar a influência e a autoridade como elementos com os quais os atores entram no processo de formação da agenda, sendo que a primeira se refere aos atores que não estão apoiados por uma estrutura hierárquica e reunidos em grupos de interesse. Pelo contrário, a autoridade se relaciona com aqueles atores que se encontram dentro de uma estrutura hierárquica que lhes permite incidir no processo de construção da agenda. A influência é especialmente utilizada por atores políticos, enquanto a autoridade, por atores burocráticos. Juntos, estes elementos e tipos de atores também são evidenciados na formação da agenda regional, sendo a influência marcada por pela participação política de grupos de cidadãos ou de acadêmicos, por exemplo, enquanto a autoridade está representada pelos Ministérios de Relações Exteriores e a própria burocracia do organismo regional.

Outro aspecto importante em nossa análise é a forma com que esses atores institucionais e sociais se relacionam para construir a agenda. Além da mediação de um problema e a oferta de partidos políticos, apresentamos a seguir os modelos prototípicos do processo de inclusão na agenda de Subirats et.al. (2008), que relacionaremos com nosso tema de estudo.

O primeiro é a mobilização ou iniciativa externa que coloca ênfase nos grupos de pressão e movimentos sociais que fazem demandas e são determinantes para estruturar a agenda pública. Aqui é importante levar em conta, por exemplo, o papel das empresas dentro dos processos de integração regional, mas também de movimentos sociais transnacionais que podem incidir para que exista uma resposta regional. Nas agendas transfronteiriças, esta mobilização é muito mais ativa e evidente, pois empresas do setor de transportes, universidades e outros grupos de pressão incidem para que os governos locais atuem em determinadas áreas.

O segundo processo é a antecipação interna que dá um peso decisivo aos atores administrativos e autoridades públicas para constituir a agenda pública, pois pelo fato de serem atores que implementam políticas públicas, identificam problemas das ações estatais e problemas sociais. Este tipo de processo de inclusão na agenda predomina na agenda regional, sendo que são os governos os que decidem as questões que têm prioridades e sobre as quais atuam. O mesmo acontece com a agenda bilateral, no entanto, pode existir maior chance de mobilização externa. Já na agenda local e transfronteiriça, os governos locais identificam problemas das populações e formulam agendas (que serão analisadas nos capítulos 5 e 6).

Por fim, a terceira via é a ação corporativista silenciosa que sublinha o papel mais discreto de alguns grupos de interesse dentro da agenda pública, que, ao contrário dos grupos de mobilização, têm interesses particulares e de curto prazo, pelo qual, segundo este modelo, as administrações e autoridades políticas têm relações de clientelismo com diferentes atores privados ou paraestatais. Este tipo de mobilização existe nas diferentes agendas e níveis geográficos, sendo mais difíceis de acompanhar em uma pesquisa documental como a que aqui propomos.

Relacionado com este último grupo, é importante salientar que nem todos os atores que participam no processo de construção da agenda fronteiriça e da agenda regional respondem a estruturas definidas e com interesses claros e de longo prazo. Em muitas ocasiões, trata-se de anarquias organizadas, ou seja, grupos ou organizações caracterizadas pela ambiguidade, pois não têm objetivos claros ou são contraditórios, mas que participam no processo decisório.

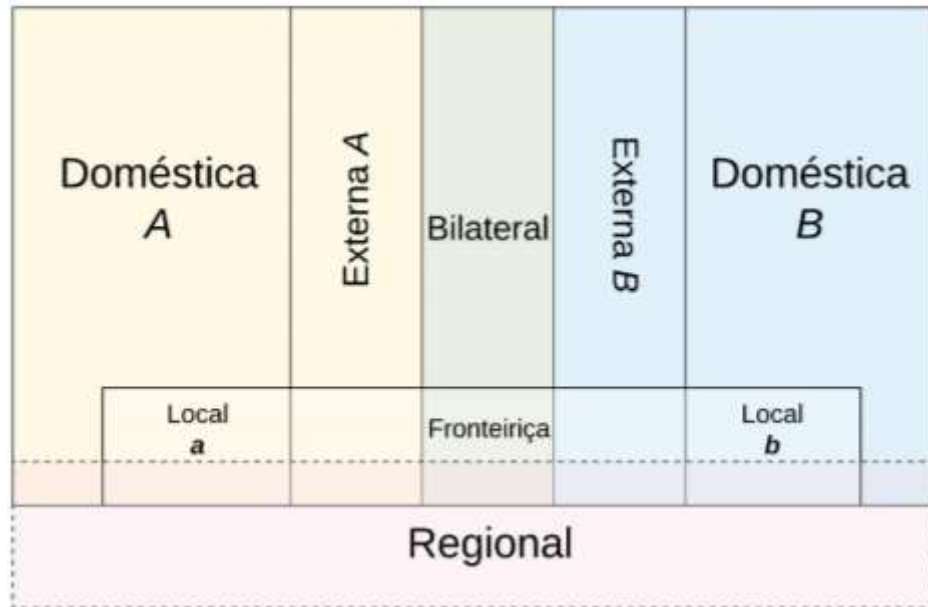
É a combinação destes modelos que permite analisar a inclusão de um problema social na agenda política (SUBIRATS, et.al., 2008).

### **2.3 Os tipos de agenda e suas interações**

Um terceiro elemento, ligado a essa diversificação de atores e agendas domésticas e externas e, portanto, uma maior complexidade de seus vínculos, é a análise dos tipos de agenda. Nesse âmbito, uma primeira distinção muito útil para o nosso estudo concerne aos tipos de agenda segundo o nível geográfico.

A agenda regional refere-se àquelas questões que são atendidas por um conjunto de Estados vizinhos, com a participação de outros atores regionais, especialmente, mas não exclusivamente, no marco de uma iniciativa de integração regional. Isso implica que a agenda regional tenha várias interseções como veremos no diagrama seguinte, aplicado para o caso de dois países vizinhos:

Diagrama 1 – Interseções entre as agendas dentro de uma região



Fonte: elaboração própria.

Existe, então, uma agenda doméstica e externa de cada país, sobre as quais nem sempre podem ser definidos claramente seus limites, pois alguns assuntos domésticos passam a fazer parte da agenda externa e vice-versa. Inclusive tem se apontado na existência de uma agenda interméstica, referida a aqueles assuntos que têm um carácter dual, tanto internacionais quanto domésticos, como as migrações, a paz ou o narcotráfico, por exemplo.

Dentro da agenda doméstica nacional, além da agenda do governo, existem agendas subnacionais de províncias, estados ou departamentos e, em um nível mais específico, de municípios ou regiões político-administrativas. É comum que as agendas estabelecidas no nível nacional passem a ser apropriadas no plano local, como acontece com a articulação entre os planos do governo nacional e dos governos locais. Mas também, em muitos casos, essas agendas subnacionais esperam ser levadas para a agenda nacional, no intuito de que o governo consiga contribuir na resolução de problemas locais.

Por sua vez, a agenda bilateral estaria definida pelas questões que entram nas agendas domésticas e externas de dois países ao redor de temas como comércio (importações e exportações) ou cooperação bilateral, mas também, no caso de países vizinhos, entram na pauta bilateral questões fronteiriças, não somente a respeito da demarcação de limites, mas também de questões comuns nos territórios fronteiriços e das relações entre a população dessas regiões.

Desse modo, a agenda local das regiões de fronteira de cada lado da linha limite podem conformar uma agenda transfronteiriça, ou seja, uma agenda que é ao mesmo tempo local e

internacional, pois envolve ambas as unidades administrativas de dois países, mas que atende a questões mais específicas relacionadas com os governos das regiões de fronteira e os problemas de suas sociedades. Assim, essa agenda fronteiriça tem componentes da agenda doméstica (nacional e subnacional), assim como da agenda externa, pois, como vimos no capítulo anterior, um primeiro campo de atuação externa de um país é o contexto contíguo.

O anterior implica que a atuação dos Estados dentro dos processos de integração regional não responde somente a sua estratégia externa, mas também a fatores da política doméstica, como ampliaremos nesta tese.

A agenda transfronteiriça é atravessada, como ilustrado na imagem acima, pela agenda doméstica (tanto pelas questões permanentes para determinadas regiões de fronteira, quanto pelos programas de governo para esses territórios), e, especificamente pelas agendas locais (liderada por governadores e prefeitos) de cada lado da região de fronteira. Também a agenda externa, que tem um primeiro âmbito de ação no contexto contíguo, define essa agenda fronteiriça que acaba se refletindo como um aspecto chave dentro da agenda bilateral estabelecida entre países vizinhos e seus atores políticos, sociais e econômicos.

Ora, essa agenda local, desde as últimas décadas, tem cada vez mais uma dimensão externa, pois os governos subnacionais passaram a atuar internacionalmente e depender menos dos governos centrais para se relacionar com seus pares dentro de uma região ou fora dela, o que tem se denominado como paradiplomacia, diplomacia de unidades subnacionais, diplomacia descentralizada ou diplomacia federativa e local. A agenda fronteiriça tem a particularidade de incluir questões domésticas que são tratadas pelas autoridades locais de ambos os lados da fronteira, mas também tem questões que precisam ser atendidas pelos governos centrais de cada país ao redor desse território. É claro, no entanto, que os limites entre a agenda interna e a externa no plano fronteiriço podem ser muito mais porosos, especialmente para os atores locais. Isto porque muitas das ações que implicam as relações sociais com territórios vizinhos de outro Estado podem ser consideradas como internacionais.

A maior participação de governos intermediários e locais pode estar dada pela criação de instâncias subnacionais dentro dos processos regionais, mas também por mudanças de estruturas institucionais e normativas no nível nacional que permitam a participação destes governos (MARIANO; MARIANO, 2002).

Existem, então, assuntos particulares da agenda doméstica, como a agenda local de regiões de fronteira que entram na agenda bilateral (e por tanto, na agenda externa de um país), mas também que podem se inserir na agenda regional. Este é o caso dos acordos de mobilidade regional, pois, por exemplo, existem demandas de ampliação dos acordos regionais para a

construção de uma cidadania regional, que passa necessariamente por garantir maior facilidade para o trânsito entre os cidadãos de uma região internacional. Isso, claramente, não é independente da agenda local das regiões de fronteira, onde são estabelecidos os controles de ingresso de pessoas e mercadorias em cada país.

Assim sendo, um tema pode entrar na agenda doméstica, embora tenha pertinência na agenda regional. No caso da pandemia, por exemplo, o tratamento das questões foi dado predominantemente dentro da agenda doméstica, inclusive o fechamento das fronteiras foi determinado por cada país na região, embora em alguns casos tenha havido diálogos bilaterais. Só algumas questões mais específicas entraram na agenda regional, por exemplo, no caso da CAN, com a compra de insumos médicos e, no caso do Mercosul, com convênios entre institutos de saúde dos países do bloco.

O que nos interessa nesta pesquisa é analisar a relação entre a agenda regional, especificamente dos organismos regionais, e a agenda transfronteiriça. Isso implica que, mesmo que a agenda regional se relacione, como vimos antes, com as agendas domésticas e externas dos países de uma região, analisaremos, entre esse universo de temas, as convergências entre aquelas questões da agenda transfronteiriça que se tornam oportunas para a agenda regional, assim como os elementos da agenda regional que são pertinentes para as fronteiras aqui estudadas.

A relação entre a agenda doméstica e a regional provavelmente se torna mais evidente na América Latina, onde iniciativas de integração regional têm sido usadas para defender ou impulsionar a agenda doméstica dos governos. Isso se evidencia, por exemplo, com os governos progressistas que vincularam seus programas de governo ao processo de integração do Mercosul, especialmente.

Há também assuntos da agenda regional que os governos inserem na agenda bilateral. Isso faz, por exemplo, com que se apresentem desenvolvimentos distintos dos instrumentos criados regionalmente para as regiões de fronteira, dependendo do peso que essas iniciativas tenham dentro da agenda bilateral. De fato, muitas das decisões e dos acordos no plano regional acabam sendo levados na pauta bilateral, como acontece com o Mercosul, cujas assimetrias fazem com que as negociações sejam, em muitos dos casos, bilaterais (GRANJA, 2016).

A existência dessas agendas em cada nível geográfico faz pensar em suas complementariedades, assim como nos possíveis conflitos pelas competências de seus atores. Isso provoca perguntas como: quais são os temas pertinentes para a agenda regional e quais deveriam ficar limitados na agenda doméstica? Em consequência, quais são os assuntos nas fronteiras que deveriam ser tratados pelo governo local ou nacional, mas que não precisam ser



elevados ao plano regional? São questões que se encaixem nos objetivos das organizações regionais? Ou as demandas dos atores regionais se coadunam com os interesses dos atores locais?

Reconhecemos que existem questões locais das regiões de fronteira que se encerram em elas mesmas, ou seja, que são competência do governo local e algumas vezes do governo nacional, mas que não têm pertinência evidente no plano regional. Mas também há outras que aparentemente se circunscrevem ao âmbito doméstico, mas que podem ser compartilhadas por outras regiões de fronteira e, portanto, serem pertinentes para os processos de integração regional. Esse é o caso do intercâmbio de experiências em políticas públicas locais.

Para Veiga e Rios (2007), para que um tema se torne pertinente na agenda regional e justifique sua ampliação, a resposta regional deve ser superior à nacional, ou seja o regional agrega valor e permite atingir objetivos que não seriam alcançados nacionalmente. Os autores apontam que não necessariamente uma ampliação das agendas é desejável, pois pode demandar mais dos governos pelo fato de trazer mais desafios para operacionalizar ideias ou temas pelas restrições econômicas ou institucionais, o que pode implicar a perda do foco da agenda regional.

Além do anterior, o tema da competência decisória e administrativa para atuar ao redor de algumas questões traz uma diferença importante entre a agenda regional e as agendas domésticas, sendo que, nestas últimas, por haver um maior interesse das sociedades civis, existe um processo mais evidente de prestação de contas, enquanto a agenda regional está conformada principalmente por uma multiplicidade de temas que esperam ser atingidos no meio e longo prazo. Então, a agenda regional tem uma maior flexibilidade, como acontece com o Mercosul e especialmente com a CAN, pois as agendas vão se moldando a partir dos acordos entre os governos em um momento determinado.

O anterior também implica que, na maioria dos casos, as demandas da sociedade civil são feitas aos governos nacionais, mesmo que os organismos regionais possam ter alguma competência sobre o assunto. Isso também é devido a que, como no caso do Mercosul, os organismos regionais não têm um órgão com poder decisório que trate de algumas questões, como as fronteiriças, não sendo viável elevar ao processo decisório regional as demandas locais. Além disso, os atores locais consideram como mais próximos os governos centrais que os órgãos regionais.

Também é importante dizer que, do mesmo modo em que é discutido na literatura das políticas públicas, nas agendas regionais também acontece uma não-incorporação de temas considerados como muito importantes para muitos grupos, ou mesmo sendo da competência das autoridades regionais, pois estes grupos não conseguem se posicionar na correlação de

forças que a define e que tem a ver com o processo decisório. Isso significa que nem todas as questões que deveriam ser tratadas regionalmente têm uma resposta regional.

Além do anterior, queremos sublinhar a importância da transferência de questões entre as agendas, tendo em vista que, em alguns casos, existem assuntos tratados no âmbito fronteiriço que são levados para a agenda bilateral e depois para a agenda regional. Em outros casos, uma iniciativa regional, para conseguir se manter, precisa ser levada para a agenda bilateral, como veremos nos Capítulos 5 e 6. Nesse sentido, interessa-nos ver de que forma se apresenta a regionalização de iniciativas domésticas e a bilateralização de iniciativas regionais e sobre quais questões essa transferência de agendas se torna pertinente.

Finalmente, e relacionado com o acima descrito, é possível fazer uma distinção entre os tipos de agenda segundo o plano de ação e o nível geográfico. Assim, podemos diferenciar a agenda interna da agenda externa. Como vimos, nem sempre é possível demarcar claramente os limites entre os dois níveis, mas está claro que existem assuntos que fazem parte de cada uma e outros que podem ser tratados por duas ou mais agendas. A distinção entre agenda interna e externa é comum dentro da agenda de um Estado e, em menor medida, da agenda regional. Do mesmo modo, essa distinção é cada vez mais presente na agenda local, dada a maior participação internacional de atores subnacionais.

Quadro 4 – Agenda interna e externa regional, nacional e subnacional

<b>Nível/tipo de agenda</b>	<b>Agenda interna</b>	<b>Agenda externa</b>
<b>Região</b>	Relaciona-se com a integração para dentro da região. É a agenda impulsionada especialmente no marco de organismos regionais de integração para os países membro e seus territórios. Tem a ver com projetos de infraestrutura, desenvolvimento, programas sociais, etc. Também se relaciona com a construção de uma cidadania regional e a consolidação do processo de integração.	Relaciona-se com a integração para fora da região. Faz parte da agenda externa regional a assinatura de acordos comerciais e de cooperação com países e organizações internacionais fora da região, por exemplo, os acordos dados entre o Mercosul e a União Europeia, China ou Coreia do Sul, mas também com agências das Nações Unidas, bancos multilaterais, etc.
<b>Estado-doméstica</b>	Relaciona-se com a agenda pública desenvolvida especialmente pelos planos de governo no nível nacional ou federal.	Refere-se especialmente à política externa de um Estado, especialmente à agenda definida pelos governos para sua atuação internacional com os países

		vizinhos, a região e o sistema internacional. Além do Executivo, nas últimas décadas tem sido maior a agenda externa do Legislativo, e em menor medida o Judiciário.
<b>Subnacional-local</b>	Relaciona-se com a agenda governamental dos estados, províncias ou departamentos, e, em um nível mais específico de cidades e municípios.	Relaciona-se com a agenda que as unidades subnacionais têm desenvolvido para seu relacionamento com outras unidades subnacionais de outros países. Denominada paradiplomacia ou diplomacia subnacional, federativa ou local. Também a agenda externa pode incluir contatos com organismos regionais ou extrarregionais.

Fonte: elaboração própria.

Nosso foco será analisar a relação entre a agenda interna regional, ou seja, a agenda da CAN e Mercosul para os territórios dos países-membros, especificamente para as regiões de fronteira, com as agendas locais e transfronteiriças dos casos Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera, o que envolve o âmbito interno das agendas desses municípios, mas também o âmbito externo, no que tem a ver com a construção de uma agenda transfronteiriça.

Contrariamente às agendas domésticas, incluindo as locais de municípios de fronteira, as agendas regional, bilateral e transfronteiriça precisam de coordenação no nível internacional: as duas primeiras entre governos centrais e a segunda entre atores locais de dois ou mais países.

Os governos podem conferir distintos graus de prioridade às suas agendas externas, o que acaba afetando diretamente iniciativas intergovernamentais como a CAN e o Mercosul, devido a que sua agenda regional é mais dependente da política externa dos países-membros. Assim sendo, a integração pode vir a ser prioridade da agenda externa e ter um impulso maior em determinado momento. No entanto, como dito acima, a agenda regional pode ser mantida em alguns âmbitos por outros atores, que atuam, inclusive, dentro da própria institucionalidade dos organismos regionais. Desse modo, a agenda dos processos regionais de integração é influenciada pelas políticas externas dos países-membros, especialmente dos países que assumem uma posição de liderança. Por exemplo, a agenda externa do Mercosul tem sido fortemente influenciada pela agenda externa do Brasil e pelos limites fixados pela Argentina a partir de sua política interna (LUJAN, 2010).

Pode-se privilegiar a agenda externa regional sobre a interna ou mesmo a agenda externa dos países sobre a agenda regional. Na América Latina, por exemplo, a agenda comercial

interna ainda é limitada, pois os vínculos econômicos intrarregionais são muito baixos, enquanto os acordos extrarregionais são maiores, tratando-se, na maioria das vezes, de acordos bilaterais que se concentram na exportação de produtos primários (NOLTE, 2019), o que também aponta para uma agenda tradicional nas relações econômicas da região.

O tipo de agenda e sua abrangência são fundamentais para a permanência de um organismo regional, isto é, pode ser uma variável para explicar sua sobrevivência. Devido à volatilidade da integração latino-americana, podemos deduzir da análise de Onuki (2004) sobre o Mercosul que o processo de integração pode sobreviver internacionalmente pelas iniciativas concretas que os governos tomem a partir de suas agendas externas, mas também por processos paralelos, notadamente de integração social que envolvem a sociedade civil ou empresas, e que contribuem na consolidação do bloco.

Em algum momento do processo de integração regional, pode-se dar prioridade à agenda externa sob a agenda interna dos blocos regionais. Assim, dependendo das prioridades estabelecidas por seus membros e das convergências entre os governos, a agenda regional pode se concentrar mais nas negociações externas com outros blocos comerciais, por exemplo, que em um projeto de desenvolvimento interno (ONUKEI, 2004). Enquanto alguns autores apontam a necessidade de dar maior peso à integração regional na agenda interna (ONUKEI, 2004), outros defendem a importância da agenda externa para o sucesso de uma iniciativa regional (LUJÁN, 2010). Igualmente, podemos dizer que existem momentos nos quais os governos dão mais atenção à integração regional na agenda externa, como tem ocorrido em alguns momentos do Mercosul, especialmente quando os governos defendem uma economia aberta, e outros momentos em que há predominância da agenda interna, como quando a agenda do Mercosul começou a ser ampliada para questões sociais.

No entanto, assim como acontece entre a agenda interna e externa de um país, essas duas agendas se encontram interrelacionadas. Por exemplo, segundo Lujan (2010) o processo de construção de uma agenda externa comum para o Mercosul implica a geração de confiança entre seus sócios a partir da convergência dos interesses nacionais, a cooperação interestatal e a geração de interesses regionais de longo prazo. Assim, por exemplo, o Parlasul deveria ser um espaço de cooperação e gestação de políticas públicas regionais que convergem na agenda externa do bloco. Para Luján (2010) os avanços do processo de integração não devem se concentrar no âmbito intrarregional, mas devem ser acompanhados por uma agenda de relacionamento exterior do bloco ativa, ambiciosa e com logros concretos.

Por sua vez, as mudanças na agenda regional se explicam em grande parte por períodos de convergência ideológica ou de consenso sobre o papel dos organismos regionais, para o qual

é importante a liderança de um Estado que impulsione iniciativas regionais e consiga alcançar consensos com os outros membros do organismo. É comum que, perante a ausência desses elementos, os organismos regionais passem por períodos de estagnação, tendo em vista que, na América do Sul, são dependentes dos governos e, especialmente, de suas agendas externas.

É importante sublinhar que a agenda regional não é uma agenda coesa e sempre consensuada, sendo que alguns temas são defendidos e mobilizados só por algumas instituições ou atores regionais específicos. Assim, nem todos os temas são tratados no nível presidencial, mas na agenda dos grupos, subgrupos ou instâncias criadas pelos organismos regionais. No entanto, quando os governos priorizam algumas questões e conseguem incorporá-las nas suas agendas externas, há menos probabilidades de que não sejam implementadas.

Uma segunda distinção das agendas tem a ver com os atores que as mobilizam e sua institucionalização.

Os distintos tipos de atores domésticos e internacionais têm suas próprias agendas, cujo alcance pode ir mais além das fronteiras nacionais. Aguilar (1993) distingue uma agenda dos cidadãos, do Estado ou do sistema político, que pode preceder à agenda do governo, anteceder às prioridades do governo, coincidir com essa agenda ou diferir dela. Assim, cada uma destas agendas tem objetivos, atores, regras e temporalidades diferentes, mas que interagem. Podemos então assinalar a existência destes tipos de agenda:

- Agenda pública (cidadã): é o conjunto de temas que a cidadania e grupos sociais procuram posicionar para ter atenção das autoridades. É mais geral e abstrata, e as questões ainda estão sendo formuladas. A agenda pública faria parte da pré-agenda.
- Agenda política: conjunto de temas que conseguem ter prioridade no debate e na ação de atores políticos que têm a capacidade de impulsionalá-las, como partidos políticos ou bancadas parlamentares.
- Agenda governamental: conjunto de prioridades que um governo apresenta como projeto e procura materializar, ou seja, sobre os quais coloca atenção. É mais específica e se refere a ações concretas. (AGUILAR, 1993; KINGDOM, 1984).

A convergência entre essas agendas abre a janela de formulação de uma política pública, pois direciona um conjunto de atores a um problema para o qual buscam uma resposta. Em outros termos, abre-se a oportunidade de se posicionar um tema na agenda pública, pois surge uma ocasião que propicia que certos assuntos sejam considerados prioritários (KINGDOM, 1984).

Estas agendas podem ser distinguidas claramente no plano doméstico, tanto no nível nacional, quanto no nível local, sendo que pode existir uma agenda política para uma região de fronteira, por exemplo, por representantes no Congresso Nacional que canalizam demandas dos territórios e impulsionam ações para essas regiões, ou, também, uma agenda governamental, tanto por parte do governo nacional, quanto por parte dos governos locais.

Já no plano regional, relacionado com a regionalização e produto do aumento de interações entre atores e redes regionais, as demandas da agenda cidadã podem ser dadas, por exemplo, através da criação de novas instâncias de integração regional ou uma ampliação dos temas da agenda, assim como a maior participação de alguns setores que advogam pela diminuição de assimetrias, ou até mesmo por demandas de alguns atores para o cumprimento de objetivos e o maior avanço de ações definidas dentro da agenda regional. De fato, a construção de uma cidadania regional é um dos objetivos de longo prazo por trás de muitas iniciativas de integração e que diretamente relacionada com espaços de participação cidadã dentro desses processos.

Igualmente, existe uma agenda política que pode não ter sido institucionalizada pelos organismos regionais, mas que adquire prioridade dentro da iniciativa regional. A agenda pública ou cidadã, por sua vez, torna-se mais importante com a diversificação de temas e atores dentro das iniciativas de integração, aumentando as demandas de participação política dentro da institucionalidade regional. Isso, como veremos no capítulo 4, é especialmente evidenciado no caso da rede Mercocidades.

Enquanto a agenda política que podemos vincular com o regionalismo refere-se aos temas de longo prazo que orientam o processo de integração, como a consolidação de um parlamento regional capaz de tomar decisões, a agenda governamental corresponderia à agenda regional formal que os governos dos países-membros se propõem a materializar e, para isso, criam instituições, destinam recursos (materiais e imateriais) e desdobram esforços institucionais.

Apesar da existência dessas três agendas no nível local e regional, podemos assinalar que a agenda pública ou cidadã é muito mais fraca no nível regional, pois não existe um envolvimento tão forte da cidadania, embora haja alguns atores organizados que incidem no processo regional (empresas, sindicatos, em menor medida universidades etc.). Pelo contrário, no nível doméstico, especificamente no nível local, as agendas públicas e políticas tendem a atuar de forma mais ativa, sendo que o governo local é um ator mais próximo e de mais fácil acesso. Isso também aponta na natureza dos problemas e as questões, levando em conta o que indicávamos antes sobre as características dos problemas públicos (como urgência e perímetro).

Podemos assinalar ainda outra distinção útil para a nossa análise entre uma agenda institucional e sistêmica. Cobb e Elder (1986) definem cada uma assim:

- Agenda sistêmica, pública ou constitucional: corresponde a todas as questões dos membros de uma comunidade política percebem como merecedoras de atenção pública. Esta agenda é geral, pois se integra a questões abstratas, gerais ou globais relacionadas mais com indicações que áreas para atender. Relaciona-se com as demandas de grupos sociais, políticos e econômicos.
- Agenda institucional, formal ou governamental: trata daqueles assuntos aceitos pelos tomadores de decisão locais, estatais ou nacionais, motivo pelo qual está limitada ao papel das organizações e dependências do governo. É específica, concreta e indica problemas precisos. Tem a ver com a oferta do governo e suas entidades. Aqui pode se distinguir a agenda governamental, relacionada com os temas que captam a atenção das autoridades, mas que não necessariamente entram na agenda decisória, ou seja, a agenda que implica a decisão ativa do Estado (COBB; ELDER, 1986).

No plano regional, essa distinção é útil para diferenciar aquelas questões que se consideram prioritárias por um conjunto de atores de uma região, por exemplo, por meio da agenda regional de direitos humanos ou da agenda mais específica da estrutura institucional dos organismos regionais, a qual pode institucionalizar um assunto com uma instância que o comande. Aqui nos concentraremos na agenda regional dos organismos intergovernamentais CAN e Mercosul. No entanto, é importante também identificar a agenda pública regional, ou seja, a agenda mais ampla dos atores que atuam regionalmente e que são capazes de introduzir temas nessa agenda regional dos blocos. Com efeito, a demanda coletiva é o que faz um problema entrar na agenda pública de um bloco regional, pelo qual deve ser considerado quais destas demandas se apresentam no plano fronteiriço e regional.

Tanto na agenda do bloco quanto nas agendas governamentais, podemos diferenciar vários componentes da agenda regional, como a agenda comercial, a agenda ambiental, a agenda de infraestrutura ou a agenda social. Algumas vezes essas agendas são formalizadas, por exemplo, na CAN, com a Agenda Social Andina, a Agenda Ambiental Andina ou a Agenda Digital. No caso do Mercosul, os subgrupos de trabalho impulsionam essas agendas mais específicas. Em outros casos, alguns temas passam a serem vinculados com outras dimensões da agenda regional até ganharem autonomia, como a questão fronteiriça.

Do mesmo modo, na agenda fronteiriça, podemos distinguir a agenda institucional desenvolvida pelos governos locais (governadores e prefeitos) da agenda dos blocos, como aqueles temas que preocupam à sociedade e demandam a atenção das autoridades.

Podemos ainda sublinhar a importância de se considerar elementos formais e informais na definição da agenda, pois, por exemplo, os tratados constitutivos não definem de que forma alguns atores levam propostas para a agenda e excluem outras questões (TALLBERG, 2003), sendo a dinâmica na arena política a que faz com que esses atores, seus temas, e portanto, os interesses que defendem, interatuem para a inclusão e exclusão de temas na agenda.

#### **2.4 Uma proposta de análise: a relação entre a agenda fronteiriça e a agenda regional**

Antes de finalizar este capítulo, é preciso consolidar o dito neste apartado em uma proposta que, além de delimitar nosso objeto de estudo, permita orientar a análise da relação entre agendas ao redor das regiões de fronteira, com ênfase na relação entre a agenda regional da CAN e do Mercosul com as agendas das cidades fronteiriças aqui estudadas e a construção de uma agenda transfronteiriça.

A partir da literatura de políticas públicas, podemos assinalar que, para compreender a agenda regional, é importante levar em conta o contexto, o processo, os atores e os recursos materiais e simbólicos envolvidos na tomada de decisões (ALZATE; ROMO, 2017). Nesse sentido, para Subirats et.al. (2008), o estudo de formulação de uma agenda deve levar em conta pelo menos três etapas: a) a análise dos atores envolvidos, caracterizando cada um; b) a análise do processo de tematização, a partir do qual recursos e regras institucionais são utilizados para tomar decisões e; c) a análise de conteúdo substantivo, levando em conta a composição dos atores e suas estratégias para a inclusão na agenda.

Devido à amplitude que o estudo desses três elementos significa para os dois processos regionais no período de estudo desta pesquisa (2000-2020), nossa ênfase será na análise do conteúdo dessas agendas, isto é, o estudo dos temas que são priorizados pelas agendas regionais (Capítulo 3), com ênfase na inclusão de questões relacionadas com as regiões de fronteira (Capítulo 4), assim como a análise da relação dessas agendas regionais, por via das agendas bilaterais, com as agendas locais e a consolidação da agenda transfronteiriça em nossos dois estudos de caso (Capítulos 5 e 6).

O processo de definição e formação da agenda, ou *agenda-shaping*, estaria composto, segundo Tallberg (2003) por três elementos: a definição ou *agenda-setting*, ou seja, a introdução de novos assuntos na agenda; a estruturação ou *agenda-structuring* que enfatiza ou



marginaliza os temas que estão na agenda; e a exclusão ou *agenda-exclusion* referida à exclusão ativa de temas na agenda. Levando em conta essas dimensões do processo de formação da agenda, nesta tese focaremos a análise na introdução de questões relacionadas com as fronteiras na agenda do bloco regional (como parte da *agenda-setting*) e na priorização ou marginalização dos assuntos das regiões de fronteira (*agenda-structuring*) que ocorre nesta agenda do bloco, ao longo do tempo, a partir das ações de governos nacionais e dos governos locais.

Aliás, um tema pouco abordado são os temas falidos na formação da agenda, ou *non-issues*, que são inobserváveis devido a que os estudos tendem a se concentrar em casos bem sucedidos e não naqueles assuntos públicos que são suprimidos da esfera pública (CASAR; MALDONADO, 2008; ALZATE; ROMO, 2017). Embora não seja nosso foco, essa é uma questão importante que levaremos em conta no estudo das agendas porque podem existir assuntos nas regiões de fronteira que não conseguem entrar na agenda do bloco regional ou que foram abandonados com o tempo.

Desse modo, nosso foco é por um lado a análise dos temas que têm entrado na agenda do bloco regional relacionados com as regiões de fronteira e, do outro, as demandas feitas para a agenda do bloco regional por parte de atores fronteiriços, o que implica considerar a convergência ou divergência entre as prioridades dadas no nível fronteiriço e as determinadas pelos organismos regionais.

Levando em conta o anterior, devemos precisar que, embora sendo muito importante para a compreensão da relação das agendas, a análise sobre o processo decisório para construir a agenda regional não será abordada diretamente. Assim, o nosso foco estará mais nas questões das agendas do que nos atores que as mobilizam.

A partir da exposição das anteriores considerações, a análise das agendas regionais, bilaterais e locais levará em conta os seguintes elementos:

- Análise de temas e questões: refere-se às principais questões identificadas em cada agenda em um período determinado do tempo. Será preciso analisar o tipo de questão, a prioridade dada (alta, média e baixa) para cada agenda e o prazo, ou seja, se a questão é permanente, intermitente ou conjuntural dentro da agenda. Na agenda regional, espera-se analisar o peso dado dentro das agendas dos organismos regionais a assuntos relacionados com as fronteiras e para as agendas locais e transfronteiriças serão analisados especificamente os temas que concernem aos efeitos locais dos acordos regionais ou às demandas que atores presentes nas cidades de fronteira fazem a organismos regionais.

- Análise da hierarquia: estudo da ordem de prioridade das questões, ou seja, quais temas têm mais sensibilidade e são priorizadas na hierarquia interna das agendas, isto é, quais questões são priorizadas por quais agendas. Esta análise nos permitirá identificar quais temas recebem importância dentro das agendas e são priorizados pelos atores em um período determinado do tempo.
- Análise da evolução das agendas: objetiva-se a compreender a mudança, ao longo do tempo (para este estudo, no século XXI) dos principais temas que compõem as agendas regionais (capítulo 3 e 4) e as agendas fronteiriças (capítulos 5 e 6). Nessa análise, serão levados em conta elementos como as questões prioritárias e como elas mudam no tempo, incluindo a hierarquia dada para essas questões e a sua transferência entre agendas. Aqui se visa a compreender os temas que aparecem na agenda institucional e que acabam desaparecendo (dissipação) e os temas que demoram em receber atenção pelas autoridades (incubação).
- Análise da relação entre agendas: investiga a convergência ou divergência entre agendas regionais, bilaterais e locais, de forma comparativa, no que se refere a temas, hierarquias e evoluções.

Para o estudo da agenda regional, será feita uma análise documental da agenda da CAN e do Mercosul para definir e caracterizar os temas das agendas dos blocos regionais e quais desses temas são tratados quando existem referências às regiões de fronteira. Desse modo, serão analisados os documentos produzidos pelos órgãos decisórios das organizações regionais<sup>14</sup>.

Por outro lado, para a análise das agendas nos planos bilateral e local, serão consultados documentos dos governos nacionais e locais (programas de governo e planos territoriais) que permitam delimitar os temas principais das agendas governamentais. Isso será complementado com entrevistas a alguns atores chave.

A partir da análise em separado das agendas regionais, bilaterais e locais, nos próximos capítulos, será estudada a sua relação (capítulo 6), tentando compreender quais temas convergem mais e ao redor dos quais há mais demandas de tratamento regional por parte dos atores fronteiriços.

---

<sup>14</sup> Para o Mercosul, foram consultadas as decisões do CMC e do GMC. Para a CAN serão analisados os documentos produzidos pelos órgãos de decisão e direção: o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores e a Comissão da CAN. Igualmente, a agenda de um bloco regional estaria composta pelas atas das reuniões e recomendações produzidas pelos grupos e instâncias que se relacionam com as regiões de fronteira.

### 3 A EVOLUÇÃO DA AGENDA REGIONAL DA CAN E DO MERCOSUL (2000-2020)

Após discutir a relação entre integração e fronteiras, no capítulo anterior foram propostos elementos de análise para o estudo das agendas regionais e as agendas fronteiriças. Neste capítulo, prévio ao estudo da forma com que as fronteiras entraram nas agendas regionais da CAN e do Mercosul, são analisadas as principais mudanças das agendas regionais de ambos os processos regionais, com ênfase nas duas últimas décadas (2000-2020). Para isso, em um primeiro momento, apresentam-se os elementos mais relevantes a considerar para a análise da integração sul-americana. Em seguida, é discutida a evolução da agenda regional da CAN e do Mercosul, com ênfase na ampliação da agenda não-comercial. Isto permitirá, no próximo capítulo, concentrar-nos na relação mais específica entre a agenda regional e as fronteiras.

#### 3.1 Alguns elementos prévios para a análise da integração regional na América do Sul

Ainda que nem sempre teorizada, a integração regional foi uma preocupação que esteve presente desde as independências dos países latino-americanos e a sua formação como Estados-nação e, em consequência, nas suas agendas domésticas e externas. Isso demonstra que a integração regional não é um fenômeno exclusivamente europeu, mas que teve diferentes motivações e desenvolvimentos em distintas regiões do mundo. Desse modo, existe um conjunto de ideias compartilhadas<sup>15</sup> que sustentam os processos de integração regional e que fazem com que, mesmo não existindo continuidade no impulso inicial de muitas iniciativas regionais que impliquem uma institucionalização sólida, a integração continua tendo um espaço no pensamento latino-americano e nas ideias e ações dos governantes<sup>16</sup>.

Embora os organismos regionais possam passar por crises recorrentes e períodos de inércia ou inatividade, a ideia da integração sobrevive, nem sempre com propostas concretas, mas sim como reivindicação de identidades, valores e interesses comuns (RIVAROLA PUNTIGLIANO; BRICEÑO RUIZ, 2013). Podemos apontar que, em grande parte, a integração passou a fazer parte do imaginário coletivo dos governos e as sociedades latino-americanas, que a percebem como algo positivo e desejável.

---

<sup>15</sup>Sobre esse assunto, Goldstein e Keohane (1993) apontam que as ideias ajudam a organizar o mundo e configuram agendas, as quais influenciam os resultados, havendo três tipos de ideias: a) ideias como roteiros, as percepções e a forma em que pensamos dão forma a nossa visão e pensamento sobre pessoas e decisões; b) ideias como pontos focais ou de pagamento, que unem distintas percepções para facilitar a coordenação e; c) ideias institucionalizadas, as que passam a formar parte das instituições, sendo que a ideia inicial vai na mesma direção que a instituição (CABALLERO, 2015).

<sup>16</sup> Desde o construtivismo e a teoria do Novo Regionalismo, discute-se que a identidade orienta os interesses dos atores, e portanto, suas ações.

Por outro lado, não se pode esquecer que qualquer teoria não está dissociada do contexto histórico na qual é produzida. Assim, teorias clássicas da integração regional, como o funcionalismo, o federalismo, o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo, nasceram para explicar a integração das Comunidades Europeias, do mesmo modo em que teorias posteriores, como o liberalismo intergovernamental ou a governança multinível, continuaram se referindo ao contexto europeu (BRICEÑO, 2018). No entanto, tais teorias, como explica Acharya (2016), dificilmente explicam outros regionalismos, pois pressupõem condições de partida que não se encontram presentes em outras partes do mundo.

Desse modo, um dos aspectos centrais que costuma se vincular com a definição de integração regional é a de cessão de soberania a um organismo regional. Mas, na América Latina, existe um consenso contrário a essa ideia, em vista de que os processos de independência são relativamente recentes e são considerados como um legado da modernização dos países da região. Além disso, a existência de uma potência maior, como os Estados Unidos, faz com que a defesa da soberania seja uma questão sensível para as elites governantes. Ainda não existindo a cessão de soberania a uma instituição supranacional, podem existir na região relações sociais para além dos Estados que não podem ser desconsideradas para compreender os processos de integração regional (LOZA, 2006).

Como aponta Acharya (2016), enquanto na Europa havia um interesse de criar uma estrutura que suprimisse o nacionalismo e limitasse o surgimento de guerras por meio da integração política e econômica após a Segunda Guerra Mundial, em outros casos, como na América Latina, o regionalismo surgiu como expressão de uma identidade cultural e da defesa da soberania, bem como em um lugar de resistência da intervenção de um ator mais forte ou como um esforço para promover o desenvolvimento econômico e a estabilidade política. Mesmo estando na agenda constitutiva dos organismos regionais e de apresentar o avanço a formas mais complexas e profundas de integração como um objetivo a ser atingido, é possível afirmar, então, que a supranacionalidade e cessão de soberania ao organismo regional, condição do regionalismo europeu, é difícil de se implementar em uma região onde historicamente houve ameaças à autonomia, sendo a defesa da soberania fundamental para o desenvolvimento político e econômico dos Estados.

À vista disso, para Acharya (2016), no Sul Global o desejo de empreender iniciativas integracionistas é dado mais pela procura de uma maior autonomia econômica e política dos Estados, do que pela integração *per se*. Assim, para os países latino-americanos o objetivo comum dos processos de integração é se inserir de melhor forma no sistema internacional e ter uma política de desenvolvimento (MARIANO, 2015).

Na visão da CEPAL, a integração era um mecanismo dos países da região para superar sua condição periférica, mas, décadas depois, com o Novo Regionalismo ou regionalismo aberto, o tema do desenvolvimento autônomo foi perdendo peso da agenda regional e começou a se pensar a integração como mecanismo para promover a inserção liberal e a interdependência internacional dos países da região (BRICEÑO, 2018).

Assim sendo, mesmo que não existam instituições de integração regional muito fortes entre os países latino-americanos, tem permanecido historicamente a ideia de construção de uma região e de uma identidade latino-americana comum. Precisamente, um dos problemas da pesquisa de integração regional é ter um viés ahistórico, o que leva a enxergar a história do regionalismo latino-americano como um acúmulo de fracassos e não como um conjunto de experiências ao longo do tempo (RIVAROLA PUNTIGLIANO; BRICEÑO RUIZ, 2013). Também uma perspectiva histórica mais ampla no estudo dos processos de integração latino-americanos permite compreender os propósitos distintos que foram buscados, como a legitimação de políticas nacionais (PETERSEN; SCHULZ, 2018).

Ideias ao redor da união entre Estados, como uma confederação, uma união aduaneira e outras formas de integração política avançadas, têm acompanhado a história da América Latina desde a independência (RIVAROLA PUNTIGLIANO; BRICEÑO RUIZ, 2013), o que acabou penetrando as ideias coletivas das elites governantes. Apesar disso, nos processos de formação dos Estados-nação na América Latina, foi construída uma identidade particular, muitas vezes pela força, e que prevalece, mesmo com a globalização e as iniciativas de integração regional, tal como apontado nos trabalhos de Grimson (2008). Também não pode ser esquecido que o discurso em defesa da integração regional tem sido utilizado como recurso retórico e até demagógico por alguns dos governos da região (LOZA, 2006), o que faz com que os compromissos efetivos por eles assumidos sejam poucos e os resultados das iniciativas regionais em algumas áreas sejam limitados.

Desde a teoria construtivista, reconhece-se que, ainda que exista uma identidade coletiva que passa pela identificação empática com os outros e a procura do bem-estar do grupo, permanece a tensão com as identidades individuais, que podem ser múltiplas e acabam criando círculos concêntricos de identidade (WENDT, 1994; 1999).

A existência de distintas identidades regionais em um mesmo território está relacionada com a justaposição de iniciativas de integração regional na América do Sul, sendo que, em alguns momentos, predominam umas identidades sobre as outras. Por exemplo, segundo González et al (2011), a identidade latino-americana é mais forte que a sul-americana ou andina, como apresentado pelos autores na pesquisa *“Las Américas y el Mundo 2010-2011”*, que

indagou à população sobre a identidade internacional de quatro países (Colômbia, Equador, México e Peru) (GONZÁLEZ; SCHIAVON; MALDONADO, 2011).

A internalização dessas identidades, no entanto, é ainda muito limitada na América do Sul. Na sub-região, como aponta Raposo (2018), mesmo havendo estruturas materiais, com regras e instituições intergovernamentais, não existem estruturas subjetivas porque os cidadãos sul-americanos recebem poucas informações dos processos de integração e dos benefícios para sua vida cotidiana, o que afeta o processo de construção de região, devido à pouca identificação coletiva e o interesse de pertencer a um grupo. Isso é evidente especialmente no caso da CAN, como veremos mais adiante. Para o autor, não é suficiente a existência de instituições regionais, sendo necessário aproximá-las dos cidadãos e divulgar seus benefícios, o que não tem sido feito na América do Sul. Além disso, em muitos casos, como apontado por Grimson (2008), os Estados instrumentalizam a cultura para construir uma identidade comum regional que seja útil para a integração de tecnologias e capitais, mas sem avançar em questões relacionadas com a força de trabalho e os direitos cidadãos.

Contudo, existem diversas motivações para a criação de iniciativas regionais, o que leva à necessidade de questionar o eurocentrismo nas teorias e no exercício prático da integração regional. Assim, enquanto no continente europeu a integração econômica era pensada como um mecanismo para conseguir objetivos políticos de paz e segurança – em um processo no qual os Estados cediam parte de sua soberania a organismos regionais por eles criados –, na América Latina, a concepção e a prática da integração colocaram ênfase na cooperação econômica como veículo de desenvolvimento nacional e na procura de uma posição externa comum dentro do sistema internacional (MOLANO, 2017).

Mas querer compreender as experiências de integração em nossa região com as teorias sobre a experiência europeia também tem efeitos práticos, pois, por exemplo, a CAN ambicionou a criação de instituições supranacionais, e o Mercosul, em constituir um parlamento regional inspirado no modelo europeu (BRICEÑO, 2018), mas, por se tratarem de contextos e necessidades distintas, não tiveram os resultados esperados. Além, disso, para Rivarola e Briceño (2013), a resiliência dos processos de integração regional estaria em grande parte explicada porque os países latino-americanos utilizam a procura de integração como mecanismo para aumentar sua autonomia, promover o desenvolvimento econômico conjunto e construir uma identidade cultural na região.

Do anterior, podemos deduzir que existem propósitos e usos distintos por parte dos atores regionais dos processos de integração na América do Sul, assim como motivações

diversas, o que acaba influenciando a construção de uma agenda regional que vai mudando a partir desses objetivos e do consenso das ideias coletivas que a contornam.

Essas motivações distintas da integração latino-americana também são veiculadas de forma mais direta pelas agendas domésticas dos governos da região, o que implica que as agendas também sejam distintas, pois, por exemplo, o tema da pobreza ou da redução da desigualdade teria menor pertinência no caso europeu.

Na América do Sul, a influência das agendas domésticas dentro dos processos regionais é maior por causa de serem iniciativas intergovernamentais e lideradas pelos presidentes. Assim, as agendas domésticas precedem às agendas regionais, como veremos nos capítulos seguintes. Sobre essa questão, Petersen e Schulz (2018) apontam que a relutância dos Estados latino-americanos na cessão de soberania não tem tornado a cooperação regional ineficaz<sup>17</sup>, pois os países da região têm usado o regionalismo para impulsionar suas agendas domésticas, ao invés de criar bens públicos regionais. Assim sendo, para os autores, a questão chave dos processos regionais não seria a implementação de instituições fortes e sim o estabelecimento de uma agenda regional a partir do consenso mínimo sobre a capacidade do Estado que legitime projetos políticos domésticos (PETERSEN; SCHULZ, 2018)<sup>18</sup>. Essa característica dos processos regionais sul-americanos ressalta ainda mais a importância do estudo da agenda regional que pretendemos desenvolver neste capítulo, pois não é possível considerar a agenda regional como uma agenda com total autonomia das agendas domésticas.

Então, elementos da experiência europeia, como a criação de uma estrutura de incentivos econômicos, a complementariedade produtiva entre os países ou a delegação voluntária de soberania, devem ser consideradas mais como metas ou objetivos de integração, do que como elementos que a definem, sendo importante levar em conta fatores contextuais e o *timing* da integração que podem ser de natureza sistêmica podendo promover ou bloquear iniciativas de integração como a condição periférica da América Latina e sua proximidade com os Estados Unidos (BOTTO, 2017). De fato, ao mesmo tempo em que a influência dos Estados Unidos na região tem estimulado as iniciativas de integração, como resposta dos países em busca de uma maior autonomia dos Estados Unidos, como ocorreu com os governos progressistas, também tem limitado o comércio intrarregional, por exemplo, com as

---

<sup>17</sup> Ainda que os autores se refiram à integração no caso europeu e à cooperação no caso latino-americano (o que, como vimos no primeiro capítulo responde a uma visão eurocêntrica da integração regional), reconhecem a existência de objetivos distintos das organizações regionais.

<sup>18</sup> Para os autores, o regionalismo reforça a legitimidade dos Estados, por um lado reconhecendo e sendo reconhecidos por seus pares, pelo qual os Estados utilizam as iniciativas de cooperação regional para governar a partir da oposição à interferência estrangeira e obter acesso e apoio a mercados externos, e, pelo outro, tem uma função doméstica pelo fato de representar uma ferramenta para legitimar atividades estatais.

negociações feitas por alguns países, quando comandados por governos mais liberais na economia, no marco dos Tratados de Livre Comércio (TLC), negociados bilateralmente (NOLTE, 2019)<sup>19</sup>.

A despeito da influência e peso dos Estados Unidos na América do Sul, tem sido uma constante a permanente procura pela integração regional. Inclusive, a partir de um mapeamento dos acordos regionais interamericanos desde 1900 até a atualidade, Petersen e Schulz (2018) assinalam que as agendas sociais e a participação da sociedade civil têm estado presentes na história da cooperação regional. Para os autores, até mesmo com a influência dos Estados Unidos na região, a agenda social e o papel da sociedade civil não são aspectos novos, pois inclusive em períodos de forte hegemonia estadunidense, os governos latino-americanos estabeleceram uma agenda regional para avançar seus próprios objetivos, o que significa que uma pluralidade temática e de atores não é exclusiva dos governos progressistas, no que se denomina regionalismo pós-hegemônico ou pós-(neo)liberal, embora o conteúdo dos temas e o perfil dos atores participantes varie.

Por sua vez, uma das características do regionalismo sul-americano é que, mesmo avançando com a liberalização do comércio de bens, permanece a relutância dos governos em aceitar restrições externas, ou seja, em reduzir a sua liberdade de implementar algumas políticas domésticas para beneficiar o processo de integração comercial, o que tem levado a não cumprir com vários compromissos assumidos regionalmente (VEIGA; RIOS, 2007).

É por esse motivo que muitos dos esforços regionais na América do Sul como a CAN e o Mercosul são considerados fracos ou apenas como espaços ou oportunidades para encontros presidenciais onde prevalecem a soberania e os interesses nacionais ou como instâncias para a resolução de crises conjunturais, mas sem a institucionalização característica dos projetos de integração regional. No entanto, mesmo considerados ineficazes a partir dos critérios da teoria eurocêntrica de integração supranacional, os países latino-americanos ainda investem um significativo capital político e simbólico em seus esforços integracionistas (KLEINSCHMIDT; GALLEGO PÉREZ, 2017).

Além do anterior, Botto (2017) assinala que o aporte do regionalismo sul-americano na governança regional se expressa na capacidade de articular as redes transnacionais de atores sociais que começaram a construir redes regionais e hemisféricas; na capacidade dos governos de coordenar uma posição comum nos distintos foros internacionais; e na medida em que a

---

<sup>19</sup> Um claro exemplo é a Colômbia, pois ainda que o país participe de várias instâncias regionais, a proximidade com os Estados Unidos tem limitado seu ativismo no plano regional e, inclusive, gerado desconfiança por parte dos países vizinhos.



integração da América do Sul constitui um instrumento chave de difusão e transferência de políticas públicas, com o intercâmbio de informação e experiências bem sucedidas.

Pelo fato de serem iniciativas intergovernamentais que acabaram se concentrando em questões mais específicas que não implicam a cessão de autoridade por parte dos governos e a consolidação de instituições regionais, as questões na agenda regional da CAN e do Mercosul têm estado em grande parte determinadas pelas possibilidades de consenso. De fato, desde as primeiras negociações do Mercosul ficou evidente que os governos evitavam as negociações de temas sensíveis relacionadas com concessões que limitassem a soberania econômica dos países e, por tanto, que originassem tensões dentro do bloco regional, concentrando-se em assuntos que tinham mais chance de acordo e postergando temas mais controversos que atrasariam as negociações (MARIANO, 2015).

A discussão dada até este ponto nos leva a pensar na integração regional não só desde o cumprimento de seus objetivos, que no caso sul-americano tendem a ser amplos e ambiciosos, mas a partir das externalidades das iniciativas regionais e dos propósitos com os quais essas iniciativas são utilizadas pelos governos. Assim, elementos como o capital simbólico que representam as iniciativas regionais ou seu papel para evitar conflitos regionais não podem ser desconsiderados ao se estudar a experiência sul-americana de integração.

Vistos os elementos anteriores, temos então que a integração sul-americana deve ser abordada em função das características da trajetória das agendas regionais e de seus efeitos, que não são auto evidentes nem esperados. Para isso, a seguir, veremos a evolução dos processos de integração regional e de suas agendas.

### **3.2 Os processos de integração sul-americanos e a questão das fronteiras**

A experiência latino-americana de integração reflete a universalização dessas iniciativas ao redor do mundo. Na literatura sobre regionalismo latino-americano, identificam-se três ondas dos processos de integração: a partir da década de 1960, com o desenvolvimentismo e o regionalismo fechado; na década de 1980, com o regionalismo aberto; e uma terceira onda, referente ao regionalismo dado na primeira década do século XXI, denominado defensivo, pós-(neo)liberal ou pós-hegemônico (PETERSEN; SCHULZ, 2018), mas que foi novamente rebatido pela maioria de governos conservadores na região desde a segunda década deste século.

Durante muito tempo, na América Latina, prevalecia a hipótese de conflito tanto na política regional, quanto nos territórios fronteiriços, pela existência das ditaduras e a concepção

de fronteira armada e de defesa (RHI-SAUSI; CONATO, 2009), o que dificultava impulsionar processos de integração regional. Desse modo, a agenda, fortemente condicionada pelos nacionalismos, tinha um caráter mais limitado à industrialização dos países e ao comércio intrarregional como mecanismo de desenvolvimento nacional, tendo como pano de fundo desconfianças mútuas entre os países da região, uma vez que nesse período persistiam algumas ditaduras ou permaneciam seus legados nas instituições e nas práticas dos Estados.

Nesse interim, nasce o Pacto Andino em 1969, mas que, pela sua inatividade e os poucos efeitos econômicos que tinha para os países do bloco, foi relançado em 1996, quando foi criada a Comunidade Andina e estruturado o Sistema Andino de Integração (SAI). Mesmo sendo pioneiro da integração na região, o Pacto Andino não conseguiu superar os nacionalismos e as políticas protecionistas de seus membros e não demorou em entrar em períodos de inércia institucional e em recorrentes crises pela falta de convergência de interesses entre os governos, o que impediu o avanço de seus ambiciosos objetivos.

Desde a década de 1980, com os processos de redemocratização da região, muitos governos latino-americanos, em vista a superar as crises sociais e econômicas, começaram a explorar o “caminho da integração” (RHI-SAUSI et al., 2011).

Foi também nesse contexto de proximidade entre os países vizinhos que são criados os comitês de fronteira, a partir de meados da década de 1980 e que foram se estendendo na América do Sul, como instâncias bilaterais. Estas instâncias, que inicialmente eram voltadas para a solução de problemas fronteiriços, como o trânsito de pessoas e veículos, com o passar do tempo foram se consolidando em espaços de cooperação transfronteiriça e em mecanismos-chave para o tratamento bilateral de questões fronteiriças. No mesmo período, na região andina, foram conformadas comissões de vizinhança, como mecanismos de integração fronteiriça e que ainda são chaves para a definição da agenda bilateral.

Na década de 1990, houve um importante impulso ao processo de integração. Em consequência, foram criados processos de integração como o Mercosul, que pretendia inicialmente se constituir como uma União Aduaneira, avançando com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), mas que acabou com o tempo adicionando múltiplas exceções que limitaram seu avanço econômico e comercial. Inclusive quatro anos depois dos países terem planteado esse objetivo, o bloco passou a se identificar como uma união aduaneira incompleta e com uma estrutura institucional intergovernamental. Ao longo da década, foram elaborados vários protocolos complementares que foram contornando a estrutura institucional do bloco e incluindo novos temas na agenda regional, como o laboral, a justiça, a educação e os direitos humanos.

A agenda regional era predominantemente comercial, levando em conta que o processo de integração se inseria no regionalismo aberto no marco da consolidação de medidas neoliberais nos países da região. No entanto, ao mesmo tempo em que a iniciativa era um mecanismo protecionista vinculado ao desenvolvimentismo, conformava-se como uma plataforma de liberalização do comércio e de maior inserção internacional (MARIANO, 2015).

Caballero (2015) aponta que a institucionalização do conceito do Mercosul foi gerada pela percepção da ideia da integração regional como algo adequado para os Estados, nos anos 1980 como garantia da democracia e nos anos 1990 como meio de aprofundar a interdependência econômica. Desse modo, como acontece com a CAN, importam as ideias e o capital simbólico que orientam a existência e o uso dos mecanismos de integração, e não apenas os resultados econômicos e comerciais dos processos de integração.

Como aponta Briceño (2018), no âmbito institucional, têm se gerado tentativas de replicar o modelo supranacional europeu, como no caso da CAN, enquanto processos como o Mercosul seguiram uma aproximação intergovernamental, ainda que vários organismos deste bloco, como o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), conformado em 1995, foram inspirados na experiência europeia.

O Mercosul esteve, desde sua criação até o começo do século XXI, mais focado em questões comerciais, tendo em vista que se inseria em um processo de regionalismo aberto que se encontrava vinculado às agendas domésticas de redução do papel do Estado por meio da desregulamentação e da privatização. Assim, a questão das assimetrias entre os membros e no interior dos territórios não foi uma preocupação dentro dos objetivos econômicos e comerciais estabelecidos. A agenda regional do bloco concentrava-se em questões relacionadas ao avanço da zona de livre comércio, que era pautada predominante pelos Estados, mas também pelas empresas multinacionais, sem a participação de atores políticos e sociais, com a leve exceção da inclusão na agenda de algumas questões sindicais e educativas (PERROTTA, 2013). Apesar de que a hipótese de conflito que prevalecia nas relações externas dos países da região foi em grande medida superada, o que viabilizava as iniciativas regionais, de acordo com Grimson (2005), os projetos de integração regional como o Mercosul, ao invés de valorizar a fronteira como espaço de diálogo e interação, passaram a abandonar, pelo menos em vários dos casos, muitas políticas ativas e de desenvolvimento social dessas regiões. Ou seja, ao mesmo tempo em que avançavam os processos de integração, as políticas neoliberais incidiram na orientação dos processos regionais como iniciativas de regionalismo aberto, integrando principalmente o comércio entre as metrópoles.

O anterior significa que a nova agenda regional acabou substituindo políticas sociais, inscritas nas agendas domésticas para as regiões de fronteira. Assim sendo, para Grimson (2005), o abandono dessa hipótese de conflito bélico, pelo menos no Cone Sul, foi seguido da desmilitarização, mas com novos controles com respeito ao movimento de mercadorias, pessoas e símbolos. Como consequência, ao mesmo tempo em que se consolidaram políticas de cooperação regional, o Estado começava a diminuir as suas funções sociais nas fronteiras. Isso levou ao desaparecimento de empresas fronteiriças, a uma redução dos investimentos públicos e a diminuição de políticas educacionais e de saúde.

Grimson (2003) assinala que, com o Mercosul e o processo de redefinição do papel do Estado, a fronteira foi flexibilizada para as grandes transnacionais e se converteu em lugar de passo do transporte internacional, enquanto para os pequenos comerciantes se tornou rígida, impedindo o desenvolvimento do tradicional sistema de intercâmbio econômico comum nas fronteiras e que é paralelo ao Estado -considerado como contrabando-, afetando a subsistência de grande parte da população.

A partir de 2003, após a crise ocorrida entre 1999 e 2002 em função da desvalorização do real e a crise econômica argentina, a agenda sociopolítica do Mercosul passou por um processo de redefinição que incluiu a discussão das assimetrias e a criação do parlamento regional (CABALLERO, 2015). Isso foi delineando uma estrutura institucional do Mercosul mais complexa e, portanto, a agenda do bloco regional.

Nesse mesmo período, a questão das fronteiras também começou a ganhar peso nas agendas domésticas, o que se expressou na criação de leis de fronteiras que deixaram de considerá-las apenas como territórios estratégicos e chaves para a segurança do país, para incluir outros temas, como os relacionados com o desenvolvimento fronteiriço e as políticas públicas para esses territórios. Podemos ver, então, que houve uma convergência entre as agendas externas dos países da região com suas agendas domésticas no que tange à compreensão sobre as fronteiras.

Na América do Sul, durante as duas primeiras décadas do século XXI, posições que defendem a procura uma ampliação da agenda econômica, para além da pauta comercial, envolvendo dimensões políticas e sociais, passaram a se chocar, com maior evidência, com posições que defendem o avanço da agenda comercial e criticam a ampliação da agenda regional, questionando a politização e ideologização dos processos regionais. De tal modo, essa disputa de ideias sobre a agenda regional está presente tanto na denominada Onda Rosa ou na predominância de governos progressistas, quanto no regresso de governos conservadores e de direita na América do Sul, sendo que as tensões ao redor das duas posições e a procura de

persuadir os mandatários vizinhos têm sido evidentes nas cúpulas presidenciais, sobretudo no Mercosul. O Brasil e, especialmente, a Argentina têm transitado de forma intermitente entre governos que defendem um Mercosul mais social e os que implementam uma agenda mais comercial. Essa integração comercial ou mínima tem duas posições: avançar com a zona de livre comércio e a união aduaneira ou demandar a liberdade de negociar tratados comerciais fora do bloco.

Há por um lado defensores da integração que advogam pela expansão dos membros, maior institucionalidade e participação da sociedade civil (o que seria denominado como integração máxima), e, pelo outro, aqueles que propugnam por uma orientação mais pragmática (integração mínima) focada nos interesses econômicos e comerciais, e com uma institucionalidade mais limitada que envolve predominantemente atores-chave do processo (MARIANO, 2015). Claramente o maior grau de integração torna mais complexa a agenda regional e passa a envolver um maior número de temas, o que acaba também limitando ou ampliando a importância que as regiões de fronteira têm dentro dos processos regionais.

O regionalismo pós-neoliberal do século XXI na América do Sul, passa também a ter posições críticas ao liberalismo comercial e a impulsionar uma ampliação da agenda econômica e da agenda social e política dos organismos regionais. Isso, sem dúvida alguma, abriu uma janela de oportunidade para que temas como o desenvolvimento e a integração fronteiriça entrassem com mais força na agenda regional ou interpelassem a visão centralizada (*top-down*) do processo, e, em consequência, para que atores subnacionais tivessem um peso maior dentro da integração regional.

Assim sendo, na América do Sul há uma maior quantidade de organizações regionais, mas mais frágeis institucionalmente que na Europa que e que são utilizadas com propósitos distintos pelos governos e outros atores regionais. Desse modo, o regionalismo latino-americano pode ser definido pelo pluralismo de organizações regionais, que podem ser complementares ou competitivas e com filiações sobrepostas (BIANCULLI, In.: BÖRZEL; RISSE, 2013). Convivem, portanto, diferentes tipos de regionalismo com vocações e objetivos nem sempre coincidentes, e que são utilizados pelos governos de modo diverso segundo seus interesses.

