

**O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A INTEGRAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS
DE FRONTEIRA: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE AJUSTE
COMPLEMENTAR ENTRE BRASIL E PAÍSES DO ARCO SUL, COM O ACORDO
DE COOPERAÇÃO PARA O COMBATE AO COVID-19 ¹²**

**THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY AND INTEGRATION BETWEEN BORDER
MUNICIPALITIES: AN ANALYSIS OF PROPOSALS FOR COMPLEMENTARY
ADJUSTMENT BETWEEN BRAZIL AND COUNTRIES IN THE SOUTH ARC,
WITH THE COOPERATION AGREEMENT TO COMBAT COVID-19**

Glênio Borges Quintana³

Ricardo Hermany⁴

RESUMO

O artigo analisa a efetividade das propostas de ajuste complementar dos acordos existentes entre o Brasil e países do Arco Sul. A pesquisa mostra a necessidade da avaliação da situação dos municípios de fronteira e aponta que uma maior integração entre os municípios vizinhos pode ser vantajosa para criação de políticas públicas mais eficientes, dando como exemplo o acordo entre Brasil e Uruguai para enfrentar o COVID-19. Assim sendo, tem-se a seguinte problemática de pesquisa: quais as potencialidades do acordo firmado entre Brasil e Argentina, e Brasil e Uruguai, quanto a concretização de políticas públicas entre municípios de fronteira? Realiza-se esse estudo utilizando o método de abordagem dedutivo e de procedimento bibliográfico. Nesse sentido, com o objetivo de responder o problema de pesquisa proposto, o artigo divide-se nos seguintes momentos: primeiramente é abordado o princípio da subsidiariedade, juntamente com a descentralização e a autonomia local. No momento seguinte

¹ Este trabalho conta com o apoio da Confederação Nacional de Municípios.

² Este trabalho conta com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

³ Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CNPq. Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Professor na disciplina de Previdência Complementar no curso de Pós-graduação em Direito previdenciário: Novas Tendências - UNISC, em parceria com Centro de Ensino Integrado Santa Cruz do Sul - CEISC. Professor da Pós-graduação em Direito Eleitoral na disciplina Participação da Mulher na política; Fake News x Liberdade de Expressão. Integrante Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas vinculado ao programa de Pós Graduação em Direito da UNISC. <https://orcid.org/0000-0002-2206-5767>. E-mail: glenioquintana@hotmail.com

⁴ Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. E-mail: [<hermany@unisc.br>](mailto:hermany@unisc.br). <http://orcid.org/0000-0002-8520-9430> - E-mail: hermany@unisc.br

explica-se como funciona a cooperação dos poderes locais na fronteira e apresenta-se os Ajustes Complementares aos acordos em Brasil e países do Arco Sul. E para finalizar, realiza-se uma análise da efetividade das propostas tendo como exemplo o acordo que deu origem ao Centro Binacional de Operações de Emergência entre Brasil e Uruguai. A conclusão que se chega no estudo é que os ajustes complementares irão contribuir para concretização de políticas públicas, pois atendem aos anseios da população local utilizando da cooperação entre os municípios vizinhos, contudo eles possuem potencialidades para abranger mais benefícios para os três países estudados.

Palavras-chave: Ajuste Complementar; Fronteira; Municípios; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The article analyzes the effectiveness of proposals for complementary adjustment of the existing agreements between Brazil and the countries of Arco Sul. The research shows the need to evaluate the situation of frontier municipalities and points out that greater integration between neighboring municipalities can be advantageous for the creation of more efficient public policies, giving as an example the agreement between Brazil and Uruguay to face COVID-19. Therefore, the following research problem is: what are the potentialities of the agreement signed between Brazil and Argentina, and Brazil and Uruguay, regarding the implementation of public policies between frontier municipalities? This study is carried out using the deductive approach and bibliographic procedure method. In this sense, in order to answer the proposed research problem, the article is divided into the following moments: first the principle of subsidiarity is addressed, together with decentralization and local autonomy. The following moment explains how the cooperation of local authorities at the border works and presents the Complementary Adjustments to the agreements in Brazil and the countries of Arco Sul. Finally, an analysis of the effectiveness of the proposals is carried out, taking as an example the agreement that gave rise to the Binational Emergency Operations Center between Brazil and Uruguay. The conclusion reached in the study is that the complementary adjustments will contribute to the realization of public policies, because they meet the wishes of the local population using cooperation between neighboring municipalities, however they have the potential to cover more benefits for the three countries studied.

Keywords: Complementary Adjustment; Frontier; Municipalities; Public Policy.

INTRODUÇÃO

O Brasil vive uma realidade debruçada sob um sistema federalista e descentralizador, com isso é possível notar a existência da necessidade de adoção de meios que

garantam uma maior autonomia aos entes federados que atuam mais próximos da população local, e um atendimento mais eficaz aos seus interesses. A Constituição Federal assegura essa autonomia a União, estados, Distrito Federal e municípios conforme seu artigo 18, *caput*.

Em vista disso, sendo os municípios maior foco deste estudo, pois estão mais pertos da realidade do cidadão, o estudo tem como propósito analisar duas propostas de ajuste complementares aos acordos entre República Federativa do Brasil e República da Argentina e também da República Federativa do Brasil com a República oriental do Uruguai. Além disso, verificar a efetividade das propostas que tramitam na Câmara dos Deputados e observando sua aplicabilidade a luz da descentralização, dialogando com o princípio da subsidiariedade.

A pesquisa tem por justificativa mostrar a necessidade da avaliação da situação dos municípios de fronteira e esclarecer que uma maior integração entre os municípios vizinhos pode ser vantajosa para criação de políticas públicas mais eficientes. Assim sendo, busca-se responder a seguinte questão: quais as potencialidades do acordo firmado entre Brasil e Argentina, e Brasil e Uruguai quanto a concretização de políticas públicas entre municípios de fronteira?

Realiza-se este estudo utilizando o método de abordagem dedutivo, haja vista que se parte de uma ideia geral, ou seja, a importância da cooperação entre municípios de fronteira, para uma menor, onde analisam-se os acordos firmados já supracitados. O método de procedimento utilizado é o bibliográfico, consultando doutrinas, diplomas legais, sites, jornais e estudos sobre fronteiras, na intenção de evidenciar as particularidades da realidade dos municípios fronteiriços, buscando verificar se uma maior autonomia aos poderes locais traz maior eficiência na criação de políticas públicas.

Destaca-se que buscando ter acesso a ata da Reunião Extraordinária do Subcomitê de Cooperação em Matéria de Saúde do Comitê de Fronteira de Santana do Livramento-Rivera, visto que o Ministério da Saúde e a Embaixada do Uruguai no Brasil não publicaram a divulgação do referido documento, foi efetuado o pedido de informação nº 09200.000790/2020-01, no dia 21 de julho de 2020, realizado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), no sítio eletrônico “<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>”, na aba a esquerda e no espaço “Acesso à Informação”, assim foi elaborado o cadastro e o pedido de auxílio para a obtenção de acesso a referida ata.

Desse modo, no dia 04 de agosto de 2020, foi respondido o pedido de acesso à informação, sendo que nesta oportunidade foi realizada a disponibilização da ata da Reunião

Extraordinária do Subcomitê de Cooperação em Matéria de Saúde do Comitê de Fronteira de Santana do Livramento-Rivera.

Nesse sentido, com o objetivo de responder o problema de pesquisa proposto, o artigo divide-se nos seguintes momentos: primeiramente é abordado o princípio da subsidiariedade, juntamente com a descentralização, mostrando também a forma como são aplicados no atual cenário nacional. No momento seguinte é exposto como funciona a cooperação dos poderes locais na fronteira quando se tratar de políticas públicas, e também é apresentado as propostas de Ajustes Complementar aos Acordos entre República Federativa do Brasil e República Argentina, e República Federativa do Brasil e República Oriental do Uruguai. E para finalizar realiza-se uma análise da efetividade das propostas tendo como exemplo o acordo que deu origem ao Centro Binacional de Operações de Emergência entre Brasil e Uruguai no que tange ao enfrentamento da COVID 19.