Na região, observa-se a sobreposição de processos regionais de múltiplas orientações ideológicas, distintas agendas e intensidades, algumas vezes justapostos, outras vezes que entram em conflito. Alguns têm um forte ênfase na integração comercial, como a Aliança do Pacífico, e outros tem no comércio um eixo importante, mas ampliam a agenda a outros temas

não econômicos, como o Mercosul e, em alguns momentos, a CAN (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Em termos gerais, mesmo que o pertencimento dos países nos blocos regionais tenda a permanecer apesar da mudança de governos e existam continuidades em vários projetos regionais, os governos utilizam as instâncias regionais dependendo de suas ideias, objetivos e da visão que tenham sobre o seu papel em determinada conjuntura, por se tratarem de iniciativas mais dependentes dos Estados. Por exemplo, algumas controvérsias políticas e diplomáticas da região foram tratadas no marco da Unasul<sup>20</sup>, mas, com o fim desse organismo, outras são tratadas fora das instâncias regionais ou simplesmente acabam não tendo uma intermediação eficiente de países terceiros, como a crise entre os governos da Colômbia e a Venezuela durante os últimos anos.

Como visto, a literatura sobre integração regional na América do Sul aponta que, com a emergência dos governos progressistas na primeira década do século XXI, houve uma ampliação da agenda. No entanto, não existe um consenso acadêmico sobre se a ampliação das agendas traz maiores benefícios ao processo de integração. Isto porque essa ampliação implica maiores compromissos por parte dos Estados, que muitas vezes acabam não sendo assumidos na prática. Mesmo se referindo ao caso europeu como modelo, Veiga e Rios (2007) apontam que a ampliação da agenda dos organismos regionais para temas econômicos não-comerciais e questões não-econômicas, como tem acontecido na América do Sul, implica um maior compromisso político por parte dos governos, assim como instituições mais robustas, sendo um fator pouco considerado quando os atores da integração propõem essa expansão e acabam não atuando nas questões propostas.

Além do anterior, em alguns casos são criadas áreas de atuação nas agendas regionais, sem um vínculo suficiente com os objetivos estruturais do processo regional. Seguindo Draibe (2005), que analisa a inclusão da política social na agenda mercosulina, mais do que dar independência e autonomia a uma determinada área, seu fortalecimento passa mais pelo aprofundamento de seus vínculos com a política econômica.

Inclusive no processo de reengenharia da CAN, em 2013, o Grupo de Alto Nível criado para implementar esse objetivo assinalou, no documento escrito para tal fim, que a expansão

---

<sup>20</sup> Embora a Unasul tivesse sido impulsionada especialmente pelos governos progressistas, os mandatários sul-americanos de diferentes ideologias aderiram-se a essa iniciativa e a utilizaram, por exemplo, como mecanismo de solução de controvérsias na região. Isso se aplica especialmente para o presidente colombiano Álvaro Uribe, que acudiu às reuniões pela incursão militar na Venezuela e a instalação de bases militares na Colômbia. Embora nos encontros tenha havido pouca flexibilidade do lado colombiano, foi um cenário importante para aliviar as tensões entre o governo colombiano e os demais países da região.

do organismo em questões de trabalho, implicou na redução de seu impacto e na falta de efetividade, pelo qual seria necessário priorizar e delimitar os âmbitos nos quais deveria agir o processo regional (Grupo de Trabalho, 2013).

Veiga e Rios apontam que, em oposição a outros temas ao redor dos quais a pertinência da resposta regional não é tão evidente, a ampliação da agenda econômica sul-americana faz sentido, uma vez que permitiu a complexificação expressa no aumento de fluxos inter-regionais em energia e infraestrutura (VEIGA; RIOS, 2007). O mesmo acontece com a integração fronteiriça, sendo que os benefícios que podem trazer à integração e seus instrumentos são facilmente identificáveis, pelo que a ampliação da agenda se torna justificável devido a que a “solução regional” é melhor que a “solução nacional”.

De modo igual, a ampliação da agenda regional, como veremos neste capítulo, permitiu considerar outras dimensões para as fronteiras, para além do desenvolvimento fronteiriço, o que será tratado de forma específica no capítulo seguinte. Por isso, parece-nos importante caracterizar a agenda de ambos os processos regionais, com o intuito de identificar os principais temas e os momentos de atividade ou estagnação para depois situar a inclusão de questões relacionadas com as regiões de fronteira.

### 3.3 A evolução da agenda regional da CAN e do Mercosul

A CAN e o Mercosul são os principais e mais consolidados processos regionais da América do Sul. No entanto, como veremos a seguir, cada bloco tem conseguido desenvolver uma agenda diferente e com distintas intensidades, envolvendo de modo distinto os vários atores domésticos e regionais.

Quadro 5 – Principais características dos processos de integração da CAN e do Mercosul

<b>Elementos/ organismo regional</b>	<b>Comunidade Andina</b>	<b>Mercosul</b>
Tipo de integração econômica	Zona de Livre Comércio	União aduaneira incompleta <sup>21</sup>
Ano de fundação e relançamento	1969: fundação 1996: relançamento	1991: fundação 1994: foi estabelecida a Tarifa Externa Comum
Estados membros	Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai. A Venezuela está

<sup>21</sup> O próprio organismo tem se identificado como uma União Aduaneira Imperfeita, no entanto, seu funcionamento e estrutura o aproxima de uma zona de livre comércio, pois não tem logrado consolidar uma Tarifa Externa Comum.

		suspensa desde 2016 e a Bolívia está em processo de adesão.
Estados associados	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile.	Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname.
Secretaria Permanente	Lima, Peru	Montevideú, Uruguai
Órgãos decisórios	*Conselho Presidencial Andino (órgão máximo). *Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores (direção e decisão). *Comissão da CAN (direção e decisão).	*Conselho do Mercado Comum (CMC) (órgão superior): Ministros de Relações Exteriores e de Economia. *Grupo do Mercado Comum (GMC) (órgão executivo): representantes dos ministérios de Relações Exteriores, Economia e Bancos Centrais. *Comissão de Comércio do Mercosul (CCM): membros de cada Estado parte, coordenada pelos MRE.
Principais crises	*1976: saída do Chile *1992: suspensão unilateral do Peru (reincorporado em 1997) *2006: saída da Venezuela	*1999: crises econômicas no Brasil (desvalorização do real) e na Argentina (1999-2001) *2012: Suspensão do Paraguai, reincorporado em 2013 *2017: Suspensão da Venezuela

Fonte: elaboração própria.

A história da CAN e do Mercosul tem sido acompanhada de múltiplas crises e momentos de divergência de interesses e ideias com respeito à integração regional por parte de seus participantes, principalmente os governos. É por isso que, em vários momentos, têm sido recorrente o surgimento de propostas de relançamento ou reengenharia, com vistas a imprimir uma nova orientação do processo de integração. Por exemplo, o fim da primeira década de funcionamento do Mercosul esteve marcado pelos desacordos sobre o processo de integração e seus resultados, especialmente com respeito do avanço da União Aduaneira (GRANJA, 2016).

Com um alto grau de formalismo, mas pouca implementação efetiva dos acordos e um baixo compromisso dos países membro com o processo de integração, a CAN tem sido considerado como um bloco regional fraco. A saída da Venezuela em 2006 e, anos depois, a assinatura de Tratados de Livre Comércio da Colômbia e do Peru com os Estados Unidos e a União Europeia fizeram com que o bloco entrasse em mais uma crise generalizada que impedia o avanço efetivo de sua agenda.

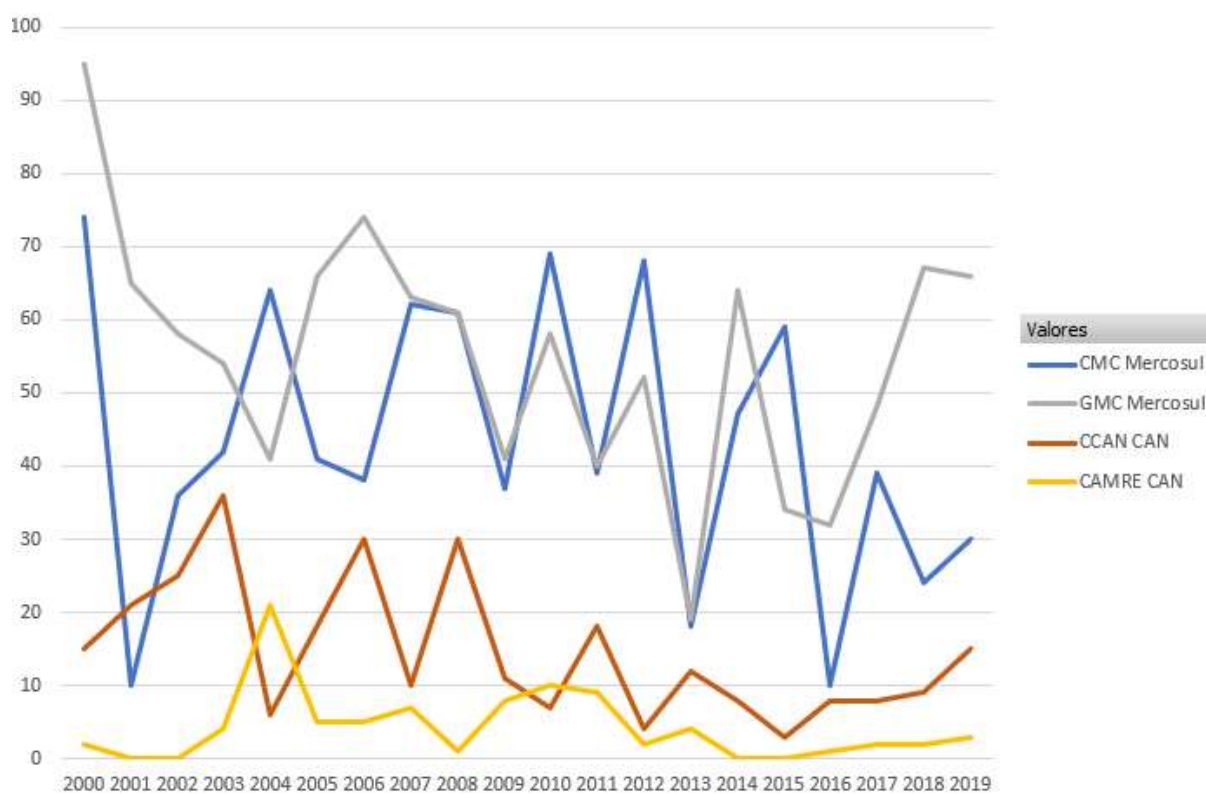
No entanto, em contraste com a CAN, o Mercosul tem avançado com a inclusão de mais temas na agenda, embora a consolidação da união aduaneira tenha obtido poucos resultados



após três décadas de funcionamento do bloco regional. Assim, uma primeira constatação a ser feita é que o Mercosul é um organismo muito mais ativo pela inclusão de mais temas na agenda e uma produção de normas, recomendações e reuniões, em comparação com a CAN.

A partir do exame da produção normativa, disponível para cada ano deste século de cada órgão decisório, no gráfico seguinte é possível evidenciar que a CAN (a partir do número de decisões da CCAN e CAMRE) tem uma atividade muito menor que o Mercosul (decisões do CMC e resoluções do GMC). Não foram consideradas no caso do Mercosul as diretivas da Comissão de Comercio, por serem mais específicas da política comercial, nem as declarações dos presidentes nos dois organismos.

Gráfico 1 – Atividade dos órgãos decisórios da CAN e o Mercosul segundo número de decisões (2000-2019)



Fonte: elaboração própria a partir dos documentos publicados por cada organismo

É importante indicar que o número de decisões é um indicador sobre a atividade dos organismos regionais, mas que deve ser relacionado com a densidade das decisões e dos acordos entre os países, pois em alguns casos existem períodos nos quais há acordos mais substanciais que depois são atualizados.

As crises domésticas e a falta de consenso entre os mandatários acabaram limitando a produção dos órgãos decisórios dos blocos regionais e, por consequência, a inclusão na agenda regional de novos temas na agenda regional ou mesmo o avanço em temas inclusos anteriormente<sup>22</sup>. Dito de outro modo, por serem iniciativas governamentais que dependem principalmente dos acordos entre presidentes e do papel dos MRE, as crises domésticas impactam na agenda regional e na atividade dos organismos. Assim sendo, a agenda do bloco – mas não necessariamente de suas instituições – está fortemente condicionada à visão que têm os mandatários sobre determinada questão, como, por exemplo, sobre as fronteiras e a dimensão subnacional da integração.

A crise da CAN se manifestou nos altos níveis decisórios, pois além da baixa produção normativa que apontamos anteriormente, entre 2013 e 2019 não foram celebradas reuniões de presidentes. Ainda que o Conselho Presidencial Andino, órgão máximo do Sistema Andino de Integração (SAI) deva se reunir anualmente, em 2019, por ocasião dos 50 anos da CAN, teve lugar uma cúpula de presidentes, depois de oito anos de inação. Esse foi o período com menor atividade desde 1989, pois a máxima instância da CAN não se reuniu nos períodos de 1992 a 1994, de 2008 a 2010 e de 2012 a 2018. Isso marca uma clara diferença com o Mercosul, que tem um maior envolvimento dos governantes dos países-membros.

Também chama a atenção a baixa atividade do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, o que seria explicado pela participação dos países andinos em outros acordos regionais e extrarregionais, assim como a menor importância dada na agenda externa dos países membro à CAN. Pelo contrário, os países do Cone Sul têm um maior envolvimento com o Mercosul e, além disso, conseguem ter uma diplomacia mais ativa no plano regional (especialmente Brasil e Argentina).

Embora as análises sobre a relação entre os momentos de crises e os impulsos domésticos e externos precisem ser aprofundadas, aqui nos interessa evidenciar que, nas crises domésticas e dos organismos, as agendas podem experimentar paralisação, mas também podem ser uma janela de oportunidade para o ingresso de novos temas, o que não foi o caso da CAN. A saída da Venezuela da CAN, por exemplo, foi um fator determinante para um menor avanço,

---

<sup>22</sup>Com o Mercosul, no caso do CMC é possível evidenciar quedas no número de decisões especialmente em 2001, 2013 e 2016 e picos em 2000, 2004, 2007, 2010, 2012 e 2015. Por sua vez, o GMC teve quedas em 2004, 2009, 2011, 2013 e entre 2015 e 2016. Para os anos de 2009, 2011 e 2013 ambos os órgãos tiveram pouca atividade. A queda de 2001 do CMC poderia ser explicada pela crise econômica argentina, que junto com o Brasil liderava o processo. Em 2013 a atividade do bloco esteve afetada pela suspensão do Paraguai e em 2016 pelo impeachment de Dilma Rousseff, depois do qual se observa uma revitalização do bloco. Na CAN, há pontos mínimos da Comissão em 2004, 2007, 2010, 2012 e 2015. Com o CAMRE, que tem uma atividade muito baixa, há pontos baixos entre 2000 e 2002, uma queda entre 2005 e 2008, sendo este último ano com menor atividade normativa e desde 2012.

no processo de integração e desenvolvimento fronteiriço, uma vez que a fronteira entre a Colômbia e a Venezuela tem sido uma das mais ativas da América do Sul e onde se concentram experiências avançadas de cooperação fronteiriça que poderiam ter sido replicadas em outras fronteiras do bloco regional.

Na CAN, há ciclos mais marcados de atividade-inação, que se relacionam com a ampliação ou estagnação da agenda. Por exemplo, entre 2005 e 2006, foram incorporados os Estados do Mercosul como associados, como foi o caso do Chile, que, trinta anos após sua saída e de dois anos como observador, voltou ao organismo com esse *status*. Isto se relaciona com uma maior atividade da Comissão até 2006, o que, no entanto, diminuiu em 2007, influenciada pela crise provocada pela assinatura do TLC da Colômbia e o Peru com os Estados Unidos e a saída da Venezuela. Há uma leve revitalização do bloco em 2010, ano no qual foi aprovada a Agenda Estratégica Andina (AEA) e que tinha os seguintes doze eixos: participação dos cidadãos andinos na integração; Política Externa Comum, especialmente relacionada à aproximação com a UNASUL e o Mercosul; integração comercial e complementariedade econômica, assim como a promoção do comércio e consumo sustentáveis; integração física e desenvolvimento fronteiriço; desenvolvimento social; meio ambiente; turismo; segurança; cultura; cooperação; integração energética e recursos naturais; e desenvolvimento institucional da CAN.

Além dos temas comerciais, os organismos regionais têm criado as seguintes instâncias que tratam diversas questões que têm entrado na agenda regional.

Quadro 6 – Principais órgãos e grupos da CAN e do Mercosul agrupados por eixos temáticos

<b>Setor/Órgão ou foro</b>	<b>Mercosul</b>	<b>CAN</b>
Agricultura	*RE de Agricultura Familiar (REAF, 2004) *SGT Agricultura (1995) *Comissão do Parlasul sobre infraestrutura, transportes, recursos energéticos, agricultura pecuária e pesca	*Comitê Técnico de Sanidade Agropecuária (COTASA)
Ciência, tecnologia e telecomunicações	*RE de Ciência e tecnologia (RECyT, 1992) *SGT Comunicações (1995) *Comunicação social (RECS) *Foro de Competitividade para o Setor Cinematográfico e Audiovisual, 2007 e RE Autoridades cinematográficas e audiovisuais (RECAM)	*Comitê Andino de Autoridades de Telecomunicações (CAATEL)

Cultura	*Reunião de Ministros de Cultura (RMC, 1995) e Comitê Coordenador Regional da RMC (RMC/CCR) *Comissão do Parlamento do Mercosul sobre educação, cultura, ciência, tecnologia e esporte	*Comitê Andino de Indústrias Culturais
Educação	*Reunião de Ministros de Educação (RME, 1991) e Comitê Coordenador Regional (RME/CCR)	
Gênero	*Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM, 2011)	*Conselho Assessor de Altas Autoridades da Mulher, CAN (2009)
Integração produtiva	*SGT Integração produtiva *Grupo de Integração Produtiva (GIP, 2007)	
Meio ambiente	*Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA, 2003) *SGT Meio Ambiente (1995) (SGT No. 6)	*Comitê Andino para a Prevenção e Atenção de Desastres (CAPRADE) *Comitê Andino contra a mineração ilegal
Saúde	*Reunião de Ministros de Saúde (RMS, 1995) e Comitê Coordenador da RMS (RMS-CC) *SGT de Saúde (SGT No. 11)	*Convênio Hipólito Unanue
Trabalho	*Reunião de Ministros de Trabalho (RMT, 1991) *SGT Assuntos Laborais, Emprego e Segurança Social (1991) *Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUR (OMTM) *Grupo de Alto Nível Estratégia de Crescimento do Emprego (GANEMPLE) *Comissão Socio-laboral (CSLM) *Comissão do Parlamento do Mercosul sobre Trabalho, políticas de emprego, segurança social e economia social.	*Convenio Socio laboral Simón Rodríguez *Conselho Assessor de Ministros de Trabalho *Comitê Andino de Segurança Social
Juventude	*RE Juventude (REJ) *Parlamento Juvenil do Mercosul	*Parlamento andino juvenil, parlamento andino universitario, parlamento juvenil do posconflicto
Direitos Humanos	*Comissão do Parlamento do Mercosul sobre Cidadania e Direitos Humanos *Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)	
Migração		*Comitê Andino de Autoridades de Migração (CAAM)
Grupos étnicos	*Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM, 2015)	*Conselho Consultivo de Povos Indígenas

	*Reunião de Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO, 2015)	*Mesa de povos afro descendentes da CAN
Econômico não comercial	*Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), 1994 *Biocombustíveis (GAHB) *RE Cooperativas *SGT Energia *SGT Mineração e geologia (SGT No.15) *Superação das assimetrias (GAHSA) *Setores bens de capital e de informática e telecomunicações (GAH BK/BIT) *Micro, pequenas e médias empresas (GAHMIPYMES) *Elaboração e implementação da patente (GAHPM) * Turismo (RET) *Grupo de Agenda Digital do Mercosul (GAD)	*Comitê Andino de Propriedade Intelectual *Comitê Andino de Organismos Normativos e Reguladores de Serviços de Eletricidade *Comitê Andino de Infraestrutura viária  *Observatório Andino da PYME (OBAPYME) *Comitê Andino da Micro, Pequena e Mediana Empresa (CAMIPYME)
Administração pública	*Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), 2004 *RE Autoridades de Aplicação em matéria de drogas (RED, 1998) *RE Ministérios Públicos (REMP) *RE Estadísticas (REES) *Organismos governamentais de controle interno (REOGCI) *Defensores públicos oficiais (REDPO) *SGT Contratações públicas (SGT No.16) *Grupo de Cooperação Internacional (GCI) *Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP) *Observatório da Democracia (Comissão do Parlamento do Mercosul) *Centro de promoção do Estado de Direito (CMPED)	*Conselho Consultivo de Autoridades Municipais *Comitê Andino de Estatística

Fonte: adaptado e atualizado a partir dos dados da UTCI do Mercosul (UNIDAD TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MERCOSUR-UTCI, 2015)

No caso do Mercosul encontramos Subgrupos de Trabalho (SGT), Grupos Ad Hoc (GAH) e Reuniões Especializadas (RE)<sup>23</sup>, mas também centros, institutos ou foros

<sup>23</sup> Segundo a Decisão 12/12 a estrutura institucional do Mercosul se organiza assim: a) Grupos, como os órgãos que podem se dirigir diretamente a outros órgãos e foros do organismo e solicitar apoio técnico da Secretaria do Mercosul; b) Subgrupos de Trabalho (SGT), como os órgãos de âmbito técnico permanente de negociação para coordenar políticas públicas comuns na agenda do processo de integração; c) Grupos Ad Hoc (GAH) que correspondem aos órgãos criados para cumprir um mandato específico previsto na norma de criação ou ilimitada até cumprirem seus mandatos; d) Reuniões Especializadas (RE) como os órgãos com caráter permanente para

institucionalizados. O maior número de instâncias e a multiplicidade de temas nos indicam a existência de uma agenda mais ativa. No caso da CAN, existem Comitês, Conselhos e alguns Convênios, sendo que alguns foram criados, mas que não se encontram ativos.

Além do anterior, podemos evidenciar um maior número de instâncias e espaços no caso do Mercosul, o que indica a ampliação da agenda pela inclusão de mais temas na agenda regional além das questões econômicas, embora isso não signifique que o organismo regional atue efetivamente em todas as questões. Como será apresentado a seguir, essa expansão da agenda do Mercosul e a contração da agenda da CAN nas últimas décadas obedece, em grande parte, ao peso dado pelos governos à agenda regional.

### 3.3.1 A CAN: a permanência de uma agenda regional em meio da crise

Em 2010 foi lançada a Agenda Estratégica Andina, que procurava uma ampliação da agenda não-econômica, incluindo questões como uma política externa comum, a integração física, o desenvolvimento social, meio ambiente, turismo, segurança e cultura, assim como o desenvolvimento fronteiriço. Contudo, a partir de 2011 o que se observa é uma contração da agenda com o processo de reengenharia da CAN para atualizar o Sistema Andino de Integração e se adaptar ao contexto internacional. Inclusive foram encomendadas, à CEPAL e à Fundação Getúlio Vargas (FGV), consultorias para gerar recomendações sobre como revitalizar o organismo andino. Enquanto a CEPAL propôs continuar com uma ênfase mais comercial, além de focar a agenda em questões como desenvolvimento social e meio ambiente, recursos e energia, a FGV orientou suas recomendações no sentido de dinamizar os órgãos e instituições, além de aconselhar a aproximação com o Mercosul, procurando uma relação mais intensa entre os dois blocos (CAMRE, 2013).

Outrossim, o Grupo de Trabalho criado para esse processo de reengenharia apontou como temas prioritários:

- A integração comercial: internacionalização de pequenas e médias empresas, aumento do comércio intracomunitário, exportações com maior valor agregado e encadeamentos produtivos; transporte internacional de passageiros e mercadoria; e promoção comercial conjunta.

---

desenvolver políticas do processo de integração em áreas específicas ou assistir ao GMC para cumprir com suas funções.

- Aspectos sociais da integração: referente à facilidade para a viagem, transporte, estudo e residência dos cidadãos andinos e a promoção da identidade andina.
- Interconexão elétrica: intrarregional e com outros países da região.
- Articulação e convergência entre a CAN, o Mercosul e a Unasul<sup>24</sup>.

Sobre este último ponto, foi sugerida a migração de vários temas da agenda da CAN à Unasul, especialmente questões relacionadas com segurança e desenvolvimento social<sup>25</sup>. Isso nos indica tentativas de contração da agenda social e política da CAN que, com a crise da Unasul, não foram retomadas.

Nesse processo de reengenharia, em um documento do governo equatoriano, anexo da decisão 792/2013 da XXXVII reunião do “CAMRE Ampliado” de setembro de 2013, apontam-se como temas que serão suprimidos da CAN a Tarifa Externa Comum, a defesa comercial em relação a terceiros países, as negociações conjuntas com terceiros, a política anticorrupção e o desenvolvimento municipal (DEC792/2013)<sup>26</sup>. Temos, então, que o desenvolvimento municipal deixou de ser tratado no âmbito da CAN, afetando os poucos avanços para as regiões de fronteira. Mas também identificamos que mesmo na área comercial houve iniciativas que foram abandonadas e que apontavam no avanço do processo de integração econômica.

Assim sendo, a partir de 2013 se evidencia uma contração na agenda, que passou a priorizar as áreas de agricultura, a promoção de exportações e a integração física, o que implicou a redução de 70% dos comitês especializados e grupos de trabalho (ALBÚJAR, 2019). Apesar disso, ainda nessas áreas priorizadas, como a agricultura, os avanços continuam sendo muito limitados.

Pode-se deduzir, então, que o processo de reengenharia da CAN se orientou para atender alguns aspectos pontuais da agenda econômica e comercial, mas foram abandonados temas que são fundamentais para a participação de outras instâncias do Estado e da sociedade civil. De forma particular, chama a atenção a proposta de migração à Unasul de temas que tangem às fronteiras como os relacionados com direitos humanos, desenvolvimento social, educação, tecnologia ou telecomunicações. Por sua vez, a eliminação do desenvolvimento municipal da

---

<sup>24</sup> Inclusive foi proposto que o Parlamento Andino deveria migrar para o Parlamento Sul-Americano da Unasul. Porém, com a crise deste último organismo, o Parlamento Andino continua em funcionamento.

<sup>25</sup> Os temas que foram contemplados para migrar à Unasul foram: segurança e defesa; democracia e assuntos eleitorais, direitos humanos, desenvolvimento social, educação, ciência e tecnologia, telecomunicações, políticas macroeconômicas, cooperação judiciária e política antidrogas.

<sup>26</sup> A Decisão pode ser consultada em: <<http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/DEC792s.pdf>>. Acesso e: 10 jul. 2020.

agenda regional demonstra pouco interesse em descentralizar o processo de integração e impacta diretamente na questão fronteiriça dentro da agenda regional.

Apesar do dito acima, o processo de reengenharia não se consolidou nos anos seguintes e o abandono de temas sobre os quais atuava a CAN se tornou cada vez maior, o que levou ao organismo regional a uma situação de inércia. Os Estados passaram cada vez mais a investir menos recursos econômicos e tempo para a CAN.

Em vista dos limitados resultados econômicos, a agenda da CAN em vários momentos procurou se orientar para a área social. A questão social tem estado na agenda regional da CAN desde a década de 1990, especialmente com a Agenda Social Andina, focada no combate à pobreza, o acesso a serviços e a educação e dentro da qual foi aprovado em 2004 o Plano Integrado de Desenvolvimento Social (PIDS). A partir de 2011, denominado o ano andino da integração social, foram adotados os Objetivos Andinos de Desenvolvimento Sustentável (OANDES) a serem atingidos em 2019 e a Estratégia Andina de Coesão Econômica e Social (EACES) (SÁNCHEZ, 2015).

Estes programas têm sido desenvolvidos no marco da cooperação da CAN com a União Europeia, o que também abre a possibilidade desse organismo extrarregional incidir no processo da definição da agenda social da CAN, em áreas que priorizem sua estratégia de cooperação. Isso, como afirma Sánchez (2015) reflete o interesse da UE em promover seu modelo social na América Latina. Em outras palavras, a agenda da CAN tem priorizado a agenda externa por via da cooperação europeia, o que acaba também definindo a agenda interna regional, pois as áreas de cooperação, como a ambiental e de desenvolvimento transfronteiriço, são determinadas pela oferta da cooperação internacional e não pelo avanço nos programas e projetos delimitados regionalmente.

Em 2004 foi lançado o Plano Integrado de Desenvolvimento Social (PIDS), liderado pelo Conselho Andino de Ministros de Desenvolvimento Social e vinculado à Agenda Social Andina e ao Plano Integrado de Desenvolvimento Social. O Plano tinha o objetivo de lutar contra a pobreza e a inequidade social, mas acabou se convertendo em uma ferramenta retórica para justificar a existência da CAN (PRIETO, 2016).

Depois do PIDS, e em cooperação com a Comissão Europeia, no ano de 2011, foi lançada a Estratégia Andina de Coesão Econômica e Social (CESCAN) que atualiza o PIDS e se vincula com a agenda global dos ODM e com a agenda regional ao redor dos Objetivos Andinos de Desenvolvimento Social (OANDES). Esse projeto procura apoiar a cooperação transfronteiriça e transnacional da região (D744/2010). Além disso, no marco do projeto CESCAN II foi iniciado o Sistema de Indicadores Sociais (CISCAN) com o intuito de ter



informação comparável sobre o desenvolvimento social na região (D647). No marco desse projeto, em 2011, foi também apresentado o Sistema de Indicadores Sociais para povos indígenas. Porém, as informações não estão disponibilizadas para o público ou não têm sido atualizadas.

Na área de direitos humanos, destaca-se que, em 2002, foi assinada a Carta Andina para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos pelo Conselho Presidencial Andino. No entanto, não é uma referência contínua na defesa dos direitos humanos nos países andinos.

A questão laboral tem estado na agenda formal regional há muitos anos, visto que o Conselho Consultivo Laboral foi criado em 1983. No entanto, e como aconteceu com o Conselho Empresarial Andino, há uma baixa atividade por parte dessas instancias. Também há uma paralização do Conselho Consultivo de Povos Indígenas (CCPICAN) que foi criado em 2007, mas que deixou de ser convocado desde 2013. Povos indígenas da CAN propuseram, em 2012, a criação do Comitê Andino de Autoridades Intergovernamentais Indígenas, cuja proposta de decisão foi apresentada pela Secretaria Geral, mas não foi possível evidenciar uma formalização dessa instância.

Para a população afrodescendente, destaca-se a existência da Mesa de Povos Afrodescendentes da CAN, que contribuiu com a elaboração do Plano Quinquenal Andino (2019-2024) e a Proclamação do Decênio Internacional dos afrodescendentes na CAN (2015-2024), declarado pelas Nações Unidas (D845/2019).

Um dos âmbitos onde tem havido um pouco mais de continuidade das iniciativas é o meio ambiente. Nessa área, se encontra o Programa Regional de Biodiversidade na Amazônia dos Países Membros da CAN – BioCAN que foi criado em 2007 e implementado em 2010 com apoio do governo da Finlândia. Igualmente, em dezembro de 2020, foi adotada a Carta Ambiental Andina, que se vincula com a Agenda 2030 e os acordos multilaterais sobre meio ambiente. Desse modo, pelo menos na área ambiental, a CAN passou a ser uma plataforma para avançar a agenda global de desenvolvimento sustentável.

Como já assinalado, a saída da Venezuela da CAN e a assinatura de Tratados de Livre Comércio da Colômbia e o Peru, primeiro com os Estados Unidos e depois com a União Europeia, fez com que, desde 2010, a crise do organismo se aprofundasse. Assim, não tem ocorrido avanços consideráveis no processo de integração proposto por seus membros durante as últimas décadas.

Para Prieto (2016), os benefícios materiais da CAN não parecem ser suficientemente significativos para explicar sua manutenção a partir de uma análise racionalista-funcionalista da integração regional. A CAN tem tido poucos resultados com respeito a seus objetivos

propostos, especialmente no que tange a consolidar um mercado comum andino, uma vez que as negociações bilaterais fora do bloco e a saída da Venezuela em 2006 demonstraram que o organismo carece de mecanismos para resolver problemas políticos. Ainda que o comércio continue sendo importante para os membros do bloco, uma zona de livre comércio como a que existe atualmente não mereceria de um processo de integração mais amplo, nem de uma estrutura mais complexa para funcionar em relação à que criou a CAN (PRIETO, 2016).

Sobre os motivos que poderiam explicar a permanência da CAN, Prieto (2016) aponta o custo político que implicaria para os presidentes abandonar o organismo, pois levaria a uma perda de legitimidade política. Ademais, é um dos poucos resultados com relação à integração que muitos governos podem apresentar, em um contexto em que a integração é algo que os Estados modernos costumam procurar. Isso se relaciona com a ideia positiva da integração, visto como algo desejável pelos governos e a sociedade, como evidenciado nas pesquisas de Latinbarómetro<sup>27</sup>.

Além dessa retórica integracionista, existe uma dimensão cultural que faz com que mandatários e funcionários da CAN considerem que existem questões sentimentais ou de afeto que explicariam a sobrevivência do bloco regional, como a ideia de uma identidade andina. Mas também outro ponto importante é a flexibilidade institucional que tem permitido, por exemplo, que os países façam acordos comerciais fora do bloco, o que tem feito alguns países desistirem de abandonar o bloco regional. (PRIETO, 2016).

Por fim, a pouca informação pública da CAN, como acontecia nos primeiros anos do Mercosul, demonstra seu menor vínculo com outros atores regionais e domésticos e um relacionamento menor com a sociedade civil. Por isso, para esta pesquisa, foi necessário procurar a informação em notícias e comunicados de imprensa da CAN e outros documentos disponíveis na internet. No Mercosul, pelo contrário, várias instâncias têm seu próprio site, e a informação sobre o processo regional tem se tornado mais pública.

Com a pandemia da COVID-19, a partir de 2020, o tema de saúde tem ganhado força, especialmente com a compra de medicamentos e insumos médicos. É importante assinalar que, sobre essa questão, existem avanços prévios no marco do Organismo Andino de Saúde – Convênio Hipólito Unanue. Destaca-se, por exemplo a Política Andina de Medicamentos em 2009 e propostas de compra conjunta na Reunião de Ministros e Ministras de Saúde da Área

---

<sup>27</sup> Na pesquisa de 2018, na maioria dos países, os pesquisados apoiavam a integração regional com mais de 70% de aprovação. Maiores informações disponíveis em: <[https://conexionintal.iadb.org/2018/11/27/267\\_e\\_ideas2/](https://conexionintal.iadb.org/2018/11/27/267_e_ideas2/)>. Acesso em: 30 mai. 2020.

Andina (REMSAA). Também com a pandemia, entrou na agenda do organismo a questão da reativação econômica dos países andinos.

Igualmente, no período recente, destacam-se avanços na Agenda Digital Andina lançada em 2018 e no campo das telecomunicações, sendo um dos maiores sucessos o acordo para redução de tarifas do *roaming* internacional entre os países andinos.

Apesar de a CAN, no seu início, ter tido componentes institucionais de delegação de autoridade e estruturas normativas complexas que ambicionavam consolidar um processo de integração econômica e política profundo, podemos dizer que a heterogeneidade política dos governos andinos e as dificuldades para gerar consensos ao interior do bloco regional acabaram por enfraquecer os vínculos entre os governos e flexibilizando demais o processo regional, por exemplo, permitindo negociações extrarregionais. Isso fez com que a agenda interna perdesse impulso.

Um dos fatores que explicam a falta de consenso entre os países tem a ver com o conflito armado colombiano, que tem gerado tensões, especialmente nas regiões de fronteira com o Equador e a Venezuela. Além disso, existem projetos políticos menos coincidentes entre si, como o que tem tido a Venezuela a partir do governo de Hugo Chávez (1999-2013), em comparação com o que tem tido a Colômbia com os governos de Álvaro Uribe (2002-2010) e Iván Duque (2018-2022), por exemplo. Um outro fator é que, nos países andinos, tem existido políticas externas mais orientadas para as relações com os Estados Unidos que as do governo do Cone Sul. Isso, como vimos, tem feito com que sejam privilegiados acordos extrarregionais com esse país em diversas áreas, inclusive a segurança.

### 3.3.2 A agenda do Mercosul: entre a expansão e a efetividade

O período entre 2003 e 2013 coincide com o consenso ideológico de governos progressistas dentro do bloco, o que significa que políticas sociais de sua agenda interna foram impulsionadas na agenda regional. Igualmente, nesse período, se passou a dar maior importância à integração produtiva e uma preocupação pelas assimetrias entre os membros do bloco, o que levou a uma maior participação cidadã. Isto se relaciona com a ideia de redistribuir os benefícios da integração por meio da inclusão de agendas e atores excluídos do processo (PERROTA, 2013). Especialmente a cúpula celebrada em Córdoba, em 2006, se tornou um ponto de inflexão para o bloco regional, ao ser priorizada a questão social como eixo transformador da integração regional por via do desenvolvimento econômico e da justiça social (MONDELLI, 2016).

No Mercosul, um dos primeiros grupos a ser criado foi o laboral por meio da Carta dos Direitos dos Trabalhadores de 1993, no contexto de crítica ao caráter economicista da integração no tratado de Assunção, tendo por objetivo garantir, com a Carta, um peso mínimo do tema social e sindical.

Embora a integração econômica continuasse a ser uma prioridade dentro da agenda do Mercosul, entre 2002 e 2004 foram criados mecanismos de coordenação política entre os governos e se avançou na criação de uma maior institucionalidade que foi abrindo o processo a outros âmbitos e atores, por exemplo, ao redor de temas como o trabalho e as políticas conjuntas (GRANJA, 2016).

A ampliação da agenda a questões sociais e o Mercosul social fez também com que o organismo incluísse as regiões de fronteira em outras áreas distintas das relacionadas com os fluxos comerciais, de bens e serviços. É preciso dizer que para essa ampliação, foram fundamentais as demandas dos países menores (Paraguai e Uruguai) em reduzir as assimetrias e aprofundar as políticas sociais no interior do bloco.

Mas além das questões da agenda política, é importante levar em conta os esforços dos organismos regionais para que alguns temas fossem realmente atendidos, ou seja, para que passassem da agenda pública para a agenda dos blocos regionais. Esses esforços se materializam na procura de financiamento e na implementação de projetos. Desse modo, destaca-se a criação do Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM) em 2004 e que entrou em funcionamento em 2007. O FOCEM foi projetado para dez anos, mas, em vista de sua importância e resultados, em 2015 (CMC/D22/15) foi ampliado para mais dez anos. No entanto, o FOCEM II, apesar de ser aprovado pelos congressos do Paraguai e do Uruguai, ficou paralisado por conta da demora da Argentina e do Brasil para sua aprovação legislativa.

O FOCEM foi concebido como um mecanismo solidário para financiar programas que beneficiem especialmente as economias menores e as regiões menos desenvolvidas em quatro áreas: a convergência estrutural (linhas de transmissão elétrica, construção e reabilitação de estradas, saneamento e água potável, reabilitação de ferrovias), desenvolvimento da competitividade (febre aftosa, automotiva, turismo), coesão social<sup>28</sup> (com o programa FOCEM III nas áreas de moradia e educação), fortalecimento institucional (FOCEM IV) e infraestrutura.

A criação do FOCEM e dos outros fundos, viabilizados durante o período de convergência ideológica dos governos progressistas, evidenciam a procura da ampliação da agenda não-econômica do Mercosul. Como apontado por Caballero (2015), ainda que o

---

<sup>28</sup>Com o programa FOCEM III de coesão social são financiados projetos de moradia e educação.

FOCEM continue sendo um mecanismo fraco e limitado financeiramente, há nele um valor simbólico importante por representar uma lógica mais regional do que nacional. Com a pandemia da COVID-19, foram destinados alguns recursos do FOCEM para a pesquisa em saúde entre os quatro países e a compra de insumos médicos.

Além do FOCEM, também foram anunciados outros fundos de financiamento como o Fundo Educacional do Mercosul (FEM) criado em, 2004 e o Fundo de Agricultura Familiar (FAF) criado em 2008, juntos em funcionamento desde 2012. Também entre 2009 e 2012 foram criados o Fundo Cultural (FMC), o Fundo de Promoção do Turismo (FPTUR) e o Fundo de Promoção de Cooperativas do Mercosul (FCOOP), todos os quais não estão vigentes (UNIDAD TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MERCOSUR-UTCI, 2015). Situação semelhante aconteceu no Mercosul com o Foro de Concertação Política, criado em 1998, mas que deixou de funcionar em 2005 (GRANJA, 2016).

De outro lado, a agenda social teve um impulso com o Instituto Social do Mercosul (ISM), criado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2007 e que começou seu trabalho em 2009. Os programas do ISM são os seguintes:

- Diálogo de Assunção (DAAS): organiza-se ao redor de cinco temas relacionados com fronteiras e mobilidade, inovação e tecnologia social, clima e vida sustentável, educação e trabalho, e empresas e responsabilidade social.
- Escola de Governo: orientada à atualização e especialização para os atores envolvidos com as políticas públicas, com foco em política sociais de desenvolvimento humano e sustentável.
- Observatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): vincula os ODS aprovados pela Agenda 2030 da ONU a partir da análise de sua implementação nos países do Mercosul.
- Fronteiras no Mercosul: tem como objetivo sublinhar a multidimensionalidade da fronteira, especialmente no que tange ao desenho de políticas públicas e a coordenação para lograr bem-estar social.
- *Gran Chaco* sul-americano: é um programa orientada para a região de Gran Chaco, mas que ainda não tem uma agenda definida.

O ISM se torna importante porque grande parte da agenda social do bloco começou a ser incorporada na agenda desse instituto, o que permitiu que, apesar da menor ênfase dada à

agenda social do Mercosul nos últimos anos, vários projetos tenham sido mantidos, mobilizando várias questões dessa agenda.

Também podemos ver que a questão fronteiriça começou a ter uma maior atenção por via da institucionalização em instâncias como o ISM, o que também implicou uma abordagem distinta da questão de fronteiras e mais relacionada com a cidadania no Mercosul. A respeito do Observatório do ODS, podemos evidenciar, com a sua criação, que os espaços regionais são vistos pelos governos subnacionais como um modo de avançar conjuntamente com temas da agenda global, como os ODS.

A agenda social também foi impulsionada pelo Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), aprovado pelo CMC em 2011 que conta com o apoio do FOCEM (CMC/DEC.37/15) e o Plano de Ação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), este último relacionado com temas como fronteiras, trabalho e migrações.

Além do ISM, destaca-se a institucionalização da agenda em direitos humanos nesse mesmo período. No ano 2009 foi criado o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), cujo trabalho se complementa com a reunião de altas autoridades de Direitos Humanos (RAADH). O Instituto pretende contribuir para a consolidação do Estado de Direito a partir do desenho e o monitoramento de políticas públicas em direitos humanos. Algumas das pesquisas do IPPDH têm se orientado às fronteiras no que tange ao tráfico de pessoas, a proteção de migrantes, assim como aos direitos da população indígena. Além disso, em 2015, houve uma ampliação de atores no marco do IPPDH com a constituição do Foro de Participação Social, por meio do qual são realizadas consultas públicas com a participação de organizações e movimentos sociais da região em torno dos temas tratados por essa instância regional.

Dentro das comissões permanentes da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do IPPDH, encontram-se as seguintes: pessoas com deficiência; idosos; contra discriminação, racismo e homofobia; crianças; LGBT, educação e cultura em direitos humanos; memória, verdade e justiça; gênero e direitos humanos das mulheres; e comunicação de direitos humanos. Isso demonstra como os direitos humanos são um tema que tem ganhado força na agenda regional, abrangendo mais questões e direitos a serem discutidos e defendidos e mobilizando mais atores, ao contrário do que ocorreu com a CAN.

Na agenda política, encontra-se o Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul (ODPM), criado para fortalecer os objetivos assumidos no protocolo de Ushuaia para os quatro países do bloco, junto com a Bolívia e o Chile.

No plano educativo, destaca-se o Mercosul Educativo, que reúne vários comitês e grupos de trabalho relacionados com a educação básica, tecnológica, universitária, docente. Por exemplo, dentro do comitê de educação básica se encontra o Grupo de Trabalho sobre Escolas Interculturais de Fronteira (GTEIF). Vários programas e projetos se encaminham para a educação universitária. Cabe salientar que, assim como outros programas do Mercosul, os eixos do plano de ação se encontram vinculados com a Agenda 2030 da ONU.

Podemos ver, então, que a ampliação da agenda com a incorporação de questões sociais e não-econômicas implicou uma complexificação da estrutura institucional do Mercosul e a participação de mais atores. Ainda que a agenda social tenha ganhado autonomia no Mercosul durante a primeira parte do século XXI, alguns problemas estruturais do bloco têm afetado o avanço efetivo em alguns aspectos. Motta Veiga (2003) apontava um déficit institucional no Mercosul, que se expressa em um desencontro entre as expectativas criadas regionalmente e a eficiência institucional no nível intergovernamental que não consegue tornar as normas vinculantes. Esse déficit ainda não foi superado e faz com que algumas questões da agenda regional, como a agenda social, se mantenham mais pela agenda de alguns grupos e institutos que continuam atuando ao redor desses assuntos do que pela ação direta dos governos.

Como apontado por Mariano (2015), ao mesmo tempo em que é possível evidenciar que os governos do Mercosul não pretendem retroceder no processo de integração, a lógica institucional do bloco é predominantemente intergovernamental, não havendo espaço para uma maior autonomia das instâncias regionais.

Assim, a despeito da agenda social impulsionada pelo Mercosul e alguns avanços na redução da pobreza e da desigualdade no período de integração pós-hegemônica ou pós-(neo)liberal, ocorreram poucas mudanças em regiões desfavorecidas dentro do Mercosul como as regiões mediterrâneas e as fronteiriças (MONDELLI, 2016). Igualmente, Mondelli (2016) constata que não tem sido possível consolidar estruturas regionais para os espaços sociais que consigam modificar a distribuição desigual da atividade econômica no nível transfronteiriço.

Este resultado reflete a distância entre, de um lado, o discurso, especialmente nas declarações presidenciais e das cúpulas, e, de outro, a prática e a internalização das leis nacionais e a implementação pelas burocracias nacionais, como apontado por Caballero (2015).

A despeito destes resultados, ainda que a política nacional continue sendo mais importante para os tomadores de decisão e que os resultados regionais apresentem resultados negativos em alguns campos, não se pode desconhecer que as ideias sobre compartilhar algum tipo de futuro e a capacidade de tomar decisões coletivas têm sido apropriadas e provavelmente possam continuar (CABALLERO, 2015).

No caso do Mercosul, são evidenciados maiores avanços no processo de regionalização, ou seja, de demandas ao processo de integração e participação de atores regionais. Por exemplo, o programa regional Somos Mercosul é uma iniciativa dos governos e organizações sociais para dar maior participação no processo de integração regional e diminuir as distâncias entre as burocracias do processo de integração e os atores da sociedade civil.

Também, parece-nos importante ressaltar a existência da Plataforma Mercosul Social e Solidário criada em 2004 e cujo objetivo é visibilizar os movimentos sociais como componente estratégico do processo de integração.

Além disso, as universidades e centros de pesquisa se tornam fundamentais para a apropriação do Mercosul nas regiões de fronteira, o que não acontece na CAN, apesar da existência da Universidade Andina Simón Bolívar. Destaca-se especialmente a existência do Fórum Universitário do Mercosul (FoMerco) como uma rede de pesquisadores que discute e reflete sobre o processo de integração sul-americana, especialmente através de congressos anuais. Inclusive o grupo Identidade Mercosul, criado em 2008 como uma iniciativa universitária, teve como propósito discutir um modelo de integração que fosse mais além da agenda comercial e envolvesse a sociedade civil e temas como pertencimento regional, cidadania comum, democracia, paz e desenvolvimento sustentável. A atividade do grupo depois de 2015, contudo, diminuiu.

Por fim, é importante assinalar que um dos elementos presentes na agenda do Mercosul, e talvez o mais ambicioso, é a construção de uma cidadania regional por meio do Estatuto da Cidadania do Mercosul e seu Plano de Ação elaborado em 2010, que envolve uma política de livre circulação de pessoas dentro da região, a igualdade de direitos e de condições para acesso ao trabalho, assim como a serviços de saúde e educação. Ainda que se esperasse sua construção progressiva para 2021, poucos avanços ocorreram nessa matéria. Como apontado por De Moura (2018), o Mercosul formulou, baseado em uma perspectiva de integração completa, os direitos laborais e sociais dos indivíduos, indo mais além da autorização de ultrapassar as fronteiras nacionais, apesar de os controles fronteiriços terem sido uniformizados e, em alguns casos, reduzidos (DE MOURA, 2018).

Esse menor impulso recente ao processo regional, que se evidencia na menor atividade de vários grupos que integram o Mercosul, relaciona-se, em grande parte com a mudança de orientação dos governos, menos interessados no processo de integração regional, particularmente no que tem a ver com a ampliação da agenda para outras questões, como as sociais ou com o avanço de processo de integração econômica.



Assim, após o impulso que recebeu o processo regional durante os governos progressistas nos quatro países do Mercosul, todos atravessaram mudanças na política doméstica e externa por conta da guinada à direita. No Brasil, esse processo se deu a partir do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff (2011-2016) e uma série de governos de direita e conservadores que passaram a abandonar a liderança regional que exercia esse país na América do Sul e que se consolida com o governo de Jair Bolsonaro (no governo desde 2019) que, inclusive, tem criticado a união aduaneira e a pertinência do Mercosul. Na Argentina, o governo de Mauricio Macri (2015-2019) concentrou-se em reclamar uma maior abertura comercial do bloco regional e, com o retorno do kichnerismo, as tensões do governo de Alberto Fernandez (no governo desde 2019) com o Brasil e depois com o Uruguai têm influenciado na paralisação da agenda regional. No Paraguai, esse processo se manifesta com o *impeachment* contra Fernando Lugo (2008-2012), e a eleição de governos do Partido Colorado que defendem uma agenda mais comercial. No caso do Uruguai, a eleição do governo de Luis Lacalle Pou (no governo desde 2020), reafirmou uma demanda feita por governos anteriores<sup>29</sup> sobre flexibilizar o Mercosul para ter uma maior abertura comercial sem a necessidade de consenso, para, por exemplo, viabilizar acordos comerciais com a China, o que tem gerado tensões no interior do bloco.

Para além de uma flexibilização que permita aprofundar acordos bilaterais com países fora do bloco regional, a disputa entre os membros do Mercosul pela agenda externa, especialmente em torno da assinatura de um acordo com a União Europeia ou a Coreia do Sul, mas também o interesse, especialmente do Uruguai, de negociar diretamente com a China, tem limitado o avanço de uma agenda interna regional. Isso, somado à falta de uma liderança regional que permita criar consensos sobre as questões priorizadas, tem levado o Mercosul a um momento crítico.

### 3.4 Elementos para o estudo das agendas do Mercosul e da CAN

Antes de analisar os principais programas e iniciativas que introduzem a questão das fronteiras nas agendas da CAN e do Mercosul, o que será feito no capítulo seguinte, neste capítulo discutimos elementos-chave das agendas regionais que orientarão a análise em nosso próximo capítulo. Como vimos, pensar a integração regional em função das agendas, permite

---

<sup>29</sup> Inclusive durante o segundo governo de Tabaré Vázquez (2015-2020), foram feitas negociações com a China e questionados os limites impostos pelo Mercosul para a negociação com países fora do bloco regional.

enxergar os processos de integração a partir dos âmbitos ou questões nas quais as iniciativas regionais têm incidência.

Mesmo que os objetivos econômicos dos processos de integração sejam pioneiros e geralmente prioritários, em alguns momentos a agenda não-econômica (não somente a agenda social, pois pode incluir outros âmbitos como a cultura, a identidade, direitos humanos, saúde etc.) pode ter maiores avanços pelo interesse dos governos e dos atores regionais com respeito à construção de uma institucionalidade que torne efetiva a resposta regional para determinadas questões.

A partir das agendas da CAN e do Mercosul, um primeiro elemento a considerar é que, além da existência formal da institucionalidade, deve se levar em conta o grau de atividade dessas instâncias. Especialmente no caso da CAN, algumas iniciativas são lançadas pelos altos níveis e alguns grupos temáticos são criados, mas se tornam pouco ativos, ao longo do tempo, e acabam sendo eliminados, reconstruídos em novos grupos ou reativados<sup>30</sup>. Entretanto, com falta de coordenação entre si, vários dos grupos e subgrupos do Mercosul têm uma maior atividade, ganhando maior autonomia, quando comparados com a CAN. Além disso, a agenda do Mercosul e os grupos criados nas últimas duas décadas têm uma diversidade temática maior.

Existem, desse modo, temas da CAN que aparentemente passam da agenda pública para a agenda do organismo, mas que não têm continuidade, como o desenvolvimento municipal e a participação de atores subnacionais.

Essa diferença também está marcada pela intensidade das interações econômicas, políticas e sociais ao interior da região, uma vez que a existência de intercâmbios entre distintos atores no interior de um território constrói uma região e fazem com que exista uma agenda regional. Para Mariano<sup>31</sup>, a CAN tem pouca penetração na sociedade porque o nível de intercâmbio econômico entre os países do bloco é muito baixo, sendo que os principais parceiros comerciais são extrarregionais, especialmente os Estados Unidos. Diferentemente, no caso do Mercosul, os membros do bloco continuam sendo parceiros comerciais importantes. Além disso, podemos apontar que ainda existem algumas dinâmicas independentes à ação dos governos, porque, apesar das crises dos altos níveis, continuam funcionando alguns subgrupos de trabalho ou instâncias criadas no âmbito do Mercosul, como o Instituto Social do Mercosul. No caso da CAN, grande parte das instâncias regionais foram criadas desde os altos níveis de decisão, pelo qual dependem da chamada das chancelarias para funcionar. No entanto, vemos

---

<sup>30</sup>Um exemplo disso é o Conselho Consultivo de Empresas e Comércio Exterior que só se reuniram pela primeira vez em 2020, depois de 50 anos de sua criação.

<sup>31</sup>MARIANO, Karina. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams. 03 fev. 2021.

uma exceção especialmente no Organismo Andino de Saúde, que tem atuado ao longo de cinquenta anos, apesar das crises do organismo.

Neste ponto, é importante lembrar que o impulso da integração regional foi liderado pelos governos da região, o que significa que, na América do Sul, o regionalismo foi anterior à regionalização, uma vez que foram os governos os que impulsionaram, principalmente, por via de iniciativas de intercâmbio econômico e comercial e depois foram avançando em um processo de diversificação das agendas regionais a outras áreas como mobilidade humana, coordenação de políticas sociais, promoção cultural, entre outras dimensões que permitiram a participação progressiva de outros atores distintos dos Estados. A regionalização, muito mais fraca se comparada com o caso asiático, tornou-se mais evidente nas últimas duas décadas e se desenvolveu inicialmente a partir das maiores interações entre as empresas da região. No entanto, como já dito, para grande parte das sociedades na América do Sul ainda não são evidentes os efeitos e os benefícios que trazem a pertença de seus Estados nos processos de integração.

Pelo fato de as iniciativas de integração na América do Sul serem intergovernamentais, os avanços na agenda regional estão fortemente condicionados pelo consenso entre governos nacionais, o que ocorre especialmente em períodos de convergência ideológica, o que facilita a definição e estruturação da agenda (*agenda setting, agenda structuring*).

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que os processos de integração regional podem gerar assimetrias no interior dos Estados, seja porque ajudam a incrementar as disparidades territoriais, seja porque nem todas as regiões são beneficiadas do mesmo modo (SÁNCHEZ, 2015). Essa territorialização dos efeitos da integração regional é fundamental, tendo em vista que as iniciativas de integração regional eram promovidas pelos governos centrais desde as metrópoles, sendo as fronteiras na maioria dos casos pontos de passagem do comércio regional.

Isto posto, outra característica dos processos regionais na América do Sul é sua centralização nos governos dos países-membros, muito mais evidente no caso da CAN, cujo processo regional pouco tem se democratizado com a não-incorporação de atores distintos do governo central e seus representantes e de atores estatais como os governos subnacionais, com exceção de casos muito pontuais. No caso do Mercosul<sup>32</sup>, os atores governamentais (presidentes, ministros e seus representantes e diplomatas) são os tomadores de decisão, havendo ainda pouca participação de outros entes estatais (parlamentares, poder judiciário e

---

<sup>32</sup> Mariano (2015) classifica os atores que participam no processo de integração do Mercosul em governamentais, estatais e sociais.

dos governos subnacionais) e sociais (sectores sociais, ONG, grupos de interesse), que são tratados como instâncias consultivas.

A pouca participação de atores não-governamentais impõe claramente restrições à inclusão de questões sobre as fronteiras nas agendas regionais, pois são condicionadas apenas à visão e aos interesses das metrópoles e de suas elites sobre esses territórios.

A agenda regional passa a ser útil para os interesses domésticos, especialmente no caso do Mercosul no período dos governos de esquerda. Assim, temas sociais entraram na agenda regional pelo maior peso que ganharam na agenda doméstica.

A maior autonomia da agenda depende também da existência de atores capazes de mobilizar os temas e tornar pertinente a “resposta regional”. A convergência ideológica de governos abre uma janela de oportunidade para produzir mudanças na agenda regional. Além disso, essa agenda é conformada pelas demandas sociais, algumas vezes de atores excluídos ou com pouca participação dentro dos processos regionais.

Assim sendo, além da iniciativa governamental, outra constatação é a de que a agenda não depende somente dos tomadores de decisão, especialmente dos governos nacionais. No caso do Mercosul, a sociedade civil tem se apropriado em maior medida do processo de integração, fortalecendo a regionalização, ao contrário ao que ocorre com a CAN.

Apesar do alto nível de institucionalização da CAN, os países andinos não têm logrado a consolidação de uma região pelo pouco envolvimento de atores regionais, devido a que as práticas sociais que são conduzidas pelos governos no nível regional são muito baixas. Pelo contrário, a agenda pública ou sistêmica do Mercosul é mais ativa, ou seja, vários atores esperam que o organismo atue em mais questões, além das comerciais.

Isso é relevante porque, embora no capítulo tenha sido colocada maior ênfase em alguns dos elementos formais da integração, assinalamos a importância da participação dos agentes sociais. Isso porque muitas questões entram na agenda regional pela importância que acabam tendo dentro do marco de valores e normas regionais e não somente pelas condições materiais (ou seja, as institucionais e racionais) dos organismos de integração<sup>33</sup>.

Outra constatação é que a agenda tem ciclos de expansão e contração temática. Especialmente a crise da CAN nos lembra que a integração regional é um processo social que tem crises e pode ser abandonada ou guiar-se de modo distinto aos objetivos propostos originalmente. Podemos assinalar, então, que a CAN tem uma agenda institucional ou formal mais limitada tematicamente e pouco vinculante, o que faz com que funcione na maioria dos

---

<sup>33</sup> Em analogia com a importância dos significados sociais que tem uma questão para se tornar pública e que não dependem somente (ALZATE; ROMO, 2017)

casos mais como um roteiro ou um marco de ação para atores domésticos ou para orientar as relações bilaterais ao redor de determinadas questões. De modo particular, a segunda década do século XXI tem significado para a CAN um processo de contração da agenda com um processo de restrição maior dos temas sobre os quais atua a CAN (*agenda exclusion*) e, em consequência, uma inclusão mais limitada das regiões fronteiriças dentro da agenda regional.

Isso nos faz pensar que a CAN não deve ser avaliada pelos resultados econômicos ou pela eficiência de suas instituições e iniciativas, mas pela pertinência em orientar as agendas bilaterais e em aportar orientações para os governos e tomadores de decisão em alguns campos como o ambiental ou o intercâmbio de experiências em política pública. Já no caso do Mercosul, existe uma maior relação do organismo e suas instituições com as agendas domésticas e externas, ainda que, em vários campos, os grupos e subgrupos tenham apenas um papel consultivo.

Seguindo proposto por Mondelli (2016), é possível dizer que, nos dois processos regionais, existe um não-cumprimento por parte dos Estados dos compromissos assumidos regionalmente, o que demonstra problemas nas capacidades institucionais e nas estratégias entre os governos e dificulta o aprofundamento das agendas em temáticas específicas. Nesse mesmo sentido, como apontado por Draibe (2005), nem sempre há correspondência entre os objetivos, muitas vezes ambiciosos, e a capacidade institucional dos processos regionais. Isto porque não há uma estratégia adequada para atingi-los, ou porque as instituições estão desenhadas mais para tratar das questões burocráticas do que dos problemas centrais da integração.

Neste ponto, é preciso reconhecer que a agenda não pode ser vista como uma unidade coesa e permanente. Pela dificuldade de cumprir os ambiciosos objetivos comuns em ambos os casos, é preciso analisar as agendas e seu dinamismo também a partir das iniciativas e das atividades das instituições criadas dentro dos blocos regionais ou ligadas a eles, com o intuito de ver o dinamismo das agendas em determinados temas, como será feito no próximo capítulo com a questão fronteiriça.

Assim, a pertinência da resposta regional sobre determinadas questões nem sempre é tão evidente, pelo que muitos assuntos são tratados por outras agendas (doméstica, bilateral, global). Por exemplo, anteriormente as crises políticas na América do Sul eram abordadas no marco da Unasul, mas com a crise desse organismo, questões como a situação na Venezuela têm sido tratadas de modo distinto, às vezes deixando de ser atendidas pelos países da região ou no marco do Prosul e outros organismos como a OEA. Outros assuntos que eram tratados

regionalmente, passam a ser geridos bilateralmente, o que indica que uma maior volatilidade e uma menor previsibilidade são também características da integração regional sul-americana.

Levando em conta o dito anteriormente, uma constatação importante é que é preciso analisar a agenda bilateral no caso específico das fronteiras, levando em conta que a agenda também tem efeitos territorializados.

No que diz respeito ao âmbito geográfico, podemos assinalar que não é em todas as regiões que os processos de integração têm os mesmos resultados, ou seja, que o alcance da agenda do bloco regional não é o mesmo em todo o território que pretende abranger. Enquanto em alguns territórios esses resultados podem ser positivos, em outros podem não existir ou ser negativos. Por exemplo, algumas obras podem beneficiar o processo de integração das grandes cidades dos blocos regionais, trazendo benefícios para empresas, mas afetando as regiões de fronteira e os pequenos comerciantes.

Isso nos leva a perguntar o que dessa agenda regional chega às fronteiras. Como veremos nos próximos capítulos, apresentam-se várias possibilidades de diálogo ou de ruptura entre a agenda regional, a bilateral e a local.

Não se pode também desconsiderar o peso da agenda global na agenda regional e local. Especialmente a CAN e o Mercosul têm incluído temas da agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas suas agendas.

Todos estes elementos tornam mais complexa a avaliação dos resultados e o impacto material dos organismos regionais. Poderíamos dizer que, enquanto o Mercosul tem propostas mais concretas, a CAN sobrevive pela reivindicação de interesses comuns (RIVAROLA PUNTIGLIANO; BRICEÑO RUIZ, 2013), muitos deles mais simbólicos, como o pertencimento a uma região. Entretanto, ambos se mantêm como uma plataforma para o intercâmbio de políticas públicas e experiências entre si e com o resto do mundo, como tem acontecido na CAN em casos pontuais de cooperação com a União Europeia para temas de fronteira, conforme será mais explorado a seguir.

#### 4 AS REGIÕES DE FRONTEIRA NA AGENDA DA CAN E DO MERCOSUL

Embora a questão fronteiriça seja um assunto presente desde a criação dos processos de integração regional, foi a partir dos primeiros anos do século XXI que entrou de forma mais evidente nas agendas regionais, devido, em grande medida, ao aumento de oferta sistêmica de cooperação internacional que se interessava pelo assunto. Desde então, o espaço regional começou a dar maior importância às fronteiras no processo de integração e se observou a demanda de alguns atores nacionais, como os governos locais e as empresas, para não serem excluídos dessas iniciativas regionais que ganhavam força, especialmente no caso do Mercosul.

No início, a inclusão da questão de fronteiras na agenda regional acabou sendo, na maioria dos casos, considerada como mais um tema da agenda e atrelada aos altos níveis de decisão, ou seja, uma questão a ser tratada pelos poderes executivos para favorecer o intercâmbio comercial dos países a partir da facilitação dos fluxos de mercadorias nas fronteiras.