1 SUBSIDIARIEDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA LOCAL: DIRETRIZES PARA A COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA

O princípio da subsidiariedade mostra sua importância para o ordenamento Brasileiro⁵, pois viabiliza a concretização de um federalismo cooperativo. O referido princípio está implícito no texto constitucional, podendo ser encontrado com a análise combinada dos artigos 1º, 18 e 34, inciso VII alínea “C” da Constituição Federal. Essa leitura se coaduna com o modelo federal adotado pelo Brasil, tendo em vista a organização descentralizada da forma de Estado.

Desse modo, como forma de diminuição do desequilíbrio e de impulsionar a cooperação entre os entes da federação o princípio da subsidiariedade merece destaque, visto que detém como compromisso a redefinição da atuação governamental, estabelecendo limites de interferência do Poder público e concedendo maior autonomia aos governos locais, sendo para Saraiva (2001, p. 30) “um princípio fundamental na organização federal”.

O princípio da subsidiariedade possui uma dimensão positiva e outra negativa, ou seja, “ou implica intervenção ou implica não intervenção; não é por se exercer ou por não se

⁵A palavra “subsidiariedade” tem na sua raiz etimológica o vocábulo latino *subsidium* que significa, precisamente, ajuda, estímulo, encorajamento. A subsidiariedade implica, portanto, uma noção de relação, de ligação, de dependência entre dois sujeitos. Deste modo não se deve confundir subsidiariedade com supletividade, do latim *suppletio*, que significa substituição ou recurso em substituição (VILHENA, 2002 p. 28).

exercer que a intervenção é subsidiária” (MARTINS, 2003 p. 25). A origem da subsidiariedade é encontrada na filosofia política e social, dialogando com autores como Aristóteles e Althusius, e posteriormente assimilada pela Igreja Católica, onde tornou-se um princípio na Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), escrita pelo Papa Pio XI, ratificando que se trata de uma completa injustiça a retirada dos indivíduos daquilo que eles podem fazer por iniciativa particular, para colocar a confiança na coletividade (BARACHO, 1997). Dessa maneira, é possível vinculá-lo a organização da Igreja Católica com a organização da sociedade, pois é aplicável os ensinamentos dos textos pontifícios na relação sociedade civil e Estado.

O princípio da subsidiariedade, pode se tornar uma diretriz eficaz para a reformulação do sistema de saúde nos municípios do Brasil e repartição constitucional de competências entre os entes (JACOBI, 1990). Verifica-se que também se encontra exposto de forma clara que a descentralização é responsável por criar formas mais específicas da relação que existe entre sociedade política e sociedade civil, bem como aproxima as instituições centrais das Administrações locais.

As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com os municípios – tem por característica a autonomia, isto é, estados e municípios são entes federativos que retiram suas competências diretamente da Carta Constitucional. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo concedem aos governos locais o direito de estabelecer sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2006). Isto implica que, para que o processo de transferências de atribuições – do governo central para o governo local – seja bem sucedido, é necessário que os níveis de governo tomem decisões favoráveis a programas de descentralização, e contem com recursos, políticos e administrativos, para implementação de políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão de todos os níveis de governo (ARRETCHE, 1999).

No Brasil não há um setor em que exista tamanha centralização por parte da União do que no âmbito tributário, com a demasiada concentração de receitas tributárias e excessivas competências de instituição de impostos, taxas, empréstimos compulsórios e contribuições sociais, com isso, o princípio da subsidiariedade surge como um mecanismo de vedação a esse excesso de concentração de poder. O princípio citado funciona, desta feita, na forma de um limite ao nível de ingerência dos poderes públicos ao demarcar a esfera política e de liberdade que o indivíduo possui. Desta maneira, mostra-se um elemento essencial para democracia, por permitir a participação dos entes mais próximos dos cidadãos no exercício do poder e na organização da comunidade política. Em síntese, o interesse público é prosseguido de

preferência, quando possível, pelos níveis mais legitimados pela sociedade, assegurando uma população mais participativa (SARAIVA, 2001).

É notório que existe a necessidade de um aperfeiçoamento da redistribuição de recursos e competências para melhorar a situação atual do país, haja vista ser a descentralização vantajosa, pois garante que as tarefas sejam realizadas pelos entes mais próximos dos cidadãos, o que se coaduna com a subsidiariedade. Esta diretriz de matriz europeia também se relaciona com a participação do cidadão que se sente mais integrado às questões políticas. Além disso, é indubitável que o sistema convencional de representação está envelhecido e não tem capacidade de resolver as demandas sociais (WOLKMER, 2003). Dessa forma, é obrigação do Estado impulsionar e estimular ações de entidades locais para promover as necessidades dos indivíduos (KRELL, 2008).

A descentralização dialoga com o princípio da subsidiariedade quando se tratar de aplicação prática para organização do Estado, tanto para seus problemas financeiros quanto para competências. Mesmo o princípio da subsidiariedade sendo uma forma de dar maior liberdade às comunidades locais, de forma alguma defende uma absorção de todos os poderes da autoridade central, mas sim demonstra que modificando a repartição de competências é possível que se gerem formas para a reestruturação da transferência de competências do Estado para outras coletividades (BARACHO, 1997). Sendo assim, o poder maior só deve atuar quando e na medida que houver a necessidade de tal intervenção, ou seja, quando este se revele mais eficaz do que o poder menor – entendida como a esfera mais localizada - para atuar. Desta forma, o poder nacional assegura aos grupos subnacionais uma ajuda positiva, que contribui para realização do bem estar comum (VILHENA, 2002).

É importante destacar que, deste modo, a prioridade de atuação reconhecida ao poder mais próximo do cidadão não é, de forma alguma, sinônimo de plena autonomia, sendo necessário que o exercício de suas funções e competências seja feito de forma coerente e responsável. A subsidiariedade enfatiza a dependência e auxílio recíprocos, que devem existir entre os diferentes níveis de poder – Estado Federal e estados federados – da estrutura social (VILHENA, 2002).

Os gestores de todas as esferas administrativas do país passam por dificuldades em seus governos, porém, essencialmente, os gestores municipais têm a incumbência de trazer resultados que melhorem a vida do cidadão de uma forma mais direta, tendo em vista que é no governo local que as políticas são realmente executadas, sendo que para tanto estes devem

dispor de condições para arcar com isso. Nesse sentido, e no aspecto político e jurídico, o princípio da subsidiariedade é indispensável para organização do Estado, visto que no federalismo é onde se percebe a sua melhor forma de aplicação, pois se traduz em um ideal de democracia. Ou seja, exclui qualquer forma de centralização de poder na União, impulsionando a descentralização, isso porque segundo Saraiva (2001, p.30) “se estabelece uma interdependência saudável que previne qualquer possibilidade de ascendência de um poder sobre outro”.

Essa descentralização fortalece a autonomia local, que possui seu melhor emprego no âmbito do poder municipal. Explica Moraes (2011, p. 227) que os municípios têm a capacidade de se auto-organizar por meio de Lei Orgânica Municipal e, também, por leis municipais, tem propriedade para se autogovernar já que realizam eleições diretas e o povo manifesta sua vontade exercendo o direito ao voto para eleger seu prefeito, vice-prefeito e vereadores⁶, sem necessitar de algum tipo de intervenção tanto do Governo Federal como do Governo Estadual. Ainda com esse pensamento, é possível notar que os municípios também se autoadministram, uma vez que conseguem exercer por conta própria suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas a eles pela Constituição Federal.

Logo, algumas normas oriundas da legislação federal e estadual só são aplicáveis no âmbito dos municípios com determinação expressa de lei municipal, como é o caso dos regimes jurídicos de servidores públicos municipais, que são criados seguindo suas especificidades locais. Por tanto, nem mesmo a Constituição Estadual tem poder para estabelecer direitos, encargos ou vantagens para servidores municipais, já que isto atenta contra a autonomia local (MEIRELLES, 2016). Assim sendo, os municípios tem o dever de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, como previsto no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sem a necessária interferência do poder federal e estadual e, desse modo, se relacionando com o princípio da subsidiariedade e com a autonomia local.