Neste quarto capítulo, discute-se de que forma as regiões de fronteira passaram a ser um âmbito que tem ganhado importância e relativa autonomia dentro da agenda regional da CAN e do Mercosul. Assim, aqui são analisados os instrumentos e instituições criadas por ambos os processos regionais para as regiões de fronteira, observando o dinamismo e os resultados principais dessas instâncias na inclusão de questões relacionadas com os territórios fronteiriços dentro da agenda regional. Esse dinamismo será determinado pela proatividade dessas instituições em termos das políticas que propõem ou adotam e sua permanência no tempo. Dito de outro modo, serão analisados neste capítulo os atores institucionais, entendidos como grupos e instâncias criados no marco dos processos regionais, e seu nível de dinamismo para mobilizar e manter temas relacionados com as fronteiras na agenda regional.

Em um primeiro momento, será apresentado o caso da CAN e as instituições e mecanismos criados para as regiões de fronteira e, em seguida, será feito o mesmo para o Mercosul. Finalmente, é proposta uma leitura comparada dos dois processos regionais.

Nesse sentido, não nos preocupa apenas a criação de instituições para tratar as questões fronteiriças, mas sua utilidade e permanência, no entendimento de Motta Veiga (VEIGA, 2003) no sentido que institucionalizar não se reduz à criação de instituições, mas a propiciar a credibilidade nesse sistema de produção de regras e sua implementação no âmbito sub-regional, sendo este o objetivo da agenda de institucionalização do processo de integração. Para isso, é importante a participação efetiva de diversos atores sociais que consigam incidir na agenda

regional, mas que, como se apresenta neste capítulo, é ainda uma questão a ser alcançada, especialmente no caso da CAN.

Os processos regionais, pensados desde as metrópoles, começaram a incluir na sua agenda a questão fronteiriça de forma evidente desde os primeiros anos do século XXI. Ainda que atravessando vários problemas que discutiremos neste capítulo, para Oddone<sup>34</sup>, acadêmico e Chefe de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais do Instituto Social do Mercosul, a agenda de cooperação fronteiriça aporta muito e nutre muito a agenda de integração regional, ao mesmo tempo em que há um interesse dos governos locais e da sociedade civil local em se envolver, visto que esses atores passaram a considerar que os processos de integração regional e seus mecanismos são espaços idôneos para visibilizar as suas demandas em outras esferas de tomada de decisões.

Por fim, parece-nos importante diferenciar a agenda regional para as regiões de fronteira da agenda das instituições e das instâncias criadas pelos blocos regionais, pois nem sempre coincidem. Visto desde a filosofia, a relação entre “o todo” e suas partes passa pelo estudo das partes e por reconhecer a sua relação de interdependência, sendo que as partes podem adquirir particularidades que não coincidem completamente com esse todo. Desta perspectiva, é preciso reconhecer que as instituições e os instrumentos criados pelos organismos regionais – que de algum modo se relacionam com as regiões de fronteira, quando ganham autonomia – podem ter agendas diferentes e avançar de modo distinto com respeito ao bloco regional em conjunto. Assim sendo, existe uma agenda regional do bloco, mas também das instituições e dos instrumentos por ele criados. Por isso, em determinadas circunstâncias, ainda que a agenda regional não avance, são esses grupos e subgrupos os que lideram a permanência de certos temas nas suas agendas institucionais e, em consequência, no marco das agendas regionais.

#### **4.1 As regiões de fronteira e a Comunidade Andina**

Nesta seção, apresentam-se os principais mecanismos criados pela CAN para as regiões de fronteira que fazem parte dos países do bloco. Mesmo com vários problemas de coordenação no nível intergovernamental e apesar da falta de implementação, é interessante que o bloco regional tenha avançado na criação de instrumentos de integração fronteiriça complexos e que abrangem várias questões relacionadas com as fronteiras e o desenvolvimento fronteiriço.

---

<sup>34</sup>ODDONE, Nahuel. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.



Quando analisado o organograma da CAN, podemos indicar que nem no âmbito das três direções gerais da CAN, nem no interior dos 23 Comitês e *Grupos ad hoc* da CAN, há alguma instância específica que trate diretamente de questões relacionadas com as fronteiras, mas sim mecanismos criados normativamente para atender às questões fronteiriças. No entanto, alguns dos comitês poderiam se relacionar com o espaço fronteiriço a partir de temas como agropecuária, legislação sanitária, eletricidade, transporte terrestre, telecomunicações, autoridades migratórias, autoridades de segurança social e temas laborais.

Mesmo que, desde o Protocolo de Quito de 1987, haja uma referência à necessidade de que os governos impulsionem ações encaminhadas ao desenvolvimento integral das fronteiras para sua incorporação nas economias nacionais e sub-regionais, foi só em 1999 que a CAN consolidou sua política para as regiões de fronteira (SÁNCHEZ, 2015).

Como sintetizado no quadro seguinte, a CAN tem criado vários instrumentos para o desenvolvimento fronteiriço, que têm sido utilizados em algumas das fronteiras dos países andinos.

Quadro 7 – Principais instrumentos de integração fronteiriça criados pela CAN

<b>Instrumento</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Composição</b>
Conselho Andino de Autoridades Municipais (CAAM)	2004	Instância consultiva do Sistema Andino de Integração criada para contribuir no processo de integração andina	Prefeitos
Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF)	2001	Criadas por meio da Decisão 501 da CAN, são os âmbitos territoriais fronteiriços adjacentes dos países-membros da CAN nos quais serão executados planos, programas e projetos para impulsionar seu desenvolvimento de modo conjunto, compartilhado e coordenado.	Mecanismos bilaterais das ZIF
Centros Binacionais de Atendimento em Fronteira (CEBAF)	2001	São o conjunto de instalações que se localizam em uma porção de território de um ou mais países membros da CAN fronteiriços, próximos a um passo de fronteira, para oferecer um serviço de controle integrado do fluxo de pessoas, equipagens, mercadorias e veículos, fornecendo serviços complementários de atendimento ao usuário.	Funcionários nacionais designados para exercer suas funções de controle de saída ou entrada do país.

Grupo de Alto Nível para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço (GANIDF)	1999	É um grupo que pretende garantir a instrumentalização da política comunitária.	Está integrado pelas Direções de Desenvolvimento Fronteiriço dos Ministérios de Relações Exteriores dos países-membros para propor planos de ação.
--	------	--	--

Fonte: Elaboração própria.

A Decisão 459/99, que deu as orientações para a Política Comunitária para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço (PCIDF) e por meio da qual foi criado o Grupo de Alto Nível para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço (GANIDF), foi a precursora na região ao incluir a dimensão não-econômica na agenda do bloco regional para as regiões de fronteira. Desse modo, a PCIDF, além de promover a livre mobilidade de pessoas, mercadorias, capitais e serviços, assim como o desenvolvimento econômico das Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF), incluiu temas como infraestrutura sanitária, educação, capacitação laboral e a conservação do meio ambiente.

Mas foi com a criação das ZIF (D501/2001) que a questão das fronteiras ganhou força na agenda da CAN, tendo em vista que o organismo regional passou a colocar atenção nesses territórios e a criar estruturas de cooperação transfronteiriças para seu desenvolvimento conjunto. As ZIF representam o núcleo da política da CAN para as fronteiras e o espaço ao redor do qual são desenvolvidos assuntos da agenda regional e fronteiriça. A CAN criou em 2001 quatro Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF): Colômbia-Ecuador, Colômbia-Peru, Ecuador-Peru e Bolívia-Peru, tendo resultados distintos em cada caso. Além das ZIF, foi criado o Banco de Projetos de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço (BPIDF) para apoiar e financiar os projetos desenvolvidos nas ZIF. Nos últimos anos, o BPDIF tem apoio financeiro da União Europeia e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), pelo qual são priorizados os projetos que se inserem no marco do convênio da CAN com esses organismos (SÁNCHEZ, 2015).

A criação das ZIF, no entanto, não respondeu apenas à oferta da CAN, pois é necessário reconhecer que essas instâncias se basearam nas propostas prévias no âmbito binacional. Por exemplo, entre a Colômbia e o Ecuador surgiu, em 1991, a ideia de se criar uma ZIF (FESCOL et al., 2004). Também nas legislações nacionais, como a Lei de Fronteiras da Colômbia de 1995,

é feita referência às Zonas de Integração Fronteiriça como aqueles mecanismos a serem coordenados com os governos fronteiriços dos países vizinhos para o desenvolvimento desses territórios. Isto demonstra que, ainda que as agendas locais e transfronteiriças sejam independentes das iniciativas dos governos, os atores regionais podem contribuir para o aumento do dinamismo das iniciativas no âmbito fronteiriço que entram nas agendas nacionais e bilaterais.

As ZIF constituem o marco de atuação da integração fronteiriça entre os países do bloco. Porém, como aponta um estudo do Sistema Económico Latino-Americano e do Caribe (SELA, 2013), os critérios para a identificação e delimitação das ZIF na decisão 501 da CAN nem sempre têm sido levados em conta pelos países da CAN. Com uma grande extensão, as ZIF excedem, em tamanho, várias das maiores unidades territoriais subnacionais de seus Estados. Em casos como a ZIF entre a Colômbia e o Equador ou entre a Colômbia e o Peru, foi preciso identificar áreas menores de intervenção prioritária, dado que haviam muitas expectativas dos governos e atores locais para implementar vários projetos de desenvolvimento fronteiriço, mas não existiam os recursos necessários para abranger todos os territórios (SELA, 2013).

Ainda que as ZIF sejam mecanismos regionais, elas acabaram sendo instrumentos que foram incorporados nas agendas bilaterais, o que explicaria os desiguais avanços entre as ZIF da CAN. Assim por exemplo, a ZIF entre o Equador e Peru foi proposta dentro do marco legal da CAN, mas foi produto de uma estratégia binacional fruto do acordo de paz no final da década de 1990, pelo qual mais do que uma política comunitária, responde a uma estratégia de cooperação binacional (SÁNCHEZ, 2015). O mesmo acontece com a ZIF entre a Colômbia e o Equador, cuja agenda bilateral tem estado pautada por alguns mecanismos criados pelo bloco regional.

A bilateralização dos acordos regionais pode afetar a institucionalização de mecanismos multilaterais ou trinacionais quando as fronteiras passam por três países (HURTADO; APONTE, 2017), como, por exemplo, impedir propostas de uma ZIF trinacional na tríplice fronteira entre Colômbia, Brasil e Peru<sup>35</sup>. O Peru em 2009 assinou um Acordo Marco com o Brasil para criar uma ZIF, ainda que este último não pertença ao bloco. Mas ao mesmo tempo em que essa “amarração bilateral”, nos termos de Hurtado e Aponte (2017), possa limitar a implementação de mecanismos regionais e a coordenação de ações conjuntas entre países vizinhos, também pode ajudar no avanço de alguns aspectos da agenda regional sem a necessidade de um consenso maior entre os países que integram o bloco.

---

<sup>35</sup>Por exemplo, a proposta de uma ZIF trinacional foi feita pelo acadêmico e diplomático Germán Grisales (GRISALES, 2005).

Por outro lado, a criação das ZIF mobilizou diferentes setores, como a academia e os governos subnacionais, que viram nesse mecanismo um meio de desenvolvimento para seus territórios. Inclusive em 2005, quando a Venezuela ainda fazia parte da CAN, três universidades da região de fronteira entre esse país e a Colômbia fizeram uma proposta para a criação de uma ZIF, que teve o apoio dos governadores dos departamentos fronteiriços dos dois países (MONCAYO, 2005). Isso demonstra que, no caso da CAN, a internalização da agenda regional e a participação de atores subnacionais e não estatais, foi afetada pela crise do organismo. Assim sendo, apesar de ter grandes avanços na proposta de ZIF e de ser uma fronteira-chave para a política comunitária da CAN, a ZIF entre Colômbia e Venezuela não chegou a se concretizar, dada saída da Venezuela do organismo. Nesse caso, a iniciativa com forte componente de regionalização não teve o suporte do regionalismo para avançar.

Como apontam Hurtado e Aponte (2017), a autoridade para implementar a ZIF, pelo menos no caso da Colômbia com o Peru, continua sendo um assunto limitado às chancelarias, que as desenham e implementam por meio das instituições estatais, enquanto a participação dos níveis intermediários do governo é apenas nominal, sendo que entidades locais só podem fazer proposições e dependem dos desejos e interesses dos ministérios. Não existe, então, uma adaptação efetiva dos instrumentos bilaterais, da CAN e das estruturas nacionais às condições reais das fronteiras, em qualquer momento, e às demandas locais (HURTADO; APONTE, 2017).

De modo geral, percebe-se uma baixa participação de atores locais dentro das ZIF, algumas vezes por não serem incluídos nas reuniões e encontros dos países vizinhos e outras vezes por não atuarem conjuntamente, na expectativa de que os governos nacionais ponham em prática as ações para a região de fronteira (RAMÍREZ, 2008). Mesmo com alguns avanços desde sua criação, as ZIF continuam carecendo de participação dos governos locais na definição e implementação de políticas de desenvolvimento fronteiriço.

Como aponta o SELA (2013), evidencia-se que a institucionalidade para a integração fronteiriça da CAN ainda é pouco efetiva em termos de resultados. Uma mostra disso é a baixa disposição da Secretaria Geral da CAN em mobilizar sua capacidade técnica na formulação dos planos de desenvolvimento da ZIF e também a falta de reuniões de avaliação e coordenação das ZIF existentes (SELA, 2013).

Podemos dizer, então, que cada ZIF apresenta avanços diferentes dependendo em grande parte dos acordos bilaterais feitos pelos governos no poder. Assim, o avanço da agenda regional é diferente em cada fronteira andina. Alguns avanços podem se evidenciar, por exemplo, com a criação do Fundo de Desenvolvimento da Zona de Integração Fronteiriça entre

a Colômbia e o Peru (ZIFCP) em fevereiro de 2018 com recursos do BID (EL PERUANO, 2018; CANCELLERÍA, 2018) ou com a criação do Plano Binacional entre Equador e Peru, que envolve programas de infraestrutura produtiva e social, aspectos ambientais e investimento privado. Também alguns elementos propostos pelas ZIF podem ser evidenciados no Plano Binacional de Integração Fronteiriça entre Equador e Colômbia 2014-2022 (SENPLADES - DNP - PFP, 2014). Desse modo, mesmo com os problemas assinalados antes, o instrumento das ZIF continua sendo utilizado para o desenvolvimento fronteiriço entre os Estados vizinhos e como marco das agendas binacionais.

Por outro lado, encontram-se os Centros Binacionais de Atendimento em Fronteira (CEBAF), criados por meio da decisão 502 da CAN (D502/2001). Os CEBAF correspondem ao conjunto de instalações em uma porção do território, próximos da linha limite internacional, onde é oferecido o serviço integrado entre os dois países de controle de fluxo de pessoas, veículos, mercadorias e serviços. Os CEBAF buscam desenvolver ações para transformar as regiões de fronteira em espaços de melhor e maior interação, facilitando a mobilidade de bens e pessoas na região e permitem evitar a duplicação de trâmites, horários, custos e tempos (RAMÍREZ, 2008). Os CEBAF, como instrumentos da CAN, foram desenvolvidos nos últimos anos no marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), vinculando-os a projetos de passos de fronteira e sua construção está na agenda bilateral de vários países andinos.

No entanto, os CEBAF constituem mais um mecanismo de controle fronteiriço binacional do que de integração. De uma perspectiva mais positiva, tais mecanismo, se bem-sucedidos, podem contribuir para criar espaços indivisíveis de fato nas regiões de fronteira e deste modo incentivar a cooperação nessas áreas.

Ao serem consultados os projetos do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) que foram desenvolvidos no marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), evidencia-se que durante a segunda década do século XXI, Equador e Peru impulsionaram vários projetos binacionais, como os CEBAF. No entanto, dos dez projetos consultados, só dois foram concluídos. No caso equatoriano, um dos fatores que explicam é o maior peso da infraestrutura.

Outra instância corresponde ao Grupo de Alto Nível para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço (GANIDF), coordenado pelos Ministérios de Relações Exteriores dos países-membros. Porém, esse grupo tem tido poucos encontros e se limita às chancelarias e ministérios dos países do bloco, sem a participação efetiva de atores locais.

A despeito das crises do organismo por conta do baixo comprometimento dos países andinos, evidenciam-se alguns esforços especialmente liderados pela Secretaria Geral (SGCAN) para revitalizar na agenda regional os instrumentos criados para as regiões fronteiriças. Por exemplo, na Agenda Estratégica Andina, lançada em 2010, no componente de desenvolvimento de fronteiras, foram propostas as seguintes medidas: impulsionar a construção de CEBAF; promover o desenvolvimento das ZIF; fortalecer o BPIF (Banco de Projetos de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço) para aumentar os recursos para projetos fronteiriços e diversificar as fontes de financiamento; estabelecer um mecanismo financeiro permanente para a execução de projetos binacionais; apoiar à SGCAN na definição e implementação dos planos de desenvolvimento para as ZIF; impulsionar a integração física; e reduzir as assimetrias por meio das alianças público-privadas (COMUNIDAD ANDINA, 2010).

Sobre o BPIF, criado em 2001, podemos apontar que, apesar de alguns avanços nos projetos priorizados pelo GANIDF, não houve uma continuidade desse mecanismo, nem a discussão e apropriação pelos atores fronteiriços. Essa instabilidade institucional, que é uma constante no caso da CAN, como apresentado no capítulo anterior, transfere-se também para a agenda regional para as regiões de fronteira, diferentemente do caso do Mercosul.

Alguns mecanismos são revitalizados temporalmente, quando há financiamento da cooperação internacional ou retorna o interesse pelos governos. Voltando para o caso do BPIF, alguns projetos fronteiriços foram financiados no marco do convênio de cooperação com a União Europeia, especificamente o Projeto Apoio à Coesão Econômica e Social (CESCAN I e II), que funcionou entre 2007 e 2013.

Outrossim, é importante assinalar que a agenda regional para as regiões de fronteira da CAN tem sido influenciada pela cooperação internacional com a União Europeia que, ainda que condicionando as áreas de atuação, tem mobilizado alguns projetos pontuais para as regiões de fronteira apesar da crise institucional do organismo.

A CAN e a União Europeia também estabeleceram em 2012 um acordo para impulsionar o processo de integração regional andino. Por meio do projeto Integração Regional Participativa na Comunidade Andina (INPANDES), espera-se consolidar a integração participativa nos espaços do Sistema Andino de Integração, promovendo a participação organizada da sociedade civil, assim como a geração de trabalho e serviços sociais nas ZIF (SAN MIGUEL, 2016; FAO, 2015). Um elemento a ser destacado é que o programa INPANDES pretende fortalecer as capacidades dos governos locais na elaboração de políticas binacionais, agenciando a participação de diferentes atores locais. Assim, é dentro deste programa que tem se discutido a criação da Plataforma Andina de Cooperação Transfronteiriça. A plataforma pretende

promover as políticas públicas de desenvolvimento fronteiriço e os instrumentos bilaterais para implementá-las, assim como intercambiar experiências com outras regiões, especialmente a União Europeia para fortalecer as capacidades das ZIF.

Desde 2011, o projeto CESCAN, em associação com a Comissão Europeia, desenvolve projetos transfronteiriços e transnacionais. Dos quatro projetos transfronteiriços, dois se referem à gerência de resíduos sólidos e dois à rede de assistência médica (COMUNIDAD ANDINA; UNIÓN EUROPEA, 2013).

Ainda que os países da CAN desde 2013 estejam trabalhando na formulação da Estratégia Andina de Cooperação Transfronteiriça, no marco do projeto CESCAN II com a União Europeia, na qual participam todos os atores envolvidos no desenvolvimento fronteiriço, com destaque para os prefeitos de regiões fronteiriças (COMUNIDAD ANDINA, 2013), dita estratégia tem tido poucos avanços recentes.

Assim sendo, apesar de que se destaquem alguns encontros que visam a valorizar a dimensão local no processo de integração – como o Encontro de Prefeitos Andinos ou a reunião de mulheres líderes de governos locais andinos – e que, nesse período, tenha sido retomada a questão das fronteiras na agenda regional, por via da cooperação europeia, não houve continuidade dessas iniciativas e seu foco tem sido o intercâmbio de experiências entre as duas regiões.

Isto posto, mesmo que estes projetos se insiram na política comunitária para as fronteiras (D501-502/2001), pois se enquadram em um acordo de cooperação e não constituam um instrumento permanente da CAN, não houve continuidade, nem os avanços em todas as ZIF. Também, são dependentes do financiamento por cooperação internacional e do impulso externo da União Europeia para funcionarem.

Por outro lado, a participação de atores locais, como dito acima, tem sido muito limitada dentro da formulação e construção da agenda na CAN o que se evidencia na baixa atividade de instâncias que envolvem governos subnacionais. Isso seria explicado, pela maior parte, pelo modelo centralista e unitário dos países andinos que acabam centralizando também a participação de atores dentro dos processos de integração regional.

Em 2003, a CAN criou a Rede Andina de Cidades (RAC) e, em 2004, foi criado, por iniciativa das chancelarias, o Conselho Consultivo Andino de Autoridades Municipais (CCAAM), como um espaço de deliberação no processo de integração por parte dos governos municipais. Ainda que em 2019 tenha sido anunciada a reativação do CCAAM, podemos dizer que até agora o grau de atividade tanto do Conselho, quanto da Rede tem sido muito baixo. Isso

devido, principalmente, a que se trata de uma iniciativa *top-down* e com menor interesse dos governos locais em atuar regionalmente.

A CAN tem quatro conselhos consultivos, três da sociedade civil e o Conselho Consultivo de Autoridades locais que é considerado como uma instituição de consulta dentro do Sistema Andino de Integração. O objetivo do Conselho é impulsionar ações para fortalecer as cidades e os governos locais como atores da integração. Segundo a Decisão 585 de 2004, as funções do CCAAM são emitir opinião para o CARE, a Comissão ou a Secretaria Geral da CAN sobre os temas do processo de integração que são de interesse local; apresentar aos países-membros e à Secretária Geral da CAN projetos de interesse comunitário no âmbito dos governos locais; e adotar o regulamento interno. A normativa dispõe que o CCAAM se reunirá pelo menos uma vez cada ano de forma ordinária e extraordinária, porém isso só aconteceu nos primeiros anos de funcionamento do Conselho.

Além do mais, a existência do CCAAM evidencia que a CAN tem olhado mais para os municípios que para as regiões (departamentos, províncias, estados), uma vez que os municípios têm representação dentro do organismo, embora esta seja fraca (SÁNCHEZ, 2015), ao contrário do Mercosul. Porém, no caso da Colômbia e do Equador, os departamentos e províncias tem um papel importante no relacionamento com os governos nacionais vizinhos. Outra diferença é que o trabalho da CCAAM acabou substituindo a rede de cidades, o que não aconteceu com o Mercosul e a rede Mercocidades, que é externa ao organismo regional, como veremos mais adiante. Embora o CCAM atualmente pareça inativo e disfuncional, parece ser um símbolo normativo importante (ALBÚJAR, 2019).

No que diz respeito à Rede Andina de Cidades (RAC), podemos dizer que foi criada em 2003 e contribuiu com a criação do CCAAM. No entanto, além de ser uma instância vertical e criada pelas chancelarias, das 35 cidades participantes da rede<sup>36</sup>, nenhuma era uma cidade fronteiriça, sendo que as capitais tiveram um maior peso.

Vale a pena salientar que, em 2007, foi assinado o acordo de cooperação entre a Rede Andina de Cidades e a Rede de Mercocidades. Além de impulsionar o intercâmbio de informação, experiências e participações conjuntas de atores dos dois blocos em reuniões e encontros, o acordo assinala a criação de mecanismos de intercâmbio entre o Conselho Andino de Autoridades Municipais (CAAM) da CAN e o Comitê de Municípios do Foro Consultivo de

---

<sup>36</sup> Conformada pelas capitais Bogotá, Lima, La Paz, Quito y Caracas e as cidades de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Oruro, Potosí, El Alto, San Andrés de Machaca, Barranquilla, Medellín, Cali, Bucaramanga, Cartagena, Iquitos, Piura, Cusco, Chiclayo, Arequipa, Puno, Caroni, Mérida, Maracaibo, Maracay, San Cristóbal, Chacaco, Baruta, Guayaquil, Cuenca, Loja, Manta, Tena, Calama (CAN).



Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Porém, a inatividade da Rede Andina fez com que muitas cidades que fazem parte dos países da CAN acabassem aderindo diretamente a Mercocidades.

Ao invés da intermitência das instâncias de participação local, chama atenção que, na agenda da CAN, um dos temas nos quais há maiores avanços e continuidades na agenda regional para as fronteiras é a saúde. Em 2003, foi constituído o Plano Andino de Saúde nas Fronteiras (PASAFRO), aprovado por meio da Decisão 541 de 2003 do Conselho de Ministros de Relações Exteriores. O PASAFRO tem como objetivo a integração em saúde nas fronteiras e inclui a criação de redes binacionais e projetos fronteiriços de saúde. O Plano pretende, entre outros objetivos, promover a participação ativa de organizações públicas e privadas dos âmbitos fronteiriços e sensibilizar aos profissionais de saúde das regiões de fronteira. Este programa tem tido certa permanência, contando com duas versões, de 2007 a 2012 e de 2016 a 2018 e que atualmente se desenvolve com o Plano Estratégico de Saúde de 2018-2022.

O PASAFRO passou a formar parte de um dos 15 comitês do Organismo Andino de Saúde (ORAS) - Convênio Hipólito Unanue (CONHU), uma das instancias do Sistema Andino de Integração que funciona desde 1971 e que inclui, além dos quatro países andinos, o Chile e a Venezuela. De fato, o ORAS-CONHU gerenciou recursos do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) para a execução do projeto “Saúde: Ponte para a paz e a integração” em duas fases em 2009 e 2014. Isso demonstra como a institucionalidade, neste caso o organismo de saúde da CAN, contribuiu para que o tema de saúde nas fronteiras permanecesse na agenda, tendo em vista que o PASAFRO se vincula com a agenda do ORAS-CONHU. Como veremos no capítulo seguinte, uma das fronteiras sobre as quais este plano tem se materializado é a da Colômbia com o Equador.

Embora existam algumas iniciativas de atores locais, como as assembleias binacionais e as lideradas pela Associação Binacional de Municipalidades do Sul do Equador e Norte do Peru (ABISENOP), estas estão sendo desenvolvidas na pauta bilateral e não se vinculam de maneira direta à agenda regional, pelo que podemos dizer que a CAN pouco tem inovado na criação de instâncias participativas da sociedade civil, ao contrário do Mercosul.

É importante dizer que as Assembleias Binacionais Fronteiriças foram propostas pelos atores fronteiriços e governamentais da Colômbia e da Venezuela para o Parlamento Andino no final da década de 1980, mas que, mesmo contando com o apoio desta instância regional, não conseguiram ser aprovadas pelo Conselho de Ministros da CAN (FESCOL et al., 2004). No caso da fronteira entre os dois países, as assembleias funcionaram durante alguns anos a

despeito das crises dos governos centrais (FESCOL et al., 2004), mas sem o apoio desses governos e do impulso regional que demandavam, acabaram se extinguindo.

Isso nos demonstra, por um lado, que as experiências de integração fronteiriça das fronteiras andinas foram fundamentais para a inclusão dessa questão na agenda regional, mas que, pelo centralismo do processo regional, não conseguiram lograr permanência no tempo e se espalhar para as outras regiões fronteiriças. Por outro lado, o anterior nos leva a afirmar que, como já apontado nesta tese, a saída da Venezuela impactou o avanço da questão fronteiriça na agenda regional, uma vez que essa é uma das fronteiras mais vivas da América do Sul e, portanto, da CAN, e onde havia importantes experiências locais que teriam podido se institucionalizar na agenda regional, como as assembleias binacionais.

A CAN cria, então, instituições que não têm permanência no tempo e que se tornam cada vez mais dependentes do capital externo, especialmente da cooperação europeia, além de serem instâncias *top-down* que limitam a participação local e evidenciam a falta de coordenação entre as agendas bilaterais dos países-membros.

Pela pouca duração das instâncias da CAN e a baixa penetração na sociedade, o que se relaciona com a falta de uma identidade andina, a participação de outros atores que alimentem os processos de regionalização têm sido muito baixos. Isso também se relaciona com a menor internacionalização dos governos locais andinos, se comparados com os do Cone Sul.

A questão das fronteiras na agenda regional da CAN, apesar de ter uma estrutura normativa e institucional complexa e rica, não tem logrado se incorporar efetivamente. Os avanços da CAN em matéria fronteiriça constituem mais um roteiro para as relações bilaterais e, portanto, não têm poder vinculante. No entanto, e com logros muito pontuais, o tema de saúde nas fronteiras tem tido maior continuidade na agenda regional.

#### **4.2 As regiões de fronteira e o Mercosul**

A ampliação da agenda política e social do Mercosul, que discutimos no capítulo anterior, deu também um maior peso à questão de fronteiras dentro do processo regional e, sobretudo, viabilizou uma participação mais ativa de atores subnacionais. Como aponta Prado (2016), no início, o foco de ação do Mercosul era mais comercial, com uma pauta voltada às questões alfandegárias e reduções tarifárias, mas, com o tempo, foi sendo elaborada uma estrutura institucional própria que transbordou a agenda econômica, o que foi permitindo também a relativa participação de outros atores no processo decisório e institucional, como por exemplo, as entidades subnacionais.

Uma das primeiras questões que entraram na agenda regional foi o trânsito de moradores nas regiões de fronteira com o Acordo de Trânsito de Vizinhança Fronteiriça em 1999 (D18/1999). Mas foi especialmente após 2002 quando foram criados instrumentos para a integração fronteiriça, como apresentado no quadro seguinte.

Quadro 8 – Principais instrumentos de integração fronteiriça vinculados ao Mercosul

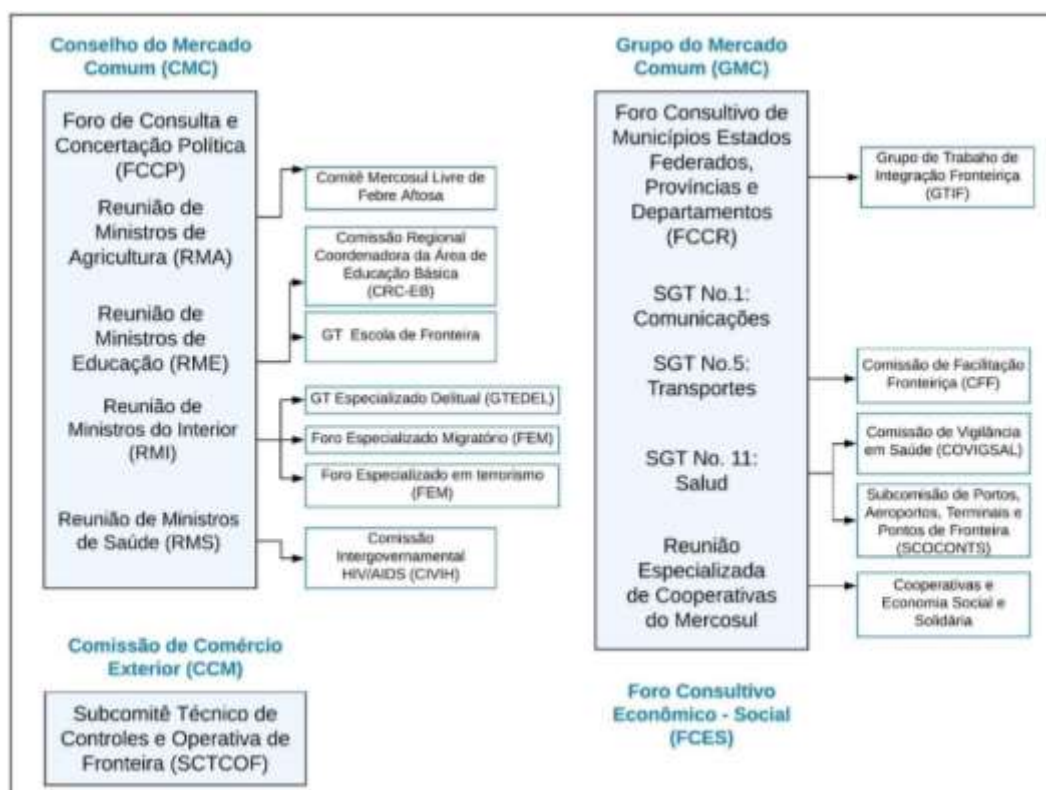
<b>Instrumento</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Composição</b>
Subgrupo de trabalho em integração fronteiriça	2015	Trata assuntos como saúde, educação, trabalho, migração, transporte, infraestrutura, desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico, povos indígenas, cooperação, integração produtiva e outras áreas voltadas a impulsionar a integração entre comunidades de fronteira.	Coordenado pelos representantes dos Ministérios das Relações Exteriores dos países do bloco.
Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)	2004	Pretende que os governos municipais e estaduais participem diretamente da construção do Mercosul como atores efetivos nas discussões do bloco de forma qualificada, trazendo suas contribuições e reivindicações.	Governos subnacionais do Mercosul. Está constituído por um comitê dos municípios e um comitê dos Estados, Províncias e Departamentos.
Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF)	2002	Tem o objetivo de dar fluidez e harmonia ao relacionamento das comunidades fronteiriças dos Estados-Membros do MERCOSUL em diferentes dimensões.	É coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores e está integrado pelos representantes de alto nível dos órgãos técnicos com competência sobre os temas específicos a serem tratados no âmbito de sua agenda
Mercocidades	1995	Embora que não pertença ao Mercosul, é um organismo vinculado ao processo regional. É um conjunto de governos locais que pertencem ao Mercosul. Tem uma unidade temática sobre Integração Fronteiriça, cujo propósito é melhorar as condições	Pertencem à rede 349 cidades de 10 países da região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Equador, Uruguai e Venezuela).

		de vida dos cidadãos que moram nas fronteiras, promovendo ações conjuntas da Rede Mercocidades para melhorar as iniciativas de integração regional.	
--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Em comparação com a CAN, evidencia-se uma maior pluralidade de instrumentos e instâncias que atuam nas regiões de fronteira, assim como uma maior permanência e grau de atividade. Nas duas últimas décadas, a estrutura institucional para as regiões de fronteira passou por uma complexificação e a inclusão de cada vez mais temas, além da cooperação transfronteiriça, como evidenciado no Diagrama 2.

Diagrama 2 – Órgãos e foros do Mercosul que tratam temas relativos à questão fronteiriça



Fonte: Elaboração própria a partir do Anexo da Resolução do GMC59/2015.

A criação do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), em 2002, foi inovador porque não existia dentro do Mercosul um instrumento para facilitar as relações entre populações fronteiriças (PRADO, 2016). De fato, como aponta SELA (2013), o Mercosul, por meio do GAHIF, se propôs a fazer um “Estatuto das fronteiras do Mercosul”, que daria aos atores locais fronteiriços um *status* especial.

Porém, essa instância, além de poucas reuniões, tem tido avanços limitados pela lógica hierarquizada na tomada de decisões que tem predominado em seu funcionamento, o que se evidencia com a baixa atividade e a exclusão de entidades subnacionais e de populações fronteiriças (RHI SAUSI; ODDONE, 2012; PRADO, 2016).

Apesar da existência do GAHIFM, o Mercosul não tinha nenhum mecanismo que incluísse a dimensão subnacional, pelo qual era um questão ausente na agenda regional e na estrutura institucional do bloco, tanto em seus órgãos principais, quanto nos auxiliares (FERNÁNDEZ DE LOSADA; DEL HUERTO ROMERO, 2016). É por isso importante a criação, em 2004, do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) (CMC 41/04). O FCCR possui dois comitês: um de municípios e outro de Estados federados, Províncias e Departamentos, o que diferentemente da CAN, dava aos governos intermédios um papel dentro do processo regional.

A inclusão da dimensão local e subnacional dentro da agenda regional, tem estado determinada em grande parte pelas demandas desses atores. Assim, o FCCR foi sucessor da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) criada no ano 2000 em resposta dos pedidos dos atores subnacionais em participarem do processo de integração. No entanto, como apontado por Fernández de Losada y Del Huerto (2016), houve demandas da rede Mercocidades para participar mais ativamente da agenda regional, pois a REMI implicava que os governos locais eram tratados como temas e não como atores dessa agenda, pelo qual o FCCR passou a ser a estrutura formal dentro do bloco que dava participação aos governos subnacionais. Isso, diferentemente da CAN, mostra um maior dinamismo de atores subnacionais organizados que demandam espaços de participação dentro do processo regional e contribuem em sua formulação e implementação.

O FCCR tem como objetivo promover o diálogo e a cooperação entre entidades subnacionais do Mercosul, sendo um eixo de atuação e um dos temas recorrentes na integração fronteiriça e o estímulo de entidades localizadas nas zonas de fronteira, bem como a promoção de uma identidade regional e de políticas públicas para essas regiões (PRADO, 2016). Inclusive em 2008, o FCCR criou o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) que discute questões relacionadas com problemas fronteiriços dentro do Mercosul e representa as províncias e municípios que pertencem ao FCCR, dando maior espaço a unidades subnacionais que se encontram em regiões de fronteira.

A contrário da CAN, as cidades do Cone Sul começaram a ter uma agenda externa mais ativa e menos dependente de seus governos. Assim, como apontado por Rodrigues (2004), os estados e municípios ganharam mais peso na inserção internacional, o que se expressa também

na maior participação em fóruns multilaterais e regionais, como o FCCR, o que intensificou a rede entre esses atores subnacionais em uma lógica de mudança do papel das cidades na escala global. A existência da rede Mercocidades se relaciona com a maior importância que têm adquirido as cidades no âmbito global e que posiciona as redes de cidades como um instrumento relevante de ação coletiva e cuja dinâmica não necessariamente é afetada pelas crises dos organismos regionais, como evidenciado com o Mercocidades no final da década de 1990 (RODRIGUES, 2004). Isto demonstra como a consolidação da regionalização torna-se fundamental para a permanência e o dinamismo dos processos regionais.

No entanto, mesmo que a integração regional seja um dos três eixos de atuação do Foro, vários dos municípios fronteiriços não se incorporaram a esta instância, com exceção do caso brasileiro, que tem tido maiores avanços na participação de atores locais dentro dos instrumentos de integração regionais. Essa maior participação das cidades brasileiras estaria determinada, por um lado, pela maior proximidade das cidades fronteiriças no sul do país e, pelo outro, por serem cidades mais ricas, quando comparado com cidades do norte do Brasil ou com a maioria das cidades dos outros países mercosulinos.

A forte dependência aos órgãos do poder executivo de cada país que coordenam as seções nacionais (RHI SAUSI; ODDONE, 2012) e a falta de comprometimento dos governos locais nas reuniões do FCCR (PRADO, 2016) fizeram com que as agendas nacionais ainda tenham um peso predominante dentro do mecanismo. Além disso, nos últimos anos o FCCR tem perdido visibilidade e faz poucas reuniões, segundo Nahuel Oddone<sup>37</sup>, pelas dificuldades de coordenação entre os países e devido a que muitos governos locais preferiram apostar mais na agenda global do que na regional. Isso seria explicado pelo fato de que alguns governos locais viram maior espaço para vincular suas agendas com a agenda global, especialmente com a agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Além do mais, é importante lembrar que o Fórum tem um caráter consultivo, ou seja, não tem poder decisório e normativo, encontrando-se subordinado ao Grupo do Mercado Comum, ao qual encaminha recomendações. Isso faz com que seja limitada sua capacidade para influenciar efetivamente na agenda regional e nas decisões governamentais (FERNÁNDEZ DE LOSADA; DEL HUERTO ROMERO, 2016; GOMES, 2017).

Em contraste, maiores avanços se apresentaram com a Rede de Cidades do Mercosul, a Mercocidades, pois, como aponta Gomes (2017), embora seja necessário um reforço político

---

<sup>37</sup> ODDONE, Nahuel. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13jan. 2020.

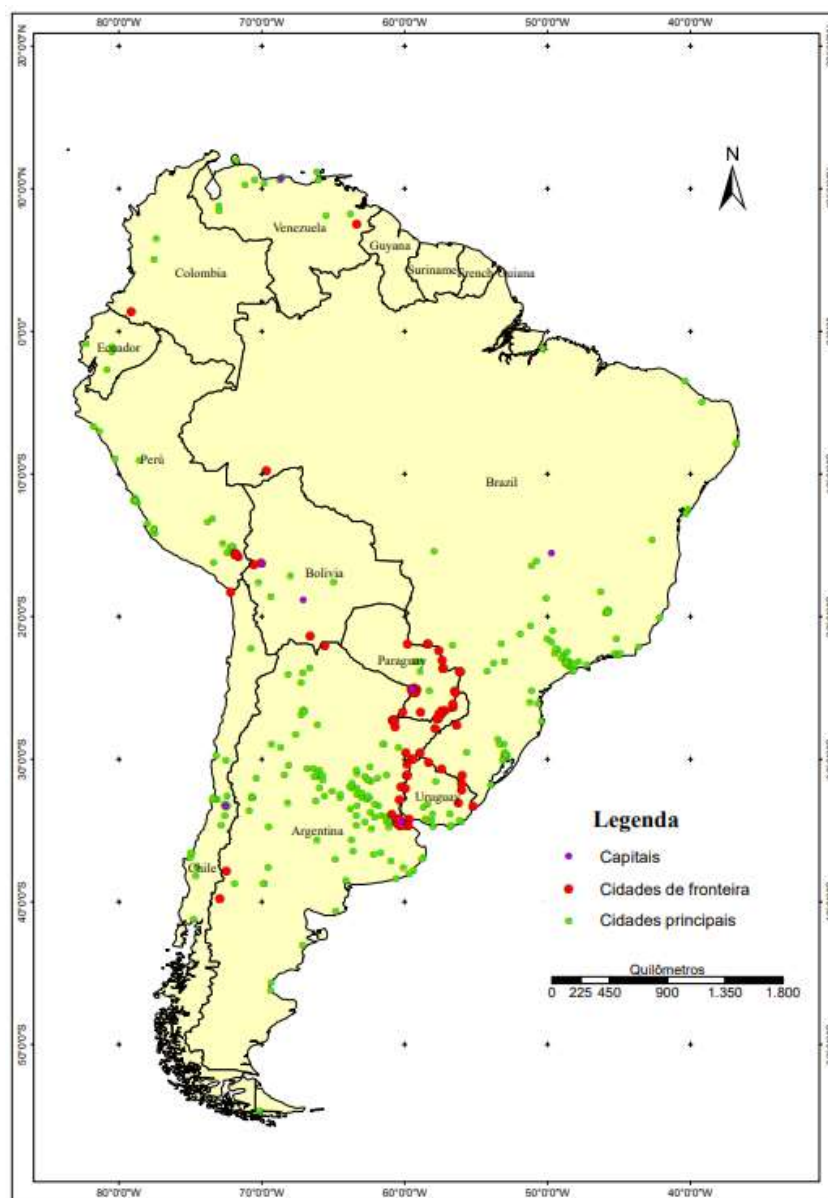
para um impacto maior, a Rede tem conseguido encontrar espaços institucionais de atuação dentro do Mercosul para levar as demandas dos municípios para dentro do organismo.

Embora a Rede não seja uma instituição vinculada ao Mercosul, ou seja, não faz parte de sua estrutura institucional, é importante sua menção, na medida em que grande parte suas atividades se vinculam com o projeto regional, salientando a importância da participação subnacional por meio da mobilização na agenda regional de questões relacionadas com os municípios.

Em 1995, onze cidades assinaram a ata de fundação de Mercocidades, cujo objetivo tem sido ter incidência na agenda do Mercosul, a partir da inclusão dos estados, províncias e municípios dentro do processo de integração, instalando-se, desse modo, a dimensão local na agenda regional (FERNÁNDEZ DE LOSADA; DEL HUERTO ROMERO, 2016).

No mapa seguinte, apresentam-se as mais de 300 cidades que fazem parte da Rede. Neste caso, diferenciam-se as cidades capitais das cidades principais e as fronteiriças:

Figura 3 – Cidades participantes da rede Mercocidades



Fonte: elaboração própria a partir da informação do site de Mercocidades. Consultado em janeiro de 2021.

Como visto na figura anterior, a Rede tem se ampliado para cidades não pertencentes ao Mercosul. Por sua vez, a participação de cidades fronteiriças se concentra especialmente nas fronteiras do sul do Brasil e entre a Argentina e o Uruguai. Também no caso do Paraguai, são várias as cidades fronteiriças no arco sul do Brasil e na parte nordeste da Argentina que participam da rede.



A agenda da Rede também tem se ampliado. Inclusive, a partir da Rede, têm sido impulsionadas estratégias que garantam os direitos dos migrantes, como os sírios, venezuelanos e hondurenhos que têm chegado aos países do bloco, nos últimos anos<sup>38</sup>.

A participação de atores subnacionais no processo regional tem efeitos sobre os assuntos que entram na agenda e o modo em que são concebidos pelos tomadores de decisão regionais: por exemplo, podem incidir no tratamento da questão migratória no interior do Mercosul ou das iniciativas regionais para os municípios e as regiões. Como apontam Fernández e Del Huerto (2016), através do FCCR e especialmente do Mercocidades, como mecanismos externos de incidência, os governos locais, mais do que os intermediários, têm influenciado na agenda regional do Mercosul.

Além disso, para Gomes (2017), mesmo que exista um viés ainda centralizador na tomada de decisões no Mercosul, a Rede oferece maiores possibilidades para que governos locais possam se beneficiar das políticas integracionistas. Além de que a ação conjunta permite às cidades atuar internacionalmente, a rede tem permitido ao Mercosul ampliar sua agenda social, incidindo no tipo de integração pensada no bloco e dando espaço a dimensões como a cidadania regional e a integração social (FERNÁNDEZ DE LOSADA; DEL HUERTO ROMERO, 2016). Por esse motivo, a rede tem sido uma plataforma para que os governos subnacionais desenvolvam estratégias de paradiplomacia e se vinculem com outras cidades dentro do bloco.

Assim, podemos ver que no caso do Mercosul, ao contrário da CAN, existem mecanismos externos que conseguem incidir na agenda regional. Essa incidência tem sido realizada especialmente pela rede Mercocidades, por meio de sua participação em algumas reuniões do bloco. Fernández e Del Huerto (2016) dizem que além dessa rede, outro instrumento de incidência externa sobre a agenda regional tem sido a geração de conhecimento sobre problemas e políticas públicas locais por meio das unidades temáticas da rede.

Todavia, os esforços para articular melhor as cidades de fronteira não têm sido ainda suficientes para garantir uma participação mais direta e permanente dos atores locais, tendo ainda preponderância as grandes cidades.

Por fim, uma última questão a se considerar no caso do Mercosul tem a ver com a participação de atores subnacionais e não-estatais, pois os últimos têm contribuído nessa

---

<sup>38</sup>Assim, em novembro de 2019 foi assinada a declaração “Mercociudades, por una migración inclusiva que respete los derechos humanos”. Também se ressalta a participação da rede em eventos sobre migrações, como o Fórum Mundial de Migração e Desenvolvimento (FMMD) das Nações Unidas, dentro do qual é feito o Fórum de Prefeitos sobre Mobilidade Humana, Migrações e Desenvolvimento.

diversificação da agenda e, em certa medida, no ativismo de algumas instancias regionais que mobilizam questões fronteiriças. Desse modo, a agenda regional se vincula também com a agenda de outras organizações sociais que entram a fazer parte do processo de integração, que, como vimos no primeiro capítulo, vai mais além da existência de um organismo regional intergovernamental.

Por isso, são também importantes as associações sub-regionais e locais que têm procurado facilitar o diálogo entre atores subnacionais e cuja agenda se vincula com a agenda regional.

Quadro 9 – Associações fronteiriças subnacionais no Mercosul

<b>Organização</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Descrição</b>
Associação de Municípios de Fronteira Integradas do Mercosur (AMFIM)	2003	Integrada por algumas zonas fronteiriças da Argentina, do sul do Brasil e do norte do Uruguai.
Comissão Regional de Comércio Exterior do Noroeste Argentino (CRECENEA)	1988	Tem o objetivo de impulsionar a integração do noroeste argentino com a fronteira com o Brasil.
Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL)	1961	Conformado pelas regiões do sul do Brasil e as províncias argentinas.
Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul (Mesomercosul)	2002	Envolve mais de 400 municípios de três estados do Sul do Brasil.
Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)	2009	Procura soluções para problemas comuns de municípios brasileiros (Barracão – PR, Bom Jesus do Sul – PR, Dionísio Cerqueira – SC) e argentinos (Bernardo de Irigoyen, Misiones).

Fonte: elaboração própria a partir dos sites dos organismos

Podemos assinalar, então, que a existência do Mercosul permite que vários municípios e outras unidades subnacionais pensem em uma agenda que vai mais além do local, integrando-se com outros municípios do mesmo espaço regional. A criação do Mercosul fez com que algumas dessas instâncias vinculassem suas agendas com as do organismo ou que o processo regional contribuísse na criação de associações de municípios. Dito de outro modo, as cidades passaram a usar o imaginário do Mercosul, por exemplo, para desenvolver práticas de paradiplomacia, sendo que não chega a ser uma ação coordenada ou financiada pelo Mercosul, mas que possibilita essas experiências. Sem embargo, devido à distância de algumas cidades,

nem sempre existe uma vida de região entre cidades fronteiriças, sendo mais provável uma relação ativa com as cidades fronteiriças mais próximas do país vizinho.

Por outro lado, encontra-se o Subgrupo de Trabalho No. 18 de Integração Fronteira (SGT No. 18), sendo o grupo mais novo criado pelo organismo, em 2015, no âmbito do Grupo de Mercado Comum (GMC). O SGT 18 é coordenado pelos MRE e, segundo o caso, também por representantes de órgãos técnicos. Este subgrupo trata de uma grande quantidade de temas relacionados com as fronteiras: saúde, educação, cultura, povos indígenas e comunidades étnicas, trabalho, migração, transporte, energia, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico, cooperação, integração produtiva, segurança, meio ambiente, turismo e outros assuntos relacionados com a integração fronteiriça (GMC/RES.59/15). Essa diversidade temática é reflexo da ampliação da agenda regional para as regiões de fronteira, incluindo alguns temas distintos aos tradicionalmente associados com as agendas fronteiriças.

Cabe lembrar que, assim como os conselhos consultivos, os subgrupos não têm poder decisório, mas fazem propostas para o GMC que as analisa para transmiti-las ao CMC (MARIANO, 2015).

O SGT18 foi chave para a elaboração do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas em 2019 (CMC/DEC.13/19), que pretende melhorar as condições de vida dos moradores de fronteira, por meio de um tratamento diferenciado em áreas como o trânsito, o regime laboral, o acesso a serviços públicos, de saúde, ensino, cultura, entre outros (MERCOSUR, 2013). Dentro do acordo, foi criado o Documento de Trânsito de Vizinhança Fronteira (DTVf), que dá facilidades aos moradores de fronteira no acesso ao trabalho, ensino e comércio fronteiriço nos países vizinhos. Além do anterior, o acordo trata de questões como saúde pública, cooperação em serviços de emergência, transporte, desenvolvimento urbano e ordenamento territorial.

Uma questão interessante é que o acordo deixa espaço para a ampliação de outros direitos e benefícios por meio de tratados bilaterais ou trilaterais entre países vizinhos, o que significa que pode ser um marco de ação que pode ser aprofundado na agenda bilateral. Podemos apontar, então, que o Mercosul tem avançado de um modo mais evidente na discussão dos direitos dos cidadãos de fronteira, embora este tema continue sendo uma das deficiências do processo regional, que segundo Grimson (2008) foi desenhado basicamente para integrar tecnologias e capitais, sem avanços consideráveis em questões de força de trabalho e direitos cidadãos (GRIMSON, 2008).

Além dos instrumentos, mecanismos e instâncias já apresentadas, é importante sublinhar o papel do Instituto Social do Mercosul (ISM), que como dito no capítulo anterior, foi criado

em 2007 para reduzir as assimetrias socioeconômicas e interterritoriais entre os países do bloco, e que também tem mobilizado vários temas relacionados com as fronteiras na agenda regional, destacando-se o projeto cidadania em zonas de fronteira financiado pelo FOCEM e o projeto juventudes e fronteiras que conta com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

Diante disso, como assinalado no capítulo anterior, no marco do ISM, um dos cinco programas de ação do Instituto é Fronteiras no Mercosul, que tem dois projetos:

- Juventude e fronteiras: em sociedade com o UNFPA, está focado em incidir em políticas pública para adolescentes e jovens das fronteiras mercosulinas. As cidades gêmeas priorizadas são Foz do Iguaçu (Brasil)/ Ciudad del Este (Paraguai); Rivera (Uruguai)/Santana do Livramento (Brasil); Concordia (Argentina) e Salto (Uruguai) e Encarnación (Paraguai)/ Posadas (Argentina).
- Cooperação transfronteiriça em saúde: em cooperação com EUROSOCIAL, programa da União Europeia para a coesão social na América Latina, trata da cooperação fronteira no âmbito da saúde com ênfase na mobilidade de pacientes, mas também com a gestão de emergências e dos serviços sanitários em territórios de fronteira. Este projeto também pretende contribuir nas reuniões dos SGT No.11 de saúde e o No.18 de integração fronteira.

Ainda sobre o segundo projeto do ISM, uma questão que tem tido espaço na agenda do Mercosul é a saúde, sendo que a mobilidade de pacientes é ainda uma questão a ser tratada. A pandemia da Covid-19 tem colocado de forma mais evidente esta questão, que, na maioria dos casos, tem sido tratada na agenda bilateral.

Inclusive para Oddone<sup>39</sup>, pelo fato de ter um trabalho no território, o ISM tem sido fundamental para manter viva a questão das fronteiras na agenda regional, sendo o organismo que está trabalhando mais diretamente com a dimensão não econômica nesses territórios.

Isto nos permite diferenciar a agenda das instituições e mecanismos do Mercosul da agenda do Mercosul, vista desde as cúpulas presidenciais e os órgãos decisórios. A existência de distintas instâncias envolvidas com as regiões de fronteira dentro da estrutura do Mercosul, assim como de organizações externas que se vinculam com essa agenda regional (Rede

---

<sup>39</sup> ODDONE, Nahuel. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13jan. 2020.

Mercocidades), faz com que a questão das regiões de fronteira tenha ganhado certa autonomia em relação a mudanças de governo nacional.

Por outro lado, apesar de que grande parte dos projetos do FOCEM para as regiões de fronteira se concentrem na área da infraestrutura, é importante assinalar a existência de outros projetos além dos relacionados com obras de infraestrutura viárias e de saneamento urbano, como por exemplo:

- Economia Social de Fronteira (CMC/DEC.08/07) que beneficia os departamentos de fronteira uruguaios no apoio de microempresas, economia solidária e trabalho.
- “Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional”, que beneficia a municípios uruguaios de fronteira.
- Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones, Atração Turística do MERCOSUL.

Assim sendo, embora o FOCEM atue a partir de projetos nacionais, não podemos desconhecer que vários projetos beneficiaram as regiões de fronteira. No entanto, com a paralisação do FOCEM, que foi renovado em 2015, mas que continua paralisado nos congressos da Argentina e do Brasil, terminou o apoio financeiro que tiveram alguns projetos nas regiões de fronteira.

De outro lado, podemos apontar que, como discutiremos na última parte deste capítulo, durante a ampliação da agenda do Mercosul na incorporação de uma agenda social durante o regionalismo dos governos de esquerda na região, também foi dada maior atenção para as regiões de fronteira no nível doméstico, especialmente por parte do Brasil e da Argentina. Essa importância da agenda doméstica foi até certo ponto transferida para a agenda regional em um momento de convergência ideológica dos governos do Cone Sul.

No caso do Brasil, é importante sublinhar a existência do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)<sup>40</sup>, formulado em 2005. Nele se propõe uma mudança no entendimento das fronteiras,

(...) que não podem mais ser entendidas exclusivamente como uma agenda negativa, ou regiões concentradoras e propícias à prática de delitos diversos, marcadamente o narcotráfico, a prostituição, a violência e abusos diversos aos direitos humanos, e sim como uma região com a

---

<sup>40</sup> Este programa teve como base acadêmica a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), desenvolvido pelos departamentos de geografia da UFRJ e a UFF.

singularidade de catalisar processos de desenvolvimento sub-regional e de integração regional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009, p.12).

Deste modo, o PDFF, além de propor uma agenda positiva para as fronteiras, as vincula com os processos de integração regional. Isto condiz também com o maior peso que ganhou a integração regional na agenda externa durante o governo de Lula.

No mesmo período, uma questão que ganhou destaque tanto no âmbito do Mercosul, quanto no nível doméstico foi a saúde. No Mercosul, a questão da saúde já estava na agenda regional desde final da década de 1990 com a reunião de ministros de saúde e o SGT 11. Porém, foi com o tempo que a questão fronteiriça acabou se vinculando a esse assunto.

No caso do Brasil, destaca-se o programa Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras), criado em 2005 e extinguido em 2014 durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Este programa constitui uma política pública que pretendeu ampliar o acesso e o financiamento à saúde nas zonas de fronteira brasileiras que, embora se dando no plano doméstico, beneficiava a população de países vizinhos (ESPÓSITO NETO; ROCHA, 2020). Segundo Espósito Neto e Rocha (2020), tratou-se de uma iniciativa brasileira que foi levada ao âmbito do Mercosul, mas que não teve maior repercussão na agenda regional. Embora neste caso não houvesse uma transferência evidente da agenda doméstica para a regional, podemos dizer que o maior peso que adquiriram as fronteiras na agenda doméstica influenciou várias iniciativas relacionadas com estes territórios que entraram de fato na agenda regional.

Por sua vez, a questão educativa tem ganhado peso dentro da agenda regional para as fronteiras, sendo especialmente impulsionada pelo Grupo de Trabalho Escolas Interculturais de Fronteira (GTEIF). Nesse âmbito, destacam-se projetos como o Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira (PEIBF), desenvolvido entre 2005 e 2016. Esse projeto teve como antecedente o Projeto Piloto de Educação Bilíngue – Escolas de Fronteira Bilíngues Português-Espanhol em 2004, que foi inicialmente proposto pela Argentina na agenda bilateral com o Brasil e que acabou se estendendo entre várias cidades fronteiriças pares dos dois países, inserindo-se na pauta de aproximação e integração entre os dois países, assim como no nível regional onde o bilinguismo entre espanhol e português passou a fazer parte do discurso de integração e um assunto de interesse geopolítico para o projeto regional (MÜLLER DE OLIVEIRA; MORELLO, 2019)<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Em 2005 o governo brasileiro tornou obrigatório o ensino do espanhol nas escolas públicas (Lei 11.161/2005) e em contrapartida o governo argentino em 2009 incluiu o ensino do português como língua estrangeira em escolas de ensino médio (Lei 26.468/2009) (MÜLLER DE OLIVEIRA; MORELLO, 2019). Em 2016, no governo de Michel Temer, com a reforma do Ensino Médio a oferta do espanhol passou a ser facultativa. Nas regiões de

Em 2008, aderiram ao PEIBF Uruguai e Paraguai, tornando-se um programa multilateral do Setor Educacional do Mercosul. No entanto, apesar da aprendizagem gerada pelo intercâmbio entre as escolas fronteiriças e a importância técnica e política da iniciativa, como apontado por Muller de Oliveira e Morello (2019), houve uma fraca institucionalização das políticas linguísticas e descontinuidades de implementação do programa nas escolas de fronteira, uma vez que o projeto se desenvolvia em escolas que continuavam atreladas ao currículo nacional e dependiam das dinâmicas das autoridades educativas nacionais.

Nesta seção sobre o Mercosul, vimos como a questão das fronteiras tem se tornado mais complexa na agenda regional desde o início do século XXI. Do mesmo modo, a ampliação da agenda social e política do Mercosul, de que tratamos no capítulo anterior, fez também com que mais assuntos relacionados com as regiões de fronteira passassem a ter uma resposta regional e não apenas nacional, de modo que a agenda passou de questões de trânsito e comércio fronteiriço a abranger também o desenvolvimento fronteiriço, as políticas públicas, a cidadania, entre outros temas.

#### **4.3 As fronteiras na agenda regional da CAN e do Mercosul**

Como apontado neste capítulo, a questão fronteiriça entrou na agenda regional da CAN e do Mercosul nas duas últimas décadas. Ampliando o que foi proposto por Draibe (2005) para o caso da agenda social no Mercosul, podemos dizer que a agenda para as regiões de fronteira dentro dos dois processos regionais não nasceu dotada de autonomia, embora fosse uma preocupação presente desde a formação de ambos os blocos regionais. Foi com o tempo, especialmente desde os primeiros anos do século XXI, que a agenda regional deu maior atenção para as regiões fronteiriças para além das questões econômicas e comerciais.

Nesta última parte, e para concluir este capítulo, refletiremos sobre a forma com que a questão fronteiriça entrou na agenda regional e sobre as diferenças entre a CAN e o Mercosul no que tange aos instrumentos e as instâncias criados para incluir a questão fronteiriça na agenda regional.

Assim, um primeiro elemento a ser considerado é de que forma se dá a entrada dessa questão na agenda regional, o que estaria relacionado à oferta de atenção por via sistêmica (da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) ou regional (das iniciativas governamentais), assim como pela demanda por atenção, especialmente de atores locais.

---

fronteira brasileira, isto gerou oposição por parte das escolas e atores locais, especialmente as câmaras de vereadores de vários municípios fronteiriços.

A respeito da oferta, podemos dizer que a inclusão do “fronteiriço” na agenda regional esteve condicionada pelos seguintes fatores a) a mudança na visão da fronteira, influenciada pela queda do Muro de Berlim e a ideia que ganhava força com globalização sobre fronteiras abertas e como espaços de cooperação; b) a mudança dessa visão também no nível doméstico, onde a agenda para as regiões de fronteira a partir da década de 1990 foi mais além da área de segurança e defesa e passou a dar maior peso ao desenvolvimento fronteiriço, como expressado em algumas constituições da região e em leis para as fronteiras criadas nessa época, ainda que o entendimento sobre desenvolvimento tenha oscilado entre, *grosso modo*, ficar restrito a aspectos econômicos ou envolver, também, temas sociais, a depender dos governos nacionais de ocasião; e c) o interesse de atores extrarregionais envolvidos em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em financiar projetos nas regiões fronteiriças.

Com respeito à oferta sistêmica, para Oddone<sup>42</sup>, a experiência europeia influenciou o interesse da agenda da cooperação internacional sobre as regiões de fronteira, a partir da proposição de normas, financiamento de projetos e a geração de mecanismos de cooperação. Posto isto, cabe dizer que muitos dos temas que tem entrado na agenda regional são determinados não apenas pela oferta dos organismos regionais, mas por essa agenda da cooperação internacional que impulsiona e financia programas e projetos sobre áreas priorizadas pelas agências. Isso é mais evidente no caso da CAN, que acaba dependendo mais dessa agenda de cooperação, especialmente europeia, para as regiões de fronteira.

Assim, os efeitos dos fatores de oferta sistêmicos não têm impacto igual em ambos os processos regionais, pois dependem das condições contextuais e nacionais de cada um dos países, sendo que o grau de interdependência prévia é maior dos membros do Mercosul comparativamente aos da CAN. Além disso, no plano regional, um fator de oferta é a existência de lideranças regionais dispostas a investir na questão das fronteiras, sendo especialmente impulsionada pelo Brasil no marco do Mercosul durante os primeiros anos do século XXI, mas que acabou sendo abandonada pela ausência de uma liderança regional no Cone Sul, no pós-Onda Rosa. No caso da CAN, a questão também foi mobilizada pela Colômbia e a Venezuela, mas a saída deste último e a crise da CAN fizeram com que a questão fronteiriça só ficasse na agenda formal do organismo.

Pelo lado da demanda, os atores políticos e sociais fronteiriços começaram a reivindicar maior participação nos benefícios dos processos da integração, o que significava não tomar as fronteiras apenas como pontos de passagem para o comércio regional, mas como espaços

---

<sup>42</sup> ODDONE, Nahuel. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.



fundamentais dos processos de integração. Essa demanda geralmente está dirigida aos governos mais do que aos organismos regionais, pelo qual, como veremos nos capítulos seguintes, será importante considerar a agenda bilateral.