O princípio da subsidiariedade possui duas formas de aplicação: vertical e horizontal. A dimensão horizontal revela a atuação da sociedade por meio das associações, entre outros grupos, que assume boa parte das tarefas em prol do bem comum, sem olvidar o papel

⁶ A previsão legal das eleições para os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereadores, inclusive com a composição do número de vereadores para exercer o cargo nas câmaras municipais de acordo com o número de habitantes do município, está no artigo 29 da Constituição Federal de 1988.

do controle social da gestão pública ao que denominamos de democracia administrativa. A vertical apoia-se na cooperação entre todos os entes federados, com a ideia de que aquilo que pode ser feito por uma sociedade não deve ser realizado por um ente maior, trazendo a ideia da supremacia da sociedade diante do Estado, colocando o poder público frente ao poder de decidir (VILHENA, 2002). Sendo assim, evidencia-se a adoção desse princípio – ainda que de forma implícita - no ordenamento brasileiro quando este se legitima através da descentralização política, repartição de competências e iniciativas privadas e comunitárias.

Aplicando uma forma de política descentralizada, a partir dos municípios, é possível obter uma participação comunitária, ou seja, uma relação de maior proximidade com a sociedade. O poder local, mediante um modelo participativo e democrático, maximiza a possibilidade de efetivar essa aproximação com a sociedade, oportunidade em que o cidadão consegue ter um maior poder nas escolhas comunitárias, passando a atuar de forma ativa e concreta na política local, potencializando com isso uma sensação de pertencimento e inclusão na comunidade. Consequentemente, se torna mais efetivo o exercício da cidadania, tendo em vista que os cidadãos passam a participar das decisões que causam impacto em suas vidas cotidianas, pois toda medida política decidida em um município gera transformações para a rotina da população de uma forma muito mais retilínea.

Diante dessa ótica da subsidiariedade, descentralização e autonomia local, demonstra-se a importância de acordos de cooperação entre municípios, envolvendo o direito à saúde, prestando-se a presente análise para compreender, sob esta perspectiva, como ocorrem na prática esses acordos e quais as potencialidades que podem ter para efetivar políticas públicas.

2 A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS A PARTIR DA COOPERAÇÃO NAS FAIXAS DE FRONTEIRA: A ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE AJUSTE COMPLEMENTAR AOS ACORDOS ENTRE OS PAÍSES DO ARCO SUL.

As faixas de fronteira, historicamente, foram pensadas de forma militarizada para a proteção da soberania nacional, deixando a margem as ações voltadas para as políticas públicas. Contudo, tal situação vem sendo modificada por meio dos acordos de cooperação entre fronteiras, o que remete a conceituação das políticas públicas, previamente à temática dos acordos firmados.

As regras institucionais influenciam na elaboração de métodos, estratégias, programas ou ações que visem o alcance dos objetivos previstos para uma política, assim como determinam se ela deve se orientar setorial ou intersetorial sem que ocorra interferências nos objetivos da política, visto que tal objetivo pode ser atingido de diversas formas e caminhos (MARTINS, 2017). Nesse sentido, portanto, antes de se iniciar a abordagem da proposta de ajuste complementar aos acordos celebrados pelo Brasil com a República Argentina e a República Oriental do Uruguai, é necessária a conceituação das políticas públicas.

Bucci (2006, p. 14-38) conceitua a política pública como um programa ou quadro de ação governamental, o qual se efetiva por meio de um conjunto de medidas articuladas (coordenadas), que visam impulsionar o movimento da máquina do governo para que sejam realizados alguns objetivos de ordem pública ou para concretização de um direito. Assim, evidencia-se que as políticas públicas são ações governamentais que produzem o mecanismo de coordenação do Estado com as atividades privadas, tendo como finalidade a de viabilizar questões prementes de preocupação pela esfera pública. Ou seja, as políticas públicas são conceituadas como programas de ação governamental que buscam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para que sejam realizados os objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Desse modo, Teixeira (2002, p. 2) complementa que as políticas públicas são diretrizes, isto é, princípios norteadores para as ações do poder público, assim como podem ser compreendidas como regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, que buscam a mediação das relações entre a sociedade e o Estado. Portanto, as políticas são explicitadas, sistematizadas ou formuladas por meio de documentos – leis, programas, linhas de financiamentos –, os quais orientam as ações que envolvem a aplicação de recursos públicos.

É importante ressaltar que a produção das políticas públicas é iniciada por meio da identificação de um problema e com a construção de uma agenda. Sendo que para a construção do campo e do tema das políticas é necessário que ocorram ações e processos, visto que a construção da agenda compreendida como o conjunto de problemas percebidos mostra-se capaz de estimular o debate público e a intervenção das autoridades políticas legítimas. Já para o processo de construção da agenda é imprescindível que se verifique se o grau de consenso ou conflito representa um parâmetro decisivo.

Ainda, salienta-se que as políticas públicas apresentam algumas fases, as quais são reconhecidas como ciclos. Dessa maneira Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 32-35) destacam que é possível identificar diversas etapas no processo de elaboração das políticas públicas, a saber: a

agenda, em que ocorre a inclusão de determinado assunto na lista de prioridades); a elaboração, que visa a identificação e delimitação do tema; a formulação, que se caracteriza pela seleção das alternativas mais convenientes, assim definindo os objetivos; a implementação, que consiste no planejamento e na organização; a execução, que tende a realizar ações que atinjam o objetivo proposto pelas políticas públicas; o acompanhamento, em que ocorre a supervisão da execução de uma atividade; e a avaliação, na qual é verificada a mensuração e a análise.

A partir destas premissas que devem ser observadas as faixas de fronteira que, segundo a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 20, § 2, estão definidas como um espaço territorial de 150 km (BRASIL, 1988) que avança dentro do território nacional⁷, contando essa quilometragem a partir da linha divisória – ou linha limítrofe - do Brasil com o país que ele faz divisa. Se um município está localizado dentro desta faixa de 150 km⁸ ele é considerado um município de fronteira, não importando se existe outro município mais perto do país vizinho. Nesse sentido, Martins (2017, p. 51) ressalta que a faixa de fronteira é fundamental para a defesa do território nacional, sendo sua ocupação e utilização regulamentadas por lei.

A faixa fronteira brasileira vai do estado do Amapá até o estado do Rio Grande do Sul, formando assim 15.719 quilômetros de fronteira que percorrem 11 estados e 588 municípios. Esses entes locais precisam de uma legislação distinta em algumas matérias, pois apresentam necessidades diferentes dos demais municípios e suas demandas envolve significativa parcela de cidadãos brasileiros que devem ser ouvidos, vez que a população que reside nesses municípios fronteiriços é de aproximadamente 10 milhões de habitantes (BRASIL, 2007). Também é importante a relevância da manutenção adequada da faixa já que o Brasil faz fronteira praticamente com todos os países da América do Sul, com exceção somente do Chile e do Equador, mostrando a posição estratégica e força que o País possui no continente sul americano.

⁷ A Constituição de 1988 avaliou essa medida e manteve essa quilometragem priorizando a defesa territorial, e a lei 6.634 de 1979 foi mantida como a referência jurídica que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

⁸ A Faixa de Fronteira não teve sempre o mesmo tamanho, nem tampouco foi uma criação da Constituição Federal de 1988, mas sim existiu um processo histórico que teve sempre como principal preocupação a segurança territorial. Quando o Brasil ainda era império, governado por Dom Pedro II, a medida da largura da faixa de fronteira era de 10 léguas ou 66 quilômetros, conforme disposto na Lei 601 de 1850.

Borba (2013, p. 61) ressalta que a Constituição de 1891 manteve a faixa de 66 quilômetros sob o domínio da União; já a Constituição de 1934 manteve a faixa de fronteira de 66 quilômetros sob responsabilidade do governo federal; a Constituição de 1937 ampliou para 150 quilômetros essa faixa, mantendo a jurisdição federal prevista na Constituição de 1934. Ainda, a Constituição de 1946 transferiu a delimitação da faixa de fronteira à Lei Ordinária nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, consolidando a faixa de 150 quilômetros como indispensável para à defesa do país, sendo a referida política consolidada pela Constituição de 1988, visto que fez previsão da faixa de fronteira de 150 quilômetros, em toda a linha limítrofe terrestre.