Além disso, existe uma demanda das instâncias e subgrupos dos próprios organismos regionais, como no caso da CAN com o Grupo de Alto Nível para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço (GANIDF), que foi determinante para a criação das Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF), ou com os vários grupos do Mercosul que têm impulsionado a inclusão de questões fronteiriças em outras instâncias dentro do bloco regional. Desse modo, além da criação de grupos específicos como o SGT No. 18 de Integração Fronteiriça, outros subgrupos de trabalho começaram a incluir nas suas agendas a questão fronteiriça, como os grupos de saúde e educação.

Sobre as demandas sociais e locais, para Oddone<sup>43</sup>, a questão fronteiriça entrou na agenda pela demanda de atores locais, explicada especialmente pelo fortalecimento das capacidades institucionais dos governos locais em matéria de internacionalização e seu interesse em trazer respostas inovadoras para solucionar os problemas em seus territórios.

Sobre o primeiro aspecto, podemos assinalar que a capacidade de internacionalização é muito mais evidente no caso do Mercosul, tendo em vista que a internacionalização dos municípios fronteiriços do Cone Sul, especialmente do Brasil, é muito mais antiga e forte que no caso da CAN, o que em grande parte é explicado pelo modelo centralista unitário dos países andinos. Isso fez com que alguns municípios fronteiriços do Mercosul passassem a dar maior peso a sua agenda externa e a se inserir nas dinâmicas regionais. Além disso, organizações subnacionais, como as associações de municípios<sup>44</sup>, acabaram vinculando suas agendas institucionais com a agenda regional, que começava a ganhar mais peso.

Desse modo, a demanda de atores locais esteve alimentada pelos processos de descentralização política e administrativa conduzidos em alguns países desde a década de 1990 e pela paulatina inserção internacional de governos subnacionais que começaram a pôr em prática experiências de diplomacia subnacional e liderar processos de cooperação descentralizada. Isso influenciou também a maior participação das populações fronteiriças. À vista disso, como apontado por Oddone<sup>45</sup>, as populações de fronteira passaram a utilizar e a se

---

<sup>43</sup>ODDONE, Nahuel. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.

<sup>44</sup> Algumas das associações de municípios fronteiriços que existem no Mercosul são anteriores inclusive à criação do bloco regional.

<sup>45</sup> ODDONE, Nahuel. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.

apropriar do vocabulário, da linguagem e da normativa criada regionalmente, vindo no plano regional uma instância possível para dar resposta a suas necessidades.

Nesse mesmo sentido, para Mariano<sup>46</sup>, atores locais como os prefeitos de cidades de fronteira acabam buscando caminhos por fora do governo federal quando este não dá resposta às necessidades locais. No entanto, ao mesmo tempo em que isso se apresenta como uma possibilidade, o uso dessas instâncias tem seus entraves. Assim sendo, é preciso reconhecer que, devido aos longos processos de ajustes nacionais, isto é, ao complexo processo de aprovação e incorporação interna das propostas regionais, assim como pelo fato das demandas locais serem filtradas pela estrutura do Mercosul, muitas autoridades não identificam a agenda regional como um caminho para levar facilmente suas demandas, tendo em vista que vários dos órgãos relacionados com questões fronteiriças são consultivos e não têm autonomia para tomar decisões. Desta forma, acaba sendo mais interessante solicitar diretamente ao governo central do que aguardar o processo levado em conjunto pelos países que integram o bloco regional<sup>47</sup>.

Além disso, devemos salientar que o interesse em determinadas instâncias ou instrumentos por parte de atores locais não é permanente. Como apontado por Oddone<sup>48</sup>, os mecanismos criados regionalmente são apropriados pelos atores locais, mas, se não forem funcionais e gerarem resultados no médio prazo, acabam perdendo força. Isso se traduz em uma volatilidade maior dos mecanismos de integração fronteiriça no caso da integração sul-americana.

Do mesmo modo, uma determinada questão fronteiriça que poderia ser tratada na agenda regional, pode acabar sendo transferida para outras agendas, como a bilateral, ou, caso não seja evidente a pertinência da resposta regional ou gere altos custos de tempo e dinheiro, a questão pode acabar não sendo tratada nem na agenda regional, nem em outras agendas, convertendo-se em um *no issue*.

Sobre os fatores da demanda, também podemos indicar que a maior ou menor participação de atores locais depende em grande parte das características das instituições de governo nacionais, isto é, da maior ou menor centralização que incluem ou excluem a atores fronteiriços na tomada de decisões sobre seus territórios. Assim, a inserção do tema na sociedade e a existência de *constituencies* locais fortemente motivadas e mobilizadas é uma das condições necessárias para a institucionalização dos mecanismos de fronteiras em arranjos regionais.

---

<sup>46</sup> MARIANO, Karina. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.

<sup>47</sup> MARIANO, Karina. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.

<sup>48</sup> ODDONE, Nahuel. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.

Tendo em vista o anterior, somos levados a reconhecer que a agenda fronteiriça tem uma margem de autonomia em relação às vontades governamentais e das crises dos organismos regionais, pois é uma agenda permanente que precisa atender a questões da vida cotidiana da população e das administrações públicas locais. No entanto, como veremos nos capítulos seguintes, essa agenda vai se relacionar de modo distinto com outras agendas, como a regional, em momentos determinados de convergência temática e de atores. Aqui apontamos algumas iniciativas que foram transferidas da agenda regional para a agenda bilateral, como as ZIF, assim como outras que passaram da agenda doméstica para a bilateral e depois para a regional, como o Programa de Escolas Bilíngues nas Fronteiras.

Além da conformação dessa agenda relacionar-se com a oferta de elementos sistêmicos, de um lado, e com a demanda de atores locais e regionais, de outro, uma segunda questão que aqui discutimos se relaciona com as diferenças entre a CAN e o Mercosul no que tange ao modo com que questões relacionadas com as regiões de fronteira foram incluídas na agenda regional.

Como vimos ao longo deste capítulo, a CAN e o Mercosul têm incorporado de modo distinto e com intensidades diferentes o tema das fronteiras nas suas agendas regionais. Ainda que os dois processos tenham instâncias que tratam as questões fronteiriças de forma fortemente centralizada nos governos nacionais e nas chancelarias e que os objetivos do processo regional e dessas instâncias sejam muito ambiciosos, o que faz com que o impulso inicial possa se perder no tempo, podemos apontar que o Mercosul tem conseguido não somente incluir mais temas relacionados com as fronteiras no âmbito da agenda regional, como também envolver uma maior quantidade de atores, o que garante uma maior permanência e uso dos instrumentos criados regionalmente para as fronteiras.

A respeito do conteúdo das agendas regionais para as regiões de fronteira, podemos dizer que, em ambos os casos, houve uma diversificação de temas ao longo das duas últimas décadas, ainda que tenha sido maior no caso do Mercosul. Desta forma, a agenda dos dois blocos passou de temas relacionados com o trânsito e transporte de pessoas e bens, à inclusão de questões relacionadas com o desenvolvimento fronteiriço em âmbitos como a educação ou a saúde. Este último tema tem ganhado destaque, sendo, no caso da CAN, uma questão que tem permanecido apesar das crises do organismo e que com a pandemia adquiriu maior importância.

Assim, podemos assinalar que as diferenças observadas entre a CAN e o Mercosul estão relacionadas, em primeira medida, à menor interdependência entre os países da CAN. Como vimos no capítulo anterior, a crise desse organismo tem se manifestado em um menor envolvimento dos governos com o processo regional e em um uso menos efetivo e permanente das instituições e dos mecanismos de integração andinos. Dessa maneira, ainda que a CAN

tenha criado uma estrutura normativa e institucional complexa para as regiões de fronteira, o impulso inicial para o uso desses instrumentos não teve permanência. A fragilidade da socialização regional faz com que a CAN atualmente acabe atuando a partir de um marco normativo e de orientações de políticas públicas que são adotados discricionariamente no nível bilateral. Também têm sido desenvolvidos projetos pontuais nas regiões de fronteira, no âmbito da cooperação europeia, mas que não se consolidaram como estratégias da CAN para esses territórios.

Ao contrário do Mercosul, podemos apontar que, na CAN, o número de Estados que atende efetivamente à questão das fronteiras é menor e que a intensidade da atenção expressa, para além da criação de organizações, em maiores investimentos de tempo e dinheiro por parte dos Estados (Rothman, 2009), continua sendo baixa. Comparativamente, no caso do Mercosul são implementadas mais iniciativas para as regiões de fronteira, ainda que nem sempre tenham continuidade, e, em muitos dos casos, não ultrapassam a etapa de formulação.

Podemos apontar que essa diferença é dada pela falta de lideranças que impulsionem o processo regional. No Mercosul, o papel do Brasil, que faz limite com todos os países sul-americanos com exceção de Equador e Chile, torna-se fundamental para impulsionar a agenda fronteiriça dentro da agenda do bloco.

Assim, essa maior importância que o Mercosul dá para as regiões de fronteira também está determinada pelo maior peso das questões fronteiriças na agenda doméstica e bilateral dos países maiores: Argentina e Brasil. Um exemplo disso é o projeto de escolas bilingues interculturais, sendo uma iniciativa argentina que acabou passando à agenda bilateral e depois sendo incluída na agenda regional. No entanto, a mudança de orientação dos governos e o nacionalismo das instituições envolvidas fez com que não houvesse uma permanência dessa iniciativa. É claro que esse maior peso tem sido explicado também pela convergência ideológica dos governos. No Brasil a questão das fronteiras ganhou importância quando a inserção do país como líder regional se tornou prioridade da política externa.

Por sua vez, no caso da CAN, a inclusão da questão fronteiriça na agenda regional esteve fortemente influenciada pela relação entre a Colômbia e a Venezuela. Com a saída deste último país em 2007 e sem uma liderança que impulsionasse o processo regional andino, a agenda regional para as regiões fronteiriças foi se contraindo cada vez mais, ficando dependente da oferta de cooperação internacional.

Um outro elemento chave que explicaria esse menor avance da CAN com respeito do Mercosul tem a ver com o conflito armado colombiano, pois além de securitizar a agenda

bilateral e as ações para as regiões de fronteira, tem gerado tensões diplomáticas que limitam espaços de cooperação.

Além do nível de interação e comprometimento dos países com o processo regional, uma segunda diferença entre os dois processos estaria determinada pela predominância do bilateralismo no tratamento de questões fronteiriças no caso da CAN. Como já mencionado, embora o tratamento bilateral de questões locais não seja excludente com o trânsito dessas questões para a agenda regional, no caso da CAN, predomina a bilateralização sem um vínculo forte com a agenda regional. Assim, nos países da CAN, o tratamento de questões fronteiriças é feito principalmente por via da agenda bilateral, algumas das vezes incentivado pelo marco dado pela própria CAN na sua agenda regional.

Neste ponto, é preciso apontar que as agendas regional e bilateral deveriam ser complementárias, como apontado por Mariano<sup>49</sup>, mas às vezes se tem uma agenda regional que não atende às necessidades das regiões de fronteira, de modo que as agendas locais e bilaterais vão se distanciar desse âmbito regional.

Ainda sobre essa questão, é importante apontar na existência de um trânsito de questões fronteiriças da agenda bilateral à regional. É um movimento de dupla via, pois questões que eram tratadas apenas bilateralmente, passaram a entrar na agenda regional com a criação de uma normativa e de instituições regionais. Mas, de outro lado, iniciativas regionais são implementadas no marco das agendas bilaterais, como no caso da CAN, quando existem avanços distintos entre os países que fazem parte do processo regional. No entanto, não podemos desconhecer que esse marco dado pela CAN pode ser um veículo para impulsionar as iniciativas locais e bilaterais de integração fronteiriça. Também o pertencimento à CAN pode adquirir um valor simbólico para os Estados e que contribui no tratamento das relações bilaterais.

Uma terceira diferença entre os dois processos corresponde ao distinto grau de envolvimento de atores locais e sociais no processo regional. No caso da CAN, as referências, ainda que simbólicas, ao processo regional são poucas, tanto na opinião pública, mas também por parte dos atores governamentais e da sociedade civil. Uma diferença que já apontávamos antes era que o centralismo no plano regional no caso da CAN era reflexo do centralismo dos governos andinos.

Ainda que sobrevivam alguns instrumentos, como o uso do marco de ação dado pelas Zonas de Integração Fronteiriças (ZIF) e que continuem sendo implementados mecanismos de

---

<sup>49</sup> MARIANO, Karina. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.

controle fronteiriço como os postos fronteiriços CEBAF, em termos gerais, existe um desconhecimento do que é a CAN e seu funcionamento. Desse modo, apesar de que a Comunidade Andina tenha uma institucionalidade forte em matéria fronteiriça (por exemplo, com a normativa que regulamenta as ZIF), não conta com a participação ativa dos governos locais na definição da agenda regional, o que evidencia a excessiva centralização do processo de integração.

Além desta excessiva centralização do processo regional, a contração da agenda da CAN para as regiões de fronteira também foi causada pela crise gerada pela saída da Venezuela, o que implicou também a saída das fronteiras andinas da região mais ativa e com mais iniciativas e experiências de cooperação transfronteiriça. Do mesmo modo, o enfraquecimento do comércio entre os países da região, especialmente pela assinatura de acordos comerciais extrarregionais, impactou no avanço efetivo em outras áreas e no desempenho geral do processo regional.

Em contraposição, ainda que o Mercosul tenha várias crises e constantes disputas entre uma integração restrita ao tema comercial e uma agenda mais ampla, tem conseguido criar uma institucionalidade que envolve vários temas da agenda não econômica para as regiões de fronteira. Isso faz com que os grupos relacionados com as fronteiras sejam mais diversos tematicamente e mais ativos, pois ainda que nem todos tenham reuniões periódicas, a questão das fronteiras é ainda mobilizada por vários subgrupos e reuniões temáticas. Isso faz com que a agenda regional não possa ser compreendida como uma unidade coesa de questões e atores, mas como um conjunto de agendas institucionais e cidadãs que podem ter avanços distintos, ser convergentes ou também ter tensões em determinados momentos.

Ainda que o Mercosul tenha um maior número de instrumentos e mecanismos que mobilizam a questão de fronteira na agenda regional, alguns destes se encontram desarticulados, e, em alguns casos, cada um tem uma agenda independente. As instituições e instâncias criadas no interior do processo regional, acabam tendo uma agenda institucional autônoma que avança de modo distinto da agenda regional ou que mostra resultados em áreas pontuais. Chama atenção, por exemplo, o Instituto Social do Mercosul (ISM), onde a questão das fronteiras tem ganhado peso e a agenda institucional dessa instância tem passado a incluir temas de juventude e de cidadania nas fronteiras, ganhando certa autonomia em relação à agenda do bloco.

Embora no Mercosul o processo regional continue sendo predominante mobilizado pelos Estados e dependente das iniciativas governamentais, nas últimas duas décadas foram postas em prática iniciativas que envolvem atores distintos dos governos centrais e suas chancelarias. Mas além de atores internos, no caso do Mercosul, existem mecanismos externos

de incidência como Mercocidades. Ao contrário da CAN, onde a rede andina dependia fortemente do organismo regional e do impulso dos governos, a rede Mercocidades nasceu como um espaço de articulação dos governos locais para ter um maior peso no processo regional.

No caso do Mercosul, existem mais atores envolvidos, como as associações de produtores e comerciantes locais, universidades e centros de pesquisa, entre outros atores locais, cuja participação permite mobilizar mais ativamente os temas na agenda regional, apesar das crises nos altos níveis de decisão do organismo. Mostra disso é que ainda que o Mercosul esteja atravessando uma contração da agenda por conta da perda de liderança brasileira e o desinteresse pelo processo regional do governo de Bolsonaro, a agenda fronteiriça continua atuando em alguns campos.

A participação social é fundamental, pois garante que as questões fronteiriças não somente tenham a inclusão formal na agenda regional ou que desde os governos seja promovida a criação de instituições dentro do processo regional, mas que o tema se mantenha discutido na agenda do bloco. Para isso, é torna-se relevante a atividade de grupos sociais, mas também a autonomia obtida pelas instituições e organismos criados pelos processos regionais.

Finalmente, não podemos desconsiderar que as diferenças na inclusão das fronteiras nas agendas regionais entre a CAN e o Mercosul estariam determinadas por variáveis domésticas, por serem projetos intergovernamentais, onde predominam as lógicas nacionais<sup>50</sup>. Um claro exemplo é o Brasil. Como dito acima, durante o governo Lula, a questão fronteiriça ganhou notoriedade na agenda doméstica com iniciativas em distintas áreas como saúde (SIS Fronteiras) e desenvolvimento fronteiriço de modo geral. A maior importância dada para as fronteiras foi transferida para a agenda regional por meio de várias iniciativas dadas nesse período (PDFF, SIS Fronteiras, etc). Com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e durante o governo de Michel Temer, a questão das fronteiras acabou perdendo importância, como demonstrado com a decisão de tornar facultativo o ensino de espanhol. Já com o governo de Jair Bolsonaro, a concepção de fronteira armada e de defesa voltou a ser predominante, e a pouca importância do governo brasileiro pelo Mercosul faz com que a questão das fronteiras tenha perdido peso e falte à instituição um ator nacional que a mobilize no plano regional.

Por fim, as diferenças aqui expostas entre a CAN e o Mercosul levam-nos a propor a seguinte questão: de que forma se configuram as agendas locais e transfronteiriças e de que forma elas se relacionam com as agendas externas, particularmente a bilateral e a regional em

---

<sup>50</sup> Um exemplo é o FOCEM porque, ainda que seja uma plataforma regional, trata de projetos nacionais e aprovados pelos governos nacionais.

nossos dois casos – um em que a agenda regional para as regiões de fronteira é fraca (como no caso das fronteiras da CAN) e outro em que a agenda regional tem envolvido mais temas e atores (como no caso do Mercosul). A partir desses questionamentos, busca-se analisar, a seguir, a relação entre essas agendas e o processo de transferência das questões fronteiriças de uma agenda para a outra, a partir do estudo dos casos de Ipiiales-Tulcán, para o caso da CAN, e de Santanna do Livramento-Rivera, para o do Mercosul.



## **5 AS AGENDAS REGIONAL, BILATERAL E FRONTEIRIÇA NO CASO DE IPIALES E TULCÁN NA FRONTEIRA COLÔMBIA-EQUADOR**

Vistos os elementos que caracterizam as agendas da CAN e do Mercosul (Capítulo 3) e dos mecanismos e instâncias que têm incluído a questão fronteiriça dentro das agendas regionais de ambos os processos (Capítulo 4), neste capítulo iniciamos nossos estudos de caso sobre municípios vizinhos, começando com as fronteiras andinas: IpiALES e Tulcán, na fronteira entre a Colômbia e o Equador.

O capítulo pretende analisar as questões predominantes que delineiam a agenda fronteiriça entre as duas cidades, levando em conta a relação entre agendas domésticas (nacional e local) e externas (externa local, bilateral e regional), com ênfase na relação entre a agenda regional, a agenda bilateral e a agenda local e transfronteiriça.

A fronteira entre a Colômbia e o Equador é uma fronteira muito ativa pelo intenso fluxo de intercâmbios sociais e econômicos entre as populações e entre atores econômicos dos dois países ao redor da linha limite internacional. Além disso, é uma fronteira com uma agenda bilateral muito nutrida pelos projetos conjuntos, impulsionados especialmente na última década (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2017). Desse modo, essa fronteira, torna-se importante na agenda externa dos dois países e tem sido um território fundamental para o desenvolvimento da agenda regional da CAN.

Em primeiro lugar, será feita uma breve caracterização de IpiALES e Tulcán, justificando a importância dessa fronteira para a CAN e para a agenda externa da Colômbia e do Equador. Em seguida, discutem-se as principais questões da agenda regional para essa região de fronteira e os principais elementos da agenda bilateral no período de estudo (2000-2020). Em uma terceira parte, o capítulo apresenta as agendas locais de IpiALES e Tulcán, discutindo também na existência de uma agenda transfronteiriça. Em quarto lugar, e a título de conclusão, discute-se o grau de convergência entre as agendas domésticas (especialmente as agendas locais) e externas (com foco na agenda regional), assim como o grau de interação entre elas, ponderando sobre até que ponto alguns temas são transferidos de uma agenda para a outra, por exemplo da agenda local para a regional.

### 5.1 Ipiales e Tulcán: uma breve caracterização da região de fronteira

A fronteira entre a Colômbia e o Equador se estende por 586 km. Apesar de não ser a fronteira mais longa para nenhum dos dois países<sup>51</sup>, tem sido um território fundamental para os fluxos de população e comerciais de cada país e, portanto, adquire também relevância no plano regional. Além disso, desde começos do século XX, foram superadas as diferenças territoriais entre os dois países, o que abriu espaço para uma relação de cooperação

Esta fronteira abrange três áreas (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, [s.d.]):

- Pacífica: da qual fazem parte os departamentos de Nariño (Colômbia) e Esmeraldas (Equador). Essa região é importante para o comércio pelo Pacífico, no entanto, tem sido um território violento. Por exemplo, em 2018, três periodistas equatorianos foram sequestrados e assassinados nessa região de fronteira por grupos dissidentes da guerrilha colombiana FARC.
- Amazônica: limita os departamentos de Putumayo (Colômbia) com Sucumbíos (Equador). Nesta sub-região, se encontra a Ponte Internacional San Miguel-Putumayo. Tem sido um território de presença de grupos armados colombianos e de constantes tensões pelas fumigações para erradicar os cultivos de drogas no território colombiano.
- Andina: abriga os departamentos de Nariño (Colômbia) e Carchi (Equador), onde se concentram a maior parte da população e os intercâmbios sociais e econômicos na região de fronteira ao redor das cidades de Ipiales (Colômbia) e Tulcán (Equador).

Embora nós nos concentremos na área andina da fronteira, especificamente na agenda local e transfronteiriça de Ipiales e Tulcán, é claro que as outras áreas da região de fronteira influenciam, por suas problemáticas e dinâmicas, as agendas domésticas e externas, por exemplo, no que tem a ver com o conflito armado colombiano e a securitização da agenda bilateral. Dito de outro modo, as tensões no espaço fronteiriço pacífico e amazônico acabam

---

<sup>51</sup> No caso colombiano, das cinco fronteiras terrestres, a fronteira com o Equador é, depois da fronteira com Panamá, a de menor extensão. No caso do Equador, que só tem fronteira com a Colômbia e com o Peru, as fronteiras têm uma extensão de 586 e 1420 Km respectivamente.

influenciando as agendas dos municípios que estamos estudando, especialmente no que tange à agenda de defesa e segurança.

O município de Tulcán é capital da província do Carchi e do *cantón* Tulcán<sup>52</sup>, o mais populoso dessa província<sup>53</sup>, que tem nove *parroquias* rurais. Em Tulcán, encontra-se a prefeitura da província de Carchi, que no caso da Colômbia teria como seu equivalente a governação do departamento de Nariño.

Quadro 10 – Dados básicos de Ipiiales e Tulcán

	<b>Ipiiales</b>	<b>Tulcán</b>
População	Ipiiales 105.517 (DANE, 2018) Nariño 1.335.521 (DANE, 2020)	Tulcán 102.395 (INEC, 2020) Carchi 186.869 (INEC, 2020)
Distância da capital	Bogotá: 996 Km Pasto: 80 Km	Quito: 260 Km

Fonte: elaboração própria a partir de dados do DANE e do INEC

Por outro lado, podemos apontar que a fronteira entre Colômbia e Equador é importante na região andina pelos motivos seguintes.

Em primeiro lugar, é uma fronteira onde, em termos gerais, não têm existido conflitos que cheguem a limitar experiências de cooperação. Apesar de momentos de tensão diplomática, especialmente durante os governos de Álvaro Uribe (2002-2010) e Rafael Correa (2007-2017), não existem conflitos pelos limites territoriais como os que tiveram Peru com a Colômbia – com a guerra entre os dois países ou o Conflito de Leticia entre 1932 e 1933 – e com o Equador – com a Guerra do Cenepa em 1995, sendo o conflito bélico mais recente na América Latina. Desse modo, com a saída da Venezuela e a interrupção, no marco da CAN, de experiências de cooperação fronteiriça entre esse país com a Colômbia, a fronteira entre a Colômbia e o Equador passou a ter maior peso dentro da política comunitária.

Uma segunda questão é que esta fronteira tem sido importante para o comércio regional dentro dos países andinos. No marco da CAN, a fronteira entre os dois países é ponto de comércio internacional, assim como de trânsito de pessoas dentro da região andina e, portanto, um território fundamental para os acordos regionais de mobilidade e trânsito fronteiriço.

Além de ser um ponto de passo da Rodovia Panamericana – que é um sistema de rodovias que vão desde Alasca até a Patagonia –, a ponte internacional tem sido central na

<sup>52</sup> No Equador, a organização territorial está composta por províncias, *cantones* e *parroquias*, sendo estas últimas as de menor hierarquia.

<sup>53</sup> Os *cantones* da província de Carchi são: Bolívar, Espejo, Mira, Montúfar, San Pedro de Huaca e Tulcán.

história binacional. Historicamente, o corredor Bogotá-Quito tem sido fundamental para a integração física na região andina, por ser passo de trânsito de pessoas e mercadorias entre os quatro países andinos. Inclusive, ainda que a Venezuela já não pertença à CAN, a importância desse passo fronteiriço se reflete na migração venezuelana, sendo que Rumichaca se tornou um dos principais pontos de trânsito dos migrantes desse país que se dirigem ao Equador e ao Peru, mas também a outros países da América do Sul.

Pela Ponte Internacional de Rumichaca, transitam ao redor de 65% das exportações da Colômbia para o Equador e aproximadamente 90% das exportações do Equador para a Colômbia (CÁMARA DE COMERCIO DE IPIALES, 2019). Apesar de que, por conta dos acordos extrarregionais de livre comércio, o comércio bilateral tenha perdido força, os dois países continuam tendo fluxos comerciais importantes, ocupando os primeiros lugares de sócios comerciais.

Em terceiro lugar, trata-se de uma fronteira onde existe uma forte interação entre a população. Embora não exista uma conurbação, pois a distância entre as duas cidades é de aproximadamente 12 quilômetros, as interações cotidianas são muito fortes entre a população urbana e rural dos dois lados da fronteira. Posto isto, o maior número de entradas e saídas de pessoas na Colômbia (ao redor de 50%) tem lugar no posto de controle fronteiriço de Rumichaca em Ipiiales (PNSC, 2018). Além disso, devemos apontar que Ipiiales é um polo de atração da atividade fronteiriça, atendendo a que é uma fronteira predominantemente rural (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2017). Tulcán, por sua vez, tem se tornado um dos principais conglomerados urbanos da região norte do país.

Para Ramírez (2008), o intercâmbio que tem lugar na fronteira é espontâneo e cotidiano, às vezes orientado a garantir a subsistência da própria população, o que, inclusive, em algumas ocasiões, passa a ser percebido pelas capitais como contrabando. De fato, existem mais de 40 passos informais na fronteira entre os dois países, onde se desenvolve comércio legal e ilegal. Desse modo, o contrabando e o comércio ilegal fazem parte importante da economia da região. Por exemplo, o gás e a gasolina, subsidiados pelo Equador, têm preços menores, o que faz com que tenha existido uma comercialização ilegal desses combustíveis no lado colombiano, tornando-se fonte de subsistência de uma parte da população (ROMERO, 2008). Isso faz com que, desde as agendas dos governos centrais, o contrabando passe a ser considerado como uma questão importante nas políticas públicas para as regiões de fronteira e na agenda bilateral.

As cidades de Ipiiales e Tulcán têm condições econômicas e sociais semelhantes, tendo em vista a pouca atenção dada pelos centros de poder para as regiões de fronteira, onde existem altos indicadores sociais de pobreza, desemprego e desigualdade social. Isto faz com que, para

efeitos desta pesquisa, seja difícil separar e diferenciar as agendas locais das duas cidades fronteiriças, pois, assim como acontece em outras regiões de fronteira, a proximidade física faz com que haja mais elementos em comum com a cidade vizinha (algumas vezes denominadas cidades gêmeas ou espelho) que com outras cidades do país.

Segundo a Câmara de Comércio de Ipiales (2019), na cidade não existe uma industrialização nem um comércio próprio, sendo que as atividades comerciais locais dependem das variações da taxa de câmbio, pelo qual, quando se dá a desvalorização do peso colombiano, as atividades do lado colombiano aumentam, enquanto que, com a valorização do peso, reativa-se o comércio no lado equatoriano. Isto se aplica também para Tulcán, que tem como principal atividade o comércio formal e informal, mas também o transporte e atividades agropecuárias.

Destaca-se o intercâmbio comercial formal e informal entre as duas cidades, sendo que, dentro das atividades econômicas, predomina a agricultura (havendo principalmente cultivos de batata, feijão seco, ervilha e milho), tendo em vista que existe um baixo nível de industrialização, e a alta dependência do comércio local. As atividades de serviços concentram-se especialmente em empresas pequenas (comércio, hotéis, comida, transporte etc.), incluindo atividades relacionadas com o comércio exterior e de divisas (CÁMARA DE COMERCIO DE IPIALES, 2019).

## **5.2 A agenda regional e bilateral**

A seguir, consideraremos os principais elementos da agenda regional que têm relevância na fronteira colombo-equatoriana, isto é, identificando projetos e ações para essa região de fronteira no marco da CAN. Também serão identificadas as principais questões que contornam a agenda bilateral. Isto porque, como vimos no capítulo anterior, a análise da agenda bilateral se torna importante, uma vez que questões regionais acabam se incorporando nessa agenda, de modo particular no caso da CAN.

### **5.2.1 A fronteira entre Colômbia e Equador na agenda regional**

A seguir, apresentaremos os temas nos quais a agenda regional tem atuado na fronteira entre a Colômbia e o Equador, especificamente nas cidades de Ipiales e Tulcán.

Antes do começo do processo de integração andino em 1969, os níveis de comércio bilateral eram muito baixos. Embora aumentaram paulatinamente nos anos seguintes, ganharam força na década de 1990 após a reestruturação da CAN (ROMERO, 2006). O comércio bilateral

se dá por meio da Zona de Livre Comércio Andina (ZLCA), que funciona desde 1993, sendo que o Peru se incorporou plenamente nela em 2006.

Para Ramírez (2008), foram as fortes interações fronteiriças e uma relação binacional positiva as que permitiram que, em 1990, fosse constituída entre os dois países andinos a primeira zona de integração fronteiriça da CAN, a qual foi precursora da política andina para as fronteiras.

No marco da CAN, a ZIF entre Colômbia e Equador (ZIFEC) foi criada em 2002 e dividida em três grandes áreas: pacífica, andina e amazônica. Aqui é importante apontar que a decisão 501/2001 da CAN (art. 6) coloca como um dos critérios para a identificação e delimitação das ZIF que em ambos os países, deve haver cidades que dinamizem o desenvolvimento e que possibilitem a integração terrestre. Este era o caso da fronteira entre a Colômbia e o Equador, pelo dinamismo das cidades de Ipiales e Tulcán que assinalávamos antes.

Figura 4 – Zona de Integração Fronteiriça Colômbia-Ecuador



Fonte: Plano Binacional de Integração Fronteiriça (2014-2022)

A partir da normativa andina, foi desenvolvido o Plano de Desenvolvimento para a Zona de Integração Fronteiriça colombo-equatoriana em 2002. Na proposta da zona fronteiriça, participaram, além das chancelarias, os ministérios de defesa, interior e comércio exterior de

ambos os países. Apesar disso, os poucos avanços da ZIF durante os primeiros anos evidenciava que sua conformação era dada a partir das divisões político-administrativas, mas sem uma análise das interconexões e complementariedade que deveria dar a caracterização da região binacional (FORERO; RODRÍGUEZ, 2005). De fato, o território da ZIF foi redefinido em várias ocasiões, por pedidos de ampliação de atores de ambos os países, chegando a abranger quase dois terços do Equador e um da Colômbia, tornando-se inoperante (RAMÍREZ, 2008). Assim, um dos problemas da ZIF desde o início foi a sua amplitude, sendo delimitada pelos governos centrais e não pelas dinâmicas da população das fronteiras e a viabilidade de implementação de programas e projetos no território. Por esse motivo e pela estagnação da CAN que apontamos nos dois capítulos anteriores e apesar das grandes expectativas geradas no começo do século XXI pelos atores locais, as ZIF não têm tido avanços significativos nessa fronteira (ROMERO, 2008).

As tentativas de redefinir as ZIF não estiveram acompanhadas de planos de desenvolvimento apesar dos esforços das autoridades locais e departamentais em consolidá-las, incluindo metas concretas e cronogramas (RAMÍREZ, 2008). Destarte, aqui podemos identificar uma tensão entre as agendas doméstica nacional e externa com as agendas das autoridades departamentais e locais de fronteira, que incluíram na sua agenda a implementação das ZIF.

Além disso, pelo fato da Colômbia ser um dos países que tem uma maior normatividade para suas fronteiras, têm prevalecido as normas internas, de modo que houve uma aplicação menos efetiva da normativa andina (FORERO; RODRÍGUEZ, 2005). Isto indica uma tensão entre a agenda doméstica com a agenda regional para implementar as ZIF. Além do mais, predominavam, pela forte ingerência dos altos níveis de decisão, temas de segurança e comerciais nas agendas da ZIF.

Gustavo Terán<sup>54</sup>, acadêmico de Tulcán e ex-presidente do Observatório da Zona de Integração Fronteiriça da Colômbia e o Equador (OZIFEC), aponta que algumas normas da CAN são pertinentes, mas outras estão desatualizadas ou não contam com a vontade dos governantes para se implementarem. Para Terán (2021), várias das decisões da CAN têm sido questionadas, por não serem adaptadas nos territórios, especialmente nas fronteiras. Por isso, algumas normas regionais têm gerado conflitos. Um exemplo disso são as decisões relacionadas com o trânsito direto do sector de transportes. A problemática se origina porque as grandes corporações têm maior capacidade e fazem contratos maiores, por exemplo para transportar

---

<sup>54</sup> TERÁN, Gustavo. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 08 de junho de 2021.

mercadorias desde Peru para a Colômbia, o que acaba afetando aos pequenos e médios motoristas das regiões de fronteira (TERÁN, 2021).

Além do anterior, o incumprimento da normativa andina no que tange aos transportes de carga na fronteira, segundo Mora, Realpe e Sanipatín (2015), é explicado pelos seguintes fatores: a resistência do passo direto entre o Equador e a Colômbia; a insegurança pelos grupos guerrilheiros colombianos; a infraestrutura viária deficiente na Colômbia; a diferença cambial entre as duas divisas (dólar e peso colombiano); a diferença no preço do combustível; o desemprego; e a redução de controles contra o contrabando.

Segundo a Prefeitura de Ipiales (2016), existem normas precisas e decisões da CAN sobre o livre trânsito de transporte de carga e passageiros na zona fronteiriça que a Colômbia respeita, mas não no Equador, sendo que os motoristas colombianos têm mais restrições de trânsito no país vizinho. Esta situação, que incide na agenda local, tem sido também discutida dentro da agenda regional e a bilateral.

Por sua vez, os Centros Binacionais de Atendimento Fronteiriço (CEBAF) têm vários problemas para sua implementação. Assim, apesar de ser solicitado pelos atores fronteiriços há mais de vinte anos, não tem sido instalado um CEBAF no passo mais dinâmico que é Rumichaca. Embora existam nos dois lados da fronteira Centros de Atendimento de Fronteira nacionais, não tem se avançado em uma construção conjunta binacional, encontrando-se o projeto de CEBAF Ipiales-Tulcán ainda em pre-execução. No entanto, um CEBAF foi construído em 2013 em uma zona da fronteira colombo-equatoriana menos dinâmica como San Miguel<sup>55</sup>.

No marco do Banco de Projetos de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço (BPIF), criado no âmbito das ZIF, encontra-se um projeto em 2008 de aproveitamento de resíduos sólidos a ZIF Ipiales-Tulcán e o programa de melhoria das condições sanitárias e ambientais das fronteiras pacífica, andina e amazônica em 2009 (SÁNCHEZ, 2015). Assim, com apoio da Comissão Europeia, no marco do Projeto CESCAN que colocava como prioridade a agenda social da CAN, foi desenvolvido o modelo para a gestão integrada dos resíduos sólidos nos municípios de Ipiales e Tulcán, devido à baixa recuperação dos resíduos e a pouca participação das comunidades nesse processo. O projeto teve um investimento de 1.087.851 euros (sendo que a União Europeia aportou 794.224 e o aporte local foi de 369.224 euros). Também no marco

---

<sup>55</sup> Apesar de que em 2010 foram contratados os estudos de factibilidade e que em 2014 foram feitos os estudos definitivos, em 2017 foi repensado o projeto, que tinha como data de começo de construção em 2018. Mais informação do projeto pode ser consultada no site do COSIPLAN da UNASUL: <[http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1246](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1246)>. Acesso em: 15 abr.2021.



do projeto CESCAN II e com um investimento de 700.000 euros, foi desenvolvido o projeto de melhoramento das condições sanitárias na fronteira colombo-equatoriana, especificamente no município de Cumbal (Nariño) e Tulcán, que teve o objetivo de melhorar as condições de vida da população rural da fronteira.

A seguir, apresentam-se os projetos desenvolvidos na região de fronteira colombo-equatoriana:

Quadro 11 – Projetos impulsionados pela CAN na fronteira Colômbia-Ecuador (região andina)

<b>Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>Financiador</b>
Manejo integrado do corredor biológico El Ángel-Cumbal-Azufra-Quitaval	2013	Este corredor biológico binacional foi cofinanciado pelos governos de Carchi e Nariño e a Agência Espanhola de Cooperação (AECID).
Projeto Geotérmico Tufiño-Chiles -Cerro Negro	2010	Governos da Colômbia e do Equador
Transformação del CEBAF de Rumichaca	2010	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e governos da Colômbia e do Equador
Fortalecimiento da <i>Mancomunidad</i> da Fronteira Centro Andina do Equador e da Colômbia	2009	Executados pelas prefeituras de Ipiates e Tulcán e financiado pela AECID
Plano integral de manejo de resíduos sólidos nas cidades de Ipiates, Tulcán e áreas de influência territorial	2010	Prefeituras de Ipiates e Tulcán, Ministério de Desenvolvimento Urbano e Moradia do Equador e CAN-UE

Fonte: adaptado e atualizado de Julio (2012)

Além dos projetos anteriores, em 2015, com apoio da Secretaria Geral da CAN e como tem sido feito em outras fronteiras latino-americanas, foi implementado em Tulcán-Ipiates o Sistema de Trânsito Internacional (TIM) para o trânsito de mercadorias na região de fronteira, visando modernizar a gestão coordenada de fronteiras na América do Sul por meio de uma plataforma tecnológica, permitindo um controle alfandegário automatizado, o que agiliza os trâmites de comércio exterior<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Para mais informação consultar no site da CAN: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3604&accion=detalle&cat=AF&title=ecuador-y-colombia->

Podemos dizer que, dos projetos que têm sido impulsionados pela CAN nessa região de fronteira, quase a totalidade estão destinados para a região andina e vários deles se encontram concentrados nos municípios de Ipiiales e Tulcán. Também, quase todos os projetos são desenvolvidos no marco do convenio de cooperação com a União Europeia.

Além dos projetos relacionados com o meio ambiente e a gestão de recursos naturais, a fronteira entre os dois países é uma das priorizadas dentro do Plano Andino de Saúde em Fronteiras (PASAFRO) com a coordenação do Organismo Andino de Saúde Convênio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU). Nesse espaço, foi feita a institucionalização da Guia para a Análise de Situação de Saúde para as populações em âmbitos de fronteira dos países andinos (ASIS), sendo que um dos planos formulados por essa instância foi desenvolvido na fronteira entre a Colômbia e o Equador (Nariño-El Carchi).

Também é importante destacar tentativas de envolvimento dos municípios fronteiriços com a CAN. Assim, em 2009, foi assinado um memorando de entendimento entre a Mancomunidade de Municípios da Fronteira Centro Andina do Equador e da Colômbia e a Secretaria Geral da CAN com o objetivo de impulsionar projetos binacionais de desenvolvimento fronteiriço<sup>57</sup>.

Além dessa referência para a CAN, nos planos de desenvolvimento de Ipiiales, é feita referência à CAN. No plano de desenvolvimento 2004-2007, encontra-se o projeto de gestão do aterro sanitário, no qual se aponta na necessidade de cooperação de países vizinhos, de modo específico o projeto de Plano Integrado de Tratamento de resíduos sólidos Ipiiales-Tulcán que é financiado pela CAN. Além do anterior, no plano de desenvolvimento 2012-2015, faz-se menção à necessidade do município de participar do projeto CESCAN II da CAN e a União Europeia. Nesse marco, o projeto desenvolvido na fronteira foi de melhoramento das condições sanitárias e ambientais. Também se aponta em otimizar o projeto Plano Binacional de resíduos sólidos, financiado pela CAN. Por fim, no plano de desenvolvimento 2016-2019, aponta-se na gestão de aplicação de normas supranacionais andinas e das leis nacionais de fronteira, mas não especifica as normas da CAN que serão priorizadas no território.

---

[inician-en-la-frontera-tulcan-ipiales-el-sistema-tim-para-el-transito-comunitario-de-mercancias](#)>. Acesso em: 15 abr.2021.

<sup>57</sup> Para consultar o discurso do prefeito de Tulcán acessar em: <<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=117&accion=detalle&cat=DI&title=palabras-del-alcalde-del-municipio-de-tulcan-pedro-velasco-durante-la-ceremonia-de-suscripcion-del-memorando-de-entendimiento-entre-la-mancomunidad-de-municipios-de-la-frontera-centro-andina-del-ecuador-y-colombia-y-la-secretaria-general-de-la-comunidad>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

Podemos evidenciar que são, principalmente, dois os eixos de atuação que tem tido a CAN na fronteira entre a Colômbia e o Equador: projetos relacionados com o meio ambiente e a cooperação em saúde. No entanto, são as normas relacionadas com o trânsito de mercadoria as que têm gerado mais conflitos na região de fronteira. Além disso, como vimos no capítulo anterior, vários dos projetos e das iniciativas da CAN para as regiões de fronteira têm sido mantidas por via da cooperação europeia. Isso se evidencia na fronteira entre Colômbia e Equador com projetos muito pontuais, especialmente depois da reestruturação do organismo após a saída da Venezuela em 2006.

### 5.2.2 A agenda bilateral Colômbia-Ecuador

O processo de integração da CAN fez com que os dois países tivessem uma relação comercial mais forte, porém foi a partir da década de 1990 que eles se tornaram cada vez mais importantes como contraparte comercial (ROMERO, 2008). Mas se nos primeiros anos do século XXI, Colômbia e Equador aprofundaram o relacionamento comercial, passando a ser o segundo ou terceiro parceiro comercial, a partir de meados segunda década desse século, o comércio bilateral foi perdendo importância, especialmente por conta dos tratados extrarregionais de ambos os países e pelo maior peso da economia chinesa na região.

Como víamos em capítulos anteriores, foi na década de 1990 quando foram aprofundadas algumas iniciativas de integração regional na América do Sul. Também nesse período, ambos os países criaram instâncias ao redor das quais tem se construído uma agenda bilateral que abrange vários temas e atores domésticos e internacionais. Nessa década, a agenda bilateral estava focada principalmente em questões comerciais, coincidentemente com a agenda regional, mas foi nos anos 2000 quando as questões fronteiriças adquiriram um peso maior.

O principal mecanismo que trata as questões bilaterais e fronteiriças entre a Colômbia e o Equador tem sido a Comissão de Vizinhança, que tem como objetivo articular instituições nacionais e mecanismos bilaterais para promover a integração entre os dois países. A Comissão de Vizinhança<sup>58</sup> foi criada em 1989 e em 1993 passou a ser denominada Comissão de Vizinhança e Integração Colombo-Equatoriana. A criação da Comissão também se encontra relacionada com o peso que começaram a adquirir as regiões de fronteira nas agendas domésticas e externas de ambos os países, mas especialmente na Colômbia. Destaca-se, por exemplo, a criação da Lei de Fronteiras da Colômbia, em 1995, que teve por objetivo criar um

---

<sup>58</sup> São os mecanismos de diálogo bilateral criados pela Colômbia durante a década de 1990 e liderados pelo Ministério de Relações Exteriores.

regime especial para as zonas de fronteira para promover e facilitar seu desenvolvimento, econômico, social, científico, tecnológico e cultural.

Além da criação da Comissão, em 1990 foi assinado o Convênio de Esmeraldas, que acabou se tornando o marco fundamental das relações bilaterais. O convênio trata sobre trânsito de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e introduz a figura das Zonas de Integração Fronteiriça, que depois seria usado pela CAN. Assim, reconhecendo a condição periférica das regiões de fronteira, o Convênio de Esmeraldas estabelece que a Zona de Integração Fronteiriça entre a Colômbia e o Equador se trata de uma unidade econômica, social e cultural entre os dois países e que corresponde aos departamentos ou províncias fronteiriços.

Essa figura também aparece na Lei de Fronteiras de 1995, que as define como as áreas dos departamentos fronteiriços cujas características geográficas, ambientais, culturais e/o socioeconômicas fazem pertinente o planejamento e a ação conjunta com o país vizinho e que permitam promover seu desenvolvimento e fortalecer o intercâmbio bilateral e internacional (Colômbia, 1995).

Aqui é importante apontar que o vínculo entre a agenda regional e a bilateral tem sido desenvolvido pela Comissão de Vizinhança e Integração entre Colômbia e Equador (CVICE), tendo em vista que esta define as políticas para este território por meio da ZIF, fusionando os mecanismos binacionais com os da CAN (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2017).

Para o ano de 1991, a Comissão tinha as subcomissões de a) transporte e trânsito; b) desenvolvimento econômico; c) desenvolvimento social e cultural e; d) infraestrutura. No nível mais operativo, as comissões e grupos setoriais nessa época eram: a) agricultura e pecuária; b) saúde humana; c) trânsito; d) segurança; e) estrutura viárias; f) eletrificação; g) desenvolvimento regional; h) comércio; j) outras. A questão fronteiriça, desse modo, entrava no trabalho das distintas subcomissões, mas não tinha a centralidade que adquiriria na década seguinte.

Em 2011, com a última reforma da Comissão de Vizinhança, foram definidos os seguintes Comitês Técnicos Binacionais: a) Assuntos Fronteiriços, b) Infraestrutura e Energia, c) Assuntos Ambientais, d) Assuntos Econômicos e Comerciais e d) Assuntos Sociais e Culturais. Além de incluir o Comitê de assuntos fronteiriços, a reforma de 2011 passou a denominar a Comissão de Vizinhança como Comissão de Vizinhança e Integração Fronteiriça. Isso demonstra que dentro da agenda bilateral, como veremos nesta seção, a questão fronteiriça passou a ser uma questão fundamental.

Desde a década de 2000, são desenvolvidos com maior força vários instrumentos de integração fronteiriça e da agenda bilateral, sendo que, sem abandonar a questão comercial na pauta bilateral, passa-se a dar, na agenda bilateral, maior importância para essas regiões.

Quadro 12 – Principais mecanismos binacionais Colômbia-Ecuador

<b>Tipo</b>	<b>Mecanismo</b>
Mecanismos de alto nível	Comissão de Vizinhança
	Gabinete Binacional
Fronteiras	Comissão Binacional de Fronteiras Colômbia-Ecuador (Combifron)
	Comissão de Desenvolvimento Fronteiriço
Segurança e defesa	Mecanismo de coordenação 2+2/2+3 entre ministros de defesa e chanceleres
	Comissão Mista de Drogas Colômbia-Ecuador
	Comissão de segurança e controle da criminalidade
Migração	Mecanismo tripartite Colômbia-Ecuador-ACNUR para o tratamento do deslocamento forçado em zonas de fronteira
	Reunião de Altas Autoridades Migratórias
	Comissão Binacional para tratar a questão dos refugiados colombianos no Equador.
Comissões permanentes	Comissão Mista de Cooperação Técnica
	Reuniões técnicas binacionais
	Comissão de considerações sensíveis

Fonte: elaboração própria.

A partir dos mecanismos bilaterais permanentes, podemos indicar que as questões fronteiriça, de segurança e defesa, assim como a de migrantes e de refugiados, têm ganhado peso dentro da agenda bilateral.

Por sua vez, ao ser consultada a Biblioteca Virtual de Tratados da Chancelaria da Colômbia, podemos confirmar que, na década de 1990, houve um aumento dos tratados bilaterais com o Equador (sendo celebrados 44 tratados entre 1990 e 1999) sobre diversas áreas, especialmente as relacionadas com trânsito e transporte, segurança e infraestrutura fronteiriça. Já na década de 2000, há um menor número de tratados (17 entre 2000 e 2020), especialmente sobre infraestrutura fronteiriça (6 tratados) e trânsito e transporte (7 tratados). Sem embargo, entre 2002 e 2011, não há registro de acordos bilaterais, o que coincide, como veremos mais adiante, com a crise diplomática durante os governos de Uribe e Correa.

Nessa revisão de tratados, encontram-se aqueles que implementavam a Zona de Integração Fronteiriça nos primeiros anos da década de 2000. Em 2011, foi estabelecida a Zona

de Integração Fronteiriça com Fins Turísticos (ZIFT) que significava a ampliação da ZIF a todo o território nacional de ambos os países com a justificativa de promover o turismo. No entanto, essa ampliação a todo o território de ambos os países acabou desvirtuando esse mecanismo no marco da CAN.

Apesar que, como já dito, os acordos bilaterais se concentram em questões relacionadas com trânsito e transporte e infraestrutura fronteiriça, outro dos temas que desde a década de 1990 tem ganhado destaque é a mobilidade humana. Assim, desde 1997, foi permitida a livre circulação de pessoas em ambos os países com carteira de identidade ou passaporte e em 2000 foi estabelecido o Estatuto Migratório. Há outros temas sobre os quais há menos tratados bilaterais e que se encontram relacionados com a cooperação técnica, especialmente no que tange a projetos produtivos ou aqueles relacionados com questões culturais.

#### 5.2.2.1 A agenda e as relações bilaterais no século XXI

A primeira década deste século foi marcada por tensões nas relações diplomáticas de ambos os países que foram geradas ou que tiveram repercussão na região fronteiriça. A intensificação das ações armadas e o aumento do cultivo de drogas por parte de grupos armados colombianos nas regiões de fronteira, especialmente pelas Forças Armadas Revolucionárias (FARC) desde meados da década de 1990, fez com que a internacionalização do conflito armado colombiano passasse a ter protagonismo no relacionamento entre os dois países.

Após o fracasso das negociações no processo de paz, em 2001, durante o governo de Andrés Pastrana (1998-2002), foi assinado com os Estados Unidos o Plano Colômbia, um acordo bilateral cujo objetivo era a recuperação econômica e social do país, terminar o conflito armado e definir uma estratégia de luta contra as drogas. A estratégia incluía envolver aos países vizinhos como o Equador nesse objetivo, porém esse país manteve a posição de não participar em operativos militares conjuntos (PROAÑO, 2004).

Para Proaño (2004), o conflito armado colombiano tem gerado no Equador: 1) o aumento do fenômeno do *desplazamiento* (ou deslocamento compulsório), o que implica o crescimento da migração ilegal e do número de refugiados para o país vizinho<sup>59</sup>, passando a ser uma questão que entra na agenda pública do Equador (CADENA, 2011); 2) o deslocamento do fenômeno do narcotráfico e a violência para o território equatoriano pela presença de grupos armados e militares colombianos na região de fronteira; 3) e efeitos nocivos para a saúde e os

---

<sup>59</sup> O Equador é o país sul-americano que mais migrantes colombianos recebe (CADENA, 2011).

cultivos por conta das fumigações aéreas em territórios fronteiriços. Esses efeitos se concentram na região de fronteira, onde atuam os grupos armados colombianos (CADENA, 2011).

Em consonância com a política interna que passou a priorizar a segurança e o combate armado da guerrilha das FARC, no período de Álvaro Uribe (2002-2010), o governo colombiano demandava aos países vizinhos maiores controles para os grupos armados e insistia na cooperação militar e em operações conjuntas para combatê-los. Apesar de o presidente equatoriano Lucio Gutiérrez (2003-2005) pretender que o Equador se tornasse o principal aliado dos Estados Unidos na região (por exemplo, com a instalação da Base de Manta), a oposição da opinião pública e sua saída do poder fizeram com que o Equador não se envolvesse no conflito colombiano, como pretendiam os Estados Unidos (CADENA, 2011).

Contudo, a securitização da agenda por parte do Equador se transferiu da fronteira sul com o Peru, onde se concentrava a questão de segurança e defesa por conta dos conflitos territoriais de décadas passadas, para a fronteira norte com a Colômbia, de modo que o governo equatoriano aumentou a militarização nessa região (CADENA, 2011). Os efeitos das fumigações de cultivos de uso ilícito na saúde e nas plantações de produtos agrícolas do lado equatoriano acabaram se tornando uma questão de controvérsia entre os dois países<sup>60</sup>.

Ainda que o comércio continuasse sendo importante, a internacionalização do conflito armado e a implementação do Plano Colômbia e sua iniciativa contra-insurgente chamada Plano Patriota, que representou a intromissão dos Estados Unidos na região andina com sua agenda antinarcóticos e antiterrorista (CADENA, 2011), somado à securitização da agenda global por conta dos atentados de 9/11, acabou securitizando também a agenda bilateral e gerando tensões que limitavam a cooperação em outros planos. Além disso, apesar dos avanços no processo de integração regional para as regiões de fronteira no começo do século XXI, os governos dos dois países passaram a considerar esses territórios como focos de tensão e de problemas de defesa nacional. Assim sendo, a política de “segurança democrática”, conforme definida pelo governo Uribe, levou não só à securitização da agenda doméstica, mas também foi transferida para as agendas bilaterais e a agenda fronteiriça (CADENA, 2011).

Tendo em vista que o Equador manteve a posição de não se envolver no conflito interno colombiano, por exemplo com operações conjuntas na região de fronteira, a agenda bilateral foi bastante limitada pelas tensões entre os dois países. A principal crise foi a incursão militar colombiana em território equatoriano em março de 2008 no acampamento de Raúl Reyes situado na localidade em Angosturas no Equador. A violação da soberania territorial do

---

<sup>60</sup> O Equador tem enviado várias notas de protesto para a Colômbia por conta das fumigações na região de fronteira.

Equador pelo governo colombiano levou, inclusive, à suspensão dos mecanismos binacionais como a Comissão de Vizinhança.

Com o governo de Santos (2010-2018) e o início das negociações com as FARC em 2012, houve uma aproximação com os países vizinhos e um interesse manifesto nas regiões de fronteira, o que se expressou também na agenda doméstica<sup>61</sup>. Essa atenção se deu particularmente na fronteira da Colômbia com o Equador. A saída da Venezuela da CAN e as tensões entre Uribe e Santos com os presidentes Chávez e Maduro, fizeram com que a agenda doméstica e externa para as fronteiras se concentrasse na fronteira colombo-equatoriana, onde foram se superando as tensões.

Deste modo, nos governos de Santos e Correa, foram restabelecidas as relações bilaterais em 2010 e dinamizada a agenda bilateral que passou a dar centralidade à região fronteiriça. Em 2012, foi instalado o I Gabinete Binacional Colômbia-Ecuador como a instância de mais alto nível entre os dois países e que tem por objetivo coordenar políticas públicas e criar planos, programas e projetos especialmente para beneficiar à população fronteiriça. Inclusive, o Primeiro Gabinete foi na cidade de Tulcán e o Segundo, em Ipiales, o que demonstra o maior peso da questão fronteiriça na agenda bilateral.

Os temas da Comissão de Vizinhança foram incorporados no Gabinete Binacional que toma em consideração os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda post 2015 (SENPLADES - DNP - PFP, 2014). Posto isto, foram definidos como eixos temáticos do Gabinete:

1. Segurança e defesa
2. Infraestrutura e conectividade
3. Assuntos fronteiriços
4. Assuntos ambientais
5. Assuntos sociais e culturais
6. Assuntos econômicos e comerciais
7. Plano Binacional da Zona de Integração Fronteiriça

Podemos ver que ainda que a questão de segurança e defesa continuasse na agenda bilateral, nesse período houve uma diversificação de temas, o que se transferiu para a questão

---

<sup>61</sup>Na agenda doméstica, o governo de Santos manifestou a necessidade de construir políticas diferenciadas para as fronteiras e formulou o programa Fronteiras para a Prosperidade com políticas públicas e investimentos para as regiões de fronteira na Colômbia.



fronteiriça, que passou a ter um peso maior por meio de vários projetos relacionados com o trânsito, o comércio, a cultura e o meio ambiente.

Produto do Primeiro Gabinete, foi definido o Plano Binacional de Integração Fronteiriça 2014-2022 como instrumento técnico e político para o planejamento binacional e que se vinculava com os programas de governo de ambos os países. Assim, por exemplo, no caso da Colômbia, se relacionava com o Plano Fronteiras para a Prosperidade que se vinculava com o processo de paz e as políticas para os territórios com conflito armado. No caso do Equador, destaca-se a maior importância que adquiriu a infraestrutura na agenda doméstica e que teve repercussão em vários projetos nesse âmbito na região de fronteira. Inclusive, o Plano Binacional aponta na articulação ou convergência programática entre os dois planos de desenvolvimento dos dois governos. Os pontos que convergem, segundo o Plano Binacional, são igualdade de oportunidades, procura de uma adequada governança, inovação produtiva e a consolidação de paz, este último em consonância com a agenda doméstica colombiana.

Podemos dizer que houve uma maior convergência entre as agendas domésticas e a bilateral, pois além de serem assinados vários acordos, o Plano Binacional demonstrava uma tentativa de coordenação de políticas para as regiões de fronteira. Apesar de que esse período coincide com a crise da CAN, a bilateralização de mecanismos para as regiões de fronteira tornou a fronteira colombo-equatoriana a mais avançada na integração fronteiriça da região andina. Segundo o mesmo documento do Plano Binacional, o contexto de aproximação bilateral e a criação das ZIF pela CAN no final da década de 1990, permitiu que as fronteiras tomassem maior importância tanto na Colômbia, quanto no Equador.

O Plano Binacional fez um diagnóstico dos problemas e necessidades dessa Zona de Integração Fronteiriça e foram determinados 5 eixos de ação:

1. Equidade, coesão social e cultural: pobreza, reconhecendo que vários indicadores sociais são mais críticos nas regiões de fronteira, especialmente nas áreas rurais; educação; saúde; moradia e serviços básicos; cultura, patrimônio e identidade
2. Segurança integral e mobilidade humana
3. Complementariedade produtiva e comercial. Solidariedade na produtividade, laços comerciais para o desenvolvimento
4. Conectividade e infraestrutura: infraestrutura viária, marítima, aeroportuária, postos de fronteira, energia, tecnologias da informação e a comunicação.
5. Sustentabilidade ambiental: conservação, bacias hidrográficas.

Também em 2012 foi criado o Fundo de Desenvolvimento Fronteiriço e Reparação Social, administrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em 2019 foram aprovados os primeiros projetos do Fundo, relacionados com jogos esportivos binacionais, atividades culturais entre os dois países e a construção de pontes binacionais.

Ainda que a fronteira colombo-equatoriana tenha ganhado peso na agenda bilateral com o Plano de Desenvolvimento Binacional, permanece a distância com as agendas locais e as necessidades e realidades dos territórios fronteiriços. Por exemplo, o Fundo Binacional passou a ser o mecanismo privilegiado para encaminhar os projetos fronteiriços, mas que apesar de atores locais em formular esses projetos, acabaram não sendo implementados pelos diversos transtornos para implementar esse mecanismo de financiamento, como a pandemia pela COVID-19.

Vale a pena salientar que no marco do Primeiro Gabinete Binacional Equador-Colômbia em 2012, foram assinados em Tulcán vários acordos (7 tratados) que tratam sobre regulamentos do transporte transfronteiriço, terrestre, aéreo e fluvial.

A partir dos instrumentos criados desde 2012, em específico o Plano Binacional e os Gabinetes Binacionais, a relação bilateral tem continuado apesar da mudança de presidentes. Atualmente são temas da cooperação binacional a integração socioeconômica das comunidades fronteiriças, o planejamento de assentamentos humanos nos pontos de fronteira e a migração (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2017).

#### 5.2.2.2 Os temas da agenda bilateral

Uma vez vista a evolução da agenda bilateral durante o século XXI, passemos a dar ênfase nas principais questões que a demarcaram nas duas últimas décadas.

#### **Conflito armado e segurança**

Uma primeira questão é a relacionada com o conflito armado colombiano, que, como vimos antes, é um assunto que tem determinado em grande parte a agenda bilateral, seja porque são envolvidas questões relacionadas ou porque a limita pelos conflitos bilaterais. Assim, no final da década de 1990 e começos dos 2000, a internacionalização do conflito armado colombiano e os efeitos mais diretos para os países vizinhos fizeram com que as relações bilaterais da Colômbia, inclusive com o Equador, se tornassem mais tensas, sendo um fator que impedia a implementação efetiva das iniciativas regionais para as fronteiras.

O anterior fez com que a segurança tenha sido um tema privilegiado da agenda bilateral. Isso se evidencia tendo em vista que é uma questão que entra por meio das subcomissões e comitês da Comissão de Vizinhança, assim como um dos eixos do Gabinete Binacional e do Plano Binacional. Para além dessas instâncias, têm sido criados mecanismos específicos na área de segurança.

Como apontado por González (2018), os gabinetes binacionais, desde seus começos em 2012, têm dado prioridade ao eixo de segurança e defesa e a conservação ou criação de mecanismos para a segurança fronteiriça. Assim, dentro das instâncias permanentes, se destacam o Mecanismo de Coordenação 2+2 entre ministros de defesa e chanceleres, que tem discutido questões como a segurança fronteiriça e os controles migratórios. Também se encontra a Comissão Mista de Drogas Colômbia-Ecuador e a Comissão de Segurança e Controle da Criminalidade. Igualmente, encontra-se a Comissão Binacional de Fronteiras (COMBIFRON), criada pela Colômbia em 1996 para atender as questões de segurança fronteiriça com o Ecuador. A Combifron tem se constituído como um mecanismo de intercâmbio de informação e de operações coordenadas, nas quais confluem as forças militares, a polícia, os escritórios migratórios, os departamentos de inteligência, entre outros, e onde tem sido tratada a coordenação entre as entidades de ambos os países para garantir a segurança fronteiriça. Também com os Mandos Regionais de Fronteira, são coordenadas operações com militares, policiais, escritórios migratórios e os responsáveis do controle fronteiriço.

No Plano Operativo Anual Binacional (POAB), também produto do eixo de Segurança e Defesa do encontro de presidentes e do Gabinete Binacional e liderado pelos Ministérios de Defesa, entram questões para combater o crime organizado transnacional, o contrabando, o narcotráfico, a mineração ilegal e outros temas que são considerados como fonte de instabilidade fronteiriça. Também se destaca o Programa Binacional para Fortalecer a Segurança Fronteiriça, em 2011, e tratar questões relacionadas com as drogas e as ameaças comuns, como o tráfico de armas e explosivos.

Podemos ver que, além do narcotráfico, a questão de mineração ilegal começou a ganhar importância na agenda bilateral. Antes tratada no marco de outros mecanismos, em 2015 foi criada a Comissão Técnica Binacional de Luta contra a Mineração Ilegal. A mineração ilegal tem se tornado um fenômeno em crescimento ao longo da fronteira entre os dois países

O Ecuador também tem dado mais espaço na agenda doméstica para a questão da segurança, por exemplo com o Plano Estratégico de Segurança Integral Fronteiriça. Isso é devido em parte a que, apesar das negociações do governo colombiano com as FARC desde 2012, têm persistido vários problemas como a ação das bandas criminosas e dissidentes da

guerrilha colombiana que atuam na fronteira, como demonstrado em 2018 com um ataque a militares equatorianos pela guerrilha colombiana ou com o assassinato de jornalistas equatorianos que se encontravam em Esmeraldas (Equador).

Ainda que os problemas de segurança se concentrem na região do Pacífico, a agenda da zona andina de fronteira, especificamente as cidades de Ipiales e Tulcán, acaba sendo influenciada pela securitização de várias questões, como do contrabando.

## **Migração**

Um dos temas presentes na agenda bilateral tem sido a questão migratória, por causa do conflito armado colombiano que tornou ao Equador o principal receptor de pessoas deslocadas do território colombiano, mas também pela alta mobilidade humana entre os dois países, especialmente estimulada pelo forte intercâmbio comercial. Assim, destaca-se a criação do Estatuto Migratório Comum no ano 2000<sup>62</sup>, que foi aprovado pela Colômbia no ano de 2008.