Desta forma, para ilustrar as informações supra mencionadas e diante da importância que as fronteiras apresentam, é necessário destacar a existência de divisão das faixas de fronteiras em arcos, os quais foram divididos da seguinte maneira: Arco Sul, referente aos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná⁹; o Arco Central que se refere aos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul¹⁰, e o Arco Norte aos estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre¹¹.

É possível vislumbrar tal divisão no mapa a seguir:

Mapa 1: Divisão da Faixa de Fronteira em arcos – PDFFF



Fonte: Brasil (2014).

⁹ O Arco Sul abriga 418 municípios, sendo assim o Arco que mais possui municípios na faixa de fronteira.

¹⁰ O Arco Central possui 99 municípios na sua faixa de fronteira.

¹¹ O Arco Norte tem um total de 71 municípios em sua faixa de fronteira.

Evidencia-se que a localização privilegiada que o Brasil tem traduz uma potencialidade de realizar acordos benéficos para si e para os países vizinhos, no sentido de criar uma cooperação com mútuas vantagens. Em quase todos os estados brasileiros¹² é comum ter as suas regiões de fronteira como áreas com índices menores de desenvolvimento humano e social do estado (PEIXOTO, 2017). Desta maneira, o Brasil e os demais países com os quais faz divisa devem incentivar a cooperação visando sempre a garantia da proteção dos direitos da população – superando o viés exclusivamente de segurança nacional destes espaços decorrente do mito da soberania.

A concepção do Estado soberano absoluto já não se encaixa na sistemática da comunidade internacional contemporânea. Atualmente, prevalece a necessidade da interação, cooperação e solidariedade entre os Estados como forma de se garantir uma proteção mais eficaz e consolidada dos direitos humanos e da manutenção da paz mundial. (DUPAS; CARVALHO; CARVALHO, 2019 p. 118)

Por consequência disso, as peças essenciais para o sucesso dos acordos de cooperação entre nações são os municípios de fronteira, que possuem uma realidade peculiar se comparado com os demais, não se limitando a questões que envolvem apenas a convivência com outras línguas ou de um compartilhamento de culturas, mas sim de demandas especificamente diferentes em todos os setores como: saúde, segurança, educação, transporte, desenvolvimento econômico e meio ambiente (BRASIL, 2007).

De forma alguma pretende-se mostrar que as dificuldades enfrentadas pelos municípios de fronteira são melhores ou piores das verificadas pelos demais municípios, mas sim apontar que as suas necessidades são diferentes e precisam ser notadas pelos governantes, visto que representam 10% dos municípios brasileiros e possuem uma carência muito grande de uma melhor comunicação com o governo federal, concomitante com a necessidade de uma maior autonomia para sanar as exigências das suas populações (BRASIL, 2007).

Neste ponto, assume absoluto destaque a pauta da saúde, que está prevista na Constituição como um direito fundamental no Capítulo II, no artigo 6^o¹³, sendo reafirmada no artigo 196, o qual dispõe sobre como um direito de todos e dever do Estado. Deve ser este

¹² Único estado brasileiro que não possui a região de fronteira como a menos desenvolvida é o estado de Santa Catarina que contém uma faixa de fronteira um pouco mais desenvolvida que o Planalto Norte do estado (PEIXOTO, 2017).

¹³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

direito constitucional garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, por meio de acesso igualitário e universal às ações e serviços para sua proteção, promoção e recuperação. Em razão da essencialidade e a relevância dos serviços públicos de saúde, a Constituição faz previsão deste no capítulo II seção II da Saúde, indicando que o serviço público de saúde integra uma rede regionalizada e hierarquizada, formado um sistema único conforme previsto no inciso I do artigo 198¹⁴.