Em 2012, que, como temos dito, foi um momento chave para a retomada das relações bilaterais e a assinatura de vários acordos, também foram modificados os regulamentos do Convênio de Esmeraldas de 1990, que é o marco do relacionamento bilateral no que diz respeito ao trânsito de pessoas, automóveis e embarcações.

Na fronteira entre a Colômbia e o Equador, a ponte internacional de Rumichaca é o posto regular, mas na região de fronteira há mais de 40 passos irregulares (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2017), o que faz com que seja uma fronteira porosa.

A origem da maior parte de colombianos que chegam ao Equador tem sido dos departamentos fronteiriços de Putumayo e Nariño ou os próximos a eles, sendo os motivos da migração principalmente de caráter econômico (RAMÍREZ GALLEGOS, 2016).

É preciso dizer que a questão migratória não tem ficado de fora das tensões entre os dois países, pois, devido a que o Equador se converteu em principal receptor de colombianos por causa do conflito armado, demandava da Colômbia maiores ações para atender a seus cidadãos no país vizinho. No governo de Rafael Correa (2004-2017), houve importantes avanços em matéria de direitos dos migrantes, em grande parte pela migração de colombianos no país, o que fez com que o Equador consolidasse uma política de refúgio.

Nesse âmbito, foi criada a Comissão Binacional para o tratamento do tema dos refugiados colombianos no Equador, cuja primeira reunião foi em setembro de 2010 e que tem

---

<sup>62</sup> O Estatuto entrou na Colômbia por meio da lei 1203/2008 e o Decreto 2050/2010.

contado com acompanhamento da ACNUR e a OIM. Para esse mesmo período, os dois países passaram a fazer parte do acordo de residência do Mercosul, que embora positivo para a mobilidade regional, tem sido utilizado pelo Equador para substituir o reconhecimento das necessidades de proteção dos migrantes colombianos.

Ao respeito do controle fronteiriço, no governo de Santos também foram implementados os Centros Nacionais e Binacionais de Atendimento em Fronteira (CENAF-CEBAF), com presença de autoridades migratórias, de alfândega, sanitárias e fitossanitárias, policiais e de saúde com procedimentos binacionais integrados.

De fato, a questão migratória é mobilizada nas agendas domésticas e externas por diversos atores como as defensorias, a ACNUR, o Escritório de Atendimento ao Migrante em Ipiales, o Serviço Jesuíta a Refugiados, a Missão Escalabriniana, a Pastoral Social da igreja católica, o Conselho Norueguês para os Refugiados e os Ministérios Públicos.

### **Assimetrias no intercâmbio comercial**

Além dos problemas de segurança e migração, uma terceira questão que tem gerado tensão são as assimetrias na relação comercial. O intercâmbio comercial tem sido uma questão permanente na relação bilateral apesar das crises diplomáticas. De modo específico, a política cambial tem sido um tema predominante na relação bilateral, especialmente por conta da dolarização da economia equatoriana.

Assim, por exemplo, em 2009, o Equador solicitou para a CAN impor uma salvaguarda cambiaria para as importações colombianas, justificando a desvalorização de 40% do peso colombiano, invocando as condições de salvaguarda cambial do Acordo de Cartagena. A Colômbia, por sua vez, respondeu que o pedido violava o programa de liberação previsto no acordo. Finalmente, o Equador teve que recuar na decisão.

Entretanto, tem existido maiores controvérsias ao redor da normativa andina que regulamenta o transporte de mercadorias. Especialmente entre 2008 e 2011, surgiram várias tensões na fronteira pela desigualdade de condições nesse tipo de transporte. Em 2008, houve protestos de caminhoneiros colombianos, pedindo a revisão das normas fitossanitárias para o passo de carga, aludindo que haveria uma maior flexibilidade para os colegas equatorianos em comparação com as restrições das autoridades colombianas para a importação e exportação de alimentos (EL TIEMPO, 2008). Essa desvantagem leva em conta, ainda, que há um preço mais baixo de combustível, subsidiado pelo Equador, e de outros produtos.

Em 2010, em outro protesto, a Associação de Caminhoneiros da Colômbia justificou a violação das normas da CAN que permite o trânsito do transporte de carga, pois no Equador, não estavam recebendo nem carga nem combustível. Os caminhoneiros alegaram que grêmios do Peru e do Equador têm mais garantias para ingressar na Colômbia, mas não há reciprocidade por parte desses países para o ingresso dos motoristas colombianos em seus territórios (PORTAL AUTOMOTRIZ, 2010).

Novamente em 2011, por quase dois meses, houve paralisação na fronteira e enfrentamentos entre caminhoneiros colombianos e equatorianos, o que levou a uma reclamação do Equador na CAN. Inclusive o presidente equatoriano Rafael Correa ameaçou abandonar a CAN se não era solucionado o conflito. Os motoristas pediam a modificação da Decisão 399 da CAN sobre transporte internacional de mercadorias por rodovias, para acabar com o livre trânsito. Os motoristas diziam que isso permitia que Tulcán e Ipiales se tornassem só cidades de passo (EL UNIVERSO, 2011).

Assim, depois de 22 anos, foi modificada a normativa de transporte terrestre de mercadorias por meio da Decisão 837 de 2019. No entanto, apesar da questão ter entrado nas agendas públicas domésticas e externas, o problema persiste, tendo em vista que o preço do combustível continua sendo menor e os motoristas colombianos alegam que não lhes é vendido pelo Equador, colocando-os em desvantagem.

Desse modo, a questão cambiária e da desigualdade de condições para o transporte de mercadorias continua estando na agenda local, bilateral e regional.

## **Meio ambiente e agricultura**

Além da segurança, da migração e da questão comercial, a agenda bilateral tem atendido a outras questões, como o meio ambiente e agricultura.

A questão de meio ambiente tem ganhado força dentro da agenda bilateral, especialmente a partir da segunda década do século XXI, tendo em vista que nos primeiros anos desse século foram marcados pelas tensões na região de fronteira, de forma particular pelos conflitos pela fumigação com glifosato.

O meio ambiente, no entanto, passou a ter maior força com a recuperação das relações bilaterais durante os governos de Santos e Correa. Inclusive, foi um dos eixos definidos no Plano Binacional, e que se evidencia em várias iniciativas bilaterais.

Destaca-se a criação do Plano Binacional de Gestão Integral do Recurso Hídrico das bacias transfronteiriças Carchi-Guáitara, Mira e Mataje, em 2017, que surgiu dos compromissos

da Comissão de Vizinhança e Integração (COVIEC). Da bacia binacional Carchi o Guáitara, estima-se que 90% pertence à Colômbia e 10% restante ao Equador, enquanto a bacia do rio Mira pertence 47% à Colômbia e 43% ao Equador (GOBIERNO DE COLOMBIA; GOBIERNO DE ECUADOR, 2017). O Plano é importante porque é um avanço na gestão integrada do recurso hídrico por meio do financiamento de projetos de gestão integrada a serem implementados no longo prazo.

Além do anterior, foi construída a Estratégia Binacional para a Prevenção e Controle do Tráfico Ilegal de Flora e Fauna Silvestre na Zona de Integração Fronteiriça (2015-2023), também produto do Plano Binacional Fronteiriço. Foram definidas as linhas de ação: controle e monitoramento do tráfico ilegal, gestão e repatriação de espécies apreendidas, alternativas sustentáveis para as comunidades rurais envolvidas no tráfico ilegal e educação e participação da sociedade civil.

Na questão de agricultura, em vários encontros binacionais desde 2012 foi mencionada a importância de vincular as iniciativas binacionais com o Conselho Andino de Ministros de Agricultura que, no entanto, não se reúne desde 2013. A agricultura, apesar de ser uma das principais atividades econômicas da região fronteiriça, tem entrado na agenda bilateral mais vinculada com a questão comercial (isto é, as exportações de produtos agropecuários entre os dois países) e com a questão de doenças pecuárias e controles sanitários.

### **Povos étnicos e assuntos culturais**

Além de uma importante presença de população afrodescendente, a existência de povos indígenas transfronteiriços como os Awá, Épera, Shuar, A'ikofán e Sionas, faz com que a questão étnica tenha um lugar dentro da agenda bilateral, ainda que com menor força.

De fato, em 2012 foi criado no marco da Comissão de Vizinhança, um comitê exclusivo de Assuntos Indígenas e Comunidades Negras que articula aos governos centrais, os governos locais e representantes da sociedade civil, o que demonstra de que forma nesse relançamento da agenda bilateral também entrou a questão dos povos étnicos.

Por outro lado, a agenda cultural tem se fortalecido nos últimos anos, especialmente com a realização de atividades binacionais e a revalorização de uma identidade fronteiriça. Isso tem sido feito por meio da consolidação de redes de gestão cultural, comunicações e empreendimentos culturais, assim como pela existência de organismos binacionais na área cultural como a Orquestra Binacional.

O componente de cultura, patrimônio e identidade faz parte do Eixo 1 do Plano Binacional de Integração Fronteiriça (Equidade, coesão social e cultural). A partir de 2012, foram incluídos, de modo mais evidente, os ministérios de cultura de ambos os países nas reuniões presidenciais. A importância das questões culturais também se evidencia porque, dos seis projetos aprovados pelo Fundo de Desenvolvimento Fronteiriço e Reparação Social criado em 2012, três correspondem à área cultural, sendo eles os Jogos Esportivos Binacionais e os Jogos Indígenas, assim como o Encontro Musical e outras atividades relacionadas com o canto, a dança e a culinária.

### **5.3 A agenda de Ipiales e Tulcán**

Uma vez caracterizadas as agendas regional e bilateral, passemos a analisar as agendas locais de Ipiales e Tulcán e de que forma elas demarcam uma agenda transfronteiriça, tendo em vista as múltiplas questões comuns que ultrapassam os limites internacionais definidos pelos Estados da Colômbia e do Equador.

#### **5.3.1 A agenda local de Ipiales**

Para a análise da agenda local de Ipiales, foram consultados, principalmente, os Planos de Desenvolvimento de 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019 elaborados pela Prefeitura de Ipiales. Igualmente, foram consultadas notícias e feitas algumas entrevistas com atores que têm incidido na agenda local e transfronteiriça.

Ao longo do período, pode se evidenciar que permanecem na agenda governamental local algumas questões. Uma primeira questão que predomina na agenda, além de políticas sociais como a educação e a saúde, é a relacionada com os serviços públicos, pois especialmente na parte rural continuam as deficiências de aqueduto e esgoto, mas também de eletricidade. Outras das questões que têm permanecido na agenda são as ambientais, especialmente as relacionadas com a gestão das bacias hidrográficas e o manejo de resíduos sólidos. A gestão de riscos também se encontra nos distintos planos de desenvolvimento analisados.

No caso de cultura e turismo, podemos apontar que se encontra em distintos planos de desenvolvimento desde começo do século XXI, mas que se evidencia uma ampliação dos programas e projetos nesse âmbito, por exemplo, em direção a questões relacionadas com o patrimônio cultural.



Por sua vez, a questão do comércio tem destaque na agenda local de ambos os municípios, uma vez que, como vimos no começo deste capítulo, as economias desses territórios dependem em grande parte de atividades comerciais formais e informais relacionadas com a compra e venda de bens e produtos.

Ainda sobre a questão comercial, podemos apontar que é um dos âmbitos onde a CAN gera mais efeitos locais. Segundo a Câmara de Comércio de Ipiales (2019), o comércio exterior da cidade tem uma alta dependência das variáveis normativas da CAN, sendo necessário melhorar a legislação alfandegária pela falta de um regime aduaneiro especial para a zona de fronteira, sobretudo para o comércio de quantias menores. Vemos, então, que ainda que a CAN não tenha uma agenda regional muito ativa, continua gerando efeitos em alguns territórios, especialmente por meio de sua normativa que regulamenta o comércio regional e condiciona o comércio fronteiriço, sendo mais evidentes esses efeitos nas regiões de fronteira, onde aumentam os fluxos de pessoas, mercadorias e serviços e, portanto, os controles por parte das autoridades.

Por outro lado, sobre as questões que têm se inserido na agenda local durante o século XXI, identificamos que, a partir de 2008, tem sido incluído nos planos de desenvolvimento o uso das Tecnologias da Informação e a Comunicação (TIC). Do mesmo modo, a partir de 2012, há uma ênfase maior em população vítima do conflito, o que se relaciona com a agenda doméstica nacional do acordo de paz.

Sobre a agenda externa do município, podemos identificar que, no gabinete municipal de Ipiales, não existe alguma instância relacionada exclusivamente com a cooperação internacional ou a diplomacia subnacional<sup>63</sup>. Apesar de alguns municípios fronteiriços terem avançado em diversas estratégias de internacionalização, isso se relaciona com uma situação frequente de agenda externa pouco ativa dos municípios colombianos. De fato, como apontam Grandas e Prado (2017), apesar de existirem condições legais que permitem a cooperação internacional descentralizada na Colômbia, esta questão é centralizada pelo governo nacional, havendo pouca participação de atores locais. Além disso, não existe capacidade nos territórios para o planejamento da cooperação internacional.

A respeito da agenda externa e a questão de fronteira, no Plano de Desenvolvimento de 2012-2015, inclui-se como uma dimensão a econômica e o desenvolvimento fronteiriço. É a primeira vez que nos planos de desenvolvimento do município existe uma menção especial a esta questão, o que seria influenciado pela maior importância da cooperação e do

---

<sup>63</sup> Secretaria de governo, geral, de educação, de saúde, agricultura, fazenda, infraestrutura, desenvolvimento social, trânsito, assessoria de planejamento e direcionamento, assessoria de despacho, assessoria jurídica.

desenvolvimento fronteiriço na agenda bilateral com o restabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países e o maior peso que o Plano Binacional teve na agenda doméstica subnacional, isto é, na Governança de Nariño, que criou, nesse período, o Escritório de Fronteiras. Essa importância na agenda local também tem a ver com o aumento de projetos financiados especialmente pela Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Assim, a partir de 2012, reconhece-se que tem sido subaproveitado o potencial de fronteira que tem o município, o que implica a ausência de políticas específicas para essa região, por exemplo, no que tem a ver com a comercialização de produtos agrícolas e o emprego.

Nesse plano de desenvolvimento, é proposta uma Subsecretaria de Assuntos Fronteiriços para abordar, principalmente, questões relacionadas com a cooperação internacional e as migrações, e para articular ações para a garantia de direitos de crianças e adolescentes na região de fronteira (ALCALDÍA DE IPIALES, 2012).

A Prefeitura de Ipiiales reconhece que, mesmo que a questão de fronteira costume se associar às políticas nacionais, ela tem uma importância nas dinâmicas sociais em Ipiiales e na configuração do modelo de ocupação territorial. Por isso, o documento do Plano de desenvolvimento de 2012-2015 assinala que a condição de município fronteiriço era considerada como um elemento implícito para os governos municipais, sendo necessário reconhecê-la pela administração pública, assim como o relacionamento com o município de Tulcán (ALCALDÍA DE IPIALES, 2012).

Nos planos de desenvolvimento seguintes, a questão de desenvolvimento fronteiriço continua tendo uma referência especial. No Plano de Desenvolvimento 2016-2019, aparece dentro de eixo estratégico institucional, o componente de desenvolvimento fronteiriço. Inclusive, dentro do objetivo de promover o desenvolvimento fronteiriço aparece a proposta de criação da Secretaria de Assuntos Fronteiriços e Cooperação Internacional como instância assessora e gestora de alto nível, mas ainda não há evidência da criação dessa dependência. Segundo o Plano, o departamento de concertação dessa Secretaria prepararia as agendas governamentais fronteiriças em temas como hidrocarbonetos, migrações, micro e pequeno comércio, transporte pesado e atividades econômicas, culturais, educativas, ambientais e de saúde em cooperação com o Equador e com os outros países que integram a CAN, a UNASUL e o resto do mundo. Sobre a CAN, aposta-se na consolidação dos CEBAF (Centros Binacionais de Atendimento de Fronteira), sendo uma questão que está nos planos de governo nacional, departamental e municipal

Sobre o maior peso da questão fronteiriça na agenda, é importante anotar a existência do Escritório Assessor de Fronteira e Binacional da governança de Nariño, criado em 2015 e

que tem seu funcionamento no município de IpiALES. Ainda que com um orçamento reduzido, por meio dessa instância, foram impulsionados vários projetos entre as prefeituras de IpiALES e Tulcán, com a participação de atores locais, como as universidades<sup>64</sup>.

Em 2020, no entanto, os projetos apresentados pelo Escritório de Fronteira para a Chancelaria colombiana foram suspensos, pois os dinheiros do Fundo Binacional foram destinados a melhorar a infraestrutura de saúde da região de fronteira por causa da pandemia pela Covid-19<sup>65</sup>. Assim, os projetos finalmente aprovados não foram os formulados pelo Escritório de Fronteiras e pelos atores locais. Aqui podemos ver uma tensão entre a agenda bilateral, liderada pelas Chancelarias, e a agenda local e transfronteiriça, neste caso dinamizada pelo Escritório de Fronteiras e outros atores locais.

Os oito projetos formulados pelo Escritório e apresentados para a Chancelaria estavam relacionados com as seguintes temáticas: empoderamento da mulher rural; turismo transfronteiriço; desenvolvimento socioprodutivo; mitigação da mudança climática; implementação de pequenas empresas relacionadas com serviços para mitigar o vírus de Covid-19; corredores humanitários na pandemia; saúde e segurança; segurança alimentar na pandemia (GOBERNACIÓN DE NARIÑO, 2020).

Chama a atenção que no plano municipal 2016-2019 se aponte que “*Gestionaremos la descentralización del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas de comercio, migración, turismo y cultura para que hagan presencia como instituciones y se involucre en la dinámica propia de estos ámbitos geográficos*” (IPIALES, 2016, p.242). Essas questões (comércio, migração, turismo e cultura) aparecem como chave no vínculo entre as agendas bilateral e local. O anterior também se vincula com o programa departamental de formular e implementar o Plano Binacional de Desenvolvimento fronteiriço e o plano nacional de fortalecer o controle, administração e segurança das zonas de fronteira.

Igualmente, é feita referência para a criação de uma agência de desenvolvimento econômico local da região de fronteira de Nariño com localidades do Equador para procurar recursos de cooperação internacional. Também se aposta em aproveitar o eixo de desenvolvimento internacional Bogotá-Quito e o eixo de integração amazônico de Colômbia-Ecuador-Peru. Além dessa Secretaria, no Plano de Desenvolvimento 2016-2020, aponta-se na criação da Agência Municipal de Desenvolvimento, o Comitê Interinstitucional Consultivo para a Violência Sexual, o Conselho Municipal do Idoso, o Escritório da Mulher, a Direção da

---

<sup>64</sup> Blanca Vivas é ex-funcionária do Escritório de Fronteiras da *Gobernación* de Nariño. VIVAS, Blanca. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 11 jun. 2021.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

Juventude. Vemos, desse modo, como a questão relacionada com direitos humanos e população vulnerável ganha maior destaque na agenda governamental municipal na última década.

O Plano de Desenvolvimento Municipal de Ipiiales 2016-2019 tem vários programas de cultura cidadã, indicadores sociais, segurança, mulher, emprego, infraestrutura e tecnologia, governabilidade e governança, e indígenas. Além dos anteriores, um dos programas se refere à relação com outras instâncias departamentais e nacionais, assim como organizações da sociedade civil para consolidar a posição fronteiriça da cidade no que refere à procura de investimento internacional, infraestrutura e serviços.

Por fim, sobre a integração regional o Plano diz que: *“La integración regional es una aspiración de nuestros pueblos, con la participación activa de los gobiernos locales como actores de cooperación internacional, lo que permite incrementar políticas e instrumentos para la gestión en materia de cooperación transfronteriza”* (ALCALDÍA DE IPIALES, 2016, p.241).

### 5.3.2 A agenda local de Tulcán

A agenda de Tulcán, como ocorre com a agenda bilateral, tem se diversificado ao longo do século XXI por conta de novos temas que foram transferidos dessa agenda, mas também por outros modos de se aproximar dos problemas e das realidades locais. As principais questões da agenda local foram levantadas pela consulta de documentos do município, especialmente dos planos de ordenamento e desenvolvimento, que permitiram identificar as principais questões dessa agenda.

Para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Estratégico de Tulcán (2002-2010), foram conformadas mesas de concertação que tiveram os seguintes âmbitos e eixos temáticos, os quais nos indicam os principais temas da agenda governamental do município:

- Econômico-produtivo: comércio e turismo; agricultura e criação de gado; transporte e sistema viário, pequena indústria e artesanato.
- Sociocultural: saúde; educação, cultura, esportes e valores: população e grupos vulneráveis; comunidades indígenas e rurais.
- Físico territorial e ambiente: ordenamento do território, ambiente e riscos.

Como principais problemas do município, apontava-se, no começo do século XXI, a crise econômica e turística; o mal estado das vias e problemas relacionados com o transporte

urbano e rural; problemas de organização produtiva e créditos do setor agropecuário; problemas com o artesanato, a pequena indústria; problemas na infraestrutura hospitalar e consequências para a saúde da população pelo Plano Colômbia; e problemas de acesso para a educação superior<sup>66</sup> (GOBIERNO DE TULCÁN, 2003).

Podemos apontar que, em termos gerais, na agenda local, percebem-se vários problemas urbanos, tendo em vista que mais de 80% da população mora na parte urbana, onde se concentra mais de 30% da população de toda a província de Carchi. O crescimento linear, disperso e de baixa densidade faz com que existam diversos problemas, como a alteração da paisagem, a localização de equipamentos, a integração urbano-rural, entre outros (GOBIERNO DE TULCÁN, 2012). Também são identificados outros problemas sociais como a centralização de serviços em algumas partes da cidade, poucas fontes de trabalho e violência intrafamiliar; crescimento desordenado da cidade e problemas na gestão das bacias hidrográficas.

A questão comercial tem sido importante na agenda local, levando em conta o peso que tem para a economia local o comércio formal e informal. O crescimento econômico de Tulcán, ligado à atividade comercial com a Colômbia, fez com que comesçassem a chegar comerciantes ao município desde a década de 1980, o que aumentou também o turismo. No entanto, a dolarização da economia equatoriana e o Plano Colômbia incidiram em uma menor produção do município e uma diminuição dos compradores, principalmente colombianos, em mais ou menos 70% (GOBIERNO DE TULCÁN, 2003). Ligado a isso, um dos problemas que começou a ter mais peso na agenda foi a migração da população economicamente ativa, que tem poucas oportunidades laborais e profissionais no município. No Plano de Desenvolvimento de 2002, também se assinalavam as desigualdades de direitos e oportunidades entre a população equatoriana e os estrangeiros.

Assim como acabou acontecendo na agenda doméstica, especialmente durante os governos de Rafael Correa, a infraestrutura ganhou destaque na agenda local, com projetos como a ampliação da rodovia Panamericana desde o município de Ibarra até a Ponte Internacional de Rumichaca e a construção de uma nova ponte em Rumichaca.

Por outro lado, dentro dos problemas ambientais, o Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial (2011-2031) identifica a deterioração das microbacias dos rios Tajamar e Bobo e, em geral, a poluição dos rios pelos resíduos humanos e químicos, assim como a construção próxima às fontes hídricas. Como vimos antes, a questão das fontes hídricas foi tratada pela agenda bilateral de forma mais evidente desde 2012, por exemplo, com o Plano

---

<sup>66</sup> A *Universidad Politécnica Estatal del Carchi*, foi fundada em 2006 e tem se tornado um ator chave na integração fronteiriça entre a Colômbia e o Equador, especialmente pela coordenação do Observatório de Fronteira.

Binacional de Gestão Integral do Recurso Hídrico das bacias transfronteiriças, vinculado ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 6 de água e saneamento. No plano local, já vinham sendo propostos programas de educação ambiental, de áreas de conservação, de turismo sustentável, de gestão integral de bacias hidrográficas e o saneamento ambiental.

Contrariamente ao caso colombiano, dentro da estrutura orgânica do município de Tulcán, encontra-se, vinculado à Prefeitura, um escritório de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável. Aqui é importante apontar que, em geral, a governação de Carchi tem uma atividade muito intensa na questão da cooperação internacional, sendo que as autoridades públicas promovem a captação de recursos externos por meio de vários projetos, alguns dos quais convidam às autoridades colombianas<sup>67</sup>.

Um desses temas são as bacias hidrográficas, que, como vimos antes, tem maior destaque na agenda bilateral desde 2012. O tratamento das águas residuais, por exemplo, tem mais avanços do lado equatoriano por via desses projetos de cooperação internacional.

A procura de recursos de cooperação internacional para projetos na região fronteiriça também se evidencia com a Mancomunidade do Norte do Equador (MNE), criada em 2011 como uma instancia dos governos subnacionais das províncias equatorianas de Esmeraldas, Carchi, Imbabura e Sucumbíos para o desenvolvimento dessa região com intervenções nas áreas produtiva, ambiental e social a partir de recursos de cooperação internacional. Na agenda da MNE existem vários projetos relacionados ao desenvolvimento fronteiriço, alguns no marco das ZIF e que vinculam a autoridades colombianas, pois a MNE fez um convênio com municípios e departamentos da Colômbia. Aqui cabe apontar que muitos projetos de cooperação internacional para as regiões de fronteira, como os vinculados com a União Europeia, promovem a cooperação entre unidades subnacionais de países vizinhos.

Dos 15 projetos que envolvem diretamente os dois países se destacam os seguintes:

Quadro 13 – Projetos da Mancomunidade do Norte do Equador relacionados com a ZIF

<b>Nome do projeto</b>	<b>Objetivo e beneficiados</b>	<b>Execução e Financiamento</b>
Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH)	Promove o desenvolvimento e gestão coordenados dos recursos para maximizar o bem-estar econômico e social. São beneficiadas as populações de ambos os lados da fronteira.	Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF), oito entidades subnacionais (províncias, municípios e <i>parroquias</i> ) do Equador e a Governação de Nariño, a prefeitura de Ipiales e a

<sup>67</sup> VIVAS, Blanca. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 11 jun. 2021.

		Corporação Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)
Fronteiras de paz	Desenvolvimento socioprodutivo na Zona de Integração Transfronteiriça Equador-Colômbia (ZIFEC). Beneficia os governos regionais, municipais, autoridades étnicas da ZIF entre os dois países.	Foi financiado principalmente pelo Fundo Binacional, o Fundo da ONG CODESPA e o Fundo Governos Locais.
Implementação de estratégias de mitigação à mudança climática nas bacias transfronteiriças binacionais da ZIFEC	Pretende contribuir na coesão social, na gestão integrada e no desenvolvimento sustentável das ZIFEC por meio da preservação de seus ecossistemas e fortalecimento da governança.	Foi executado pelo <i>Word Wildlife Fund Colombia</i> e financiado majoritariamente pelo BID, com uma contrapartida local.
Empoderamento socioeconômico da mulher rural na ZIFEC (2020)	Pretende fomentar o empoderamento socioeconômico das mulheres rurais da ZIFEC por meio de empreendimentos produtivos para melhorar sua qualidade de vida. Beneficia a mulheres dos departamentos de Nariño e Putumayo na Colômbia e das províncias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura e Sucumbios no Equador. Beneficia 40 organizações de mulheres rurais.	Coordenado pela Irmandade Colombo Equatoriana e executado pela Corporação Universitária Minuto de Dios UNIMINUTO. Financiado pelo BID, por meio do Fundo Binacional, e uma parte por contrapartida local.
Fortalecimento do turismo transfronteiriço na ZIFEC (vinculado ao projeto Fronteiras de Paz)	Tem por objetivo fortalecer o turismo transfronteiriço na ZIFEC. Beneficia governos regionais, municipais e autoridades étnicas da ZIFEC dos dois países.	É financiado pelo Fundo Binacional por médio da ONG CODESPA, a Fundação ALTROPICO, a Universidade Politécnica Estatal de Carchi (UPEC) e majoritariamente pelos territórios (províncias e departamentos).

Fonte: elaboração própria a partir dos projetos da MNE

Podemos ver que a agenda da MNE relacionada com projetos binacionais se concentra na gestão de recursos e o meio ambiente, assim como no desenvolvimento produtivo. Alguns

dos projetos pretendem beneficiar a população fronteiriça, com destaque a indígenas, afrodescendentes e mulheres.

Além da MNE, existe o Consorcio de Governos Autónomos Descentralizados Provinciais e Municipais do Norte do País (CON – NOR), criado oficialmente em 2011, e que tem como objetivo procurar recursos de cooperação internacional para impulsionar projetos de serviços básicos, gestão ambiental, cadastros, desenvolvimento produtivo, gestão do conhecimento e turismo.

### 5.3.3 A agenda transfronteiriça

Por serem duas cidades-espelho, Ipiales e Tulcán compartilham realidades, problemáticas, mas também propostas de solução (TERÁN, 2021). Por exemplo, os dois municípios apresentam problemas comuns por conta do crescimento acelerado e desorganizado, o que tem gerado problemas de oferta de serviços e infraestruturas públicas.

Tanto a respeito da agenda bilateral, quanto da regional, ambos territórios criticam a falta de políticas públicas contextualizadas, tendo em vista que a maioria das decisões sobre as regiões de fronteira se concentram em Bogotá e Quito, o que faz com que sejam os próprios municípios fronteiriços os que tenham que solucionar seus problemas (TERÁN, 2021).

O anterior faz com que, mesmo sendo tratadas de forma independente por cada governo nacional, esses problemas e questões comuns conformam uma agenda transfronteiriça, isto é, um conjunto de temas e problemas que são atendidos conjunta e coordenadamente pelas autoridades dos governos locais (agenda governamental transfronteiriça). Assim, com a agenda transfronteiriça, as agendas locais das duas cidades convergem, mesmo sem a necessidade de uma agenda formal impulsionada pelas capitais. Para Blanca Vivas<sup>68</sup>, trata-se de uma agenda informal que não precisa de um ato administrativo ou produto legal para manter as relações entre os dois municípios.

Existem vários problemas comuns dos dois municípios fronteiriços que ultrapassam as linhas limites internacionais, sendo alguns deles tratados em coordenação com o município do outro lado da fronteira. Como vimos nos dois pontos anteriores, há questões que aparecem nas duas agendas locais como o comércio, o turismo, o contrabando, o meio ambiente – especificamente com a questão das bacias hidrográficas e o tratamento de resíduos –, a migração, crimes transfronteiriços e o conflito armado colombiano. Além disso, pelos passos

---

<sup>68</sup> VIVAS, Blanca. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 11 jun. 2021.



informais passam drogas, produtos básicos, produtos para carros, gás, gasolina (TERÁN, 2020), o que faz com que seja uma questão permanente na agenda transfronteiriça. Do mesmo modo, as assimetrias entre as duas cidades, que se expressam, por exemplo, com o comércio desigual, fazem com que seja uma questão importante na agenda transfronteiriça e que sejam pensadas as complementariedades de bens, serviços e infraestruturas entre os dois lados da linha limite.

No Plano de Desenvolvimento de Ipiales (2012-2015), aponta-se que as ações de caráter binacional têm se concentrado ao redor de eventos culturais, saúde, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos. Além disso, já apontávamos que o transporte é uma questão importante na agenda bilateral e local. Especialmente o transporte terrestre é uma questão que aparece nas agendas locais.

Por outro lado, os efeitos do conflito armado colombiano não se restringem ao lado colombiano da fronteira, pois nos Planos de Desenvolvimento do município de Tulcán, este aparece como um dos riscos antrópicos do município, identificando que gera insegurança pelas ações do narcotráfico, as atuações da guerrilha colombiana e o sequestro (GOBIERNO DE TULCÁN, 2012).

A migração passa também a ser uma questão que ganha força na agenda local no século XXI, pelo deslocamento de população colombiana por causa do conflito armado. Com a crise venezuelana, especialmente desde 2017, as cidades de Ipiales e Tulcán passam a ser locais de trânsito de grande parte dos migrantes venezuelanos, de modo que o tema volta a ter peso nas agendas locais.

Sobre a agenda externa de Tulcán, é importante salientar que a agenda do município é mais influenciada pela agenda de cooperação internacional do que no caso de Ipiales. É preciso apontar que, no caso equatoriano, os governos autônomos descentralizados têm a competência de gerir ajuda e recursos internacionais<sup>69</sup>. No entanto, tem se delineado uma agenda transfronteiriça por via da cooperação internacional, na qual predominam, especialmente, projetos relacionados com o meio ambiente. Assim, podemos apontar que a agenda transfronteiriça tem uma convergência ao redor da cooperação internacional, pelos projetos conjuntos entre os municípios dos dois lados da fronteira. Terán<sup>70</sup> afirma que, quando é preciso fazer projetos transfronteiriços para captar recursos de cooperação, autoridades e atores fronteiriços cooperam.

---

<sup>69</sup> Resolução 00009 de 2011 do Conselho Nacional de Competência.

<sup>70</sup> TERÁN, Gustavo. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 08 de junho de 2021.

Por outro lado, evidenciamos a existência de mecanismos transfronteiriços criados pelas autoridades públicas, mas também por organizações empresariais ou cidadãos que mobilizam a agenda transfronteiriça.

Quadro 14 – Mecanismos binacionais locais e transfronteiriços entre a Colômbia e o Equador

<b>Mecanismo</b>	<b>Descrição</b>
Rede Binacional de Câmaras de Comercio e Turismo da Zona de Integração Fronteiriça	Integra grupos empresariais e de turismo que atuam em Ipiales e Tulcán.
Observatório da Zona de Integração Fronteiriça Equador-Colômbia (OZIFEC)	Tem como objetivo a pesquisa de questões relacionadas com o desenvolvimento socioeconômico, comércio, migração e questões relacionadas com a zona de integração
Mancomunidad binacional Carchi- Esmeraldas- Sucumbíos- Nariño- Putumayo	Impulsionado no marco da CAN, integra autoridades locais e atores sociais das províncias/departamentos fronteiriços.
Irmandade colombo-equatoriana	Os presidentes são prefeitos ou governadores. Esta instância, que agrupa os governos subnacionais da ZIFEC, tem como objetivo articular as províncias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos do lado equatoriano e os departamentos de Nariño y Putumayo do lado colombiano na busca por coesão binacional e desenvolvimento territorial.
Convênio de <i>hermanamiento</i> transfronteiriço	Inclui as províncias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura e Sucumbíos (Equador) e aos departamentos de Nariño e Putumayo (Colômbia).

Fonte: elaboração própria.

Destaca-se a existência, ainda, do Observatório da Zona de Integração Fronteiriça Equador-Colômbia (OZIFEC), coordenado pela *Universidad Politécnica Estatal del Carchi* e criado em 2017. Este observatório está integrado por entidades públicas e privadas, incluindo as prefeituras, governações, universidades e câmaras de comércio (VIVAS, 2019). Isto posto, pretende ser um *think tank* transfronteiriço. Evidencia-se que o Observatório tem entrado na agenda transfronteiriça, tendo em vista, por exemplo, a existência de projetos como o proposto pelo Escritório Assessor da Governação de Nariño de Assuntos de Fronteira e Binacional apresentado ao Fundo Binacional para fortalecer o OZIFEC. Inclusive, este Observatório criou a Agenda de Desenvolvimento Binacional para gerar propostas a serem financiadas pelo Fundo Binacional. No entanto, o OZIFEC depende também do apoio das autoridades públicas para

não se limitar a um acordo acadêmico entre as universidades participantes. Em termos gerais, a troca de funcionários é mais sensível para a agenda transfronteiriça.

Existem, desde diversos atores dos dois municípios, tentativas de construção de planos binacionais, sendo propostas transfronteiriças, em vez de elaboradas por cada país desde Bogotá e Quito<sup>71</sup>. Um exemplo disso é a construção de um Plano Binacional entre a província de Sucumbíos e o departamento de Putumayo que, embora não sejam as unidades geográficas foco desta análise, fazem parte da fronteira colombo-equatoriana, da sub-região amazônica. As duas unidades subnacionais elaboraram um documento conjunto com propostas para a inclusão de políticas de desenvolvimento fronteiriço nos Planos Nacionais de Desenvolvimento a partir de mesas de trabalho binacionais sobre 1) segurança e transporte; 2) comércio, turismo e meio ambiente; e 3) produtividade e cooperação internacional.

Assim, existem esforços dos governos locais para a coordenação de políticas e planos de desenvolvimento. Por exemplo, em 2015, os governos do departamento de Putumayo e da província de Sucumbíos construíram uma proposta para a inclusão em Planos Nacionais de Desenvolvimento e Políticas para o Desenvolvimento Fronteiriço entre o Equador e a Colômbia. Para a elaboração do documento, foram definidas três mesas de trabalho: segurança e transporte; comércio, turismo e meio ambiente; e produtividade e cooperação internacional.

Um elemento que tem se tornado chave na agenda transfronteiriça é a cultura. Assim, na última década, tem se dado uma cooperação ativa em festas e atividades culturais em ambos os lados da fronteira<sup>72</sup>. Também questões relacionadas com direitos humanos e grupos sociais vulneráveis tem passado da agenda local para a agenda transfronteiriça. Por exemplo, a garantia dos direitos das etnias binacionais dos Pasto e os Awa é uma questão que tem ganhado força nas agendas locais.

#### **5.4 As agendas regional, bilateral e locais e as cidades de Ipiales e Tulcán**

Neste capítulo, apresentamos, em primeiro lugar, a agenda regional para a região de fronteira colombo-equatoriana. Evidenciamos de que forma a CAN tem gerado efeitos nesse território fronteiriço, especialmente no que tange à relação comercial entre os dois países, particularmente pelas assimetrias entre os municípios de Tulcán e Ipiales e o intercâmbio desigual no transporte de carga. Apesar disso, existem alguns projetos regionais que têm sido desenvolvidos nessa fronteira, a maioria deles por via da cooperação europeia e relacionados

---

<sup>71</sup> TERÁN, Gustavo. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 08 de junho de 2021.

<sup>72</sup> Ibid.

com o meio ambiente, a cooperação transfronteiriça e a saúde. No entanto, ao mesmo tempo, a maior dependência de recursos de cooperação internacional do município de Tulcán e da província de Carchi faz com que exista uma menor dependência em relação à CAN. Isto significa que a agenda local consegue ser mais fluida do que a regional. Podemos apontar, inclusive, que a CAN é, pelo menos há uma década, mais uma plataforma para a gestão de recursos e projetos, especialmente da União Europeia, do que uma instância que os governos fronteiriços priorizem na sua agenda externa.

Sobre a agenda bilateral, podemos apontar que, apesar de estar securitizada por causa do conflito armado colombiano, que tem tensionado as relações bilaterais especialmente durante a primeira década do século XXI e, portanto, tem limitado as experiências de cooperação, existe uma diversificação a partir do ano 2012, quando foram restabelecidas as relações bilaterais nos governos de Santos e Correa. Nesse período, foram assinados vários acordos ao redor do trânsito e transporte, gestão de recursos hídricos, infraestrutura e cultura. Destaca-se, especialmente, o Plano Binacional de Integração Fronteiriça, com o qual se demonstra a maior importância dada para a questão de fronteiras na agenda bilateral. Apesar das expectativas dos atores fronteiriços em torno a um maior vínculo das agendas locais com a agenda bilateral, principalmente por via do financiamento de projetos, depois do mandato de ambos os presidentes, a agenda bilateral perdeu impulso nas regiões de fronteira e os recursos do Fundo Binacional criados para o desenvolvimento fronteiriço foram transferidos para fortalecer a capacidade sanitária por conta da pandemia de Covid-19.

Por sua vez, as agendas dos governos locais de Ipiales e Tulcán têm se concentrado em questões relacionadas com o planejamento urbano e o acesso a serviços públicos, assim como no comércio. A agenda ambiental, que também ganhou espaço na agenda bilateral, passou a ter um lugar importante na agenda de ambos os municípios especialmente no que tem a ver com a gestão de recursos hídricos e o tratamento de resíduos. Apesar de ser mais explícita na agenda de Ipiales, Tulcán faz referência à integração fronteiriça e às implicações de ser um município de fronteira nos Planos de Desenvolvimento desde 2012 e tem fortalecido a agenda externa por meio da cooperação internacional, para o qual tem convidado a contra-parte colombiana. Em qualquer caso, as agendas locais se encontram mais orientadas para as políticas sociais e necessidades da população.

Finalmente, existe uma agenda transfronteiriça que tem se consolidado nos últimos anos, a partir de uma maior coordenação entre os governos locais pelo fortalecimento de suas agendas externas, pois, apesar de as questões de fronteira continuarem estando fortemente centralizadas nas chancelarias de ambos os países, os municípios de Ipiales e Tulcán têm

avanzado na construção de uma agenda compartilhada. Isso tem sido acompanhado por vários atores da sociedade civil em diálogo direto com as administrações, como o Observatório da Zona de Integração Fronteiriça Equador Colômbia (OZIFEC). As questões que sobressaem nessa agenda têm a ver com a gestão de recursos hídricos e de resíduos sólidos, assim como a questão cultural e de grupos sociais vulneráveis como indígenas e mulheres.

## 6 AS AGENDAS DOMÉSTICAS E EXTERNAS NO CASO DE SANTANNA DO LIVRAMENTO E RIVERA NA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI

Neste capítulo, analisamos os principais elementos e questões que relacionam as agendas regional do Mercosul, a bilateral entre o Brasil e o Uruguai e as locais de Santanna do Livramento e Rivera, bem como a agenda transfronteiriça entre estas duas unidades subnacionais. Estas duas cidades, consideradas como símbolos da integração do Mercosul, foram criadas com funções de defesa nacional e mantêm uma intensa interação que remonta à época do crescimento urbano no século XX. Isso significa que, como em outras regiões de fronteira sul-americanas, as dinâmicas de cooperação e integração fronteiriça são anteriores às iniciativas regionais, como o Mercosul.

Para a análise que será feita neste capítulo, devemos precisar que, contrário ao caso de Ipiales e Tulcán, Santanna do Livramento e Rivera devem ser abordados levando em conta as diferenças territoriais e administrativas de ambos os países. Assim, como indicado por Clemente (2015), existem duas assimetrias nas relações transfronteiriças entre o Brasil e o Uruguai. A primeira tem a ver com a diferença na escala territorial entre as unidades subnacionais, isto é a população do Brasil é mais de 50 vezes a do Uruguai em um território muitíssimo maior (8.511.189 km<sup>2</sup> em comparação com o território do Uruguai de 176.215 km<sup>2</sup>), o que faz com que seja mais válido comparar ao Uruguai com o Estado do Rio Grande do Sul (MAZZEI; DE SOUZA, 2012). A segunda assimetria se relaciona com o caráter federal do Brasil, que permite que as unidades subnacionais tenham uma maior autonomia de decisão que as uruguaias, apesar de que, em 2010, tenha sido aprovada uma lei de descentralização que ampliou as capacidades decisórias dos municípios (BATALLA, 2015).

O anterior faz com que alguns elementos da agenda local de Rivera, como os instrumentos de planejamento, não se limitem apenas à cidade de Rivera, mas também se refiram ao departamento que tem o mesmo nome<sup>73</sup>, ao contrário do que acontece com Santanna do Livramento.

O estudo das agendas será feito principalmente por meio da análise documental de planos governamentais (nacionais e locais) e intergovernamentais (bilateral), assim como a partir da consulta de notícias nos sites oficiais (do Mercosul, dos governos de Brasil e Uruguai e das prefeituras).

---

<sup>73</sup> Por exemplo, os Planos de Ordenamento Territorial de Rivera têm uma abrangência municipal, mas também departamental, tendo em vista que, em 2009, foi criado o nível de município no Uruguai.

Após estas considerações, e como visto no capítulo anterior onde analisamos as agendas locais e transfronteiriça de Ipiales (Colômbia) e Tulcán (Equador) e sua relação com as agendas regional e bilateral, neste capítulo faremos, em primeiro lugar, uma contextualização da região de fronteira brasileiro-uruguaia. Em seguida, serão apresentados os principais projetos e iniciativas da agenda do Mercosul especificamente para essa região de fronteira, que são maiores e mais diversos dos apresentados no caso da CAN, para depois descrever as agendas locais de Santanna do Livramento e Rivera e como tem se desenvolvido uma agenda transfronteiriça.

### 6.1 Uma breve caracterização de Santanna do Livramento e Rivera

A fronteira entre o Brasil e o Uruguai se estende por 1069 km, sendo 320 km de “fronteira seca” e o restante de “fronteira húmida”<sup>74</sup> ou atravessada por rios e corpos de água (RÓTULO; OCTAVIO, 2010). Este território se caracteriza por um histórico dinamismo entre as cidades dos dois lados da linha limite (BATALLA, 2010), abrangendo doze municípios brasileiros do Rio Grande do Sul e cinco departamentos uruguaiois. Além disso, a fronteira entre os dois países caracteriza-se por não ter acidentes geográficos que impeçam a circulação da população. Apesar de não existir uma situação de conflito territorial que impeça a cooperação, devemos mencionar que o Rincão de Artigas, localizado no município de Santanna do Livramento, é um território de 237 km que, desde a década de 1930, está sendo reclamado pelo Uruguai.

Por outra parte, é importante lembrar que a região de fronteira faz parte do Aquífero Guarani, uma das maiores reservas de água doce do mundo, que tem a maior parte subterrânea e passa pelos quatro países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>75</sup>). Estes países têm somado esforços de coordenação deste ecossistema transfronteiriço, especialmente desde 2009. Assim, ao longo da fronteira brasileiro-uruguaia, fluem vários recursos hídricos, destacando-se a bacia hidrográfica da lagoa Mirim, que tem como afluentes os rios Jaguarão, pelo lado brasileiro, e os rios Cebollatí e Tacuarí, pelo lado uruguaio. Também se encontra a bacia do rio Quaraí, que desemboca no rio Uruguai. Isto é importante porque a questão

---

<sup>74</sup> Na fronteira entre o Uruguai e o Brasil, existem três cidades de fronteiras secas (Rivera-Santanna do Livramento; Aceguá-Aceguá e Chuy-Chui) e dos fluviais (Artigas-Quaraí e Rio Branco-Yaguarón) (MAZZEI; DE SOUZA, 2012).

<sup>75</sup> No Brasil, o aquífero tem uma extensão de aproximadamente 840.246 km<sup>2</sup>; na Argentina, 225.424 km<sup>2</sup>; no Paraguai, 72.540 km<sup>2</sup>; e no Uruguai, 58.545 km<sup>2</sup>.

ambiental vai incidir nas distintas agendas internas e externas de ambos os países, como veremos à frente.

A proximidade geográfica entre várias cidades fronteiriças faz com que entre elas haja uma forte dinâmica de interação, por exemplo, com o intercâmbio de experiências e práticas de cooperação e integração fronteiriça. Para Pucci (2010), a inexistência de barreiras físicas ao longo da fronteira permitiu a consolidação de práticas sociais fluidas entre os moradores dos dois lados da linha limite internacional. Assim, no marco do Mercosul, foram definidas seis cidades gêmeas na fronteira entre Brasil e Uruguai (respectivamente): Chuí-Chuy, Jaguarão-Rio Branco, Aceguá-Aceguá, Santanna do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas e Barra do Quaraí-Bella Unión. Desses seis pares de cidades, Santanna do Livramento-Rivera, Chuí-Chuy e Aceguá-Aceguá têm continuidade urbana – ou seja, se encontram conturbadas –, enquanto as outras se conectam por pontes internacionais (PUCCI, 2010).

De tal modo, diferentemente de outras fronteiras sul-americanas, na linha de fronteira entre os dois países se localizam várias cidades próximas da linha limite, como se ilustra na figura seguinte:

Figura 5 – Fronteira entre Brasil e Uruguai



Fonte: elaboração própria.



Especificamente, Santanna do Livramento e Rivera são duas cidades conurbadas na fronteira entre Brasil e Uruguai. A cidade de Livramento está localizada no estado brasileiro de Rio Grande do Sul, com uma distância de aproximadamente 423 km desde Porto Alegre, capital estadual. Por sua vez, a cidade de Rivera, capital do departamento do mesmo nome, encontra-se a uma distância de aproximadamente 447 km de Montevidéu, capital uruguaia<sup>76</sup>.

Quadro 15 – Dados básico de Santanna do Livramento e Rivera

	<b>Santanna do Livramento</b>	<b>Rivera</b>
População	Santanna do Livramento 82.464 (IBGE, 2010) Rio Grande do Sul 10.693.929 (IBGE, 2010)	Rivera 78.900 (INE, 2011) (município) Rivera 108.569 (INE, 2011) (departamento)
Distância da capital	Porto Alegre 426 Km	Montevidéu 447 Km

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE e do INE

O núcleo urbano de Santanna do Livramento-Rivera é o que tem o maior número de população entre todas as cidades que se localizam na linha de fronteira brasileiro-uruguaia.

Para Drofman (2009), desde os estudos de fronteira e do próprio senso comum, esta região é reconhecida como particular ou diferente de outras fronteiras internacionais por ter “vínculos transfronteiriços intensos e cotidianos; o compartilhamento do centro urbano; a ausência de ascendência de uma cidade sobre a outra (como é o caso na fronteira México-EUA); e o entrelaçamento da infraestrutura (estradas, aeroporto, esgotos, saúde, educação, controle de fronteiras)” (DORFMAN, 2009, p. 78).

Além disso e a despeito das diferenças idiomáticas, o “portunhol” tem sido considerado a língua própria da região de fronteira, onde existem fortes interações da população ao redor da estrutura familiar, do trabalho, da educação e da cultura, por exemplo. De fato, a região fronteira entre as duas cidades passou a ser denominada como Fronteira da Paz e a Praça Internacional foi construída em 1943, sendo considerada como a única praça binacional do mundo. Isto vai conformando um discurso integracionista e de irmandade entre atores locais, inclusive entre sucessivos governos.

<sup>76</sup> O Uruguai está dividido em 19 departamentos, sendo um deles Rivera, ao qual pertence a cidade de Rivera e outras localidades com menos de 1000 moradores. Por meio da lei 18.567 de 2009, foi criado o município, como terceiro nível de governo, pois antes as Intendências acumulavam competências departamentais e municipais. Por meio da lei 18.644 de 2010, foi estabelecido que os municípios devem ser criados quando houver uma população de mais de 5000 moradores.

À vista disso, as duas cidades, têm se tornado um símbolo da integração por parte de atores locais, nacionais e regionais. No entanto, aqui não podemos deixar de reconhecer que, como aponta Grimson (2008), isso se relaciona com o mito de que “a fronteira não existe”, reproduzida pelos atores locais, que, no entanto, utilizam simultaneamente a fronteira, por exemplo, para adquirir mercadorias mais baratas ao outro lado da linha limite, reconhecendo implicitamente a existência desse limite. O outro mito difundido amplamente nas regiões de fronteira é a irmandade entre a população fronteiriça, o que acaba “culturalizando” uma reclamação social relacionada ao centralismo e abandono das metrópoles. Este discurso também acaba reduzindo os conflitos sociais que se concentram historicamente na região de fronteira e que continuam sendo representados frequentemente em uma linguagem nacional (GRIMSON, 2008).

A consideração anterior é importante quando estudamos as agendas, porque minimiza que sejam reconhecidos os conflitos, especialmente quando se pensa na construção de uma agenda transfronteiriça. Mas ao mesmo tempo em que ocorreram conflitos para definir a fronteira entre Brasil e Uruguai, pelo fato de serem cidades conurbadas e que não têm presenciado disputas territoriais recentes, existem várias experiências de cooperação e integração transfronteiriça, o que foi apropriado pelo discurso do Mercosul. Ao mesmo tempo, atores locais têm incorporado o discurso integracionista e impulsionado iniciativas regionais no território fronteiriço.

As denominadas cidades gêmeas constituem espaços econômicos integrados, sendo que, a título de exemplo, na cidade de Livramento, proliferam farmácias, drogarias e postos de gasolina, que não somente cobrem a demanda desse município, mas, principalmente, de outros municípios uruguaios, como Rivera (PUCCI, 2010). Na cidade de Rivera, por sua parte, foram instalados *free shops* desde o final da década de 1980. A partir de 2012, também foi aprovado pela legislação brasileira a criação de *free shops* em cidades fronteiriças como Livramento (CARNEIRO FILHO, 2019). Dessa forma, “enquanto os santanenses compram bebidas alcoólicas, cevada e roupas em Rivera (bem como herbicidas proibidos no Brasil), os riverenses compram, em Livramento, gás de cozinha, medicamentos, móveis, ração canina, maquinário agrícola e materiais de construção” (PUCCI, 2010, p. 89).

Ademais, como apontado por Mazzei e De Sousa (2012), os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), na primeira década dos anos 2000, revelam que os municípios fronteiriços brasileiros têm as posições mais baixas do Rio Grande do Sul, enquanto os departamentos uruguaios fronteiriços têm também o maior déficit socioeconômico de todo o Uruguai. Isso reflete a condição de periferia dada para as regiões de fronteira, onde existem

condições de vida mais precárias e um limitado acesso a alguns direitos básicos, quando comparados com outras regiões dos Estados, como as metrópoles.

## 6.2 A agenda regional e a agenda bilateral

Examinados alguns elementos que permitem nos aproximar das unidades subnacionais que estamos estudando, podemos passar a tratar de que forma a fronteira brasileiro-uruguaia e especificamente Santana do Livramento e Rivera têm sido consideradas na agenda regional do Mercosul e na agenda bilateral entre Brasil e Uruguai. Para isso, analisaremos as principais questões que compõem essa agenda, assim como os mecanismos criados regional e bilateralmente e alguns programas e projetos que têm tido alguma incidência nesses territórios.

### 6.2.1 A fronteira entre Brasil e Uruguai na agenda regional

Como vimos em capítulos anteriores, o processo de integração regional não tem os mesmos efeitos em todos os territórios, mas também não afeta do mesmo modo todas as cidades fronteiriças. Como apontado acima, as cidades de Livramento e Rivera têm se tornado símbolos da integração e apropriadas no discurso do Mercosul por meio de leis presidenciais no Brasil (Lei 12.095/2009) e no Uruguai (Lei 18.371/2008). Isso se justifica por ações de diversos atores domésticos e internacionais, pelo forte intercâmbio nessa região de fronteira e pela inexistência de conflitos que impeçam a cooperação. De tal modo, direta ou indiretamente, o processo regional tem colocado atenção a esta região de fronteira, o que se reflete, por exemplo, em programas-piloto do Mercosul que partem deste território para depois serem replicados em outras cidades de fronteira.

Uma das primeiras questões sobre as quais atuam os acordos regionais se refere à mobilidade humana e o trânsito de pessoas. Ambas as cidades pertencem ao Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul, assinado em 2019 e que tem como objetivo dar tratamento diferenciado e beneficiar os cidadãos fronteiriços nos intercâmbios econômicos, o livre trânsito, o acesso ao trabalho, saúde, educação e cultura. Esse acordo, ainda não implementado no âmbito regional, tem como antecedente um acordo similar assinado bilateralmente pelo Brasil com a Argentina em 2009 e que foi bilateralizado com o Paraguai em 2021. O acordo é considerado um avanço, na medida em que, por meio do Documento de Trânsito de Vizinhança Fronteiriça (DTVf), é possível garantir direitos como o trabalho, a educação, o acesso ao regime fronteiriço de bens ou produtos de subsistência e disponibilização

de via exclusiva ou prioritária nos postos de controle fronteiriço para os titulares do documento (MATOS; BERZI; ODDONE, 2021).

O anterior indica-nos que, em algumas questões, é possível evidenciar uma tentativa de levar temas, programas ou projetos da agenda bilateral para a agenda regional, por exemplo, quando existem avanços nas ações entre dos países do bloco que visam garantir a livre circulação de pessoas e que fazem pertinente elevá-las no nível regional. Nesse caso, o pertencimento ao Mercosul possibilita a concretização de acordos bilaterais em diversas áreas (CARNEIRO FILHO, 2019). Ao mesmo tempo, outras questões podem ser impulsionadas regionalmente e por meio da agenda bilateral podem se concretizar. Assim, como veremos neste capítulo, a agenda bilateral passa a ser o mecanismo por meio do qual as iniciativas regionais se concretizam.

Além da mobilidade humana, uma segunda questão se refere à agenda social do Mercosul que, como vimos no Capítulo 3, teve uma maior ênfase com a emergência de governos progressistas desde o início do século XX. Essa agenda regional voltada para a área social significou, nas regiões de fronteira, a existência de alguns projetos que foram mais além do controle fronteiriço ou de questões comerciais. Ou seja, a ampliação da agenda regional permitiu que o desenvolvimento fronteiriço passasse a ser considerado regionalmente, e que os territórios fronteiriços deixassem de ser vistos apenas como fonte de conflito ou pontos de passagem do comércio internacional, pelo menos na formulação da agenda, pois, como veremos, existem tensões no que tem a ver com a concretização dessa agenda regional.

Assim, dentro da agenda social regional, um elemento importante é o reconhecimento de alguns grupos de população vulneráveis ao redor dos quais se torna pertinente a ação regional. No marco das ações do Instituto Social do Mercosul (ISM), uma das quatro fronteiras priorizadas do programa Juventudes e Fronteiras que contou com a participação do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) foram as cidades de Santanna do Livramento e Rivera. O projeto teve o objetivo de caracterizar os adolescentes e jovens das regiões de fronteira para analisar a incidência das políticas públicas para esta população. Também no marco desse projeto, foram descritos os efeitos da pandemia de COVID-19 para a população de fronteira, especialmente os jovens.

Além do projeto anterior, no Programa de Coesão Social, amparado pelo Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o município de Rivera fez parte, em 2007, de um projeto de intervenção em territórios de fronteira com situações de pobreza extrema e emergência sanitária, ambiental e de hábitat. No mesmo ano, também foi beneficiado por um projeto de apoio a micro empreendimentos e de outro para recicladores informais de resíduos

urbanos em localidades fronteiriças, incluindo o departamento de Rivera. Também com o FOCEM, têm sido promovidas iniciativas de proteção ambiental, especialmente a proteção de bacias e aquíferos para a preservação de recursos hídricos.

A existência desta agenda social regional permite aproximar o processo mercosulino aos territórios, tendo em vista que tem diálogo com a cotidianidade de vários grupos sociais da fronteira. No entanto, devemos reconhecer que os atores locais tendem a enxergar o processo regional como distante e abstrato, por exemplo, quando estes projetos se consideram como mais um resultado da agenda do governo central ou como uma ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que atua no território, mas não como um processo regional do qual fazem parte. Essa fragmentação entre a agenda regional e os processos locais tem a ver também com a baixa continuidade de projetos sociais impulsionados regionalmente e a pouca participação da população.

Uma terceira questão na qual a agenda regional tem atuado tem a ver com a infraestrutura. No âmbito do FOCEM, foi financiada, em 2010, a reabilitação de 422 km de linhas ferroviárias no município de Rivera. Este projeto foi desenvolvido no componente da construção, adequação, modernização e recuperação de vias ferroviárias de transporte e de sistemas de controle fronteiro. Esta questão vai ser importante, pois, para o comércio internacional no âmbito do Mercosul, o Uruguai continua tendo problemas para o trânsito de mercadorias. Também nessa área podemos incluir um projeto em 2010 relacionado com o aumento da interconexão elétrica entre Rivera e Livramento, que foi aprovado, mas que não aparece como executado no site do FOCEM.

A área de infraestrutura costuma envolver uma relação mais forte entre a agenda bilateral e a agenda regional, pois os governos a identificam como prioritária dentro de sua agenda doméstica, o que faz com que seja uma questão também priorizada na agenda bilateral e que pode ser financiada por recursos públicos ou da cooperação internacional. No entanto, esses projetos nem sempre são priorizados pelos atores locais.

Uma quarta área de atuação do Mercosul na região de fronteira que estamos estudando é a saúde. Podemos apontar que esta questão adquiriu notoriedade pelo maior peso na agenda doméstica e externa, especialmente do Brasil, por via da proposta do “Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras” (SIS-FRONTTEIRAS), que foi impulsionado em municípios fronteiriços brasileiros, mas que teve um componente internacional ao objetivar a integração dos serviços de saúde com os países vizinhos. Assim, no âmbito regional, se destaca o projeto “Cooperação Transfronteira em matéria de saúde com ênfase na facilitação da mobilidade de pacientes”

impulsionado pelo Instituto Social do Mercosul (ISM) e pelo Programa de Fortalecimento da Coesão Social na América Latina (EUROSociAL)<sup>77</sup>.

Ademais, o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas, que, como dissemos antes, foi assinado no âmbito do Mercosul em 2019, inclui um artigo que visa a diminuir as assimetrias na atenção de saúde em ambos os lados da fronteira. Aqui é importante dizer que as cidades de Santanna do Livramento e Rivera começaram a fazer parte das localidades fronteiriças vinculadas ao acordo do Mercosul, permitindo o uso do Documento Especial Fronteiriço para a população dessa região de fronteira, o que também amplia o acesso à saúde em territórios vizinhos.

Além do anterior, embora a saúde tenha sido uma questão considerada na agenda do Mercosul, por exemplo, com o trabalho do Subgrupo No. 11 sobre Saúde, a pandemia por COVID-19 fez com que fosse discutida a pertinência de uma resposta regional, especialmente levando em conta o fechamento de fronteiras e as respostas nacionais à pandemia. Por isso, as comunidades mostraram suas preocupações pelo atendimento em saúde, vistos os diferentes obstáculos para acessar o serviço no país vizinho que, a pesar de estar mais próximo, limita o acesso a cidadãos estrangeiros (MATOS; BERZI; ODDONE, 2021). Neste capítulo, veremos que esta é uma questão para a qual as respostas regionais foram limitadas, apesar de ter entrado na agenda regional e recebido recursos especialmente para a pesquisa científica. Pelo contrário, na agenda bilateral adquiriu importância pela mobilização de atores locais, particularmente de Livramento e Rivera.

Em quinto lugar, podemos apontar avanços no âmbito do Mercosul na área de educação para a região de fronteira. As ações nessa área são especialmente impulsionadas pelo Grupo de Trabalho Escolas de Fronteira.

O Projeto Escolas Interculturais Bilingües de Fronteira (PEIBF) foi proposto inicialmente pela Argentina ao Brasil em 2003 com o intuito de construir um sistema escolar conjunto, com ênfase no ensino das duas línguas nas escolas de fronteira e foi depois levado para a reunião de Ministros de Educação do Mercosul (MÜLLER DE OLIVEIRA; MORELLO, 2019)<sup>78</sup>. No projeto, participaram algumas escolas de Livramento e Rivera, mas não teve continuidade nem na agenda regional, nem na agenda doméstica, especialmente do Brasil.

---

<sup>77</sup> Este programa também tem atuado em vários projetos sociais da Comunidade Andina.

<sup>78</sup> Muller de Oliveira e Morello (2019), em seu estudo sobre o bilingüismo, apontam os limites simbólicos e identitários pelo uso da língua em territórios fronteiriços, o que fazia com que houvesse recusa do bilingüismo por diversos atores.

Por fim, em sexto lugar, podemos dizer que a área de segurança e defesa, primordialmente tratada no âmbito bilateral, passou a ser uma questão incorporada na agenda do Mercosul. Existiam alguns antecedentes como o Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Regional (D16/06), mas ganhou força especialmente desde 2018, por exemplo por meio de acordos como a Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, e outros relacionados com a assistência mútua e a cooperação policial, assim como a perseguição policial nas fronteiras. Essa resposta regional do Mercosul tem a ver com a crise da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-americano, mas também se explica porque a cooperação policial e judiciária, especialmente a relacionada com crimes transfronteiriços, é uma questão que tem ganhado importância nas agendas domésticas e bilaterais.

Podemos dizer que o Mercosul ainda tem um baixo nível de cooperação nas regiões de fronteira, pois as iniciativas regionais que víamos nos capítulos anteriores são pouco eficazes nesses territórios (CARNEIRO FILHO, 2019). Isto acaba reproduzindo o mesmo erro da CAN de uma agenda formal e centralizada. No entanto, é preciso reconhecer que a agenda regional tem pretendido atuar em vários âmbitos, onde, como vimos nesta seção, há evidências de respostas regionais para algumas questões relacionadas com as regiões de fronteira, especialmente as relacionadas com a mobilidade humana.

Tendo em vista que, como indicado por Pucci (2010), alguns assuntos são discutidos bilateralmente, mas também de forma concomitante no Mercosul, é importante estudar a agenda bilateral e de que forma tem sido abordada a região de fronteira que aqui estudamos.

### 6.2.2 A agenda bilateral

Para compreender a agenda regional para a região de fronteira de Livramento-Rivera, não podemos deixar de analisar a agenda bilateral, tendo em vista a existência de um movimento de dupla via entre as duas agendas: por um lado, a bilateralização de acordos regionais que permitem viabilizar programas e projetos criados no âmbito do Mercosul e, por outro, a possibilidade de experiências de cooperação bilateral e transfronteiriça escalarem para o plano regional. Levando em conta o caráter intergovernamental do processo de integração, é preciso que uma questão entre na agenda bilateral e que os governos reconheçam que não se limita a uma resposta conjuntural para que ela possa fazer parte do projeto regional de mais longo prazo ao qual pertencem.

Nesta seção, trataremos primeiro da importância que tem a agenda bilateral no seu vínculo com a regional, depois veremos os mecanismos bilaterais que se relacionam com

Livramento e Rivera, assim como os acordos entre os dois países, analisando seu conteúdo, para, finalmente, tratar das principais questões que definem a agenda bilateral para a região que estamos estudando.

A respeito da relação entre as agendas regional e bilateral, Pucci (2010) ressalta que, até que o ideal da livre circulação proposta regionalmente seja alcançado, “persistirá a necessidade de prover bilateralmente soluções criativas num terreno onde os atores sociais e políticos estejam predispostos a acolhê-las. Esse laboratório é a fronteira brasileiro-uruguaia” (PUCCI, 2010). Desse modo, o Mercosul, como apontado por De Oliveira e Ruckert (2014), fortaleceu a aproximação entre os países, intensificando a interdependência econômica e a cooperação política, o que foi fundamental para políticas fronteiriças entre o Brasil e o Uruguai. As crises do bloco e os longos processos para que uma iniciativa regional seja incorporada no âmbito doméstico, no entanto, levaram à bilateralização dos acordos.

Assim sendo, o caso da fronteira brasileiro-uruguaia nos permite compreender melhor como o Mercosul tem atuado no território e de que forma se dá esse processo de dupla via que indicávamos antes.

Para Pucci (2010), a reafirmação dos Estados na zona de fronteira fez com que fossem impostos sistemas jurídicos, instituições, hábitos e tradições nacionais em um território onde têm existido fortes laços históricos, políticos, familiares, econômicos e culturais. Isto faz com que permaneçam fatores de tensão que configuram uma “agenda negativa”, em termos do autor, na qual sobressaem os seguintes temas: o trabalho clandestino estrangeiro em atividades de construção, indústrias e agricultura; as oscilações cambiais que geram efeitos econômicos na fronteira; a evasão da justiça por parte de criminosos que passam a fronteira; o contrabando; o furto de automóveis e motocicletas; o narcotráfico; a falta de políticas culturais para os jovens; a economia informal; o tráfico informal de mulheres e crianças; e os conflitos agrários por conta dos problemas de distribuição de terras na região (PUCCI, 2010).

Essa agenda negativa, como discutiremos no próximo capítulo, é muito mais forte na agenda bilateral e local dos municípios fronteiriços, pois está definida por situações e condições consideradas como problemáticas, isto é, ao redor das quais os governos consideram que devem atuar e que surgem pela proximidade com um país vizinho.

Além do anterior, um aspecto que não podemos deixar de comentar e que incide na agenda bilateral é a assimetria que tem o Uruguai, o menor país do Mercosul, em relação ao Brasil, situação que gera uma dependência econômica do primeiro com o segundo e, também, com a Argentina. Isso, como apontávamos em capítulos anteriores, tem se manifestado no plano regional, gerando inclusive tensões pelas assimetrias entre os países-membros do Mercosul.



Dadas estas considerações sobre a agenda do Mercosul, podemos passar a considerar de que forma a agenda bilateral entre Uruguai e Brasil tem dado maior importância para suas regiões de fronteira e o conteúdo dessa agenda.

Desde meados dos anos 2000, as agendas domésticas e externas do Brasil e do Uruguai começaram a dar mais importância às regiões de fronteira, com base em uma perspectiva menos securitizada e mais voltada ao desenvolvimento fronteiriço. No caso do Uruguai, em 2011, o Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços formulou o documento *“Integración territorial internacional. Planes, programas y proyectos para a consolidación de la integración nacional”*. Já no caso brasileiro, destaca-se a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)<sup>79</sup> do Ministério de Integração Nacional, em 2005, e a Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça de 2010<sup>80</sup>. Esses documentos são importantes, porque passaram a reconhecer a necessidade de políticas específicas para as regiões de fronteira e as interações com países vizinhos.

Essa importância também se reflete no fato que, desde os primeiros anos do século XXI, e em consonância com a importância dada nas agendas globais e regionais para as fronteiras, foram criados vários mecanismos e instrumentos formais e informais entre os dois países para o tratamento dessa questão, como veremos mais para frente.

Em 2002, a partir da diplomacia de ambos os países, surgiu a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço, que passou a ser a mais alta orientação para a cooperação e a integração fronteiriça. Essa agenda tinha como objetivo desenvolver ações bilaterais para o bem-estar dos cidadãos fronteiriços, partindo do fato que as instâncias tradicionais de cooperação bilateral tinham competências superpostas e davam pouca eficácia aos comitês de fronteira.

Inclusive, a Nova Agenda passou a considerar o Rio Grande do Sul como sede desse mecanismo, fortalecendo a dimensão federativa da diplomacia (PUCCI, 2010). Foram priorizadas áreas como a saúde, meio ambiente e infraestrutura, no intuito de levar maiores benefícios para a vida dos cidadãos fronteiriços (PUCCI, 2010).

Com a Nova Agenda, as relações bilaterais entre o Brasil e o Uruguai passaram a ser consideradas como um caso bem-sucedido de cooperação para as regiões de fronteira. Esse

---

<sup>79</sup> O documento completo pode ser acessado em: <[https://www.paho.org/bra/dmdocuments/livro\\_completo.pdf](https://www.paho.org/bra/dmdocuments/livro_completo.pdf)>. Acesso em 20 abr. 2021.

<sup>80</sup> O documento completo pode ser acessado em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/BasesFaixadeFronteira.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

mecanismo abriu um precedente para a ampliação do tratamento de questões fronteiriças, não apenas limitadas para a segurança. Assim, conforme Carneiro (2019), o Acordo sobre Residência, Estudo e Trabalho de 2004 é um dos fatores que contribuiu para que a integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai tivesse maiores avanços entre os países do Mercosul, pois ampliou os direitos dos cidadãos fronteiriços. Dito de outro modo, esse acordo bilateral permitiu que os direitos para a população fronteiriça fossem uma questão a ser discutida na agenda regional, ou seja, um assunto pertinente ao Mercosul.

De tal modo, podemos evidenciar que a agenda bilateral deu um maior peso para questões fronteiriças, especialmente pela maior atenção dada para as regiões de fronteira na agenda doméstica do Brasil, notadamente a partir do primeiro governo Lula (2003-2006). Além do citado Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), destacam-se os programas Fronteiras do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES), do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras) e de Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF). Alguns destes programas formulados no âmbito doméstico foram transferidos para a agenda bilateral, tendo em vista que precisavam da coordenação com os países vizinhos. Assim, o fato de que a questão fronteiriça ganhasse força na agenda doméstica do Brasil possibilitou que a questão fosse mobilizada na agenda bilateral e na agenda do Mercosul. Inclusive, aqui é importante apontar que muitas das iniciativas impulsionadas pelo Brasil, como os acordos de residência, estudo e trabalho, foram em primeiro lugar exploradas bilateralmente.

O Acordo de Residência, Estudo e Trabalho, em 2010, foi ampliado para a prestação de serviços de saúde, que como veremos, é uma questão que também passou a ser discutida no âmbito bilateral e regional. Também foi ampliado em 2013 para a prestação de serviços relacionados com a emergência e defesa civil.

Por outro lado, e no marco das reuniões da Nova Agenda, foi adotado, em 2016, um Plano Integrado para a Fronteira, onde os governos de ambos os países propuseram os seguintes objetivos de caráter prioritário (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016), os quais agrupamos em áreas de ação:

Quadro 16 – Temas do Plano Integrado para a fronteira de 2016

Área	Tema	Objetivos
Cooperação internacional	Cooperação jurídica e policial	Estimular a cooperação jurídica e simplificar os trâmites jurídicos nas localidades fronteiriças vinculadas. Também fomentar a cooperação policial com a implementação do Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos.

	Financiamento internacional	Procurar conjuntamente fontes internacionais de financiamento para projetos na região de fronteira.
Infraestrutura fronteiriça	Telecomunicações	Estudar a viabilidade de um ajuste complementar ao Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para integrar a área telecomunicações na região de fronteira, incluindo serviços de <i>roaming</i> .
	Sector financeiro	Ampliar a rede de agências e postos de atendimento dos bancos na região de fronteira.
Trabalho	Trabalho e previsão social	Facilitar a circulação de trabalhadores e desenvolver projetos para reduzir a informalidade, especialmente no setor agrícola e promover acordos entre os ministérios de trabalho e autoridades de previsão social para implementar ações conjuntas sobre emprego e a troca de informações sobre previdência.
	Trabalho infantil	Estudar a possibilidade de criar comissões binacionais de prevenção e erradicação de trabalho infantil e convênios para tratar o tráfico de pessoas.
Educação e cultura	Bilinguismo e interculturalidade	Firmar o Memorando de Entendimento para a implementação conjunta do programa Escolas Interculturais de Fronteira e avançar com o projeto de bibliotecas bilíngues de fronteira.
	Educação	Promover a circulação de bens culturais na região e implementar o Selo Mercosul Cultural. Também contar com uma Comissão Assessora de Educação e Cultura.
	Educação universitária	Avançar na criação de cursos binacionais de graduação e pós-graduação e aumentar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
Setor produtivo	Pesca	Promover a harmonização do ordenamento de pesca e a gestão conjunta de recursos pesqueiros.
	Empreendedorismo	Apoiar os pequenos negócios e promover negócios sustentáveis e inclusivos, assim como apoiar programas de Economia Solidária.

Fonte: elaboração própria a partir do documento do Plano

Destes objetivos, podemos apontar, primeiro, a existência de alguns acordos bilaterais “guarda-chuva” que foram ampliados para outras áreas por meio de ajustes complementares, como integrar a área de telecomunicações ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e

Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios ou sua ampliação para serviços de saúde e serviços de emergência e defesa civil. Por isso, algumas das propostas deste Plano Integrado de Fronteira se referem a acordos bilaterais em andamento.

Também podemos assinalar uma ênfase na ampliação de direitos para cidadãos fronteiriços, especialmente no âmbito do trabalho e da educação, o que indica um aprofundamento da agenda social para as regiões de fronteira. Vemos também que, diferentemente do que vimos no capítulo anterior com a agenda bilateral de Colômbia-Ecuador, no caso brasileiro-uruguaio, se faz uma referência mais explícita ao Mercosul, especialmente para viabilizar projetos culturais e apoiar iniciativas regionais, como o Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriço e o Estatuto da Cidadania do Mercosul. Também na área de educação, se promove a participação no projeto de Escolas Interculturais de Fronteira.

Vistos os acordos-marco para o relacionamento bilateral que tratam sobre os territórios fronteiriços, passemos a analisar os principais mecanismos e elementos que compõem a agenda bilateral entre Brasil e Uruguai, com ênfase na região de fronteira entre Santana do Livramento e Rivera, os quais nos indicam as áreas sobre as quais existe uma maior atenção pelos dois governos.

Quadro 17 – Principais mecanismos bilaterais entre o Brasil e o Uruguai.

<b>Mecanismo</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Descrição</b>
Grupo de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai	2012	Define a agenda bilateral. Sobre a integração fronteiriça, trata-se de temas como energia, conectividade e infraestrutura e livre circulação de pessoas (UDEJAR et al., 2014).
Comitê de Fronteira Brasil-Uruguai	1990	Tem o objetivo de vincular a sociedade civil local com as instituições centrais de cada Estado.
Comissão Binacional Assessora de Saúde (CBAS)	2004	Espaço de cooperação para o intercâmbio de profissionais de saúde e experiências entre ambos os países.
Comissão da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí	1963 e 1998	Dedicada à gestão desses recursos hídricos.

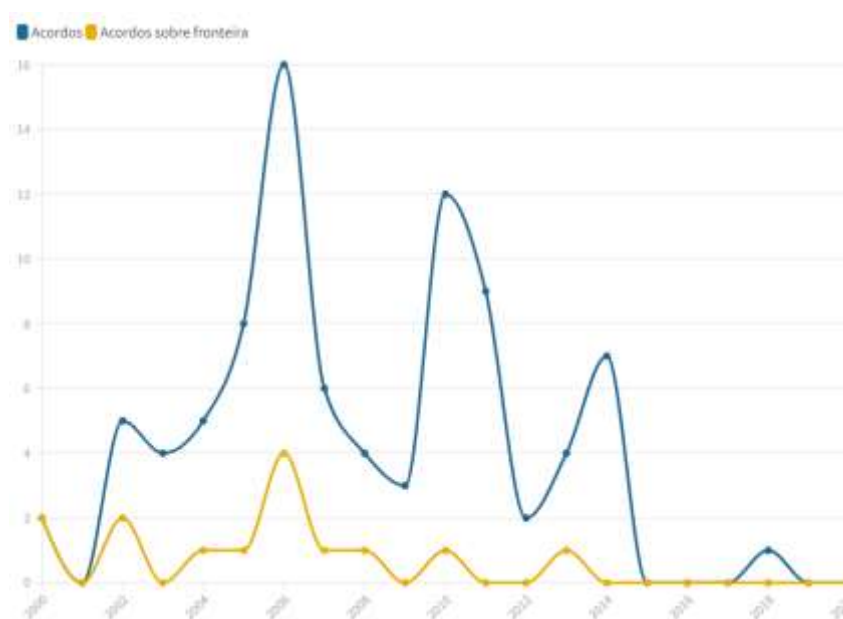
Fonte: elaboração própria.

Os Comitês de Fronteira, como instâncias que incluem os atores fronteiriços, foram criados na década de 1990 e reativados em 2004, sendo fortalecidos com a Nova Agenda, após vários anos de estagnação. No processo de reestruturação, os Comitês passaram a ser pensados para resolver problemas locais e encaminhá-los para a Nova Agenda, mas na prática foram substituídos pelos Grupos de Trabalho daquela (PUCCI, 2010).

Os Grupos de Trabalho conformados com a Nova Agenda foram os de cooperação policial e judicial, ensino, saúde, circulação de carros particulares, ônibus intermunicipais, ambulâncias e veículos de bombeiros (PUCCI, 2010). Além da cooperação policial e judicial, que, como vimos antes, é um tema que tem ganhado destaque, a saúde e a educação são questões priorizadas dentro dessa agenda social para as regiões de fronteira. O transporte, por sua vez, tende a ser um elemento-chave nas relações bilaterais e fronteiriças, como vimos com os casos de Ipiales e Tulcán, tendo em vista que a circulação de pessoas e veículos automotores nestes territórios é cotidiana e tem estado presente, mas nem sempre é regulamentada para beneficiar à população fronteiriça.

A respeito dos acordos bilaterais, que nos indicam questões priorizadas pela agenda bilateral, no quadro seguinte podemos ver os 88 acordos assinados entre Brasil e Uruguai entre 2000 e 2020, conforme a Base de Tratados do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai<sup>81</sup>.

Gráfico 2 – Número de tratados bilaterais por ano (2000-2020)



Fonte: elaboração própria a partir da Base de Informação de Acordos Internacionais do MRE do Uruguai

<sup>81</sup> A base pública está disponibilizada no site: <<https://tratados.mrree.gub.uy/>>. Acesso em: 25 set. 2021.

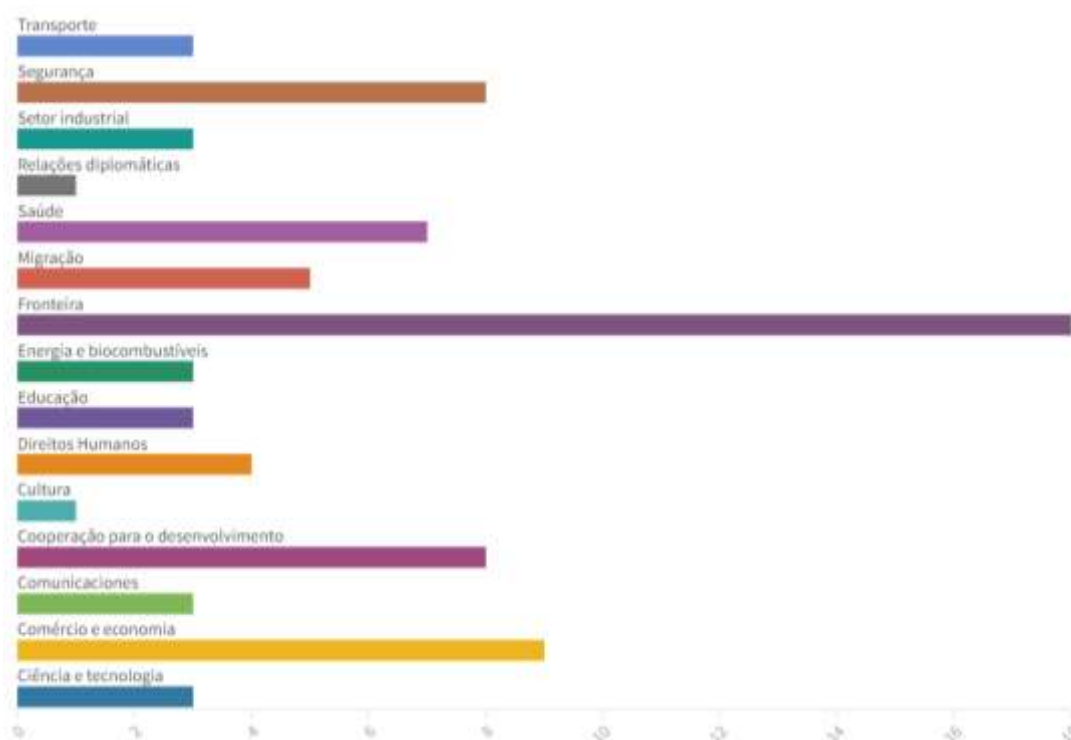
Podemos evidenciar que houve um maior número de acordos bilaterais a partir de 2002 e que se estenderam até 2014. Especialmente no ano de 2006, foram assinados 16 acordos entre o Brasil e o Uruguai, sendo 4 relacionados com questões fronteiriças. Isso pode ser explicado pela convergência ideológica entre os presidentes Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Tabaré Vázquez (2005-2010 e 2015-2020). A partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) em 2015, houve uma substantiva redução de acordos no governo interino de Michel Temer e no governo de Jair Bolsonaro (desde 2019).

Assim, uma primeira constatação é que, a partir da Nova Agenda, houve efetivamente um aumento de acordos internacionais, mas que começaram a ter uma redução a partir de 2015. Isso se explica porque, além do menor peso que tiveram as fronteiras – especialmente o desenvolvimento fronteiriço e a agenda social – nas agendas domésticas, houve uma menor convergência ideológica entre os dois governos a respeito do processo de integração regional, o que foi transferido também ao Mercosul.

A crise do organismo, manifestada pela desídia do governo de Bolsonaro ao processo regional, mas também pelo desacordo da Argentina com as negociações comerciais do bloco, especialmente com países asiáticos, tem influído no relacionamento com os países vizinhos. Isso significa que, pelo menos no período de estudo, existe uma correlação positiva entre uma agenda regional ativa e um maior número de acordos bilaterais para as regiões de fronteira, especialmente quando há disposição de liderança brasileira.

Por outro lado, corroboramos o dito antes de que as questões fronteiriças ganharam peso na agenda bilateral, por via de um maior número de acordos bilaterais, como vemos no gráfico seguinte:

Gráfico 3 – Temas tratados nos acordos bilaterais Brasil-Uruguaí (2000-2020)



Fonte: elaboração própria a partir da Base de Informação de Acordos Internacionais do MRE do Uruguai

De tal modo, a maioria dos acordos assinados entre 2000 e 2020 estiveram relacionados com questões fronteiriças. Trataram principalmente de questões de infraestrutura, seguidos por questões como saúde, meio ambiente e educação. Além desse âmbito, houve acordos internacionais de projetos relativos à cooperação para o desenvolvimento, questões de comércio e economia, bem como de segurança. A questão de saúde ganhou destaque entre 2003 e 2011, sendo assinados 7 acordos durante o período de estudo. Igualmente, questões como comunicações e ciência e tecnologia entraram na agenda.

Já identificadas algumas questões, passemos a dar ênfase naquelas que tiveram maior destaque na agenda bilateral.

## Migração

A questão migratória é fundamental para a agenda bilateral, mas também para as agendas locais e transfronteiriça, tendo em vista que a região de fronteira apresenta ciclos de expansão e contração da população, por exemplo, a partir das variações cambiais, o que torna

os dois países os principais receptores mútuos de população proveniente do país vizinho (PUCCI, 2010). O controle de saídas e ingressos da população torna-se prioritário para a agenda bilateral, assim como os direitos a serem garantidos para a população que se movimenta no território fronteiriço.

Sobre esta questão, existe o antecedente do Acordo de Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados Partes do Mercosul de 1999 (CMC/D18 e 19/99), que facilitou a circulação entre as cidades fronteiriças que faziam parte do acordo. Apesar de alguns avanços normativos, vários entraves para a permanência e o acesso a serviços de educação, saúde e previdência para os cidadãos fronteiriços que circulam em cidades vizinhas permaneciam. Por isso, o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios assinado pelos dois governos, em 2002, respondeu à demora de implementar políticas regionais de mobilidade. Isto significa que foi uma questão priorizada na agenda bilateral porque não foi mobilizada na agenda regional.

Assim, por meio do Documento Especial Fronteiriço, foram eliminadas as penalidades por permanência irregular para a população fronteiriça que antes recebia o mesmo tratamento que outros estrangeiros, o que resolveu a situação de pessoas da região de fronteira que residiam, trabalhavam ou estudavam sem documentos no outro lado da linha limite internacional (DE OLIVEIRA; RUCKERT, 2014).

Estes acordos bilaterais para a concessão de direitos para a população fronteiriça foram impulsionados especialmente pelo Brasil, sendo o primeiro assinado com o Uruguai. Sua formulação permitiu que essa questão tomasse mais peso no plano regional com o Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e o acordo ampliado para Bolívia e Chile em 2009.

A partir de 2006, com a bilateralização do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (D28/02), diminuíram as solicitações do documento fronteiriço, pois o acordo regional passou a abranger aos cidadãos dos quatro países e não apenas à população fronteiriça que é beneficiada pelos acordos bilaterais mais específicos. Segundo Pucci (2010), o Acordo de Residência do Mercosul foi bilateralizado a partir de 2006 entre o Brasil e o Uruguai. O Acordo estendia, por via da residência temporária, direitos para o imigrante, inclusive os relacionados com o trabalho.

Por outro lado, é importante apontar que, em 2016, houve avanços relacionados com o controle integrado, pela inauguração de um posto de controle binacional, que permitiu avançar com a normativa do Mercosul para facilitar o trânsito internacional, beneficiando especialmente



os turistas que precisavam legalizar seu ingresso ou saída. Os cidadãos fronteiriços, no entanto, não utilizam em sua cotidianidade esses controles.

Nesta área da mobilidade humana, podemos perceber que os acordos regionais podem abranger os bilaterais sobre permissões de residência para cidadãos fronteiriços e, no caso de serem implementados com sucesso, passariam a ser inoperantes com o avanço da livre circulação de pessoas no interior do bloco regional. Como vimos, a agenda bilateral atua nesta área, inclusive viabilizando algumas disposições do Mercosul, de modo que se nota uma convergência entre as agendas.

### **Meio ambiente e saúde**

A questão do meio ambiente também tem ganhado destaque na agenda bilateral brasileiro-uruguaia nas duas últimas décadas. Esse assunto tem entrado na agenda especialmente por conta da gestão dos recursos hídricos ao longo da fronteira binacional. Destacam-se as bacias dos rios Mirim e Quaraí, que fazem parte do Aquífero Guarani e estão localizadas no sudeste da fronteira entre os dois países e sobre as quais têm sido criados mecanismos de cooperação e gestão dos recursos hídricos. Embora se trate de outra parte da fronteira, a ênfase na agenda ambiental acaba se estendendo a municípios como Santanna do Livramento e Rivera, uma fronteira seca, mas sobre a qual tem havido iniciativas locais de gestão ambiental, como veremos nas seções seguintes.

Em 2004, foi criado o Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento. Esta última questão também é importante na agenda, tendo em vista que, em várias cidades da fronteira entre os dois países, como Santanna do Livramento e Rivera, aparece nas agendas locais e, além disso, foram propostos planos de desenvolvimento urbano conjuntos.

Aqui é importante salientar a especificidade que têm as agendas locais e a transfronteiriça em comparação com a bilateral, pois, por exemplo, no caso da fronteira brasileiro-uruguaia existem fronteiras secas e úmidas (BATALLA, 2015; UDELAR et al., 2014), o que faz com que a questão ambiental tratada bilateralmente nem sempre dialogue com as prioridades locais.

Por outro lado, vários problemas relacionados com o acesso a saúde, por exemplo, os que tem a ver com o atendimento a pacientes de outra nacionalidade, têm estado presentes na agenda transfronteiriça, como veremos mais para frente, e por isso têm sido transferidos para a agenda bilateral, como demonstrado pelo maior número de tratados entre Brasil e Uruguai sobre essa questão, especialmente entre 2003 e 2011. Isso fez com que tenham sido propostos vários

mecanismos bilaterais, como a Comissão Binacional Gestora de Saúde na fronteira, criada em 2004, e composta pelos subgrupos de vigilância epidemiológica; vigilância ambiental e saúde do trabalhador; integração assistencial; e combate à hidrose (PUCCI, 2010).

Além disso, em 2008, foi realizado um ajuste no citado Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para a Prestação de Serviços de Saúde na fronteira, tendo em vista os obstáculos para o atendimento da população estrangeira que mora do outro lado da linha limite, mas que precisa utilizar os serviços médicos do país vizinho.

Em sintonia com os acordos internacionais entre Brasil e Uruguai que vimos antes, podemos dizer que foram implementados vários deles entre 2003 e 2011 relacionados especialmente com a cooperação científica e técnica em tecnologia em saúde, transplantes de órgãos e tecidos, bancos de leite humano, vigilância sanitária, bancos de leite humano, prestação de serviços de saúde, atendimento ao AIDS e melhoramento da capacidade institucional. Não houve, entre 2011 e 2020, acordos nessa área, com exceção daqueles relacionados com o enfrentamento pela pandemia do Coronavírus e a criação do Centro Binacional de Operações de Emergência (MATOS; BERZI; ODDONE, 2021).

Podemos perceber uma relação entre a agenda local e transfronteiriça e a bilateral, particularmente durante a pandemia por COVID-19, pois foi no marco do Comitê da Fronteira Santana do Livramento e Rivera que foi assinado, entre os governos brasileiro e uruguaio, um acordo para o diagnóstico, o tratamento e o controle do vírus. Por ser uma questão mais específica dos municípios aqui estudados e pelo fato de envolver atores domésticos, vamos aprofundar esta questão na seção sobre a agenda transfronteiriça. No entanto, chama atenção o fato de que é uma questão sobre a qual existe uma maior convergência entre as agendas locais dos municípios e a agenda transfronteiriça com a bilateral.

No âmbito regional, embora existam alguns instrumentos (como o Subgrupo 11 sobre saúde), acordos e avanços especialmente no financiamento da pesquisa científica<sup>82</sup>, prevalece o tratamento bilateral da pandemia. Isso deve-se em parte à falta de liderança no Mercosul, principalmente pelo desinteresse com o processo regional e ao negacionismo do presidente brasileiro Jair Bolsonaro (desde 2019) sobre a gravidade do vírus.

---

<sup>82</sup> Foi ampliado o projeto do FOCEM de Pesquisa, Educação e Biotecnologia aplicadas à saúde.

## Educação

Diversos avanços se destacam na agenda bilateral na área de educação para as regiões de fronteira. Podemos apontar a existência de políticas mais específicas para as regiões de fronteira que são impulsionadas pelos governos brasileiro e uruguaio na agenda bilateral.

Aliás, o próprio Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho de 2004 facilitou o acesso a estabelecimentos educativos para cidadãos fronteiriços. Do mesmo modo, tem sido uma questão tratada nas reuniões de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguaio, que surgiu em 2002 e se tornou o marco para as relações bilaterais, por via do Grupo de Trabalho de Educação, Formação Profissional e Cultura.

No âmbito da educação, tem sido tratada a questão fronteiriça no ensino básico e secundário por meio da proposta de escolas interculturais na região de fronteira. Em consonância com a agenda doméstica do Brasil, têm sido impulsionados vários projetos em escolas de fronteira, especialmente por meio da promoção do bilinguismo.

O Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), liderado pelo Ministério da Educação, começou a ser implementado em Livramento em 2014, em conjunto com as escolas de Rivera. O Programa faz parte da agenda doméstica, mas é transferido para a agenda bilateral e, ao mesmo tempo, relaciona-se com o programa regional de Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF), que faz parte das políticas linguísticas e educacionais do Mercosul e tem como objetivo promover o intercâmbio de professores entre países do bloco regional. Vemos, com este projeto, uma tentativa de convergência entre as agendas domésticas (especialmente a nacional) e externas (regional e bilateral), mas ao mesmo tempo uma superposição, porque, apesar de estar na agenda regional, como apontávamos quando nos referíamos à agenda regional de educação, dependeu muito dos atores domésticos brasileiros para ser implementado.

Para Muller de Oliveira e Morello (2019), entre 2004 e até 2010, houve uma construção e gestão participativa entre professores e gestores, envolvendo também universidades que cuidavam dos projetos em cada fronteira, mas desde 2012 e com a perda de força dos esforços integracionistas na região e a menor presença brasileira, assim como diversos problemas na institucionalização do projeto, houve uma menor continuidade.

No entanto, há evidências de que a iniciativa continuou em algumas escolas de Livramento e Rivera, mas por iniciativa de atores locais, o que apontaria uma possível tentativa de transferência para a agenda local e transfronteiriça. De tal modo, neste caso, temos uma

questão, o bilinguismo e a interculturalidade em escolas de fronteira, que transitou da agenda bilateral para a regional, e que pela falta de institucionalização, passou a ser mobilizada na agenda transfronteiriça por alguns atores.

Além do anterior, existem avanços na oferta de programas técnicos e profissionais binacionais, sendo uma questão que conseguiu ter mais fôlego nas agendas bilateral, mas principalmente as locais e transfronteiriça. Em 2016 é proposta a criação de Escolas e Institutos Binacionais Fronteiriços para oferecer cursos profissionais e técnicos e cooperação entre universidades, assim como programas relacionados com a formação turística. Assim, no marco das reuniões de Alto Nível da Nova Agenda, atores locais propuseram a criação de programas técnicos binacionais por meio de um convênio em 2009 entre o Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) e o *Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo del Uruguay* (CETP-UTU) (IFSUL, 2020). O ambiente de cooperação bilateral, então, foi propício para a criação desse programa, que ainda continua em funcionamento.<sup>83</sup>

### **Cooperação policial e judicial**

No campo da segurança, um dos âmbitos que mais atenção tem recebido na agenda bilateral é a cooperação policial e judicial para o controle de delitos transnacionais e transfronteiriços. A articulação entre as polícias dos dois países ocorria informalmente, especialmente na região de fronteira, mas foi formalizada a partir de 2003.

O Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, assinado em 2004 e que entrou em vigor em 2008, impulsionado pelo Grupo de Trabalho sobre Cooperação Policial e Judicial, viabiliza a coordenação entre autoridades brasileiras e uruguaias para a prevenção e controle do crime. Assim, o acordo legalizou as ações que já ocorriam informalmente de troca de informação e ações conjuntas em Santanna do Livramento e Rivera (DE OLIVEIRA; ARNALDO RUCKERT, 2014). Dito de outro modo, era uma questão presente na agenda transfronteiriça, que tende a ser mais informal, e que passou a ser formalizada, sendo necessária essa chancela normativa, em muitos dos casos, para facilitar as ações das autoridades.

Para De Oliveira e Ruckert (2014), a cooperação em matéria de segurança pública e judicial ocorre no marco da Nova Agenda, mas também por meio de um acordo que não foi internalizado pelos países do Mercosul, pois as equipes dos países mercosulinos têm atuado

---

<sup>83</sup> LIMA, Glauber. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 16 de fevereiro de 2022.

conjuntamente em escala regional. Isto é importante porque nos indica a existência de uma agenda informal do processo regional que se representa, por exemplo, com a articulação de atores dos países-membros e a coordenação de ações, ainda que sem ser internalizada por meio de uma decisão que tramite internamente nos quatro Estados. Isso, porém, não significa que não sejam precisos acordos normativos no marco regional. Por isso, De Oliveira e Ruckert (2014) dizem que o Acordo sobre Cooperação Policial é um exemplo de legislação surgida na agenda bilateral que passou ao âmbito do Mercosul, pelo qual se tende a superar os acordos binacionais.

### 6.3 A agenda local de Santanna do Livramento (Brasil)

Vistos os elementos da agenda regional e bilateral para suas regiões de fronteira, especialmente a de Santanna do Livramento e Rivera, passemos a examinar as questões específicas que atendem as agendas destes municípios, com o fim de distinguir as relações com essas outras duas agendas. Essa análise mais específica é importante porque, como apontado por Pucci (2010), na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, existem “várias fronteiras”, tendo em vista as características próprias de cada localidade contígua.

Assim como acontece com Ipiales e Tulcán, pela sua posição geográfica, o comércio e o transporte internacional constituem questões-chave para Santanna do Livramento que, junto com Uruguaiana, registra o maior número de entrada e saídas de mercadorias (BRASIL, 2005). Ligadas às atividades econômicas geradas pelo comércio internacional no âmbito do Mercosul, o turismo tem passado a ser central para o desenvolvimento local, tendo em vista que a fronteira é ponto de passagem de vários cidadãos mercosulinos.

Por sua vez, o Plano Diretor Participativo é o mecanismo de planejamento municipal que inclui um conjunto de leis e instrumentos de planejamento urbano que buscam a organização do território e a integração de políticas públicas. No caso do município de Santanna do Livramento, esse plano foi instituído em 2006 (Lei complementar 45 de 10/10/2006). As principais questões tratadas no plano são as seguintes:

- Turismo: estratégias para impulsionar o turismo, incluindo o turismo rural e o ecoturismo.
- Trabalho, emprego e renda: estratégias relacionadas com a criação de cadeias produtivas e associações, além do apoio ao micro e pequeno empreendimento.
- Educação: melhoramento da infraestrutura e do acesso.

- Saúde: ampliação da rede de saúde, inclusive no setor rural.
- Assistência social: programas para o atendimento de idosos, mulheres, crianças e adolescentes, etc.
- Cultura: existe uma maior referência à condição fronteiriça do município, quando comparado com as outras áreas, por exemplo, por via da integração binacional do processo de informação cultural e divulgação de eventos de fronteira. Nesse aspecto, propõe-se a promoção de bens e atividades culturais, assim como espaços públicos culturais. Aqui é incluído o propósito de resgatar a história regional dos afrodescendentes.
- Segurança: estratégias para reduzir a criminalidade, focado na segurança urbana.
- Abastecimento de alimentos: especialmente para população vulnerável.

Especial menção merece a questão ambiental, que é reconhecida como um assunto em que deve existir a cooperação com outras instâncias, e ao redor da qual aparece a valorização do patrimônio ambiental. Isso se vincula com políticas nacionais sobre o meio ambiente, recursos hídricos, saneamento e controle da qualidade do ar. Além disso, introduz-se a questão da paisagem urbana. Inclusive em 2011, com a lei complementar do Plano, foi estabelecida a proposta de elaboração de um Plano Municipal de Educação Ambiental e de arborização. Também o Plano Diretor trata sobre os recursos hídricos, no que tange à produção, regularização, disponibilização e conservação.

Uma outra questão, que não se desliga da ambiental, tem a ver com o saneamento básico e se relaciona com a drenagem urbana, a destinação de resíduos sólidos, inclusive em coordenação com outros municípios e, também, a recuperação de áreas degradadas ou contaminadas. Podemos identificar que essa é uma questão sensível para as cidades de fronteira, levando em conta que também tem sido tratada pelas agendas locais e transfronteiriça de Ipiiales-Tulcán.

Além do anterior, a área de turismo tem adquirido impulso na agenda local e transfronteiriça. Em 2019, foi instituído o Plano Municipal de Turismo de Santanna do Livramento (2019-2022), que tem como objetivo melhorar as áreas de acesso, apoio ao turista, hospedagem, gastronomia, atrativos históricos, culturais, naturais e econômicos, bem como a realização de eventos. Temos visto que essa é uma questão que ganha importância na agenda local de vários municípios de fronteira, sendo considerada uma fonte de renda para a sua

população, o que implica promover ações para que as cidades de fronteira não sejam apenas pontos de passagem, mas que recebam investimentos na economia local.

O Plano Plurianual do município do quadriênio 2018 a 2021 indica-nos alguns dos programas priorizados: sistema de abastecimento de água, segurança alimentar e nutricional, atenção e proteção social à criança e ao adolescente, obras rurais e iluminação pública. Vemos uma ênfase na área de infraestrutura urbana e rural, mas também na agenda social por meio de programas para jovens, o que coincide com a agenda regional, e a segurança alimentar e nutricional.

A respeito da agenda externa, Santanna do Livramento, diferentemente de alguns municípios de fronteira brasileiros e apesar da importância dada para a cidade no âmbito do Mercosul, não conta com uma secretaria exclusiva para o relacionamento com unidades subnacionais de outros países, isto é, com uma secretaria de assuntos internacionais. No entanto, é importante dizer que a Assembleia Legislativa de Rio Grande do Sul conta com a Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais. Além disso, compete à Secretaria Municipal de Planejamento de Livramento promover a integração do espaço urbano através de ações conjuntas com o município de Rivera (Decreto No.3911 de 23/06/2004).

Chama atenção que um dos títulos do Plano Diretor de 2006 trata sobre a integração regional e se refere à necessidade de acordos de cooperação impulsionados pela Prefeitura Municipal com cada um dos governos envolvidos, especificamente outros municípios do lado brasileiro e do departamento de Rivera, assim como com os governos estadual e federal e organizações internacionais. Isto posto, foram determinadas algumas políticas de gestão comum: o saneamento ambiental e básico; a preservação, conservação e recuperação ambiental; o transporte público e sistema viário regional; o turismo; a integração fronteiriça; o uso do solo rural; e sistemas de informações regionais.

Das políticas anteriores identificadas como de gestão comum, vemos uma ênfase na agenda ambiental, coincidentemente com a maior importância que tem na agenda bilateral essa questão. De maneira especial, o turismo e questões rurais aparecem na agenda local, enquanto na bilateral não são tão visíveis. Estas questões, embora possam ser elevadas da agenda local para a bilateral, tendem a ser fundamentais para as autoridades locais de regiões de fronteira que as incluem na sua agenda.

Também podemos apontar na existência de associações de municípios. Encontramos a Associação dos Municípios da Fronteira Oeste -RS (AMFRO)<sup>84</sup>, integrada por 13 municípios.

---

<sup>84</sup> Santanna do Livramento faz parte desde 1968. É uma das 27 associações de municípios que integram a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), composta por 497 cidades.

No nível internacional, integra a Rede de Municípios da Fronteira com Países do Mercosul (Lei Ordinária 5087/2006 e Lei complementar 12.281/2005). Todavia, como indicado pelo ex-prefeito Glauber Lima<sup>85</sup>, não existe uma vida de região, caracterizada por um contato permanente, com os outros municípios da fronteira brasileira, ao contrário do que acontece entre outros municípios do Rio Grande do Sul. Além disso, em algumas destas associações, não é tratada a questão da integração regional e fronteiriça. Por isso, o diálogo é mais viável com a cidade vizinha de Rivera que com outros municípios brasileiros.

A cidade, no entanto, não registra pertencimento na rede de Mercocidades, ao contrário da cidade de Rivera. De fato, na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, a maioria das cidades que pertencem à rede são do lado uruguaio. Isto é explicado, em grande parte, pelos poucos avanços que tem tido o fortalecimento das capacidades institucionais para gerir as relações internacionais no município de Santanna do Livramento. Apesar desta última ser cidade símbolo do Mercosul, como apontado por Ferreira de Almeida (2021), existem problemas estruturais para o exercício da diplomacia municipal devido à baixa intensidade do debate público sobre temas internacionais, especialmente no planejamento municipal, o pouco papel que têm cidades pequenas ou de fronteira no diálogo federativo no Brasil e a baixa inserção de municípios de fronteira em cadeias de valor da economia global.

#### 6.4 A agenda local de Rivera (Uruguai)

No Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial da microrregião de Rivera<sup>86</sup> de 2008, como instrumento de ordenamento e gestão do território, são definidos como desafios prioritários: superar a problemática das inundações, garantir um comportamento ambiental sustentável do Aquífero Guarani, reverter práticas que afetam o território, aprimorar a infraestrutura e os serviços, melhorar a qualidade de vida dos moradores, preparar a cidade para as mudanças derivadas do processo do Mercosul, proteger o patrimônio natural e cultural e promover uma economia local inovadora.

De forma coincidente com a agenda local do município de Santanna do Livramento, há uma ênfase em questões ambientais. Assim, entre as diretrizes estratégicas do Plano de 2010 (*Ordenanza* 20/2010, Intendencia de Rivera) referentes à área ambiental, se encontram:

---

<sup>85</sup> LIMA, Glauber. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 16 de fevereiro de 2022.

<sup>86</sup> O Plano é elaborado para a cidade de Rivera e sua microrregião, elaborado e aprovado pelo executivo departamental e aprovado normativamente pelo legislativo departamental.



- Represa do Cuñapirú: como centro da problemática ambiental do município e do departamento, propõe-se sua recuperação, regulação e gestão sustentável. No plano de 2020, se acrescenta a preocupação pela bacia alta do rio Cuñapirú como eixo ambiental da microrregião, procurando sua recuperação e gestão sustentável, assim como a organização de urbanizações.
- Aquífero Guarani: proteção do recurso da água a partir de acordos internacionais, tendo em vista a dimensão subcontinental do aquífero. Esta questão também aparece no Plano de 2020, mas neste último, aposta-se na reativação de um programa no marco do Mercosul.

Também existem algumas questões relacionadas com o ordenamento urbano e sua relação com o meio ambiente, como as seguintes:

- Regulação da expansão urbana e racionalização dos recursos públicos.
- Uma “cidade nova” estruturada: integração dos bairros da margem sul do Cuñapirú a partir do melhoramento dos serviços e infraestrutura urbanas.
- Cidade de cerros: normativa urbanística, especialmente por conta dos cerros (morros), que fazem parte da paisagem da cidade.
- Qualidade da paisagem: sistema de espaços e equipamento urbano, assim como parques e cursos de água.

Já no Plano de 2020, as diretrizes estratégicas referentes ao campo ambiental são:

- Zoneamento territorial a partir das paisagens do departamento (cidade de Rivera, cachoeiras, região suburbana do Sul) e a organização de construções, urbanizações, infraestruturas etc.
- Construção de infraestrutura para Rivera e de bairros que se encontram na periferia.
- A microrregião e cidade com altas qualidades paisagísticas e ecossistêmicas: ampliação do Plano de 2010 no que tem a ver com a política relacionada com o recurso da água e sua relação com o tecido urbano.
- Mobilidade sustentável, tecnologias da informação e a comunicação e adaptação para a mudança climática: qualificação dos espaços públicos, ciclovias, passeios

de pedestres em coordenação com a acessibilidade universal, a mobilidade e a adaptação para a mudança climática. Aqui se inclui a participação em redes de cidades para o compartilhamento de boas práticas.

Como vemos em ambos os planos, a questão ambiental está ligada ao ordenamento urbano, sendo que tem ganhado força o cuidado de bens públicos ambientais e sua relação com a paisagem urbana. Em alguns pontos, reconhece-se a necessidade de internacionalização, como com o cuidado do Aquífero Guarani e as respostas perante a mudança climática que demandam a participação em redes de cidades.

Igualmente, uma questão que tem adquirido importância na agenda doméstica do Uruguai para as regiões de fronteira e que se reflete nos planos analisados tem a ver com as condições, a localização de habitações e os serviços por elas oferecidos, sendo que o Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente tem atuado na fronteira (BATALLA, 2015). Para Batalla (2015), a informação de instituições como esse Ministério permite identificar demandas da sociedade civil que se distanciam das orientadas pelos projetos da agenda binacional.

No Plano de 2020, vemos uma maior ênfase no desenvolvimento econômico da região, especialmente pela diretriz de diversificação do desenvolvimento econômico que trata sobre: promover o comércio e a cultura da região, assim como desenvolver programas e projetos para a criação de estratégias territoriais, a segurança pública, a cultura, a criação do emprego, a saúde pública, o bem-estar animal.

A respeito da agenda social do município, podemos dizer que, na agenda estratégica “*Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental*” do departamento de Rivera 2012-2015, além da questão de fronteira, como um dos assuntos estratégicos do território, reconhecem-se problemas como os déficits de infraestrutura na ruralidade; problemas de acesso a serviços educativos, sanitários e culturais; dificuldades de adolescentes e jovens para construir seus projetos de vida; déficit nos resultados educativos em todos os níveis; dificuldades para encontrar empregos formais; vulnerabilidade da população no caso dos moradores de rua; e problemas com a qualidade das habitações.

Sobre a questão rural, especialmente a pobreza, Batalla (2015) indica que, em Rivera, existem demandas de organizações como “Uruguai Rural” para o apoio de projetos produtivos e de inclusão social. Além de problemas comuns em várias regiões de fronteira, como a pobreza e o déficit de acesso à educação, é importante salientar o papel dado para a população jovem, o que coincide com a agenda regional para as regiões de fronteira e o projeto do Instituto Social

do Mercosul a esse respeito. O desemprego e a informalidade afetam especialmente os mais jovens, que em muitos casos acabam saindo do território.

A agenda social para as regiões de fronteira teve maior importância na agenda doméstica e externa uruguaia, como demonstrado pelos projetos financiados pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) a partir de 2010 para fortalecer a agenda social binacional no que tem a ver com o fortalecimento de instituições locais, participação cidadã e o exercício de direitos dos cidadãos<sup>87</sup>.

Outrossim, a partir da revisão de matérias de imprensa, pudemos constatar que, no período do estudo, têm ganhado peso as políticas para a população afrodescendente, sendo Rivera o departamento que tem a maior porcentagem deste grupo étnico no Uruguai. Isso se relaciona com o maior peso que teve esta questão na agenda doméstica, especialmente pela promulgação da Lei 19.122 em 2013 sobre ações afirmativas na educação e no trabalho para a população afro-uruguaia.

Sobre a agenda externa de Rivera, parece-nos interessante o fato de que o Plano de 2010 incluía de forma direta o Mercosul, reconhecendo que o processo regional gera transformações no território. Esse reconhecimento, ainda que pareça óbvio, é importante porque reconhece a capacidade de agência local face a essas transformações geradas pelo processo regional. Também, uma das diretrizes estratégicas desse plano (*Ordenanza 20/2010*, Intendencia de Rivera) corresponde à integração de Rivera ao Uruguai e ao Brasil, sendo mencionada a necessidade de comunicação, coordenação de sistemas funcionais e de elementos simbólicos<sup>88</sup> com Santanna do Livramento, com o objetivo de liderar projetos fronteiriços.

No Plano de 2020, a primeira das diretrizes estratégicas se denomina “Microrregião para o desenvolvimento transfronteiriço”, segundo a qual, por meio de normas, programas sociais, econômicos educativos e de infraestrutura, os governos locais propõem uma política transfronteiriça, um programa nacional de territórios de fronteira e uma iniciativa de cooperação transfronteiriça com o Brasil (estado de Rio Grande do Sul e Prefeitura de Santanna do Livramento) para posicionar os departamentos de fronteira uruguaio e, particularmente, a região transfronteiriça do conglomerado Santanna do Livramento-Rivera. As dimensões setoriais que se consideram fundamentais são: segurança, saúde, cultura, educação, acessibilidade, economia, meio ambiente, infraestrutura e turismo.

---

<sup>87</sup> O Projeto foi financiado com recursos do Fundo de Cooperação e Integração Fronteiriça da CAF criado em 2008. Maior informação do acordo entre a CAF e o governo uruguaio pode ser consultada em: <<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2010/02/recursos-de-caf-para-fortalecer-la-agenda-binacional-fronteriza-del-uruguay-con-brasil/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

<sup>88</sup> No plano, não se explicita o sentido dado à coordenação dos sistemas funcionais e de elementos simbólicos.

Também na já referida Agenda Estratégica para a área social (2012-2015), a condição fronteira de Rivera é reconhecida como um dos eixos estratégicos, tendo em vista que a vida social da população tem estado pautada pelo convívio com a população brasileira, especialmente de Livramento, o que gera problemas específicos que requerem a coordenação das autoridades de ambos os países, como aqueles relacionados com a discriminação laboral por gênero, orientação sexual e origem étnica.

### 6.5 A agenda transfronteiriça

Os municípios de Rivera e Santanna do Livramento têm sido considerados símbolos da integração regional por conta das intensas trocas econômicas, a existência de famílias com dupla nacionalidade e os acordos desenvolvidos entre autoridades locais. Assim, existem ações conjuntas e cotidianas entre vários funcionários das duas cidades, especialmente da prefeitura e de centros educativos (NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO TERRITORIAL, 2014), o que viabiliza a existência de uma agenda transfronteiriça. Além disso, alguns autores apontam que, no caso de ambas cidades, há uma identidade fronteira que tende a neutralizar conflitos, ao contrário de outras cidades do Mercosul como Iguazu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai) ou inclusive nas cidades Chuy-Chui, também na fronteira brasileiro-uruguaia, onde existem conflitos entre os trabalhadores de ambos os países (FALERO, 2003).

Apesar do anterior, não podemos desconhecer que, nas relações sociais entre Rivera e Santanna do Livramento, tenham ocorrido alguns conflitos, ainda que não tenham gerado tensões que, por exemplo, tenham escalado para crises diplomáticas como no caso da Colômbia com o Equador. Assim, apesar de manifestações discursivas integracionistas, na região existem históricas tensões por causa de acesso à terra, crise econômica, desemprego e práticas criminalizadas como o roubo de gado e o contrabando (DE MÉLO, 2004).

Por conseguinte, a agenda transfronteiriça pode envolver tanto aqueles aspectos nos quais existe cooperação entre diversos atores locais, quanto aqueles onde existem conflitos entre eles. Além disso, podemos afirmar que existe uma agenda formal transfronteiriça, que tem sido institucionalizada por diversos mecanismos e uma agenda informal, produto das interações cotidianas, por exemplo, entre autoridades locais. Dito isso, nosso foco será na agenda transfronteiriça formal ou institucionalizada, tendo em vista que esta pesquisa é primordialmente documental.

Um primeiro elemento da existência dessa agenda fronteiriça tem a ver com o reconhecimento dessa condição de fronteira pelos atores locais e a necessidade de políticas diferenciadas para esses territórios. Vimos como Livramento e Rivera têm feito esse reconhecimento nas suas agendas locais, especialmente a partir da segunda década deste século. Esse reconhecimento formal do vizinho tem permitido institucionalizar essa agenda transfronteiriça por meio da criação de diversos mecanismos.

De tal modo, passamos a analisar os principais mecanismos que conformam a agenda transfronteiriça de Rivera e Santanna do Livramento.

Quadro 18 – Principais mecanismos transfronteiriços de Santanna do Livramento e Rivera

Mecanismo	Ano de criação	Descrição
Conselho Legislativo Internacional	1991	É uma instância deliberativa e consultiva que inclui a Junta Departamental de Rivera e a Câmara de Vereadores de Livramento.
Câmara Binacional de Comércio	Sem informação	Integrada por empresários de ambas as cidades.
Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos	2003	Reúne aos prefeitos e <i>alcaldes</i> das cidades de fronteira dos dois países
Comitê Binacional de Saúde de Santana do Livramento - Rivera	2005	Promover a atenção, promoção e assistência em saúde por meio de políticas públicas
Gabinete Binacional Rivera-Santanna do Livramento	Sem informação	As autoridades de ambos os países se reúnem mensalmente
Mesa Temática de Fronteira (MTF)	2011	Denominada inicialmente Comissão Binacional de Fronteira, logrou ser institucionalizada em uma dependência de Santana do Livramento (UDELAR et al., 2014).
Câmara Binacional de Turismo Sant'Ana do Livramento – Rivera	2020	Tem por objetivo contribuir no planejamento estratégico do turismo em ambas as cidades e construir e coordenar o calendário de eventos da região de fronteira.

Fonte: elaboração própria.

O primeiro mecanismo que define a agenda transfronteiriça corresponde ao Comitê de fronteira Rivera-Santanna do Livramento, criado em 1991 pelos governos do Brasil e do Uruguai. É integrado atualmente pela prefeitura de Santanna do Livramento, a Intendência departamental de Rivera, representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e outros ministérios, assim como representantes de organizações locais. Este Comitê, que também podemos considerar como um mecanismo da agenda bilateral, é importante para integrar uma agenda transfronteiriça pelo fato de ser específico para os dois municípios, diferentemente do

caso colombiano-equatoriano, onde a Comissão de Vizinhança atende a todos os municípios fronteiriços e é um órgão muito mais centralizado.

O Comitê de fronteira de Rivera-Santana do Livramento se organiza a partir das seguintes áreas: segurança pública e judiciária; políticas sociais e assuntos laborais<sup>89</sup>; saúde<sup>90</sup>; educação, cultura e turismo<sup>91</sup>; áreas de controle integrado<sup>92</sup>; esporte e turismo<sup>93</sup>; e comércio, transporte e outras questões<sup>94</sup>. Como vemos, o tratado pelo Comitê de Fronteira abrange várias dimensões, com destaque no componente social, especialmente na área de políticas sociais, saúde e educação, coincidindo com outros mecanismos bilaterais já apresentados.

Também podemos considerar um mecanismo da agenda transfronteiriça, o Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos, que teve sua primeira reunião em Santana do Livramento, em 2002, e surgiu com a Nova Agenda para tratar de questões relacionadas com turismo, cultura, intercâmbio comercial, infraestrutura e desenvolvimento produtivo. Esta instância permite que atores locais possam ter incidência em políticas territoriais da região de fronteira (BATALLA, 2015). No entanto, como apontado por Pucci (2010), as reuniões desse Comitê dependem do apoio das chancelarias, tendo em vista que surgiu das reuniões de alto nível pela Nova Agenda, o que faz com que a continuidade do mecanismo dependa dos altos níveis de decisão.

Por sua vez, em 2008, foi instituída, pelo estado do Rio Grande do Sul (Lei Complementar No.12281 de 01/06/2005), a Rede de Municípios de Fronteira com Países do Mercosul que pretende atuar conjuntamente nas seguintes áreas: integração e intercâmbio com os países do Mercosul; desenvolvimento social e econômico sustentável; saneamento ambiental; transporte e sistema viário regional; preservação e conservação ambiental; e turismo e cultura. Além de autoridades do Mercosul, prefeitos e vereadores, o Fórum Permanente da

---

<sup>89</sup>Obrigações alimentares, prestações não-contributivas, acesso aos cidadãos, pessoas em situação de vulnerabilidade, protocolos para políticas sociais, coordenação entre instituições para as pessoas com vulnerabilidade, exoneração de documentação para pessoas em vulnerabilidade, exceção de tradução para migrantes, Documento Especial Fronteiriço, Comitê Binacional de questões sociais, casa para mulheres e famílias em situação de violência, políticas públicas binacionais contra o trabalho infantil.

<sup>90</sup>Comissão Binacional Assessora de Saúde, procedimentos de compra binacionais, rede de serviços de saúde de fronteira, atendimento independente da nacionalidade, atividades binacionais de vigilância em saúde, reconhecimento e cadastro de profissionais da saúde.

<sup>91</sup>Atendimento para a população fronteiriça, proposta de Comissão Binacional de Educação e cultura, Programa de Escolas Interculturais de Fronteira, intercâmbio de estudantes, bibliotecas bilingues, funcionários federais na área de educação, pagamento de auxílios, interconexão das instituições de ensino.

<sup>92</sup>Sistemas de informação para turistas, trâmites de entrada e saída do Mercosul, zonas francas, zonas ambientais e produtivas, aeroporto internacional, rede ferroviária.

<sup>93</sup>Criação da Comissão Assessora Binacional de Cultura, corredores culturais, shows artísticos, eventos esportivos internacionais, manutenção do Parque Internacional, *city tour* em ambas as cidades, apoio aos governos locais e atividades das missões jesuítas, turismo de compras, transporte binacional, sistemas de vigilância.

<sup>94</sup>Regimes tributários, formalização de empresas, intercâmbios público-privados, acordos entre entidades financeiras, carteiras de motorista, interconexão ferroviária, trem turístico, atendimento para pequenas empresas.

rede conta com a presença de representantes de ensino superior. Todavia, além da legislação, não foi possível encontrar evidências que deem conta da continuidade deste mecanismo.

Mas não apenas os Executivos locais têm tido iniciativas para a construção de uma agenda transfronteiriça. O Conselho Legislativo Internacional de Livramento-Rivera, de caráter informal e consultivo, foi criado em 1991 para agrupar vereadores de ambos os países, e fez negociações em 2004 com a Embaixada do Brasil no Uruguai a respeito da diferença de preços entre as “carteirinhas de fronteiro” (PUCCI, 2010). Também têm sido realizados eventos como o Encontro de Legisladores dos Municípios da Fronteira Brasil-Uruguai, que envolvem o poder Legislativo local e não apenas as prefeituras.

A respeito dos principais temas que definem as agendas transfronteiriças locais, as organizações que elaboraram o documento *“Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay”* (UDELAR et al., 2014) definem que elas são, em ordem, educação e saúde, informalidade e cultura de fronteira, vias institucionais formais, prestações e direitos sociais e, em menor medida questões como documentação fronteira e migrações, aspectos produtivos e comerciais e o contrabando.

Assim, e em consonância com o visto nas agendas locais, podemos apontar que uma das questões mais importantes na agenda transfronteiriça é a saúde. As assimetrias no serviço de saúde entre Santanna do Livramento e Rivera se manifesta pelas diferenças no acesso ao serviço, sendo que no caso do Uruguai não é universal, o que tem sido tratado bilateralmente desde finais da década de 1980 (PUCCI, 2010). Além do anterior, vários problemas têm surgido pelas dificuldades da prestação do serviço para estrangeiros, mesmo sendo fronteiriços. Por exemplo, em 2008, por conta da greve no hospital de Santanna do Livramento, foi preciso fazer um acordo emergencial para que os pacientes não tivessem que se mobilizar até outras cidades brasileiras e serem atendidos em Rivera (PUCCI, 2010). No entanto, autoridades locais têm ressalvas de alguns destes acordos, por exemplo, para viabilizar os pagamentos dos serviços de médicos estrangeiros (DE OLIVEIRA; RUCKERT, 2014).

A despeito de alguns atores locais estarem interessados na gestão transfronteiriça da saúde, existem vazios na legislação que têm impedido, por exemplo, que os médicos possam trabalhar sem restrições no outro lado da fronteira (NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO TERRITORIAL, 2014).

Ao mesmo tempo em que ocorrem conflitos e tensões pela gestão transfronteiriça da saúde, podemos apontar que é uma das áreas onde é mais forte a agenda transfronteiriça.

Santanna do Livramento e Rivera são considerados municípios fronteiriços onde têm existido experiências de cooperação na área da saúde, por meio de mecanismos institucionalizados, mas também por via de arranjos e acordos informais, especialmente pela articulação dos gestores locais que também têm promovido instâncias binacionais (CAVINI; RIBEIRO; PEREZ, 2013). Sobre os primeiros, em 2007, foi reativada a Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira (CBAS) que promoveu o acordo que permite resolver problemas relacionados ao acesso a serviços públicos e a contratação de profissionais médicos de ambos os países. Em 2008 foi criado o Comitê Binacional de Saúde de Santanna do Livramento e Rivera, com o objetivo de elaboração conjunta de políticas de saúde e, no marco das atividades do Comitê, foi proposto um ajuste complementar do acordo sobre permissão de residência, estudo e trabalho para a prestação de serviços de saúde (RÓTULO; OCTAVIO, 2010). Isto nos indica uma tentativa de formalizar os mecanismos por meio dos quais a cooperação em saúde se desenvolve.

Em 2020, no contexto da pandemia pela Covid-19, foi anunciada a criação do Comitê Binacional de Saúde por autoridades dos governos de ambos os países e pelos prefeitos de Rivera e Santanna do Livramento. A Comissão pretende consolidar uma unidade epidemiológica e sanitária indivisível<sup>95</sup> por meio da instalação de um Centro Binacional de Operações de Emergência (COE), o que acabou sendo replicado em outras cidades da fronteira brasileiro-uruguaia (COLETTI; ODDONE, 2021). Parece-nos interessante assinalar que, na reunião para a criação do Comitê Binacional em maio de 2020, participaram o prefeito de Santana do Livramento, o presidente do Uruguai, Lacalle Poul e a intendente de Rivera, o que nos revela a participação internacional do prefeito do Livramento, mas não do governo estadual, nem do federal do Brasil (MARCOVICI, 2020).

De fato, as autoridades locais se reuniram em 2020 para criar a Unidade Sanitária Epidemiológica, buscando que as medidas conjuntas fossem aprovadas pelo Itamaraty para poder transferi-las depois ao plano estadual e municipal de Livramento. No marco dessas reuniões, as autoridades de ambos os países (a intendente de Rivera e o prefeito de Livramento) criaram o programa “Uma cidade, duas bandeiras” para implementar medidas sanitárias coordenadas, o que implicou a negociação com os governos estaduais ou departamentais e federal ou nacional (RIVERA, 2020).

Inclusive, é importante dizer que já existem na agenda local, desde 2010, propostas de um hospital binacional, como demonstrado em um protocolo de intenções entre os dois

---

<sup>95</sup> Brasil e Uruguai foram os únicos países do Mercosul que fecharam as fronteiras por um acordo mútuo e com protocolos para o trânsito dos moradores da região de fronteira (COLETTI; ODDONE, 2021).



governos locais assinado em 2013. No entanto, como indicado por Glauber Lima, ex-prefeito de Livramento, houve resistências das chancelarias, justificando restrições do marco legal de ambos os países para implementar essa iniciativa,<sup>96</sup> que resolveria um problema que tem sido permanente na região de fronteira, pois os cidadãos que moram no município vizinho têm dificuldades para serem atendidos por serem considerados estrangeiros.

Ainda que ultrapasse nosso período de estudo, vale a pena mencionar iniciativas que foram construídas em anos anteriores e que visam consolidar a agenda transfronteiriça. A primeira delas é a Agenda Urbana Binacional entre Santanna do Livramento e Rivera, que teve a colaboração da União Europeia, e foi lançada oficialmente em 2021. O objetivo dessa agenda é coordenar esforços entre as autoridades para consolidar a sustentabilidade urbana, a inclusão social na região de fronteira e uma governança coordenada (EIXO ATLTÂNTICO, 2021). Essa agenda, tem antecedentes no Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto que as duas cidades mantêm desde final da década de 1990. A segunda é a Área Binacional (Área B), que foi inaugurada em 2021, mas que desde 2018 teve reuniões convocadas pelas universidades para a construção de um programa que visa à criação de um ecossistema binacional de inovação e empreendedorismo na região de fronteira.

Uma outra questão tem a ver com o transporte. Destacamos o uso binacional do Aeroporto de Rivera, que tem sido mobilizado por atores locais<sup>97</sup> e foi escalado ao nível das chancelarias dos dois países em 2016, para que ambos possam utilizar e administrar o aeroporto e assim comunicar Rivera com outras cidades do Brasil, beneficiando o intercâmbio econômico, comercial, turístico, educativo, etc. O aeroporto binacional começou a operar em 2019 com a linha Rivera-Porto Alegre.

Além das questões anteriores, na agenda transfronteiriça, não podemos desconsiderar a importância de alguns eventos internacionais que ocorreram em ambas as cidades, sendo alguns deles voltados para o Mercosul e outros para as relações binacionais. Para referirmos apenas alguns exemplos, podem ser citados: I Seminário Internacional do Bioma Pampa (2006), I Jornada de Trânsito do Mercosul (2017), Festival Mercosul de Música e Dança (2012), Evento sobre o papel da mulher no Mercosul (2009) ou o Seminário de Cidades Conurbadas de Fronteira (2015) em Santanna do Livramento, ou eventos como as Jornadas Binacionais em educação (2015) em Rivera ou o Encontro Regional de Intendentes, Prefeitos e Governadores de cidades gêmeas fronteiriças de Uruguai e Brasil (2011).

---

<sup>96</sup> LIMA, Glauber. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 16 de fevereiro de 2022.

<sup>97</sup> Foram feitas várias reuniões nas duas cidades

Além destes eventos e a partir da análise de imprensa local, foi possível evidenciar a existência de encontros binacionais de governos locais, que se reúnem em vários momentos do ano, incluindo autoridades locais de ambas as cidades, recebendo o nome de Encontro Binacional de Governos locais ou Encontro Binacional de Integração. Neste último também são convidados os cônsules do Brasil e do Uruguai em Rivera e Santanna do Livramento, respectivamente, com intuito de elevar propostas e projetos ao plano doméstico nacional.

Como constatado nas agendas de eventos do município de Livramento, são vários os eventos binacionais, especialmente na cultura e esporte, com sede no município brasileiro. Também nas normas (leis municipais) que aprovam os calendários de eventos, menciona-se que serão promovidos eventos conjuntos com a Intendência de Rivera, no marco do espírito do Mercosul. Além do anterior, registra-se a existência de uma agenda de eventos binacionais coordenados entre a Intendencia do departamento de Rivera e a Prefeitura de Santanna do Livramento.

Vemos, desse modo, como ambas as cidades, mas especialmente Livramento, tem incorporado o Mercosul na sua agenda local e liderado algumas iniciativas e projetos desenvolvidos para as regiões de fronteira. Existe, então, um interesse de atores locais em mobilizar eventos relacionados com o Mercosul e propiciar eventos acadêmicos e culturais de caráter binacional. Sobre estes últimos, podemos identificar esforços de integração cultural por meio da Comissão Binacional da Cultura.

Aqui é importante dizer que, semelhante ao que acontece com Ipiales e Tulcán, o papel das universidades tem se tornado fundamental para a mobilização da agenda transfronteiriça. Além de que esta região de fronteira tem sido objeto de vários estudos acadêmicos em diversas áreas de conhecimento, as universidades que atuam na região são maiores, se comparado com o caso andino, tendo em vista que Livramento e Rivera são considerados polos universitários. Além disso, existem alguns centros de pesquisa que têm núcleos específicos de estudo sobre a fronteira. Entre eles, por exemplo, há o Núcleo de Estudos Fronteiriços inaugurado em 2010 em uma visita dos presidentes Lula e Mujica à cidade de Santanna do Livramento. O Núcleo, por sua vez, faz parte do Centro de Integração do Mercosul (CIM), criado em 1995, sediado em Livramento e coordenado pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), que registra a organização de vários eventos sobre o Mercosul na região de fronteira e tem participado em projetos como o das Escolas Interculturais de Fronteira. No entanto, não foi possível evidenciar que esse Centro continua ativo, o que poderia estar relacionado com a menor importância dada a questões fronteiriças pelas agendas regional e bilateral atualmente.

Por fim, é importante reconhecer que a agenda transfronteiriça se encontra limitada pelas competências que têm os governos locais para atuar em determinadas questões. Assim por exemplo, Rivera, por pertencer a um Estado unitário, tem restrições para atuar em áreas como saúde e educação e, em consequência, para criar programas de cooperação com Livramento sem a intervenção dos governos centrais. Como indicado pelo ex-prefeito de Livramento, Glauber Lima, isso faz com que a criação de uma agenda comum em torno dessas áreas seja muito difícil de construir, havendo avanços quando as agendas bilaterais abrem espaços nos quais é possível encaminhar as demandas locais<sup>98</sup>. Por esse motivo, a agenda transfronteiriça se concentrou na realização de eventos e no turismo, sendo estas áreas onde ambos os governos locais podem atuar.

#### **6.6 As agendas regional, bilateral e locais em Santanna do Livramento e Rivera**

Santanna do Livramento e Rivera representam um estudo de caso interessante para compreender qual é o papel da agenda regional e de que forma é definida a agenda transfronteiriça, tendo em vista o intenso fluxo de pessoas, mercadorias, serviços, mas também de problemas e experiências de cooperação.

Além do comércio, a agenda formal do Mercosul tem atuado na região de fronteira de Livramento e Rivera em áreas como a migração e mobilidade humana e, desde começos do século XXI, na agenda social, especificamente na educação e projetos para a população jovem. Esta região tem tido certa prioridade na formulação e implementação de alguns programas regionais, não só pelo fato de serem consideradas cidades-símbolo do Mercosul, mas porque não existem conflitos graves que tenham impedido a existência de práticas de cooperação entre atores locais. Isso, porém, não significa que as agendas não estejam atravessadas por conflitos sociais que se manifestam pela existência de ordenamentos jurídicos e identidades nacionais distintas.

A respeito da agenda bilateral, podemos dizer que as relações entre Brasil e Uruguai, especialmente a partir da Nova Agenda de 2003, passaram a ser consideradas como uma referência no tratamento de questões fronteiriças, tendo em vista a dinâmica de transferência de projetos e experiências de cooperação da agenda bilateral para a agenda regional e vice-versa. Assim, a agenda bilateral tem contribuído muito para o processo regional, tendo em vista a circulação de questões entre ambas as dimensões, especialmente na questão de mobilidade

---

<sup>98</sup> LIMA, Glauber. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 16 de fevereiro de 2022.

humana e de cooperação policial e judicial. Além destas questões, a agenda bilateral tem atuado na área da educação e o meio ambiente. Podemos apontar para um processo intermitente de regionalização de acordos bilaterais e bilateralização de acordos regionais, sendo este processo muito mais intenso que no caso dos países andinos.

Na revisão das agendas locais, percebemos que o Mercosul está presente em ambos os casos, assim como o reconhecimento da importância da cooperação com a outra cidade. Esse reconhecimento não tem sido sempre explícito, e o fato de que tenha entrado nas agendas locais de forma mais evidente, a partir de meados da década de 2010, indica uma maior consciência dos atores locais sobre a agenda fronteiriça. Além disso, podemos afirmar que existem algumas questões sobre as quais o reconhecimento da condição fronteiriça dos municípios é mais evidente. Estas áreas são o meio ambiente, em função de ser preciso a gestão coordenada de alguns recursos naturais, e na saúde, que, como vimos, tem tido grande importância na agenda transfronteiriça pela necessidade de prestação complementar deste serviço. Em menor medida, o turismo e a educação aparecem como prioridades dessa agenda transfronteiriça.

Assim, nos planos municipais, podemos evidenciar coincidências em áreas identificadas como de gestão comum entre os dois municípios, especialmente meio ambiente, saneamento e transporte. Porém, Livramento dá maior ênfase ao turismo e ao uso do solo rural, enquanto Rivera identifica a saúde, a cultura e a educação como áreas de cooperação.

Vistos os elementos que caracterizam as agendas regional e bilateral do Brasil e do Uruguai, assim como as questões que definem as agendas locais e transfronteiriça, passamos, no capítulo seguinte, a fazer uma análise comparada dos casos estudados, isto é, Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera.

## **7 AS AGENDAS REGIONAIS, BILATERAIS, LOCAIS E TRANSFRONTEIRIÇAS A PARTIR DE UMA LEITURA COMPARADA**

A partir dos elementos vistos nos dois capítulos anteriores, onde apresentamos as agendas regional, bilateral, local e transfronteiriça de Ipiales-Tulcán (Capítulo 5) e de Santanna do Livramento-Rivera (Capítulo 6), neste último capítulo, será feita uma análise comparada sobre a relação entre essas agendas em ambos os estudos de caso, levando em conta os elementos teóricos e metodológicos identificados no Capítulo 2.

Assim, este capítulo tem por objetivo analisar a relação entre as agendas regional e bilateral e as locais e transfronteiriças dos estudos de caso realizados, ressaltando a complexidade que há entre as múltiplas interações entre essas agendas. O foco da nossa análise foi a agenda de tipo governamental, ou seja, aquelas questões que o governo (nacional ou local) prioriza e sobre as quais decide atuar, mas, em alguns casos, consideramos a agenda política, pois fizemos referência a temas que tiveram prioridade no debate público e na ação de alguns atores políticos que impulsionam essas questões.

As regiões de fronteira sul-americanas apresentam problemas comuns, por conta do crescimento demográfico que foi simultâneo à precariedade de políticas públicas urbanas e sociais (PUCCI, 2010). No entanto, como veremos neste capítulo, as suas agendas atendem a questões específicas para cada caso, dependendo do contexto doméstico, do contexto contíguo e das relações sociais entre as populações de lado a lado da linha limite.

Neste capítulo, veremos primeiro de que forma podemos compreender as agendas regionais da CAN e do Mercosul em sua relação com as bilaterais entre Colômbia-Ecuador e Brasil-Uruguai para as regiões de fronteira, diferenciando o conteúdo e as prioridades dessas agendas, assim como seu nível de ativismo. Em segundo lugar, examinaremos as agendas locais de Ipiales-Tulcán e Livramento-Rivera, salientando as principais questões priorizadas por cada uma para o período de estudo e analisando os aspectos que têm contribuído para a construção de uma agenda transfronteiriça. Na terceira seção, abordaremos os distintos tipos de relação entre as agendas regionais, bilaterais, locais e transfronteiriças de nossos dois estudos de caso.

### **7.1 As agendas regionais e bilaterais para as regiões de fronteira**

Os capítulos anteriores estimularam a nos questionar sobre o que nos diz a análise das agendas locais sobre a agenda regional. Uma primeira constatação é que, a partir das agendas dos municípios em estudo, constata-se que a agenda regional no caso sul-americano é uma

agenda fragmentada, ou seja, não tem os mesmos resultados em todas as áreas nem em todo o território. Ao mesmo tempo, é uma agenda que não é permanente, pois passa por processos de paralização e reativação em algumas questões, conforme mudanças de governos nacionais.

Constatamos também que a agenda regional depende de outras agendas para se materializar nas regiões de fronteira. Isso se aplica especialmente no caso sul-americano, onde os processos de integração dependem dos acordos entre os governos e de sua constante renovação. Desse modo, nos dois capítulos anteriores, ressaltamos a importância que tem a agenda bilateral de governos nacionais para que os acordos regionais possam se materializar nas regiões de fronteira. É a agenda bilateral que cria espaços e condições favoráveis para que os atores locais possam encaminhar suas demandas de cooperação entre os países, havendo mais possibilidades de serem escutadas. Ao mesmo tempo, a paralização dos processos de integração está relacionada com um menor aprofundamento das relações bilaterais e, em consequência, com uma participação menos ativa de atores locais na busca de espaços de cooperação.

No entanto, a bilateralização dos acordos regionais não garante necessariamente que a agenda regional tenha efeitos nas regiões de fronteira, pois, é preciso, como dito antes, a criação de espaços de participação de atores locais e a mobilização desses mecanismos por parte dos governos centrais. Também pudemos constatar que o peso que adquirem as regiões de fronteira nas agendas domésticas depende das iniciativas nos âmbitos das agendas bilateral e regional, como aconteceu com os quatro países estudados, mas de forma mais evidente com o Brasil no governo Lula e, em menor medida, com a Colômbia no governo Santos.

Assim, podemos evidenciar que a inclusão de questões na agenda regional não é um processo dado, ou seja, que uma vez que um assunto consegue ser atendido pelas autoridades regionais (principalmente os governos), não está garantida a inclusão efetiva na agenda regional. Para isso, é preciso que exista uma mobilização ativa de atores, de forma particular de lideranças regionais que consigam conduzir os processos de introdução de novos assuntos na agenda (*agenda setting*) e de enfatizar ou marginalizar os temas que já se encontravam na agenda (*agenda-structuring*) (TALLBERG, 2003).

No Capítulo 2, apontamos que, para que uma questão entre na agenda internacional, neste caso na agenda regional, deve ser considerado o número de Estados envolvidos nessa questão, o tamanho e poder desses Estados e a intensidade da atenção dada em termos de investimentos e tempo (ROTHMAN, 2009). Assim, estes elementos se relacionam com a existência de lideranças regionais que consigam persuadir os membros do bloco regional, bem como dedicar recursos materiais e imateriais para atender a essa questão. Esse processo

decisório, embora seja muito pertinente nos estudos de integração regional, não foi objeto desta pesquisa, mas nos interessa salientar a necessidade de agência para que uma questão seja incluída na agenda regional.

De acordo com o exposto, no âmbito do Mercosul, vemos restrições, por exemplo, no caso do Uruguai para impulsionar algumas questões no plano regional, tendo em vista as assimetrias de tamanho e de poder dentro do processo regional. Pelo contrário, vários dos projetos que examinamos no Capítulo 6 e que são desenvolvidos em Rivera-Santana do Livramento, foram impulsionados pelo Brasil, principalmente pelo seu interesse de se posicionar como líder regional. Essa postura de liderança do Brasil, muito mais evidente a partir da primeira metade dos anos 2000, fez com que houvesse uma maior atenção ao contexto contíguo, ou seja, aos países fronteiriços.

Na agenda bilateral, um tema cuja importância se deu a partir do século XXI foi o do desenvolvimento fronteiriço, pois antes os governos priorizavam questões relacionadas à delimitação territorial e à segurança. Isso coincide, como abordamos no Capítulo 4, com a inclusão das regiões de fronteira na agenda regional, que começou a envolver, além de questões comerciais, as relacionadas com a mobilidade humana e as políticas sociais, em uma concepção mais ampla do desenvolvimento fronteiriço. Desse modo, podemos indicar uma relação entre a agenda regional e a bilateral, que aprofundaremos na última seção deste capítulo, pois ambas podem se alimentar mutuamente na prática de introdução de novos assuntos na agenda ou com a priorização de questões a serem atendidas pelos governos.

Apesar de que nossa ênfase não foi a relação da agenda regional e bilateral com a agenda doméstica, em alguns momentos fizemos referência a que o maior peso que tiveram certas questões dependeu da maior atenção dos governos, por exemplo, no que tem a ver com as políticas de saúde e educação para as regiões de fronteira (com programas para as fronteiras – SIS Fronteiras ou Escolas Interculturais Bilingues – do governo brasileiro) ou vinculado com políticas de segurança (como o programa de fronteiras para a paz do governo colombiano). Isso coincide com o indicado por Petersen e Schulz (2018) sobre o uso que os países da região têm feito do regionalismo para impulsionar suas agendas domésticas.

Dos quatro países analisados, ressaltamos o caso do Brasil, onde as regiões de fronteira têm adquirido um peso notável na agenda doméstica e externa, especialmente se consideramos o maior número de municípios fronteiriços deste país. Segundo o IBGE, são 588, o que representa 16.7% do território (AGÊNCIA BRASIL, 2021), dos quais fazem parte 29 cidades-gêmeas (Anexo da Portaria 125/2014 do Ministério da Integração Nacional). No caso do

Uruguai, os departamentos fronteiriços (Artigas, Cerro Largo Rivera e Rocha) representam 25,5% do total de território do país (MAZZEI; DE SOUZA, 2012).

Embora seja preciso estudar de modo mais aprofundado o processo decisório no nível regional no que tem a ver com as regiões de fronteira, foi possível evidenciar que várias das iniciativas regionais se vinculavam com projetos domésticos do Brasil e da Argentina. Além disso, e em consonância com o que temos apontado sobre a importância da liderança regional nos processos de integração, o Brasil vinculou a sua ambição de líder regional na América do Sul, ao contexto contíguo, especialmente durante o governo Lula (2003-2011). Assim, o Brasil é um ator-chave para impulsionar políticas de fronteira, conforme o maior peso que isto adquiriu na sua agenda doméstica.

Por sua vez, no caso andino, as fronteiras têm um menor peso nas agendas domésticas, embora seja preciso sublinhar a existência de programas como a Política Integral para as Fronteiras da Colômbia (2014) e a Lei Orgânica de Desenvolvimento Fronteiriço do Equador (2018). Isso em grande parte se deve a que são fronteiras menos povoadas que as da linha limite Brasil-Uruguai, mas também ao fato de que existe uma menor transferência da agenda bilateral, onde têm acontecido avanços na cooperação fronteiriça, para a agenda regional, paralisada em muitos âmbitos, como apontamos no Capítulo 3.

Do mesmo modo, as cidades denominadas gêmeas têm tido uma maior importância na agenda do Mercosul do que da CAN, como constatado nas iniciativas regionais e nos documentos dos organismos. Além disso, evidencia-se, neste último processo regional, uma agenda mais abstrata para as regiões de fronteira que tem grandes planos de ação, como as ZIF, mas com poucas iniciativas concretas e recentes, para além das relacionadas com financiamentos da União Europeia. Este processo aponta a que a agenda regional da CAN para a região de fronteira vincula-se mais com sua agenda externa (relações extra-bloco) do que com a agenda interna de integração do bloco regional.

Sobre a inclusão de questões fronteiriças nas agendas regionais, vimos que, com o Mercosul, existem maiores oportunidades de consenso, por exemplo, na agenda social a partir da emergência de governos progressistas na região, o que se replicou na agenda regional para as fronteiras. No caso da CAN, ainda que os Estados tenham atendido a questões fronteiriças, especialmente com o impulso da Venezuela e da Colômbia durante os primeiros anos do século XXI por meio de iniciativas como as Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF), a saída da Venezuela, em 2006, e a menor atenção dada pelos demais Estados para a agenda regional, fez com que muitas iniciativas regionais para as fronteiras ficassem apenas na agenda formal.



A CAN desenvolveu, a partir de 2001 (Decisões 501 e 502 de 2001), instrumentos para o desenvolvimento fronteiriço, criando uma política comunitária para as regiões de fronteira. Contudo, diferentemente do Mercosul, não ocorreram avanços substantivos subsequentes, pois neste último caso, por exemplo, foi criado em 2016 o Subgrupo de Trabalho 18 sobre Integração Fronteiriça. Isto sugere que, de forma particular na agenda regional, não é suficiente que uma questão seja incorporada à agenda: é preciso que os atores se mobilizem de forma ativa para concretizar programas e projetos, assim como para encaminhar as demandas de atores locais.

Podemos apontar, além do anterior, problemas de coerência interna entre as agendas andinas com as agendas bilaterais e domésticas, particularmente as agendas dos municípios fronteiriços. A agenda regional para as regiões de fronteira conta com instrumentos específicos e complexos no nível normativo, mas dialoga pouco com as outras agendas do organismo. Por exemplo, agendas específicas da CAN, como a Agenda Social Andina, a Agenda Ambiental Andina ou a Agenda Digital, não atuam de modo evidente nas regiões de fronteira.

Em ambos os casos, os atores territoriais percebem os organismos de integração como alheios e com um baixo impacto real nas suas comunidades, sendo que os atores locais não veem, por exemplo, no Mercosul, um âmbito representativo de suas agendas e prioridades locais, pois no nível territorial os efeitos de suas ações são muito baixos (UDELAR et al., 2014). Além disso, e como apontamos no Capítulo 4, tendo em vista que os órgãos criados para o tratamento de questões fronteiriças são consultivos, como no caso do Mercosul, ou não se reúnem com frequência, como no caso da CAN, a agenda regional é vista como distante pelos atores locais.

Apesar do discutido acima, e que os organismos regionais tenham restrições para desenvolver suas agendas na região de fronteira, podemos reconhecer um poder simbólico no pertencimento ao bloco regional. Por exemplo, nos programas de governo de Ipiales, e em menor medida de Tulcán, é reconhecida a identidade andina, o que gera aproximação entre autoridades de ambos os países e favorece a existência de uma agenda transfronteiriça. Também no âmbito bilateral, o fato de se pertencer a um mesmo processo regional pode ter contribuído para a busca de experiências de cooperação, por exemplo, tomando como referência as Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF), que têm sido um marco de atuação dos governos no contexto contíguo.

Por exemplo, Livramento e Rivera foram fundadas a partir de um acampamento militar, o que faz com que inevitavelmente exista um legado cultural bélico e autoritário, com base em um passado de disputas armadas para a definição de fronteiras, sendo que perdura ainda em

alguns atores a ideia de fronteira como separação. No entanto, como aponta o ex-prefeito de Livramento Glauber Gularte Lima<sup>99</sup>, atualmente isso tem sido em grande parte superado pelos processos de integração regional, e a aproximação bilateral têm ido mais além dos acordos de grandes políticas macroeconômicas discutidas nas capitais do Mercosul. Assim, a existência de processos regionais contribui para que as populações de fronteira e as autoridades locais, avancem na construção de regiões de fronteira, onde existe espaço para experiências de cooperação e não apenas de conflito.

Sobre o conteúdo das agendas para as regiões de fronteira, vemos que ambas colocam ênfase na questão de circulação de pessoas, embora os acordos do Mercosul tenham avançado mais nesse sentido, inclusive envolvendo a países que não pertencem ao bloco regional. Essa é uma questão que se torna fundamental em qualquer processo regional, tendo em vista que estes ambicionam a ir mais além da circulação de mercadorias. No entanto, continua havendo uma demanda para que se avancem questões relacionadas com a mobilidade humana, particularmente a garantia de direitos de saúde, educação e trabalho a migrantes.

Os dois processos regionais têm avançado no controle integrado na fronteira, isto é, a existência de um local onde as autoridades de ambos os países controlam o ingresso de pessoas e mercadorias: a CAN por meio dos Centros Binacionais de Atendimento em Fronteira (CEBAF) e o Mercosul por meio de mecanismos de Controle Integrado. No entanto, a integração entendida como a garantia de direitos para além das jurisdições nacionais ainda é muito embrionária.

Nas regiões de fronteira, as políticas regionais podem contribuir para que os cidadãos fronteiriços possam ter um acesso preferencial a determinados serviços da cidade vizinha, tendo em vista a proximidade geográfica, o que implica uma flexibilização de normas e práticas nacionais que em algumas ocasiões é muito difícil.

Parece-nos interessante que, em ambos os casos, a saúde tenha ganhado importância na agenda regional. Inclusive no caso da CAN, que tem uma agenda muito menos ativa para as regiões de fronteira, desenvolvem-se alguns projetos em Ipiales-Tulcán no marco do Plano Andino de Saúde nas Fronteiras (PASAFRO). No caso do Mercosul, embora existam vários instrumentos de cooperação na área da saúde, essa questão tem sido tratada mais na agenda bilateral. Em qualquer caso, a agenda regional para a saúde ainda é muito limitada para garantir os direitos da população fronteiriça, como demonstrado na pandemia da Covid-19. A pandemia reafirmou as dificuldades que existem para essa flexibilização, pois o acesso a serviços de saúde

---

<sup>99</sup> LIMA, Glauber. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 16 de fevereiro de 2022.

e vacinação em locais próximos de outros países experimentou vários impedimentos normativos e administrativos. No caso do Brasil e Uruguai, houve, no entanto, uma coordenação de algumas medidas sanitárias, especialmente na região de fronteira de Livramento-Rivera.

Ainda sobre a agenda social, a agenda regional do Mercosul tem atuado na área da educação, diferentemente da CAN, pois não foram evidenciados projetos nesse âmbito para as regiões de fronteira. Inclusive na agenda bilateral entre Colômbia-Ecuador, é uma questão pouco tratada. No caso do Mercosul, destacam-se acordos que facilitam a mobilidade universitária e os relacionados com as Escolas Bilingues de Fronteira. No entanto, este último projeto não teve continuidade, afetado em grande parte pela mudança de governo no Brasil e a interrupção do ensino obrigatório do espanhol em escolas brasileiras, incluindo as de fronteira.

Vemos uma menor prioridade para a agenda ambiental, sendo uma questão tratada bilateralmente. No caso da CAN, estas questões são mobilizadas pela agenda externa do bloco, particularmente no marco da cooperação com a União Europeia, mas que se traduz no financiamento de projetos muito pontuais, o que dificulta considerá-la como uma agenda própria do organismo.

Uma das questões menos tratadas no plano regional para as regiões de fronteira tem a ver com os direitos humanos. Embora existam alguns projetos para determinados grupos populacionais, como jovens no caso do Mercosul ou mulheres e grupos étnicos no caso da CAN, é uma questão mais afeita à agenda bilateral. Outro tema pouco considerado regionalmente é o da população rural e as necessidades de mobilidade no país vizinho para o acesso a serviços de saúde e educação, por exemplo.

De qualquer modo, ainda que o Mercosul tenha uma agenda mais diversificada e atue de forma mais direta nas regiões de fronteira, vários dos projetos não têm continuidade, o que dificulta a ampliação de questões como a saúde e a educação na agenda regional, mas isso também impede o reconhecimento por parte de atores locais da viabilidade de uma resposta regional.

Sobre as agendas bilaterais, podemos dizer que, em ambos os casos, existe uma reativação das agendas fronteiriças desde os altos níveis. Isto evidencia-se no caso de Brasil-Uruguai em 2002, com a Nova Agenda, e de Colômbia-Ecuador, em 2012, com o Plano de Desenvolvimento Fronteiriço. Vemos também que a maior presença de questões fronteiriças na agenda bilateral foi muito mais tardia para Colômbia-Ecuador do que para o Brasil-Uruguai.

Em ambos os casos, evidenciamos de que forma esses acordos bilaterais tornaram-se o marco de iniciativas para as regiões de fronteira. A aproximação entre os governos e a

reativação de uma agenda bilateral permitiu que os atores fronteiriços identificassem esses espaços para encaminhar suas demandas, ou seja, a agenda bilateral pôde abrir uma “janela de oportunidade” para os atores fronteiriços atuarem. Foi, por exemplo, no espaço da Nova Agenda e nas Reuniões de Alto Nível entre o Brasil e o Uruguai, que as prefeituras de Livramento e Rivera começaram a encaminhar demandas como a criação de programas técnicos binacionais, que foram bem-sucedidos, ou a proposta de um Hospital Binacional, que, porém, teve muitas resistências das chancelarias em ser efetivado pelo nível de recursos que implicava, mas principalmente por causa dos marcos legais de ambos os países<sup>100</sup>. Uma questão que chama a atenção em ambos os casos é que, nesses períodos de aprofundamento das agendas bilaterais para as regiões de fronteira, as reuniões e os eventos organizados desde os níveis centrais passaram a ser realizados em cidades fronteiriças ou locais próximos, o que indica uma tentativa de descentralização simbólica das agendas.

Diferentemente do caso brasileiro-uruguaio, onde houve uma ampliação de acordos já existentes, especificamente do Acordo de Residência, Estudo e Trabalho para áreas de saúde e serviços de emergência e defesa civil, no caso de Colômbia-Ecuador foram realizados novos acordos bilaterais para o tratamento de questões fronteiriças. Nesse sentido, mais do que uma ampliação da agenda, no caso dos países andinos, existe uma retomada de iniciativas ou a inclusão de novas questões.

A agenda bilateral, especialmente da Colômbia com o Equador, tende a priorizar aspectos de segurança e defesa, produto do conflito armado colombiano, o que limita a cooperação em outras áreas. Inclusive houve uma paralisação da agenda bilateral entre 2008 e 2010, devido à incursão da Colômbia em território equatoriano. Isto também nos indica que a agenda é desenvolvida em um contexto problemático, sendo que o conflito armado colombiano incidiu tanto no conteúdo das agendas domésticas e externas quanto na sua profundidade.

O Plano de Desenvolvimento Fronteiriço de 2012 entre a Colômbia e o Equador, ainda que constituindo uma iniciativa centralizada, representou uma tentativa de coordenação das agendas domésticas e bilaterais, levando em conta elementos da pauta bilateral. Contudo, não teve continuidade nos governos seguintes e perdeu fôlego com a pandemia, pois os recursos destinados no marco do plano foram remetidos para o melhoramento da infraestrutura hospitalar. Em consequência, os atores locais se mobilizaram menos, pois não havia um espaço evidente para elevar suas demandas de integração.

---

<sup>100</sup> Esta informação foi obtida na entrevista com o ex-prefeito de Livramento Glauber Gularte Lima. LIMA, Glauber. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 16 de fevereiro de 2022.

Além do anterior, no caso dos países da CAN, houve uma tentativa de aprofundar as relações bilaterais para a região de fronteira, mas isso não coincidiu com uma reativação do processo regional. Muito pelo contrário, a agenda da CAN tem atravessado um processo de contração, de modo que tem atuado em áreas muito pontuais. Assim, é possível dizer que a agenda bilateral dos países andinos é mais independente da agenda regional, se comparado com os países do Mercosul.

Nesse caso, inexistem políticas permanentes de ambos os Estados, por um lado para apoiar iniciativas locais de cooperação fronteiriça, e por outro, para manter ao longo do tempo as iniciativas impulsionadas pelos governos, pois muitos desses esforços, em muitas das ocasiões, esgotam-se durante um mesmo governo (ROMERO, 2008). Em outras palavras, dificilmente as políticas de integração no plano regional e bilateral conseguem se constituir como políticas de Estado, tanto no Mercosul, quanto na CAN.

O avanço da agenda regional deveria tornar menos pertinentes normas específicas para as regiões de fronteira, por exemplo, no relacionado com a mobilidade humana. Isso faz com que a agenda regional tenda a absorver algumas ações da agenda bilateral. Mas se a agenda regional é formal e pouco implementada, os acordos regionais são bilateralizados, o que acontece especialmente no caso da CAN, mas também no âmbito do Mercosul.

Embora com o Mercosul ocorra uma menor centralização no processo de definição da agenda do que na CAN, em ambos os casos são reproduzidos os mesmos erros da integração latino-americana de se criar instâncias e novos projetos que depois terminam sendo abandonados. Embora muitos dos subgrupos de trabalho e instâncias do Mercosul mobilizem determinadas questões no marco de suas próprias agendas, as iniciativas têm limitações por seu caráter mais consultivo do que decisório, como apontamos no Capítulo 4. No entanto, é interessante que algumas destas instâncias consigam desenvolver sua própria agenda e continuem mobilizando determinadas questões, como acontece com o Instituto Social do Mercosul, apesar da menor ênfase dada pelos governos para a agenda social desde meados da década de 2010.

## **7.2 Das agendas locais para as agendas transfronteiriças**

Além da existência de aspectos comuns entre sociedades vizinhas, mas que pertencem a distintos Estados, a regionalização nas fronteiras não deve ser considerada como algo dado, pois, pelo fato de implicar processos complexos que envolvem relações sociais em distintos níveis geográficos, precisa se alimentar de processos de cooperação transfronteiriça (TAPIA,

2017a). Desse modo, a existência de intercâmbios econômicos, por via da compra de produtos de um lado ou outro da fronteira dependendo do diferencial da taxa de câmbio, ou inclusive aquelas interações sociais relacionadas com a cotidianidade da vida fronteiriça, não representa necessariamente a existência de processos de integração fronteiriça.

Assim, fatores de contexto como uma situação pacífica, a disposição de atores a cooperarem e marcos jurídicos que favoreçam a coordenação espacial e institucional contribuem para a construção de um espaço fronteiriço (TAPIA, 2017a). Contudo, vimos que existem várias limitações para que atores locais cooperem, principalmente a predominância de lógicas nacionais e nacionalistas que se expressam na identidade dos atores, mas também em marcos legais e institucionais rígidos que não diferenciam os territórios onde a fronteira é o centro daqueles onde é considerada uma periferia.

A construção desse espaço fronteiriço passa, em primeiro lugar, pelo reconhecimento das regiões de fronteira de sua própria condição fronteiriça, ou seja, das diferenças que têm em relação a outros territórios do país. A partir da revisão de alguns dos instrumentos de gestão dos quatro municípios, foi possível constatar que nem sempre houve esse reconhecimento formal da condição de fronteira e da necessidade de se articular com as autoridades do país vizinho.

Foi especialmente a partir da última década que as agendas locais de cada município reconheceram a condição fronteiriça de seus territórios e passaram a tratar os municípios vizinhos do outro lado da fronteira não apenas desde a cotidianidade das interações. Ainda que tenham existido dinâmicas de concertação sobre questões muito pontuais e conjunturais entre autoridades locais, o reconhecimento da condição fronteiriça e da importância da coordenação com o município vizinho é um primeiro passo para avançar na cooperação transfronteiriça. Esse reconhecimento, no entanto, tem sido mais explícito nos planos consultados no caso de Ipiates na fronteira colombo-equatoriana e em Rivera, no caso brasileiro-uruguaio.

Como indicado por Mélo (2004) nas regiões de fronteira, especialmente nas cidades, as medidas econômicas ou políticas que se implementam de um lado da linha do limite internacional impactam de forma positiva ou negativa a população vizinha, diferentemente do que acontece com territórios mais distantes. Assim, medidas migratórias ou monetárias podem ser assimiladas no interior de cada país, mas não da mesma forma pelas fronteiras, onde existem maiores impactos (PUCCI, 2010). Isso nos permite apontar a existência de problemas ou questões transfronteiriças que, ainda que tratados, na maioria dos casos, de forma particular por cada unidade subnacional, apresentam a necessidade de cooperação para além dos limites internacionais.

Por exemplo, as variações no valor das divisas fazem com que, nas regiões de fronteira, existam intercâmbios mobilizados pela procura de um benefício econômico maior. Isto acontece com compradores dos quatro países. Essa situação exógena gera assimetrias no crescimento das cidades e consequências para os empresários e comerciantes. As oscilações na taxa de câmbio de lado a lado da fronteira é uma questão indicada em algumas agendas locais, mas existem restrições de atuação nesse aspecto.

Como apontado por Tapia (2017), nas regiões de fronteira existem processos de re-fronteirização, que se expressam em processos de fechamento e restrições e des-fronteirização ou abertura do limite. Assim, para que exista a agenda transfronteiriça, é necessário um processo de des-fronteirização que permita flexibilizar marcos normativos, administrativos e identitários para o diálogo entre autoridades políticas e atores sociais dos dois lados da fronteira.

Apesar dessa possibilidade, a constatação em ambos os estudos de caso foi que a maioria dos planos fica restrito ao nível local, sendo poucas as questões que passam a conformar a agenda transfronteiriça. Cada lado atende, por exemplo, a seu ordenamento territorial, sem ter em conta a cidade vizinha e os efeitos que pode ter qualquer medida sobre ela (UDELAR et al., 2014). Assim, a existência de uma agenda transfronteiriça está fortemente restrita pelo nacionalismo que é reproduzido pelos atores locais, em alguns casos pelas restrições para definir suas próprias agendas.

Levando em conta o anterior, a partir dos graus de relação entre os Estados que vimos no Capítulo 1, podemos apontar que, nas relações entre atores fronteiriços e principalmente os governos locais, predomina a concertação, isto é, a ação conjunta para responder a necessidades comuns. Já a cooperação, que implica a coordenação entre diversos atores públicos, privados e sociais para a coordenação de políticas, foi muito mais difícil de encontrar nos casos que estudamos, embora tenha sido feita referência a tentativas de cooperação nos dois capítulos anteriores.

Desse modo, há questões que se encontram em cada agenda local, algumas das quais podem gerar conflito e outras cooperação, mas outras sobre as quais cada unidade subnacional atua sem levar em conta o par do outro lado da fronteira. Este último caso tende a predominar nas relações entre autoridades fronteiriças.

Uma questão importante se relaciona com a necessidade de formalidade ou institucionalização dessa agenda transfronteiriça que ocorre no contexto da cotidianidade dos moradores das regiões de fronteira. As interações entre atores fronteiriços ou de base existem independentemente da chancela do Estado, porém as mesmas necessitam dessa chancela para sua qualificação, especialmente em áreas nas quais existem restrições pelas legislações

nacionais como saúde, educação, assistência social ou segurança pública (BENTO, 2015). De tal modo, e como apontamos na seção anterior quando nos referíamos à reativação das agendas bilaterais, os atores locais reconhecem a importância da institucionalização para tratar as questões que conformam a agenda transfronteiriça pelas dificuldades políticas, administrativas, de competências e jurídicas/normativas que restringem sua atuação (UDELAR et al., 2014). Apesar disso, espera-se que a agenda transfronteiriça tenha uma relativa margem de autonomia, de modo a não depender da chamada dos governos nacionais para existir e poder se articular com as demandas da região fronteiriça.

No entanto, vimos que há uma forte dependência da agenda transfronteiriça com respeito à agenda bilateral. A natureza dos problemas e as questões transfronteiriças são permanentes e cotidianas, mas quando os dois governos vizinhos reativam as relações bilaterais, essa agenda também tem um grau de atividade maior pela maior possibilidade de as demandas de atores locais serem ouvidas.

Rótulo e Octavio (2010) dizem que existe uma demanda de institucionalização por parte dos atores locais que tem se traduzido em uma “legalização suave” das políticas negociadas no nível regional ou bilateral, ou seja, uma flexibilização para que essas políticas sejam implementadas nos territórios de fronteira.

Assim, a agenda transfronteiriça tem vários limitantes, relacionados com os ordenamentos jurídicos e administrativos nacionais, que colocam restrições às autoridades públicas para implementarem ações conjuntas, mas também em relação à mobilidade humana e à garantia de direitos da população que, mesmo transitando pela região de fronteira, é considerada como estrangeira. Assim, como apontam Rótulo e Octavio (2010), as demandas de atores transfronteiriços não são atendidas pelo processo de globalização e pelos regionalismos, como acontece com o Mercosul, que não conseguiu elaborar um Estatuto das Fronteiras, por exemplo. Isso faz com que a integração fronteiriça tenha um maior impulso no âmbito bilateral do que no regional.

Claramente as questões da agenda local e transfronteiriça são mais específicas e atendem à cotidianidade desses territórios, como o comércio local, o transporte e a agricultura. Por isso, os atores locais tendem a perceber que os acordos internacionais são mais gerais, pois se relacionam com aspectos macro dos Estados e não tanto com as particularidades dos territórios fronteiriços, onde têm pouca incidência (UDELAR et al., 2014).

Foi possível constatar que, em ambos os pares de fronteira, nos planos de desenvolvimento e gestão do território existe uma referência à integração regional, sendo mais explícito no caso de Santanna do Livramento e menos identificado no caso de Tulcán.



Entretanto, esses processos de integração são considerados distantes das agendas locais e com pouco poder para atuar no território, como apontamos antes. Assim, as demandas coletivas transformam uma situação em um problema público, porém essas demandas de atores fronteiriços são dirigidas geralmente aos governos nacionais e não às instâncias regionais. Como argumentaremos na seção seguinte, isto faz com que os atores fronteiriços identifiquem a agenda doméstica e inclusive a bilateral como instâncias às quais podem ser transferidas algumas questões, mas não a agenda regional. Isso se aplica especialmente no caso da CAN, pois as referências aos planos locais por esse organismo são muito limitadas.

Como vimos no Capítulo 2, uma agenda pode ser definida pela mobilização externa, ou seja, pela ação de grupos de pressão, pela antecipação interna ou oferta institucional e por meio da atividade de grupos de interesse que defendem interesses particulares de curto prazo (SUBIRATS, et. al., 2008). A partir dos casos analisados, podemos indicar que, enquanto as agendas regionais e bilaterais estão prioritariamente definidas pela oferta institucional, a mobilização de grupos de pressão ou a atividade de grupos de interesse predomina nas agendas locais e na agenda transfronteiriça, pois existem demandas de um diálogo entre as autoridades locais, ou seja, demandas de cooperação.

No entanto, é importante dizer que nessa agenda transfronteiriça, mais do que grupos de pressão organizados, tende a haver grupos que defendem seus próprios interesses em um momento determinado. Isso foi evidenciado, por exemplo, com comerciantes fronteiriços que fazem protestos esporádicos. Distintamente, atores sociais, como grupos de jovens, mulheres ou grupos étnicos, tendem a estar mais organizados como grupos de pressão que têm demandas mais permanentes e se articulam com seus pares no país vizinho.

Sobre as questões transfronteiriças de Livramento-Rivera, vimos que algumas demandas de atores locais se dirigem especialmente às áreas da saúde e educação. Entretanto, as áreas ambiental, de transporte e comercial tendem a ser mais mobilizadas pela oferta institucional, especialmente da agenda bilateral. No caso de Ipiales-Tulcán, predomina a oferta institucional do nível bilateral, enquanto a agenda pública do caso andino, que é mobilizada especialmente pelo Observatório Binacional (OZIFEC), aponta para projetos de meio ambiente e produtivos.

Até aqui temos visto que existem questões de natureza transfronteiriça, mas isso não implica a existência de uma agenda transfronteiriça. Por isso, uma segunda questão tem a ver com as características dessa agenda, levando em conta os elementos apontados no Capítulo 2 e, principalmente, o que os nossos estudos de caso nos dizem a respeito.

Para Falero (2003), existem organizações sociais dos dois lados da fronteira que intercambiam informação, constroem redes binacionais e promovem direitos, mas, ao mesmo tempo, em outras regiões de fronteira se apresentam conflitos, por exemplo, pelo acesso ao trabalho, manifestando-se na disputa entre trabalhadores informais, como acontece na fronteira brasileiro-paraguaia. Isso reflete problemas relacionados com o fato de que o projeto de integração regional não envolve à sociedade (FALERO, 2003). Assim, a agenda regional pode atuar nas regiões de fronteira evitando ou gerindo conflitos entre atores locais.

Batalla (2015), por sua vez, afirma que o modelo com o qual se desenham políticas públicas, são tomadas as decisões e se implementam as políticas públicas para a integração transfronteiriça, podem gerar tanto a participação quanto o conflito direto nas respostas sociais, o que indica a tensão entre a agenda de desenvolvimento e integração e as desigualdades e os graus diversos de empoderamento e organização das sociedades locais. Por exemplo, no caso de Ipiales e Tulcán, houve o conflito entre caminhoneiros colombianos e equatorianos pelas restrições impostas pela normativa andina e que tem sido tratado pelos governos no marco da CAN.

É preciso dizer que a agenda transfronteiriça, mesmo vinculada com as agendas locais, é uma agenda internacional porque envolve atores de diferentes Estados, ou seja, implica a existência de relações sociais que ultrapassam os limites internacionais.

No capítulo 2, apontávamos que, enquanto na agenda doméstica falávamos de problemas, na agenda internacional, era melhor nos referirmos a questões ou assuntos, pois nem tudo são problemas que interessam aos Estados. Na agenda transfronteiriça, por haver elementos da agenda doméstica, mas também de uma agenda internacional, encontramos tanto problemas sobre os quais é demandada a ação das autoridades (principalmente as locais e as nacionais), quanto questões, entendidas como projetos e iniciativas de médio e longo prazo, mobilizadas pelos atores locais. Todavia, como vimos antes, a agenda transfronteiriça, pelo menos na sua dimensão governamental, precisa da chancela dos respectivos Estados e de suas instituições, tendo em vista os limites jurídicos, políticos e administrativos que as unidades subnacionais têm para atuar.

Pode existir, no entanto, uma agenda transfronteiriça pública, que podemos considerar desde a literatura de políticas públicas como uma pré-agenda, pois se encontra em processo de formação. Essa agenda estaria conformada por aquelas questões sobre as quais a cidadania e os grupos sociais que atuam na fronteira consideram que precisam da resposta das autoridades. Para que a agenda transfronteiriça possa existir, é preciso que as agendas locais superem a simples concertação espontânea e pontual entre unidades subnacionais e procurem espaços de

cooperação. Além disso, essa agenda transfronteiriça não é rígida, como a que costuma haver, por exemplo, no âmbito bilateral, mas utiliza vários mecanismos criados pelos governos centrais.

Além do anterior e a despeito dos discursos integracionistas que aludem à existência de cidades-irmãs ou gêmeas, onde não existem fronteiras, é importante salientar que, para avançar em uma agenda fronteira, devem ser reconhecidos os conflitos gerados pela divisão de jurisdições. Assim, mesmo que algumas assimetrias sejam complementares e aproveitadas pelos moradores da fronteira, outras geram conflito, como, por exemplo, o que ocorre entre comerciantes.

Nos casos analisados, vimos que, em questões como turismo, meio ambiente e acultura, há maiores possibilidades de cooperação e de tentativas de uma agenda transfronteiriça. Isso basicamente se deve ao fato de que são sobre essas questões que os governos locais podem atuar, pois áreas como educação, saúde ou segurança são competência dos governos intermediários ou centrais, especialmente no caso de Ipiales-Tulcán e Rivera, por seu modelo centralista unitário.

Entretanto, em questões relacionadas aos direitos humanos e população vulnerável, existem menos iniciativas conjuntas. Também a infraestrutura binacional fronteira, embora seja uma questão pertinente para países vizinhos e as populações de fronteira, é tratada mais na agenda bilateral e regional do que na agenda transfronteiriça, pois depende de recursos públicos alocados pelos governos centrais. Isso nos indica que nem todas as questões, ainda que pertinentes para as regiões de fronteira, são suscetíveis de serem tratadas em uma agenda transfronteiriça.

Apesar de que, como apontamos antes, exista uma demanda de institucionalização, a agenda transfronteiriça tende a ser mais informal e menos documentada, pois, de modo geral, os documentos de planejamento dos municípios se restringem ao ordenamento jurídico nacional. Por isso, a análise da imprensa local e a consulta dos sites de ambos os municípios nos ajudou a evidenciar que existem maiores tentativas de construir uma agenda transfronteiriça no caso de Livramento-Rivera. Como vimos, têm ocorrido maiores experiências de concertação e tentativas de cooperação que se manifestam por meio de encontros binacionais, programas conjuntos e instâncias de diálogo entre os dois governos e outros atores locais.

A esse respeito, uma primeira questão que precisamos considerar para comparar as duas agendas é a existência de importantes diferenças pelas condições geográficas, sociais, econômicas e políticas das cidades fronteiriças aqui estudadas que incidem na construção de uma agenda transfronteiriça. Essa agenda está condicionada por fatores geográficos, como, por

exemplo, se se trata do caso de uma fronteira seca ou úmida (Batalla, 2015). Também existem condicionantes da própria formação urbana, ou seja, se existe uma conurbação e qual é o tamanho da população. Igualmente, existem condicionantes externos, ou seja, aqueles que não podem ser tratados pelas autoridades locais ou não surgiram no âmbito local, mas que incidem no conteúdo das agendas. Por exemplo, no caso de Ipiales-Tulcán, o conflito armado colombiano tem incidido sobre as agendas locais, sendo que no caso de Tulcán houve uma agenda mais negativa para a Colômbia.

Assim, podemos identificar diferenças geográficas, tendo em vista que o núcleo Livramento-Rivera se encontra conurbado, enquanto entre Ipiales e Tulcán há uma distância de 12 km. Apesar de existir transporte intermunicipal entre Ipiales e Tulcán e os fluxos de pessoas e mercadorias serem muito intensos, a distância geográfica pode ser um fator que incide em interações menos fortes do que as de as Livramento-Rivera. Além do anterior, estes dois últimos municípios encontram-se em uma linha de fronteira onde há várias cidades próximas entre Brasil e Uruguai. Pelo contrário, no caso andino, além de Ipiales e Tulcán, não existem cidades fronteiriças próximas que possam influenciar a agenda local ou transfronteiriça.

Além do anterior, devemos apontar que, embora as quatro cidades sejam ponto de passagem do comércio regional, o núcleo de Livramento-Rivera é muito mais rico do que Ipiales-Tulcán, se levadas em conta as atividades econômicas desenvolvidas pelos municípios e a existência de empresas de maior tamanho. Isso faz com que existam maiores organizações comerciais e empresariais no caso brasileiro-uruguaio.

Uma segunda questão que incide na existência ou não de uma agenda transfronteiriça tem a ver com a divisão política administrativa e as competências dos municípios. Dos casos estudados, os municípios de Rivera (Uruguai) e Tulcán (Equador) são capitais provinciais ou departamentais de Rivera e Carchi, respectivamente. Isto faz com que o nível intermédio de governo tenha mais importância nestes casos para a construção de uma agenda transfronteiriça. Assim, muitas das ações externas desses territórios são lideradas mais pelo nível intermediário (governos estaduais) do que pelos municípios.

Assim como acontece com as cidades fronteiriças do Uruguai, onde os governos subnacionais se encontram limitados em suas competências e na gestão de recursos públicos (UdelaR et al., 2014), as cidades equatorianas e especialmente as colombianas têm mais restrições para desenvolver uma agenda local mais autônoma e uma agenda externa mais ativa. Entretanto, destaca-se o caso da província de Carchi, onde nos últimos anos tem havido uma agenda externa mais ativa, por conta da procura de projetos de cooperação internacional, o que, em muitas das ocasiões, acaba envolvendo autoridades colombianas.

Apesar de o Brasil ter um sistema federativo, as limitações para os municípios no nível de competências administrativas e orçamentárias ainda são bastante altas. Inclusive, e apesar de ser símbolo da integração do Mercosul, o município de Santanna do Livramento tem avançado pouco em experiências de diplomacia subnacional, se comparado com outros municípios brasileiros.

Um terceiro elemento que influi na existência de uma agenda transfronteiriça se relaciona com a agenda externa dos municípios fronteiriços, tendo em vista que uma relação mais ativa com outras unidades subnacionais de outros Estados indica maiores capacidades de diálogo e coordenação no nível internacional.

Sobre as agendas externas locais, foi possível evidenciar que são muito mais ativas no caso mercosulino do que no caso andino. Isso pode ser influenciado, primeiro, pela existência do Mercosul, pois, ainda que se considere como um processo distante das regiões de fronteira, como indicamos antes, sua existência pode contribuir para promover a integração entre atores de países vizinhos, inclusive no nível subnacional.

Relacionado com o anterior, constatamos que, em Santanna do Livramento e Rivera, têm sido realizados todos os anos vários eventos internacionais promovidos pelas prefeituras e pelas universidades relacionadas ao Mercosul e outros com presença de atores de ambos os países.

Por sua vez, nas fronteiras andinas, registram-se alguns eventos binacionais, especialmente na área cultural, mas não se trataram de eventos relacionados com a CAN, o que indica que o organismo é muito distante das agendas locais. Inclusive a agenda pública no caso andino está muito pouco envolvida e pouco se fala da CAN. Isto corrobora o centralismo político que caracteriza esse processo regional.

Ademais, alguns elementos que adquirem importância são as relações internacionais com outros municípios, a existência de associações de municípios, assim como o intercâmbio com outros atores locais. Vimos que, no caso do Equador, existe uma maior comunicação entre os municípios por meio da Mancomunidade do Norte do Equador, enquanto que, no caso colombiano, não foi possível encontrar associações de municípios de fronteira.

No caso de Brasil-Uruguai, existem mais associações de municípios e um maior diálogo entre eles, o que favorece também o vínculo com o Mercosul e o conhecimento sobre o processo regional. Isso tem a ver com a existência de uma tendência associativa da fronteira uruguaio-brasileira, o que especialmente no Uruguai se reflete em associações sindicais, culturais e religiosas, por exemplo (BATALLA, 2015). Assim, a associatividade entre municípios

fronteiriços é um elemento que favorece a existência de uma agenda transfronteiriça, pois contribui para fortalecer a autonomia dos municípios e sua relação com os outros.

Uma quinta questão que diferencia os dois casos que estudamos são as questões sobre as quais é conformada uma agenda transfronteiriça. Aqui é importante dizer que essa agenda não se torna pertinente em todas as áreas, pois algumas são resolvidas nas agendas locais. Além disso, não é em todas as fronteiras que se torna viável a coordenação das mesmas ações. Isto posto, é importante analisar sobre quais questões existem maiores chances de coordenação e cooperação que permitam definir uma agenda transfronteiriça.

No caso de Livramento-Rivera, podemos dizer que existem instâncias específicas para essa região de fronteira, algumas das quais foram criadas no âmbito bilateral, mas que envolvem atores específicos dessas duas localidades. Isso faz com que, no caso de Rivera-Livramento, existam maiores iniciativas locais que demandam uma transferência de questões para outras agendas. Assim, o Comitê de Fronteira Rivera-Santanna do Livramento é mais específico para essas cidades, e portanto, menos centralizado que a Comissão de Vizinhança e Integração entre a Colômbia e o Equador, apesar de contar com a participação de atores locais. Assim, no caso de Ipiales-Tulcán, há uma maior dependência dos governos centrais.

Por exemplo, com a pandemia por Covid-19, foram feitas tentativas de gestão binacional que avançaram em Livramento e Rivera, diferentemente de outras cidades na linha limite entre o Brasil e o Uruguai, por exemplo, no que tange a medidas como a garantia do transporte internacional e algumas medidas epidemiológicas. Todavia, esse caso também nos mostra as limitações que existem para avançar em uma agenda transfronteiriça, pois ainda que tenha havido avanços para criar uma unidade epidemiológica no marco do acordo sanitário entre os dois países, não tem sido possível garantir que brasileiros possam se vacinar em Rivera e uruguaios em Livramento, mesmo sendo moradores da fronteira. Esse é um problema transfronteiriço recorrente e que levou, por exemplo, a propostas de um hospital binacional, que, porém, não conseguiu avançar na agenda bilateral.

No caso das instâncias criadas regional e bilateralmente no âmbito da CAN, podemos dizer que são mais centralizadas e que envolvem a totalidade de territórios que fazem parte da fronteira colombiano-equatoriana, atuando pouco de modo específico nas cidades de Ipiales e Tulcán. Inclusive utilizando o mesmo caso da pandemia por Covid-19, as duas cidades têm sido espaço de tensões pela demora de abertura da fronteira, pois, enquanto existem atores locais que demandam o livre trânsito entre as duas cidades, grêmios, como os de comerciantes equatorianos, dizem que sua economia seria ainda mais afetada se forem levantadas as restrições, pois os moradores de Tulcán passariam a comprar do lado colombiano.

Por outro lado, além das ações conjuntas das autoridades, devemos reconhecer a importância que têm os atores locais não-estatais para a conformação da agenda transfronteiriça.

Ainda que não tenha sido a ênfase da nossa análise nos dois capítulos anteriores, pois nos concentramos no conteúdo das agendas, podemos indicar que os atores locais têm utilizado recursos não-materiais para mobilizar suas questões nos planos bilateral e regional. Por exemplo, a identidade fronteiriça no caso de Livramento e Rivera, ainda que com tensões, é muito mais forte que em Ipiales-Tulcán, o que se manifesta na existência de mais mecanismos transfronteiriços formais e informais.

Além dos comerciantes e grupos econômicos, que criam iniciativas conjuntas como Câmaras Binacionais de Comércio no caso de Ipiales-Tulcán, destacamos que, em ambos os casos, o papel das universidades se torna fundamental, pois tendem a criar redes de atores locais e promover a existência de uma agenda transfronteiriça. Um exemplo disso é o Observatório da Zona de Integração Fronteiriça Equador Colômbia (OZIFEC), que liderou o diálogo entre diversos atores públicos e privados de Ipiales e Tulcán, mas que, nos últimos anos, tem tido as suas atividades paralisadas por conta de um menor espaço para elevar suas demandas na agenda bilateral. Isso se relaciona com o que apontamos antes sobre o papel que têm as instituições para contribuir na formalização das agendas transfronteiriças. Também no caso de Santanna do Livramento e Rivera, a Área Binacional (Área B) foi impulsionada pelas universidades para a consolidação de uma rede de inovação e empreendedorismo na região de fronteira. Aqui queremos acrescentar que algumas universidades dos países do Mercosul têm se envolvido com alguns projetos do processo regional e que atuam na fronteira, o que é mais difícil de achar no caso da CAN.

Ainda sobre esta questão, podemos dizer que uma constatação é a maior quantidade de estudos da região de fronteira de Livramento e Rivera, em comparação com a de Ipiales e Tulcán. Isto é devido, em primeiro lugar, a uma presença mais forte de universidades e centros de pesquisa na região de fronteira, considerada como um polo universitário; e, em segundo lugar, porque a região abriga experiências mais intensas de intercâmbios e interações transfronteiriças.

Contudo, em ambos os casos as universidades são importantes para impulsionar a agenda transfronteiriça, pois conseguem mobilizar atores locais e podem contribuir na elaboração de projetos conjuntos, tendo em vista que a agenda fronteiriça está cada vez mais vinculada à cooperação internacional e à procura desses recursos para impulsionar projetos locais.

Para finalizar, é importante salientar que a agenda transfronteiriça, pelo fato de atender a questões que fazem parte da cotidianidade das regiões de fronteira, é mais próxima da população e onde existe maior incidência de atores locais. Por isso, é importante para a integração regional. Apesar disso, podemos dizer que, nos casos de Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento-Rivera, não existe *stricto sensu* uma agenda transfronteiriça porque isso significaria que as unidades subnacionais conseguem atuar além das fronteiras do Estado para cooperarem em alguns pontos. Mas é possível afirmar que existe uma pré-agenda, especialmente no caso brasileiro-uruguaio, que conta com experiências de diálogo e coordenação de ações em alguns âmbitos específicos.

### 7.3 O relacionamento entre agendas

Nesta seção, passamos a enfatizar o relacionamento entre as agendas externas, especificamente a regional e a bilateral, com as agendas locais e transfronteiriças de Ipiales-Tulcán e Livramento-Rivera.

Em uma região de fronteira, confluem várias relações entre diferentes níveis geográficos que se traduzem na interseção de distintas agendas que atuam no território. Como vimos no Capítulo 2, temos, então, as duas agendas domésticas e externas de cada país vizinho que conformam uma agenda bilateral integrada por questões sobre as quais ambos os governos decidem atuar. No nível subnacional, cada município tem sua agenda local, que geralmente demanda a inclusão de problemas e questões, principalmente para a agenda doméstica, mas também para a agenda bilateral, levando em conta que um dos principais eixos de atuação dessa agenda tem a ver com as fronteiras. Também no nível local, encontramos a agenda transfronteiriça que, como vimos na seção anterior, estaria conformada por aquelas questões sobre as quais os atores locais decidem atuar de forma conjunta e coordenada.

Cada uma destas agendas tem sua própria natureza e se vincula de modo distinto às regiões de fronteira. Vimos que a agenda transfronteiriça está muito mais determinada pela cotidianidade das relações sociais, tendo em vista que os atores se encontram no território, ao contrário da agenda bilateral, predominantemente formulada desde os centros de poder, sem o envolvimento dos atores locais. Isso é muito mais evidente na agenda regional, que como temos apontado, é distante dos territórios de fronteira.

Entre as agendas que atuam no território fronteiriço, podem existir várias interações não-excludentes uma da outra:



- Transferência: apresenta-se quando uma questão é tratada no âmbito de uma agenda, mas é transferida para outra agenda. Esse é o caso de decisões vinculadas com a mobilidade humana e a circulação de pessoas que, sendo tratadas no âmbito bilateral, são transferidas para o regional. Isso implica que os acordos, por exemplo regionais, passam a absorver os tratados bilaterais.
- Circulação: pode existir uma circulação de questões que transitam entre uma agenda e outra. Por exemplo, projetos relacionados com a educação fronteiriça, são tratados no âmbito bilateral e transferidos para a agenda regional, mas, em caso de que essa agenda não continue atuando a esse respeito, podem voltar para a pauta bilateral.
- Sobreposição: tem lugar quando uma questão é tratada de modo distinto por duas agendas. Por exemplo, a questão do contrabando pode estar sendo tratada a partir da criminalização na agenda bilateral, enquanto na agenda local é tratada como uma atividade econômica de sobrevivência exercida por alguns atores na região de fronteira.

Sobre a transferência, podemos indicar que nem todas as questões precisam ser transferidas a outras agendas por ser muito específicas ou pouco pertinentes em outros âmbitos, sendo algumas as que têm mais chance de escalar por terem atores que as mobilizam no plano regional. Entre essas questões, ressaltamos a migração, que objetiva escalar da agenda bilateral para a regional, tendo em vista que os processos regionais se propõem aumentar a circulação de pessoas, mas, em um nível mais avançado, garantir direitos para a população dos países membro que se deslocam a países vizinhos. O meio ambiente, também tem sido uma questão que tem transitado da agenda bilateral para a agenda regional. Outra questão que vimos que tem possibilidades de escalar da agenda local e transfronteiriça para a bilateral é a saúde, onde existem menores avanços da agenda regional, sendo que os acordos bilaterais podem facilitar o acesso e a prestação do serviço de saúde nas regiões de fronteira, como tem acontecido no caso brasileiro-uruguaio.

Também devemos indicar que, em muitos dos casos, as agendas locais e transfronteiriças têm pouca autonomia para atuar sobre determinadas questões, por exemplo, as relacionadas com a integração regional, pelo qual a transferência para a as agendas domésticas e, em consequência, as bilaterais, é muito forte. No mesmo exemplo, a necessidade de investimentos, como a construção de um aeroporto binacional ou de um hospital binacional,

como no caso de Livramento e Rivera, é identificada no âmbito local, mas necessariamente a questão tem que ser transferida para as agendas domésticas e a agenda bilateral.

Outras questões ficam limitadas a algumas agendas. Por exemplo, a segurança relacionada com problemas como o narcotráfico ou delitos transnacionais é mais centralizada, havendo um diálogo entre instituições federais ou nacionais, mas não envolvendo atores locais, sendo uma questão restrita para a agenda doméstica e, por via de alguns acordos de cooperação, por exemplo, para o intercâmbio de informações, pela agenda bilateral. Nas agendas locais, é tratada a segurança cidadã e, algumas vezes, o contrabando, visto como um problema local.

No caso da CAN, podemos afirmar que há mais questões sobrepostas. Por exemplo, o transporte, pois a normativa andina regulamenta o transporte de carga internacional, mas isso também gera conflitos locais que são tratados no plano bilateral. Nesse caso, as agendas locais não têm competência para incluir essa questão e dar uma solução, pois, embora os conflitos ocorram na região de fronteira e os governos locais tentem controlar os protestos e bloqueios dos caminhoneiros, a questão transferida para a agenda doméstica de cada governo pode incidir na normativa regional, podendo implicar conflitos entre diretrizes ou interesses (UDELAR et al., 2014). Essa hierarquização nos indica as prioridades que cada agenda tem, o que tem sido um assunto tratado ao longo desta pesquisa.

Podemos apontar que existe uma hierarquia de temas dentro de cada agenda, mas também uma hierarquia de agendas para cada questão. Por exemplo, questões relacionadas com o conflito armado que tem afetado a região fronteiriça colombo-equatoriana, não podem ser abordadas apenas pela agenda local ou, como apontamos antes, os conflitos entre caminhoneiros de ambos os países, é uma questão que passou a ser priorizada na agenda bilateral e transferida para a regional, o que levou a uma reforma da normativa andina a esse respeito.

Em alguns casos o priorizado por uma agenda é contestado por outras. Embora não seja tão comum, pode se apresentar o caso em que nem todos os atores fronteiriços concordem com obras de infraestrutura priorizadas pela agenda bilateral (GRIMSON, 2005), por exemplo. Isso faz com que o desenvolvimento fronteiriço, um tema que tem entrado nas agendas bilaterais e transfronteiriças, seja entendido de forma diferente em cada agenda. Especificamente, as agendas locais e transfronteiriças priorizam a garantia de direitos no país vizinho, como poder trabalhar, estudar ou ser atendido na cidade próxima, sem ter tantas restrições por sua condição de fronteiriço. A questão do meio ambiente também é priorizada pela agenda bilateral e pelas agendas locais, mas não tanto na regional.

Também a proximidade entre agendas está determinada pelas possibilidades de transferência e circulação de questões. Como vimos, a proximidade entre a agenda bilateral e a regional é muito forte, enquanto entre a agenda regional e as locais e transfronteiriças é muito baixa. Essa distância é ainda maior no caso da CAN, pois é um processo regional muito mais centralizado, enquanto as referências para o Mercosul são maiores em Livramento e Rivera.

No caso das agendas transfronteiriças, estas são, logicamente, muito mais próximas das agendas locais de cada município brasileiro, mas também da agenda bilateral que atua na fronteira, tendo em vista que algumas das reuniões de alto nível são feitas nas cidades de fronteira, apesar de que nem sempre sejam incluídos efetivamente atores locais. No caso brasileiro-uruguaio, essa relação é mais forte do que no caso andino, levando em conta que várias das iniciativas locais foram elevadas na agenda bilateral, que, por sua vez, funciona como uma agenda que vincula nos territórios a agenda regional.

Nas agendas regionais, costuma haver uma maior hierarquia para questões de comércio internacional, mas, como vimos no caso do Mercosul, houve uma ampliação na agenda social. Nas agendas bilaterais, assuntos relacionados com segurança e defesa são priorizados, especialmente no caso da agenda entre a Colômbia e o Equador. Nas agendas locais, por sua vez, além do comércio local e de projetos produtivos, a gestão ambiental de resíduos tem sido um tema priorizado em todos os casos.

De outro lado, podemos dizer que a agenda pública ou cidadã é muito mais próxima das agendas locais e da agenda transfronteiriça do que das agendas bilateral e regional, precisamente por ser uma agenda gerada pelas relações sociais transfronteiriças.

Sobre as direções em que pode existir a relação entre as agendas, podemos indicar que podem ser múltiplas, mas nem sempre prováveis ou possíveis, como apresentamos no quadro seguinte.

Quadro 19 – Possibilidades das relações entre agendas

<b>Agenda</b>	<b>Regional</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Doméstica</b>	<b>Local</b>	<b>Transfronteiriça</b>
<b>Regional</b>	A iniciativa regional não é implementada nem levada a outras agendas	Regionalização de iniciativas bilaterais	Regionalização de políticas domésticas	Localização de iniciativas regionais	Transfronteirização de iniciativas regionais
<b>Bilateral</b>	Bilateralização de iniciativas regionais	A iniciativa bilateral não consegue ser implementada no território, nem levada	Territorialização (em outra região) de uma política surgida no plano bilateral	Localização de iniciativas surgidas na agenda bilateral	Transfronteirização de iniciativas bilaterais

		para a agenda regional			
<b>Doméstica</b>	Territorialização no nível nacional de uma política surgida no plano regional, por exemplo de controle fronteiro integrado	Bilateralização de políticas nacionais	Uma iniciativa para a região de fronteira é aplicada só no âmbito doméstico	Territorialização na região de fronteira de uma política nacional	Transfronteirização de uma política pública nacional ou um problema público de apenas um país <sup>101</sup>
<b>Local</b>	Transferência de experiências locais para a agenda regional	Transferência de experiências locais para a agenda bilateral	Transferência de experiências locais para outras regiões de fronteira	A questão, ainda sendo comum é tratada por cada unidade subnacional	Transfronteirização de problemas locais
<b>Transfronteiriça</b>	Transfronteirização de iniciativas regionais	Transfronteirização de iniciativas bilaterais	Transfronteirização de iniciativas domésticas de um dos Estados	Transfronteirização de agendas locais	Há uma coordenação entre unidades subnacionais, mas não são envolvidos outros planos de decisão domésticos ou externos

Fonte: elaboração própria.

Embora as relações anteriores sejam possíveis, muitas delas são muito pouco comuns, como a regionalização de questões regionais sem atravessar pela agenda bilateral. Por exemplo, no caso de que uma iniciativa regional não seja incorporada pelo governo à sua agenda bilateral, os governos locais poderiam fazer acordos informais ou incorporá-la na sua agenda. Isso implica a existência de iniciativas regionais que não se territorializam e que, apesar de serem pertinentes na agenda regional, não conseguem escalar para a agenda nacional; e também a existência de iniciativas locais que não são tratadas na agenda transfronteiriça, ainda que sejam comuns às duas unidades subnacionais e que precisem de uma coordenação entre as autoridades locais.

É mais comum a transfronteirização de agendas locais, pois se trata de âmbitos geográficos próximos. Também encontramos a bilateralização de iniciativas regionais ou a regionalização de iniciativas bilaterais.

Mas as “fronteiras” entre uma agenda e outra podem ser difusas, pois uma questão tratada em algum momento pela agenda bilateral pode passar para a agenda regional e, se não

<sup>101</sup> Este seria o caso do conflito armado colombiano

houver avanços, voltar para a agenda bilateral. Isso não quer dizer que a agenda bilateral deixe de tratar da questão.

A respeito da relação entre estas agendas, embora tenha sido a proposta inicial, um quadro simplificado que indique se entre as agendas domésticas e externas que estudamos existe uma relação baixa, média ou forte, sem levar em conta as questões, reduziria a diversidade de interações que pode existir entre elas. De fato, uma constatação desta pesquisa é que as agendas não atuam em todos os campos, e em consequência, nem todas as relações entre elas são possíveis ou pertinentes.

Por isso, a seguir apresentamos um quadro que leva em conta as questões tratadas por todas as agendas, com o intuito de identificar as relações entre elas.

Quadro 20 – Nível de relação entre agendas no caso de Ipiates-Tulcán segundo cada questão

<b>Questão/peso na agenda</b>	<b>Agenda regional</b>	<b>Agenda bilateral</b>	<b>Agenda de Ipiates</b>	<b>Agenda de Tulcán</b>	<b>Agenda transfronteiriça</b>
<b>Comércio local</b>	Baixa	Média	Média	Média	Baixa
<b>Transporte</b>	Média	Alta	Média	Média	Média
<b>Mobilidade humana</b>	Média	Média	Baixa	Baixa	Baixa
<b>Turismo</b>	Baixa	Baixa	Média	Média	Média
<b>Segurança</b>	Baixa	Alta	Média	Média	Baixa
<b>Meio ambiente</b>	Média	Média	Alta	Alta	Alta
<b>Sector rural</b>	Baixa	Baixa	Média	Média	Baixa
<b>População vulnerável</b>	Média	Baixa	Média	Média	Média
<b>Grupos étnicos</b>	Baixa	Média	Alta	Alta	Média
<b>Saúde</b>	Média	Baixa	Média	Média	Baixa
<b>Educação</b>	Baixa	Baixa	Média	Média	Baixa
<b>Infraestrutura fronteiriça</b>	Média	Média	Média	Média	Média

Fonte: elaboração própria.

Quadro 21 – Nível de relação entre agendas no caso de Santanna do Livramento-Rivera segundo cada questão

<b>Questão/peso na agenda</b>	<b>Agenda regional</b>	<b>Agenda bilateral</b>	<b>Agenda de Livramento</b>	<b>Agenda de Rivera</b>	<b>Agenda transfronteiriça</b>
<b>Comércio local</b>	Média	Média	Média	Média	Média
<b>Transporte</b>	Média	Média	Média	Média	Média

<b>Mobilidade humana</b>	Média	Média	Baixa	Baixa	Baixa
<b>Turismo</b>	Média	Média	Alta	Média	Alta
<b>Segurança</b>	Média	Média	Baixa	Baixa	Baixa
<b>Meio ambiente</b>	Média	Média	Alta	Alta	Média
<b>Sector rural</b>	Baixa	Baixa	Média	Média	Baixa
<b>População vulnerável</b>	Média	Baixa	Média	Média	Baixa
<b>Grupos étnicos</b>	Baixa	Baixa	Baixa	Média	Baixa
<b>Saúde</b>	Média	Média	Alta	Média	Média
<b>Educação</b>	Média	Média	Alta	Média	Média
<b>Infraestrutura fronteiriça</b>	Média	Alta	Média	Média	Média

Fonte: elaboração própria.

A partir da comparação sobre o conteúdo das agendas entre os dois casos, podemos indicar que o meio ambiente é uma questão que tem ganhado importância nas agendas locais e transfronteiriças. O mesmo acontece com o turismo, embora a agenda regional e bilateral no caso de Livramento e Rivera tenha dado mais atenção a essa questão, de modo que não se restringe ao âmbito local. De fato, em ambos os casos, identifica-se que é uma questão que tem mais chances de entrar na agenda fronteiriça, pois os governos locais coordenam ações e estratégias para melhorar a capacidade turística da região de fronteira.

Por sua vez, questões como saúde e educação têm uma prioridade mais alta no caso de Livramento e Rivera e têm sido tratadas nos planos locais, mas também no bilateral e regional. Embora no caso da CAN o Organismo Andino de Saúde atue na região de fronteira de Ipiales-Tulcán, existem menos iniciativas locais e transfronteiriças nesse âmbito. A mesma situação evidenciamos no âmbito educativo, pois, no caso mercosulino, têm existido propostas para a flexibilização de currículos por se tratar de regiões de fronteira, enquanto que, no caso andino, é um tema pouco tratado na agenda regional e que não tem evidência de ser discutido nas agendas locais.

Uma outra questão que tem tido maior peso nas agendas do caso andino é a de grupos étnicos, pois, ao contrário do caso de Livramento-Rivera, é um tema que se identifica nas agendas de ambos os municípios. No caso de Rivera, nos últimos anos, tem havido um maior interesse de participação pelos grupos afrouguaios que moram na fronteira, em consonância da maior importância que tiveram na agenda doméstica.

Em ambos os casos, vemos como iniciativas para a população rural têm sido consideradas nas agendas locais, mas não em outras agendas, como as regionais, bilaterais e transfronteiriças. Nesta última, especialmente, seria pertinente, tendo em vista os problemas comuns das populações rurais e a procura de oportunidades para a comercialização dos produtos.

Além disso, a partir dos quadros anteriores, podemos indicar que nem todas as questões são pertinentes de escalar em outras agendas. Isso significa que o fato de que alguns assuntos tenham uma prioridade baixa em determinada agenda, não significa que precisam ser tratados e passar a ter uma prioridade alta, pois poderia haver sobreposição de uma mesma questão em duas agendas. Por exemplo, a agenda local e transfronteiriça pode ser muito específica ou conjuntural, pelo que questões mais amplas como a mobilidade humana deveriam ser tratadas pela agenda regional ou bilateral que tem a competência de atuar nesses campos. Nesses casos, a inclusão de determinada temática não é pertinente ou não tem atores que a mobilizem, ou seja, nem sempre é necessária, por exemplo, a regionalização de iniciativas locais ou transfronteiriças porque só funcionam para uma região de fronteira.

No entanto, há outras questões nas quais a inclusão em determinadas agendas se torna pertinente, e as diferentes prioridades dadas podem gerar tensões ou demandas de inclusão. Por exemplo, faz-se pertinente que, no plano regional e no bilateral, haja uma agenda mais territorializada para as regiões de fronteira, pois, por exemplo, a agenda bilateral não atende de maneira suficiente questões rurais e as relacionadas com populações vulneráveis.

Do mesmo modo, alguns programas sociais como os de saúde e educação precisam se tornar específicos para as realidades das regiões de fronteira, onde existem demandas destes serviços pela população dos dois países, ao contrário de outras regiões. Um exemplo de um programa que surgiu no plano bilateral, passou para a agenda regional e retornou para as agendas domésticas é o de Escolas Interculturais de Fronteira, sendo pertinente no plano regional porque permitiu avançar na diferenciação das escolas fronteiriças no que tem a ver com seu currículo e o modelo pedagógico que precisa ser flexibilizado.

Ainda sobre a relação entre agendas, podemos indicar que a dependência da agenda regional com a agenda bilateral é muito forte especialmente no caso da CAN. O processo andino está mais presente na agenda bilateral do que nas agendas locais e na transfronteiriça, o que pode ser explicado pela centralização do processo. No caso do Mercosul, podemos ver que o processo é mencionado na agenda bilateral e na agenda de Livramento e Rivera, mas também passa a ser uma questão que pretende traçar a agenda transfronteiriça, por exemplo, por via dos eventos que se fazem em ambas as cidades e que estão relacionados com o Mercosul.

Precisamente é ao redor dessas áreas que a agenda local de Rivera, Ipiales e Tulcán pode atuar, devido às competências municipais que restringem aos municípios atuarem em áreas como saúde e educação.

Em áreas muito pontuais, foi possível evidenciar uma maior participação dos governos locais em mecanismos binacionais do Brasil-Uruguai que da Colômbia-Ecuador.

Igualmente, existem questões que transitam entre a agenda bilateral e a regional, como a migração e a mobilidade humana, no caso do Mercosul e em menor medida na CAN. Isto dá conta da volatilidade das agendas. Se uma questão passa a ter sucesso, porque há uma convergência entre a agenda transfronteiriça e local, pode passar para a agenda bilateral e regional. Mas se no nível regional fica estagnada, passa a ser bilateralizada. Mas também pode estar sendo tratada em mais de uma agenda ao mesmo tempo.

Por outro lado, podemos apontar a existência de uma agenda positiva e uma agenda negativa. A agenda negativa tem a ver com questões relacionadas com o reconhecimento de problemas pela proximidade geográfica de outro país ou município a partir de um entendimento problemático da fronteira, vista como fonte de problemas de segurança.

A agenda internacional, como apontado por Rothman (2009), está mais definida por questões que por problemas, ao contrário da agenda doméstica, especialmente a local, que trata de problemas públicos sobre os quais o governo reconhece sua competência. A agenda bilateral, mesmo sendo internacional, trata das questões domésticas próprias e do Estado vizinho consideradas como problemáticas, sendo que existem algumas áreas conflitivas nas quais se reconhece a necessidade de cooperação. Já na agenda regional, são contempladas questões sobre as quais há maiores chances de acordo e onde a cooperação é possível, o que evita o desgaste de recursos financeiros e de gestão dos governos.

Por isso, a agenda regional tende a ser positiva, enquanto a bilateral e a local tem componentes da agenda negativa. Observamos este processo com o reconhecimento dos problemas do território de Tulcán, derivados da proximidade com a Colômbia. No caso do Brasil e o Uruguai, o crescimento urbano brasileiro e a oferta de *free shops* no município brasileiro são considerados como situações problemáticas, produtos da proximidade geográfica. Também na área comercial costuma haver essa agenda negativa, especialmente quando, pela diferença de taxas de câmbio, os compradores se concentram a um lado da fronteira, como acontece em Ipiales. Assim, há uma pouca atenção às questões e agendas locais e transfronteiriças pelos governos centrais, ao mesmo tempo em que ocorre uma alta dependência, nas trocas locais, do valor da moeda de cada país. De tal modo, ambas as localidades dependem das decisões de câmbio dos respectivos governos centrais.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta que procuramos responder ao longo desta tese foi de que forma se relacionam as agendas regionais da CAN e do Mercosul com as agendas das regiões de fronteira, ou seja, as locais e as transfronteiriças, de Ipiales-Tulcán e Santanna do Livramento e Rivera, respectivamente. Isso implicou comparar como se diferencia uma região de fronteira que tem um processo regional muito fraco (CAN) com uma fronteira onde o processo regional é mais ativo (Mercosul). Desse modo, não avaliamos o grau de implementação das políticas regionais para as regiões de fronteira, ou seja, os instrumentos específicos para desenvolver as iniciativas regionais e se eles funcionam ou não, mas de que forma as fronteiras são incluídas nas agendas regionais e como as agendas locais desses municípios, e suas agendas transfronteiriças, dialogam ou não com a pauta regional.

Nesta última parte da tese, apresentamos os principais resultados derivados dessa pergunta. Um primeiro conjunto de considerações tem a ver com o que significa estudar os processos de integração regional desde a lente das fronteiras e das agendas. Depois, passamos a refletir sobre a relação interdependente entre as agendas aqui estudadas. Em seguida, trataremos das particularidades da agenda transfronteiriça que a diferenciam de outras agendas domésticas e externas e, finalmente, identificamos agendas de pesquisa, derivadas dessa tese, que podem contribuir, por meio de análises futuras, para o campo de conhecimento da integração regional e dos estudos fronteiriços.

Em primeiro lugar, queremos sublinhar a importância que há em se estudar a integração regional a partir das regiões de fronteira.

Ainda que as ideias integracionistas tenham longa data na América do Sul e que existam processos regionais de mais de cinco décadas, como a CAN, vemos que as tentativas de democratizar os processos de integração, assim como de incluir questões relacionadas com as fronteiras, são relativamente novas. Isso faz com que seja pertinente o uso do termo processo de integração regional, pois reconhece os altos e baixos do mesmo, que não é estático ou acabado. Também porque parte do fato de que existem vários subprocessos, sendo um a criação de organismos regionais, mas a qual não define por si só a integração regional, pois é preciso, por exemplo, integrar também as sociedades.

Aqui gostaríamos de lembrar que a nossa comparação não foi com a experiência europeia, mas entre dois processos regionais da América do Sul. Em consonância com a permanência e a solidez de suas instituições no interior dos Estados, os organismos regionais sul-americanos não respondem a lógicas de supranacionalidade e delegação de autoridade e de

competências. Por isso, teorias normativas e prescritivas da integração regional não são suficientes para explicar a complexidade de nossos processos regionais. Dito de outro modo, não podemos perder de vista que as fragilidades dos Estados sul-americanos e suas intuições para consolidar políticas internas, por exemplo que consigam diminuir a pobreza e a desigualdade ao interior dos países, relaciona-se com a dificuldade de consolidar políticas de integração, pois se os Estados dificilmente conseguem construir políticas para dentro, essa dificuldade é muito maior para formular e implementar políticas externas, especialmente de integração.

Estudar a integração regional com os óculos das agendas e das fronteiras permitiu relativizar tanto os discursos idealistas da integração, quanto aqueles pessimistas, como os que se centram em identificar os problemas dos processos sul-americanos comparativamente aos avanços da experiência europeia.

Estudar as fronteiras nos processos de integração regional nos ajuda a reconhecer que os acordos nos altos níveis de governo geram efeitos positivos e/ou negativos nos territórios, como nas regiões de fronteira, pois essas decisões podem impactar na vida das pessoas, inclusive quando se concentram em apenas uma área, por exemplo, a comercial. Mas também às vezes há expectativa, especialmente de atores locais, de que os acordos gerem mais efeitos positivos, principalmente os relacionados com a ampliação de direitos entre moradores de países vizinhos. Isso tem ocorrido tanto na CAN, quanto no Mercosul, sendo que, no primeiro caso, as expectativas são cada vez menores pela paralisação desse processo regional, especialmente nas duas últimas décadas.

Por outro lado, estudar os processos de integração a partir das fronteiras permite-nos compreender que a integração regional não só está atravessada pela cooperação, mas também pelo conflito que tem lugar nas relações sociais em diferentes níveis geográficos que envolvem estes processos. De fato, quando estudamos a integração regional apenas desde os altos níveis de decisão, esquecemos que as relações internacionais versam sobre relações sociais para além das fronteiras. Assim, o que acontece de um lado da fronteira pode gerar efeitos do outro lado e, portanto, originar conflitos entre atores sociais, como, por exemplo, os comerciantes ou os transportadores que são afetados pela oferta ou demanda de produtos e serviços do outro lado da linha limite.

Assim, a integração não extingue o conflito, mas o gerencia. Esse reconhecimento é importante porque pode existir uma idealização do processo de integração que o relaciona como aquele processo estável e permanente no qual os Estados são capazes de fazer cessões de soberania e autoridade para atingir propósitos comuns, como acontece com a experiência

européia, considerado o modelo mais avançado de integração regional. Essa leitura otimista da experiência europeia tem influenciado diagnósticos pessimistas dos processos regionais sul-americanos, onde existem condições específicas que conformam modelos regionais diferentes, mas que também ambicionam a integração entre os Estados e suas sociedades. Por isso, é preciso compreender que as agendas regionais na América do Sul existem, mas atuam de forma mais fragmentada.

Igualmente, o estudo das fronteiras também nos mostra que os processos de integração, embora sejam desejáveis e ambicionados por distintos atores, principalmente Estados vizinhos, são muito complexos e implicam uma mudança das relações sociais e nas orientações valorativas e ideológicas dos atores no sentido de favorecerem a cooperação. Em um âmbito geográfico menor, mais específico e menos abstrato do que as relações entre os Estados, como são as fronteiras, é possível evidenciar que, ainda que as interações entre a população sejam muito fortes e haja demandas reais de cooperação, é necessária a concertação inicial entre autoridades locais, ou seja a ação conjunta para atingir objetivos comuns pontuais. Desta forma, a cooperação se torna muito mais difícil, pois nem sempre os governos locais conseguem se articular com atores sociais e as autoridades do país vizinho para negociar e coordenar políticas públicas.

Podemos constatar, então, que no âmbito local tende a predominar a identidade nacional sobre a identidade transfronteiriça. Assim, no plano doméstico, ainda que existam iniciativas locais que proponham espaços de cooperação entre os Estados e suas sociedades, como a criação de infraestruturas e bens públicos transfronteiriços, os governos são receosos de adaptar suas legislações e competências para viabilizar a cooperação. Isso faz com que a integração, como um processo muito mais complexo, profundo e que envolve mais dimensões, seja muito mais difícil de se desenvolver apesar da retórica otimista dos governos.

Levando em conta o anterior, e como indicamos antes, nessa tese nos referimos mais a processos regionais ou iniciativas regionais do que a instâncias permanentes e coesas de integração regional, tendo em vista que se trata de processos inacabados, nos quais persiste a concertação entre os governos em alguns âmbitos, mas também algumas tentativas pontuais de cooperação. Isso também implica reconhecer que, ao contrário de alguns modelos de integração econômica e teorias prescritivas da integração regional, não se trata de avanços graduais que vão sendo atingidos pelos Estados, mas sim de processos que também envolvem conflitos e retrocessos permanentes.

Em segundo lugar, queremos sublinhar que analisar a integração regional a partir da lente das agendas nos permite compreender o campo de disputa política que ocorre no plano

regional e que envolve diversos atores domésticos e internacionais. Isto permite evidenciar as tensões e contradições ao interior da agenda regional, por exemplo entre o que diz ao respeito à agenda comercial e a social.

Assim, podemos dizer que, em uma mesma região, coexistem vários projetos regionais que mobilizam prioridades distintas no interior dessas agendas, estando alguns mais voltados para a liberalização comercial e outros que dão maior importância a questões sociais. Também no caso de alguns projetos que defendem uma agenda externa menos ativa, por exemplo a CAN, tendente a fortalecer a relação com outras regiões como a União Europeia, e outros, como o Mercosul, que pretendem avançar com uma agenda interna mais diversificada tematicamente, ampliando inclusive os territórios onde existe uma atuação regional. Evidentemente, esses projetos regionais em disputa têm uma compreensão distinta das regiões de fronteira e seu papel nos processos regionais. Por isso, a correlação de forças em um momento determinado introduz ou diminui o peso que questões relacionadas com a região de fronteira têm na agenda regional, que é entendida como a expressão dos projetos políticos que atores regionais submetem à consideração e sobre a qual têm o poder para definir e desenvolver.

Estudar a integração regional desde a perspectiva das agendas também nos permite ver como ela é maleável. Pode haver avanços em algumas áreas, mas não em outras, nas quais o consenso entre atores regionais, especialmente os governos, é mais difícil. Ou seja, estudar a agenda nos permite enxergar de outro modo o processo de integração regional, compreendendo que ele não necessariamente é pertinente em todas as áreas, nem funciona do mesmo modo ao longo do tempo. Inclusive, os processos de integração podem ter grandes contribuições em áreas ou aspectos que não necessariamente foram definidos inicialmente nos seus objetivos.

Como apontamos no ponto anterior, as agendas regionais dos processos sul-americanos nos indicam que não correspondem a processos progressivos, como sugerem as teorias econômicas clássicas da integração regional, que partem de uma Zona de Livre Comércio até chegar a uma União Política e Econômica, mas que atravessam ciclos de expansão e contração. São também processos fragmentados, sendo que alguns órgãos regionais podem ter maiores avanços em algumas áreas que outros, e esses avanços não necessariamente são permanentes, pois dependem da mobilização dos atores. São também processos com estruturas institucionais e normas flexíveis, tendo em vista que a agenda regional é uma extensão das agendas domésticas, o que faz com que os agentes domésticos que mobilizam as agendas tenham um peso maior. Isso também torna os processos regionais mais dependentes da agência, especialmente dos governos, pelo qual essa agenda é mobilizada pelos acordos entre eles e a

existência de lideranças regionais que consigam ativar e reativar acordos entre os países vizinhos.

Além do mais, é preciso observar que os organismos regionais não são os únicos meios pelos quais se desdobram experiências de cooperação e integração fronteiriça, nem por meio dos quais são resolvidos problemas regionais. Mas, contudo, são processos que continuam sendo pertinentes, pois têm favorecido a aproximação entre diversos atores de países vizinhos e suas unidades subnacionais. Além do mais, condensam um poder simbólico importante que favorece essa aproximação e continuam sendo uma ferramenta essencial para avançar na construção de uma agenda transfronteiriça que não esteja determinada por agendas externas extrarregionais, como as de cooperação internacional com a União Europeia.

Além do anterior, os processos de integração regional são os espaços privilegiados para se avançar na ampliação de direitos para os cidadãos fronteiriços entre os países vizinhos por via de acordos de mobilidade humana e garantia para o exercício de direitos relacionados com estudo, trabalho, educação ou acesso à saúde.

Do mesmo modo, a agenda regional é muito importante para que a agenda transfronteiriça possa se desenvolver, especialmente quando promove espaços de participação de atores locais. Assim, podemos dizer que é importante estudar a agenda não apenas em função do cumprimento de seus objetivos, na maioria dos casos ambiciosos, mas também pelo modo com que viabiliza espaços de participação de atores, ou seja, como ela passa a ser uma janela de oportunidade, por exemplo, para que atores locais dialoguem ou mobilizem questões em espaços bilaterais ou regionais. Dito de outro modo, a existência de processos regionais como a CAN e o Mercosul tem contribuído para que atores locais tenham uma maior participação, pois os governos reconhecem, em alguns momentos e ao redor de algumas questões, a necessidade de diversificação das agendas e a inclusão de atores subnacionais e da sociedade civil, não apenas no âmbito regional, mas também no bilateral. De modo específico, a CAN e o Mercosul têm contribuído para a dinamização das agendas bilaterais, que por sua vez, vinculam as iniciativas locais com projetos regionais para as regiões de fronteira.

Levando em conta o dito acima, é preciso dizer que não são apenas os aspectos formais e normativos do processo de integração definem a forma com que é construída a agenda regional, pois existe uma arena política regional na qual interagem atores e interesses que mobilizam ou freiam a priorização de temas. Aqui é importante lembrar que esse processo de inclusão e exclusão de questões da agenda depende também da existência de uma liderança regional capaz de manter ativa a agenda regional por via do consenso entre os atores e da convergência dos projetos domésticos com o projeto político regional.

Um terceiro aspecto tem a ver com a relação entre agendas e que nos indica a necessidade de sua interrelação para o avanço do processo regional, tendo em vista que para que a agenda regional possa avançar, é preciso, por exemplo, que as agendas domésticas passem a dar maior importância para questões como as regiões de fronteira e que as agendas bilaterais alimentem a agenda regional e, em alguns casos, levem ao plano bilateral as iniciativas regionais. Isso permite que haja efeitos nas agendas locais e que se propicie a consolidação de processos transfronteiriços. Assim, a agenda regional no caso sul-americano é mais dependente das agendas domésticas e bilaterais, isto é, das políticas internas e externas dos governos, ao contrário do caso europeu, onde há uma maior autonomia da agenda regional.

Precisamente, um dos problemas dos processos de integração regional sul-americanos se relaciona com a baixa proximidade entre as agendas regionais com as locais e as transfronteiriças. Por isso, a agenda bilateral é importante e passa a ser uma agenda que pode vincular as agendas fronteiriças com a agenda regional. Apesar disso, e especialmente no caso da CAN, a agenda regional continua sendo centralizada pelos governos centrais. Assim, existe pouco envolvimento da sociedade civil, sendo que no caso andino a agenda pública ou cidadã pouco se refere ao processo de integração regional, ao contrário do Mercosul, onde algumas questões da agenda regional ainda são mobilizadas por alguns atores da sociedade civil e não apenas pelos governos.

Assim, enquanto a CAN atravessava uma crise na primeira década do século XXI, o Mercosul passou a ampliar sua agenda interna para questões sociais. Isso fez com que houvesse uma maior convergência com as agendas locais e transfronteiriças, pois havia expectativas de atores locais a respeito do processo regional. Sem dúvida alguma, e apesar do impulso que adquiriu nesse período, podemos dizer que este é um momento difícil para a integração regional pela estagnação da agenda regional, como acontece com a CAN ou pelo desinteresse dos governos, a dificuldade de lograr consensos e a ausência de lideranças regionais que os impulsionem, como ocorre com o Mercosul. Isso nos coloca em uma situação na qual podem ser revitalizados processos como o Mercosul em alguns aspectos, por exemplo, por meio da ampliação da agenda, ou podem ser praticamente abandonados e atuar em áreas muito específicas, como tem acontecido com a CAN.

Além do anterior, devido a que vários órgãos regionais que atuam nas regiões de fronteira não têm poder decisório, como o Subgrupo No. 18 do Mercosul, na América do Sul a agenda regional está muito atada à agenda bilateral, que por sua vez, surge das prioridades definidas no plano externo, mas também de consensos e conflitos entre atores domésticos. Por exemplo, os processos regionais tentam centralizar políticas migratórias, criando regras que

atingem a livre mobilidade e circulação de pessoas, mas como não conseguem avançar na implementação dessas políticas, o tratamento volta para a agenda bilateral. Por isso, nesta pesquisa pudemos constatar que para observar a relação da agenda regional com a agenda transfronteiriça, é preciso levar em conta a agenda bilateral, devido à circulação de questões entre as agendas regional e bilateral.

Coincidimos com Petersen e Schulz (2018) no que diz ao respeito de que com a agenda regional, os governos latino-americanos projetam suas agendas domésticas. Precisamente, a agenda bilateral, permite vincular as políticas domésticas com as questões discutidas regionalmente. Um exemplo disso é a procura de uma liderança regional pelo governo brasileiro, especialmente durante o governo de Lula (2003-2010), que levou à aproximação com os países limítrofes e a ter um papel mais ativo na agenda regional, que não foi alheia às políticas domésticas relacionadas com a agenda social e o desenvolvimentismo, por exemplo.

Assim, muitas das iniciativas das agendas regionais para as fronteiras surgem porque essas regiões conseguem ter um maior peso no âmbito doméstico e os governos passam a discutir propostas no plano bilateral e regional, como tem ocorrido com algumas das iniciativas para as fronteiras entre o Brasil e o Uruguai. Do mesmo modo, algumas iniciativas regionais, particularmente no caso da CAN, só têm sido retomadas quando incluídas na agenda bilateral, como demonstrado com o Plano Binacional de Desenvolvimento Fronteiriço entre a Colômbia e o Equador. Esse movimento de dupla via fez com que tivéssemos que estudar a agenda bilateral para compreender a relação entre as agendas locais e transfronteiriças com as agendas regionais.

Por outra parte, podemos indicar que a questão fronteiriça ganhou autonomia no âmbito das agendas regionais, especialmente a partir dos primeiros anos do século XXI, o que significa que passou a ser considerada como uma questão sobre a qual os governos reconheciam que deviam atuar no plano regional. Pelo menos na agenda formal das iniciativas regionais, isso implicou o reconhecimento das regiões de fronteira como importantes no processo de integração, ou seja, foi reconhecida a pertinência das agendas regionais incluírem as regiões de fronteira tanto na CAN, quanto no Mercosul. No entanto, em ambos os casos estudados a agenda regional é considerada como distante pelos atores locais, tendo em vista que as agendas regionais não têm logrado envolver atores locais de modo suficiente.

Se pensamos no ciclo de políticas públicas, podemos apontar que muitas políticas de integração e desenvolvimento fronteiriço são formuladas na agenda regional, mas a última não consegue implementá-las pela dificuldade de coordenação entre os governos, como acontece no caso da CAN, e os longos processos de incorporação às legislações nacionais, como acontece

com o Mercosul. É por isso que, em muitas das ocasiões, a implementação de algumas iniciativas ocorre no plano bilateral, mas em outras ocasiões essas iniciativas regionais acabam sendo abandonadas pelos governos, como aconteceu com projetos como Escolas Interculturais de Fronteira no Mercosul ou com várias reuniões e instâncias da CAN, como as que congregavam a autoridades locais.

No caso da CAN, embora exista uma agenda política regional, assim como uma nutrida e complexa normativa sobre as regiões de fronteira, a agenda governamental do nível regional, ou seja, aquela sobre a qual os governos decidem efetivamente atuar, é muito mais limitada porque não consegue materializar ações concretas. Por isso, a agenda para as fronteiras tem se reduzido a alguns projetos pontuais, mas que não têm continuidade nem conseguem incidir na ampliação da agenda regional ao redor dessa questão.

Como um dos principais fatores que explicariam essa estagnação da CAN, podemos apontar por um lado o conflito armado colombiano, que tem incidido na desconfiança mútua entre os países andinos, especialmente entre a Colômbia com o Equador e a Venezuela, que abandonou o organismo em 2006. Por outro lado, sugerimos a existência de maiores distâncias ideológicas entre os países andinos e a menor coincidência dos projetos políticos domésticos, que se encontram menos vinculados à integração regional, o que tem atrapalhado as possibilidades de consenso para consolidar a agenda regional. Ambos os fatores, junto com a maior aproximação dos países andinos com os Estados Unidos, incidem na falta de uma liderança regional dentro dos países andinos, capaz de mobilizar a agenda da CAN.

No que diz respeito ao Mercosul, os governos ainda investem recursos como tempo e dinheiro para manter a existência do processo de integração regional. Além disso, a agenda regional não se limita às reuniões de presidentes e ministros, o que faz com que possam ser mobilizadas mais questões e inclusive alguns órgãos, como o Instituto Social do Mercosul (ISM), conseguem atender a alguns assuntos relacionados com as fronteiras desde sua própria agenda institucional. Assim, a agenda governamental, ainda que continue sendo limitada nas regiões de fronteira, conta com mais projetos que se desenvolvem nos territórios, se comparado com a CAN. Apesar disso, aqui é importante ressaltar que, no caso da CAN, o Organismo Andino de Saúde (ORAS-CONHU), que funciona desde a década de 1970, tem conseguido manter alguns projetos na região de fronteira a partir de sua própria agenda institucional. Isto nos indica que, embora possa existir uma paralisação nas agendas regionais, é importante a existência de instâncias específicas com relativa autonomia que consigam atuar nas regiões de fronteira.



Em consequência, esta análise dos processos de integração, a partir do estudo das fronteiras e das agendas, nos ajuda a esclarecer o papel da agência dos atores dentro dos processos regionais, tendo em vista que, como no caso da CAN, as instituições são criadas normativamente, mas os governos não mobilizam ativamente a agenda. Um outro caso como o da Unasul é ilustrativo de que não são suficientes estruturas institucionais, mas que os processos regionais dependem dos acordos entre os governos e sua constante renovação, mas também de envolver diversos atores da sociedade civil, incluindo atores locais, para que exista uma agenda pública que dialogue com a agenda intergovernamental.

Uma quarta constatação se relaciona com as particularidades que caracterizam às agendas transfronteiriças. Diferentemente das agendas regionais, tanto os problemas e questões quanto as próprias agendas transfronteiriças são reais e fruto da convivência espacial e da interdependência entre as cidades vizinhas. Dito de outro modo, é uma agenda concreta e objetiva que se mobiliza pela iniciativa de atores locais.

Mas aqui é necessário enfatizar que pensar em processos de integração fronteiriça implica em ir mais além do intercâmbio comercial entre as populações e da cotidianidade que tem lugar nesses territórios, especificamente expressada nos intensos fluxos de intercâmbio de pessoas, mercadorias, bens e serviços. A integração fronteiriça, assim como a integração regional, precisaria avançar na garantia de direitos que possam ser concebidos mais além dos limites territoriais.

Em outras palavras, a não-existência de conflitos e a existência de interações e interdependências pelas assimetrias complementarias não garante a cooperação nem a integração. A teoria da interdependência assume que, quanto maior a interdependência, maior a cooperação. A partir do estudo dos casos analisados, pudemos constatar que não necessariamente isso ocorre, pois pelo fato de dois municípios serem fronteiriços e ter uma ativa dinâmica de intercâmbio de população, bens e serviços, não significa que a cooperação esteja garantida. Pelo contrário, predomina uma agenda local independente em cada unidade subnacional, apesar da existência de problemas comuns.

Do mesmo modo, a simples existência dessas interações não implica na constituição de uma agenda transfronteiriça. Podemos apontar, então, que no caso da CAN, existe uma falta de regionalismo nas fronteiras, isto é, de uma agenda regional mais ativa impulsionada pelos governos, mas também fazem falta processos de regionalização impulsionados pela sociedade civil e que mobilizem questões na agenda regional. Isso é demonstrado, por exemplo, pelo baixo nível de associatividade, especialmente de municípios colombianos, em comparação com os do Cone Sul e inclusive do Equador. Assim, a internacionalização dos municípios, ou seja, uma

agenda externa local mais forte, permitiria um maior envolvimento com o processo de integração regional.

Ainda sobre a peculiaridade da agenda transfronteiriça, podemos indicar que ela se situa duplamente em dois âmbitos de governo: no âmbito local e da região à qual faz parte e no âmbito nacional e da política externa. Em consequência, não é suficiente a existência de processos de integração regional, pois é preciso o envolvimento de atores sociais das regiões de fronteira para a constituição da agenda transfronteiriça. Por isso, essa agenda precisa da articulação política entre governos locais vizinhos, mas também com as autoridades e instâncias nacionais, sendo uma questão importante a capacidade de articulação política dos atores locais que pretendem criar uma agenda transfronteiriça com diversos níveis de governo. Portanto, para a agenda transfronteiriça existir, é preciso a mobilização de seus atores fora de seus territórios, pois essa agenda necessita do apoio de atores nacionais e subnacionais, por exemplo, para adaptar as legislações e poder implementar projetos transfronteiriços. Ao mesmo tempo, a maior mobilização doméstica dá maiores chances de se influenciar a agenda bilateral.

Especialmente no caso andino, as pré-agendas transfronteiriças estão mais vinculadas com as agendas da cooperação internacional para o desenvolvimento do que com a agenda regional da CAN. Vemos que no caso de Livramento e Rivera, existe uma relação um pouco mais evidente com a agenda regional, o que se expressa, por exemplo, na realização de eventos sobre o Mercosul nessas cidades de fronteira, mas persistem identidades nacionais e obstáculos normativos e burocráticos que impedem a consolidação de uma agenda transfronteiriça.

Ainda sobre o caso da CAN, podemos afirmar que, com exceção de alguns projetos específicos como na área da saúde, é a cooperação internacional, especialmente por via do convênio com a União Europeia, que mantém a agenda regional da CAN para a região de fronteira. Em outras palavras, tem sido priorizada mais a agenda externa da CAN do que a agenda interna em iniciativas para as regiões de fronteira. Assim, experiências de cooperação fronteiriça, têm se dado mais na cooperação internacional para o desenvolvimento do que no marco dos próprios processos de integração regional. Diante disso, para as regiões de fronteira a CAN se tornou uma plataforma que atua em áreas muito pontuais e que funciona como ponte para o financiamento de projetos nesses territórios.

Ao contrário do Mercosul, a agenda da CAN perdeu legitimidade, pois não fazia muita diferença que uma questão entrasse na agenda regional se só teria uma menção formal. No Mercosul, pelo contrário, houve um maior interesse de atores locais no processo regional, mas os longos processos de incorporação nas legislações nacionais o tornavam inoperante para as regiões de fronteira. Porém, em ambos os casos, constatamos que, grande parte das questões

que têm uma natureza transfronteiriça são tratadas prioritariamente pelas agendas doméstica e externa de cada país, devido aos problemas de coordenação entre os países.

Como observamos anteriormente, nos países mercosulinos podemos ver um regionalismo mais enraizado pelo maior número de projetos para as regiões de fronteira e com uma agenda regional interna mais diversa. Contudo, e apesar de que em nossa hipótese inicial propomos que os processos de regionalização seriam mais fortes na região de fronteira do Mercosul, especialmente por conta do maior desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil, observamos que no caso de Santanna do Livramento, as capacidades municipais de internacionalização ainda são limitadas, se comparadas com outros municípios fronteiriços brasileiros. Rivera, por sua vez, tem limitações político-administrativas para atuar em áreas prioritárias como a saúde ou a educação, pelo fato de o Uruguai ser um Estado unitário. Em consequência, a agenda transfronteiriça de Santanna do Livramento-Rivera, apesar de mais avançada, ainda se encontra em um processo embrionário.

Recapitulando, a existência de uma agenda transfronteiriça depende da intensidade dos vínculos entre autoridades e organizações sociais, da vontade dos atores locais de cooperarem um com outro e das restrições políticas, normativas e administrativas de cada Estado, mas também do apoio dos governos nacionais para institucionalizar mecanismos transfronteiriços. Do mesmo modo, identificamos que o pertencimento a um processo regional, tem um valor simbólico que favorece a aproximação de unidades subnacionais de países vizinhos. Isso foi evidenciado com a maior incidência no caso do Mercosul nos planos dos municípios fronteiriços estudados, pela agenda de eventos que se referem ao processo regional e por algumas iniciativas, por exemplo impulsionadas pelas universidades, e que envolvem a atores regionais.

Finalmente, podemos afirmar que, apesar das limitações teóricas e metodológicas desta pesquisa, o presente estudo sugere áreas onde são necessários aportes adicionais para a compreensão da relação entre agendas regionais, locais e transfronteiriças. Em primeiro lugar, nos concentramos na questão das agendas, com ênfase nas agendas governamentais. Isso implicou, por um lado, que não foi analisada a implementação e efetividade dos acordos regionais, mas apenas se foram incluídos nas agendas locais e transfronteiriças e quais mecanismos que os mobilizaram. De outro lado, é necessário o aprofundamento na análise das agendas públicas, especialmente das demandas e da participação de atores locais e como eles constroem uma agenda pública regional. Esse é ainda um assunto pouco explorado pela literatura de integração regional sul-americana.

Igualmente, pelo fato de ser uma pesquisa documental, não foi realizado um trabalho de campo no território, o que poderia contribuir para investigar a percepção e a participação dos atores locais no processo de integração regional. Embora constasse na proposta inicial desta pesquisa, a pandemia da Covid-19 e as restrições para o ingresso nos países em 2020 e 2021 fizeram com que não fosse possível desenvolver esse trabalho de campo nos dois estudos de caso. Assim, nossa ênfase foram mais as questões do que os atores. Por isso, seria pertinente para um mapeamento de atores e a análise de como eles mobilizam as questões e como se desdobra o processo decisório, o que implica, por exemplo, estudar as capacidades de negociação entre atores locais para conformar uma agenda transfronteiriça ou se aproximar aos atores que têm influência e autoridade para definir a agenda regional para as regiões de fronteira. Assim sendo, ressaltamos a pertinência de se estudar detalhadamente a capacidade de articulação política de atores locais que pretendem impulsionar uma agenda transfronteiriça.

Também uma agenda de pesquisa necessária para a melhor compreensão do fenômeno que aqui estudamos é de caráter teórico e metodológico, pois é preciso explorar o tema a partir da relação com outras disciplinas e de que forma umas agendas atuam sobre as outras. Nesta tese, foi proposta uma leitura das agendas a partir do diálogo entre as políticas públicas e os estudos da integração regional, mas é preciso envolver, por exemplo, a sociologia da integração, tendo em vista a necessidade de se estudar a questão da identidade e como ela atua na definição das agendas. Também é necessário, a partir de outros enfoques teóricos e metodológicos, aprofundar a análise do papel das instituições criadas no âmbito dos processos de integração regional, por exemplo, a partir do estudo das atividades dos subgrupos de trabalho do Mercosul.

Assim sendo, é possível afirmar que existe uma agenda futura de pesquisa para se enfrentar antigos e novos desafios de se estudar e compreender os processos regionais na América do Sul desde seus próprios contextos, problemas, atores e necessidades próprias e específicas. Consideramos que a análise desses processos desde a lente das agendas e das fronteiras é uma primeira contribuição para tal objetivo.

## REFERÊNCIAS

- ACHARYA, A. Regionalism Beyond EU-Centrism. In: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (Eds.). . **Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. [s.l.] Oxford University Press, 2016a. p. 109–131.
- ACHARYA, A. Regionalism Beyond EU-Centrism. In: **Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. [s.l: s.n.]. p. 109–131.
- AGÊNCIA BRASIL. IBGE atualiza municípios de fronteira e de frente ao mar mar. 6 jul. 2021.
- ALBÚJAR, S. Descentralización de la cooperación internacional: la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana. **Aldea Mundo**, v. 47, n. enero-junio, p. 14–26, 2019.
- ALCALDÍA DE IPIALES. **Plan de desarrollo de Ipiales 2012-2015**. Ipiales, 2012.
- ALCALDÍA DE IPIALES. **Plan de desarrollo de Ipiales 2016-2019**. Ipiales, 2016.
- ALZATE, M. L.; ROMO, G. La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, v. XV, n. 26, p. 13–35, 2017.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Colombia y Ecuador tendrán una frontera más ágil y eficiente**. Disponível em: <<https://conexionintal.iadb.org/2018/05/02/colombia-y-ecuador-tendran-una-frontera-mas-agil-y-eficiente/>>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- BATALLA, I. C. La Región de Frontera Uruguay-Brasil Y La Relación Binacional: Pasado Y Perspectivas. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 19, n. 1, p. 165–184, 2010.
- BATALLA, I. C. Sociedades fronterizas , actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil □. **Proyección**, p. 97–112, 2015.
- BERNAL-MEZA, R. “Paradiplomacia, Autonomías y relaciones exteriores: nuevas perspectivas a partir del caso boliviano”, en Cornago, N., González, S. y Ovando, C. (editores), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina*, 2016.
- BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. Theorizing Regionalism: Cooperation , Integration , and Governance. In: **Oxford handbook of Comperative Regionalism**. [s.l: s.n.]. p. 1–29.
- BOTTO, M. INTEGRACIÓN REGIONAL PARA ENTENDER EL REGIONALISMO. p. 77–99, 2017.
- BRASIL. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. p. 418, 2005.
- BRICEÑO RUIZ, J. **Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.

CABALLERO, S. Mercosur , the Role of Ideas and a More Comprehensive Regionalism  
Mercosur : el papel de las ideas y un regionalismo más abarcante. **Colombia Internacional**, v. 78, p. 127–144, 2015.

CADENA, J. P. Plan Colombia y dinámicas de seguridad Ecuador-Colombia (Tema Central).  
**Revista Del Centro Andino De Estudios Internacionales**, p. 121–149, 2011.

CÁMARA DE COMERCIO DE IPIALES. **El comercio exterior en la economía de la ciudad de Ipiales (Nariño) frontera con Ecuador**. Ipiales: Cámara de Comercio de Ipiales, 2019.

CARNEIRO FILHO, C. P. La Cooperación Transfronteriza En Las Ciudades Gemelas De La Frontera Sur De Brasil. **Aldea Mundo**, v. 24, n. 47, p. 39–50, 2021.

CASAR, M.; MALDONADO, C. Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. **Documentos de Trabajo CIDE**, n. 207, p. 1–20, 2008.  
CAVINI, C. G.; RIBEIRO, V. M.; PEREZ, R. Cooperação em saúde em fronteiras internacionais: a busca da igualdade em saúde. **Cadernos Ibero-Americanos De Direito Sanitário**, v. 2, n. 2, p. 908–919, 2013.

COLETTI, R.; ODDONE, N. **Covid-19 in the European Union and MERCOSUR : Border Management at Different Scales**. 2020.

COMUNIDAD ANDINA. **Agenda Estratégica de la Comunidad Andina**. [s.l: s.n.].

COMUNIDAD ANDINA. Alcaldes de zonas fronterizas de países de la CAN crean comité para diseñar Estrategia Andina de Cooperación Transfronteriza. **Notas de prensa**, 12 abr. 2013.

COMUNIDAD ANDINA; UNIÓN EUROPEA. **Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina**. [s.l: s.n.]. Disponible em: <[https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20111019173140libro\\_cescan.pdf](https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20111019173140libro_cescan.pdf)>.

DE LOMBAERDE, P.; SÖDERBAUM, F. The Problem of Comparison in Comparative Regionalism Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series. v. 9, n. 7, p. 3–22, 2009.

DE LOMBAERDE, P.; SÖDERBAUM, F. **Regionalism**. New Delhi: SAGE, 2554.

DE MÉLO, J. L. B. Fronteiras: Da linha imaginária ao campo de conflitos. **Sociologias**, n. 11, p. 126–146, 2004.

DE MOURA, A. B. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, v. 14, n. 2, p. 135–153, 2018.

DE OLIVEIRA, B.; ARNALDO RUCKERT, A. A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. **Revista Política e Planejamento Regional**, p. 138–158, 2014.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial sobre la Zonas de Frontera. p. 1–188, 2017.

DORFMAN, A. **Contrabandistas na Fronteira Gaúcha: Escalas geográficas e representações textuais**. [s.l.] Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

DRAIBE, S. Protección social y crecimiento económico: observaciones sobre las estrategias y el proceso de construcción institucional del Mercosur social. **Cadernos de pesquisa Unicamp**, v. 62, p. 1–17, 2005.

EIXO ATLTÂNTICO. Agenda Urbana Binacional, Santana de Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguai), lanzada oficialmente. 15 dez. 2021.

EL TIEMPO. Camioneros entran en huelga de hambre en la frontera de Colombia y Ecuador. 17 fev. 2008.

EL UNIVERSO. Camioneros, opuestos al libre tránsito. 11 nov. 2011.

ESPÓSITO NETO, T.; ROCHA, T. A saúde e as fronteiras no âmbito da integração regional: uma análise do Sis-Fronteiras nas cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (2005-2014). **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, v. 4, p. 29, 2020.

FALERO, A. Sociedad civil e integración regional: perfiles, tendencias, desafíos. p. 29–43, 2003.

FALERO, A. La importancia de recuperar el estudio de procesos sociales. Algunas implicaciones teórico-metodológicas. In: **El Uruguay desde la sociología**. Montevideo: Universidad de la República (Uruguay), 2011. p. 27–51.

FAWCETT, L.; SERRANO, M. Regionalism and governance in the Americas: Continental drift. **Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift**, p. 1–284, 2005.

FERNÁNDEZ DE LOSADA, A.; DEL HUERTO ROMERO, M. **Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?** Proyecto A ed. Ciudad de México: Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, Intendencia de Montevideo, 2016.

FERREIRA DE ALMEIDA, V. Gestão Pública da paradiplomacia municipal na Nova República Brasileira. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, v. 1, 2021.

FESCOL et al. **Policy Paper: Desarrollo transfronterizo e integración andina: escenarios para Colombia**. Bogotá, 2003.

FORERO, L. F.; RODRÍGUEZ, J. C. Evaluación de las Zonas de Integración Fronteriza en el marco de la CAN: El caso Colombia-Venezuela y Colombia-Ecuador. **Planeación y Desarrollo**, v. 2, p. 407–427, 2005.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Informe de Informe de Gestión Oficina Asesora de Asuntos de Frontera y Binacional. **Informe de Gestión**, p. 118, 2020.

GOBIERNO DE COLOMBIA; GOBIERNO DE ECUADOR. **Plan Binacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico de las cuencas transfronterizas Carchi-Guaitara y Mira-Mataje**. Bogotá; Quito: [s.n.]. v. 148, 2012.

GOBIERNO DE TULCÁN. **Plan de Desarrollo Estratégico de Tulcán 2002-2010**. Tulcán, Ecuador, 2002.

GOBIERNO DE TULCÁN. **Versión sintética del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Tulcán 2011-2031**, Tulcán, 2011.

GONZ, G.; SCHIAVON, J. A.; MALDONADO, C. G. **Las américas y el mundo 2010-2011**. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 2011.

GONZÁLEZ, S. Migración indígena en la frontera Colombia-Ecuador: del conflicto armado a la Agenda de Seguridad Binacional. **Opera**, n. 23, p. 7–26, 2018.

GRANDAS, D.; PRADO, J. P. La cooperación internacional descentralizada en Colombia. Un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. **Oasis**, n. 25, p. 159, 2017.

GRANJA, L. **El Mercosur y sus asimetrías : un análisis empírico de la bilateralización**. [s.l.] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

GRIMSON, A. Identidades nacionales e integraciones regionales. In: FUNES, P.; LAZZARI, A. (Eds.). . **Explora. Las ciencias en el mundo contemporáneo (fascículo 6)**. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2008.

GRISALES, G. ¿ Amerita la frontera, Brasil y Perú de una zona de integración trinacional?. **Aldea Mundo**, n. 18, p. 54–61, 2005.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. Theorising the rise of regionness. **New Political Economy**, v. 5, n. 3, p. 457–473, 2000.

HURTADO, A.; APONTE, J. ¿ Hacia un gobierno transfronterizo? Explorando la institucionalidad para la “ integración ” Towards a cross-border government? Exploring institutionalidad para la Colombo-Peruvian “ integration ”. **Estudios Fronterizos**, v. 18, n. 35, p. 70–89, 2017.

IBÁÑEZ, J. El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, n. 1, p. 1–11, 2000.

IFSUL. **Instituto Federal Sul-rio-grandense**. Disponível em: <<http://www.ifsul.edu.br/historico>>. Acesso em: 3 jan. 2022.

JULIO, M. C. **Hacia una cooperación transfronteriza efectiva en la frontera colombo-ecuatoriana**. [s.l.] Universidad de Salamanca, 2012.

KLEINSCHMIDT, J.; GALLEGÓ PÉREZ, P. Differentiation theory and the ontologies of regionalism in Latin America. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, p. 1–21, 2017.

LOZA, M. G. **A dimensão social dos processos de integração regional na América Latina: Atores e Agentes da Sociedade Emergente no MERCOSUL e NAFTA. Os casos do Brasil e do México 1991 – 2006**. [s.l.] Universidade Estadual Paulista, 2006.

MALAMUD, A. Conceptos , teorías y debates sobre la integración regional.



**NORTEAMÉRICA**, v. 2, n. 2007, p. 219–249, 2011.

MARCOVICI, F. Livramento e Rivera desenvolvem projeto de criação de Comitê Binacional de enfrentamento à Covid-19. **Correio do Povo**, 29 maio 2020.

MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, 272p.

MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, n. 31, p. 47–70, 2002.

MATOS, M. A.; BERZI, M.; ODDONE, N. Obstáculos à mobilidade de pacientes nas áreas fronteiras do MERCOSUL: uma tipologia. **Revista MERCOSUR de políticas sociales**, v. 5, n. 1, p. 49–73, 2021.

MAZZEI, E.; DE SOUZA, M. **La frontera en cifras**. [s.l.: s.n.].

MERCOSUR. **Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/acuerdo-sobre-localidades-fronterizas-vinculadas/>>. Acesso em: 16 out. 2021.

MILANI, C. R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (Eds.). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. [s.l.: s.n.]. p. 350.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. [s.l.] Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Faixa de fronteira. p. 1–18, 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Plano Integrado para a Fronteira**. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/plano-integrado-de-trabalho-para-a-fronteira-brasil-uruguai-2016](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/plano-integrado-de-trabalho-para-a-fronteira-brasil-uruguai-2016)>. Acesso em: 5 jan. 2022.

MOLANO-CRUZ, G. La construcción de un mundo de regiones. **Revista de Estudios Sociales No.35**, v. 61, p. 14–27, 2017.

MONCAYO, E. **Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el Marco de la Integración Andina**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2011415124436SG\\_RT\\_CCAAM\\_I\\_dt4.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2011415124436SG_RT_CCAAM_I_dt4.pdf)>. MONDELLI, M. MERCOSUR Continental y los espacios emergentes a nivel social. **Pensamiento Propio**, v. 0, n. 43, p. 123–154, 2016.

MORA CHUQUER, E. J.; REALPE DELGADO, O. B.; SANIPATÍN PONCE, L. E. Análisis de la aplicación de la normativa andina de transporte por carretera en la frontera Tulcán - Ipiales. **Sathiri**, n. 9, p. 178, 2015.

MÜLLER DE OLIVEIRA, G.; MORELLO, R. La frontera como recurso: el bilingüismo portugués-español y el Proyecto de Escuelas Interculturales Bilingües de Frontera en el MERCOSUR (2005-2016). **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 81, n. 1, p. 53–74, 2019.

NOLTE, D. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista uruguaya de ciencia política**, v. 28, n. 1, p. 131–156, 2019.

NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO TERRITORIAL. **Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local**. Montevideo: [s.n.]. Disponible en: <[http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2013/07/InformeFinal\\_WEB.pdf](http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2013/07/InformeFinal_WEB.pdf)>.

PERROTTA, D. La vieja nueva agenda de la educación en el MERCOSUR. **Densidades**, v. 13, 2013.

PETERSEN, M.; SCHULZ, C. A. Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, p. 102–127, 2018.

PNSC, P. N. DE S. AL C. **Presentación**. [s.l.: s.n.].

PORTAL AUTOMOTRIZ. Camioneros colombianos inician protesta pacífica en la frontera con Ecuador. 2010.

PRADO, H. S. DE A. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. [s.l.] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

PRIETO, C. Collective Identity in the Andean Community: An Institutional Account. **Papel Político**, v. 20, n. 2, p. 585–604, 2015.

PRIETO, C. **Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina**, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2016.

PROAÑO, F. El Plan Colombia: Génesis, Realidad e Hipótesis. **Tendencia**, 2004.

PUCCI, A. DA S. O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí. p. 332, 2010.

RAMÍREZ GALLEGOS, J. **Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional**. Quito: CELAG, 2016. 151 p.

RAMÍREZ, S. Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina . Comparación de sus alcances \* The Border Integration Zones of the Andean Community : Comparison of their Reaches AcroPDF - A Quality PDF Writer and PDF Converter to create PDF files . To remove. **Estudios Políticos**, v. 32, p. 119–134, 2008.

RAPOSO, P. C. A invenção dos sul-americanos: a comunidade imaginada na América do Sul. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, v. 2, p. 74, 2018.

RHI-SAUSI, J. L. et al. **Conceptualización de la cooperación fronteriza en el sistema de la integración centroamericana. Ideas y prácticas para la construcción de las microregiones de integración**. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale, 2011.

RHI SAUSI, J. L.; ODDONE, N. A cooperação transfronteiriça entre as Unidades Sub-nacionais do MERCOSUL. In: TRINCHERO, H. H.; OLIVEIRA, T. C. M. (Eds.). . **Fronteiras Platinas– Territórios e sociedades**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 227–244.

RICHARD, Y. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. **Confins**, n. 20, p. 2014, 2014.

RIGGIROZZI, P. Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. **New Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 421–443, 2012.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**, n. October 2015, 2012.

RIVAROLA PUNTIGLIANO, A.; BRICEÑO RUIZ, J. **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean**. New York: Palgrave Macmillan, 2013a.

RIVAROLA PUNTIGLIANO, A.; BRICEÑO RUIZ, J. **Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean**. Palgrave m ed. 2013.

RIVERA. **Programa “Una ciudad dos banderas”**. Gobierno de Rivera, 2022. Disponível em: <<https://www.rivera.gub.uy/portal/programa-una-ciudad-dos-banderas/>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

RODRIGUES, G. M. A. Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, n. January 2006, 2004.

ROMERO, M. Inversiones, turismo e intercambio comercial. In: **Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia-Perú)**. [s.l: s.n.]. v. 102.

ROTHMAN, S. **Explaining the international agenda: frames and power in politics**. [s.l.] University of Oregon Graduate School, 2009.

RÓTULO, D.; OCTAVIO, D. **El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares**. Montevideo: Universidad ORT Uruguay, 2011.

SÁNCHEZ, F. Comunidad Andina: ¿Puede hablarse de Política Regional? **Aldea Mundo**, v. 20, n. 40, p. 85–96, 2015.

SANT'ANNA, Fernanda Mello. Governança multi-escalar dos recursos hídricos transfronteiriços na Amazônia. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SELA. **Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza**. 2013.

SENPLADES - DNP - PFP. **Plan Binacional de Integración Fronteriza**. Quito: 2012.

SERBIN, A. Globalifóbicos vs. globalitarios. **Nueva Sociedad**, v. 176, p. 67–86, 2001.

SÖDERBAUM, F. Comparative regional integration and regionalism. **The SAGE Handbook of Comparative Politics**, n. May, p. 477–496, 2007.

SÖDERBAUM, F. Theories of Regionalism. **Routledge Handbook of Asian Regionalism**, n. January 2011, 2015.

SÖDERBAUM, F. **Rethinking Regionalism**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

TALLBERG, J. The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. **Journal of European Public Policy**, v. 10, n. 1, p. 1–19, 2003.

TAPIA, M. A. Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. **Estudios Fronterizos**, v. 18, n. 37, p. 61–80, 2017.

TAVARES, R. **The State of the Art of Regionalism The Past, Present and Future of a Discipline**. Bruges: UNU Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2004.

UDELAR; MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. **Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay**. Montevideo, 2015.

UNIDAD TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MERCOSUR-UTCI. **La Cooperación Intra-MERCOSUR (2005-2015): Análisis de siete sectores**. [s.l.: s.n.].

VAN LANGENHOVE, L. **Theorising Regionhood**. UNU Institute on Comparative Regional Integration Studies, Bruges, 2003.

VEIGA, P. DA M. **A agenda de institucionalização do MERCOSUL: os desafios de um projeto em crise**. Working paper. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

VEIGA, P. DA M.; RIOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Comércio Internacional, No. 82, 2007.

VENTURA, D.; ROLIM, M. Os Direitos Humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente ) para além do mercado. In: PIRES, L.; BORGES, P. (Eds.). **Direitos Humanos e Direito Internacional**. [s.l.] Juruá, 2006.

VIVAS, B. **Innovación organizacional del Observatorio Binacional de frontera Ecuador-Colombia (OZIFEC)**. [s.l.] Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 2019.

**ENTREVISTAS:**

LIMA, Glauber. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 16 de fevereiro de 2022.

MARIANO, Karina. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams. 03 fev. 2021.

ODDONE, Nahuel. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 13 jan. 2020.

TERÁN, Gustavo. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 08 de junho de 2021.

VIVAS, Blanca. Entrevista concedida a Edgar Andrés Londoño Niño. Teams, 11 jun. 2021.

## APÊNDICE – Entrevistas

### **Gustavo Terán**

**Perfil:** Professor da Universidad Politécnica Estatal del Carchi, ex-diretor do Observatório da Zona Fronteiriça Equador-Colômbia (OZIFEC) que tem impulsionado vários projetos, em coordenação com atores públicos e privados, nessa região de fronteira.

#### **Roteiro de entrevista**

- Qual é o papel da CAN na região de fronteira?
- Quais efeitos tem gerado em Ipiales e Tulcán o pertencimento à CAN?
- Quais são os efeitos da agenda bilateral na região de fronteira? Especificamente do Plano Binacional de Integração Fronteiriça de 2012?
- Qual tem sido o papel do OZIFEC? E qual é a relação com outros atores (prefeituras, chancelarias)?
- Quais são os principais problemas que compartilham Ipiales e Tulcán?
- Qual é a relação entre as prefeituras de Tulcán e Ipiales?

### **Nahuel Oddone**

**Perfil:** Especialista em fronteiras e Chefe de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais do Instituto Social do MERCOSUL.

#### **Roteiro de entrevista**

1. Qual tem sido o papel das fronteiras dentro do Mercosul?
2. Qual é o papel das fronteiras na agenda regional do Mercosul?
3. Quais são os efeitos do Mercosul nas regiões de fronteira?
4. Qual é a agenda do Instituto Social do Mercosul?
5. Quais são os principais problemas das regiões de fronteira do Mercosul?

### **Glauber Lima**

**Perfil:** Ex-prefeito do município de Santanna do Livramento durante 2012 a 2016.

#### **Roteiro de entrevista:**

- Quais são as principais questões que definem a agenda de Santanna do Livramento?
- Como tem mudado a agenda de Santanna do Livramento?
- Qual é o papel do Mercosul em Livramento?
- Durante sua gestão, como era o relacionamento com as autoridades de Rivera?

**Blanca Vivas**

Perfil: profissional especializado na área de projetos do Escritório de Fronteiras da *Gobernación de Nariño* que atua em Ipiales.

Roteiro de entrevista:

- Qual é o papel do Escritório de Fronteiras?
- Quais são os principais projetos impulsionados na fronteira pela *Gobernación del Nariño*?
- Quais são os principais atores envolvidos nos projetos impulsionados pelo Escritório de Fronteiras?
- Qual é a relação do Escritório com a Prefeitura de Ipiales?
- Qual é a relação com a Prefeitura de Tulcán e o governo de Carchi?
- Qual tem sido a relação com a Chancelaria?
- Quais são os principais avanços do Plano Binacional impulsionado pelos governos da Colômbia e do Equador?

**Karina Mariano**

Perfil: Professora da Universidade Estadual Paulista (UNESP), experta em Mercosul

Roteiro de entrevista:

- Quais são os principais temas que definem a agenda do Mercosul desde a década de 2000? Como essa agenda tem mudado?
- Qual é o papel das fronteiras na agenda regional do Mercosul?
- Quais são as principais diferenças nas agendas da CAN e do Mercosul?
- Como tem se diferenciado a agenda durante os governos progressistas e os governos pós-progressistas?