Além disso, a Constituição prevê a competência administrativa comum entre União, estados-membros, Distrito Federal e municípios com relação à saúde e assistência pública, conforme os incisos II e IX, do artigo 23 – situação que deveria ter como fundamento o de viabilizar a autonomia com cooperação e distribuição de recursos públicos para seu financiamento, observando a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde Pública, nos termos do artigo 198 da Constituição. Ademais, evidencia-se que os artigos 15 ao 19 da Lei n° 8.080/90 regulamentam as atribuições para cada ente federativo no Sistema Único de Saúde (SUS).

Com relação aos entes locais, verifica-se que o artigo o artigo 18 prevê que compete a eles a gestão e execução dos serviços públicos de saúde voltados para atenção primária, prestados, especialmente, nas Unidades Básicas de Saúde, tendo em vista o atendimento dos problemas da população de forma ampla, sem que seja necessário o encaminhamento para outros serviços de maior complexidade.

Quanto ao financiamento da saúde o artigo 198 regulamenta as atribuições dos entes, mas não fez previsão dos índices mínimos de repasse. Desse modo, a Lei Complementar n° 141/2012 passou a estabelecer os percentuais mínimos de aplicação por cada ente federativo em matéria de saúde. Destacando-se que os entes locais e o Distrito Federal devem aplicar o percentual mínimo de 15%, conforme previsto no artigo 7°, além disso o Distrito Federal também deve realizar a aplicação anual de no mínimo 12% do produto da arrecadação direta dos impostos que não sejam separados da base estadual e municipal, disposto no artigo 8°.

Nesse sentido, ressalta-se que a esfera local no Brasil é responsável por executar as ações e serviços de saúde no âmbito do seu território. Os recursos aplicados na área da saúde nos municípios do Brasil são uma soma dos próprios recursos dos municípios com os repasses oriundos da União e dos estados. É papel do município formular suas próprias políticas públicas

¹⁴ Art. 198: As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo (BRASIL, 1988).

na área da saúde e também executar todas as políticas nacionais e estaduais de saúde, conforme artigo 18 da lei 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde (LOS).

Contudo, isso não impede que os municípios estabeleçam parcerias entre si, para realizarem procedimentos mais complexos, que necessitam de meios que estão acima daqueles que o próprio município pode oferecer, visando garantir o pleno atendimento para toda a população. Para tanto, segundo a percepção dos residentes nas localidades de fronteira, aparece de imediato a dificuldade de entendimento das prioridades específicas do contexto fronteiriço por parte dos tomadores de decisão dos do governo federal, portanto, bem distantes de conhecer as necessidades das comunidades de fronteira (BENVENUTO, 2016).

Desta maneira, a realidade vivida pelos municípios de fronteira é desconhecida muitas vezes pelo restante do país, pois somente os gestores locais e sociedade fronteiriça têm uma experiência do que é a vida cotidiana nas comunidades locais e ideias mais direcionadas para se chegar à resolução de seus problemas. Ao se analisar essa experiência, observa-se que não estaria se minimizando somente as dificuldades dos municípios de fronteira, mas também dos governos locais de nações vizinhas.

Nessa linha, é possível notar que muitos problemas enfrentados pelos municípios de fronteira já poderiam terem sido sanados se houvesse uma comunicação mais aberta entre os entes federados e o governo local¹⁵. Essa estratégia comunicativa pode ser vantajosa não somente entre entes federados como também entre municípios vizinhos, que podem fornecer um apoio substancial para resolver as demandas que a região precisa, por intermédio de um planejamento com ambos municípios, agindo em conjunto e em forte aliança tanto entre nações quanto entre os governos locais e seus povos.

No caso dos municípios do Arco Sul - que fazem fronteira com os municípios da Argentina e do Uruguai - possuem um grande interesse a criação de políticas públicas que estabeleçam uma forma de cooperação entre municípios na área da saúde. Para isso está tramitando na Câmara dos Deputados a MSC 795/2018 – Ajuste Complementar ao Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas para a Prestação de Serviços de Assistência em Emergência e Cooperação em Defesa Civil (BRASIL, 2018), celebrado em fevereiro de 2017. E também a

¹⁵ Por uma falta de mobilização e de atenção com a situação da Faixa de Fronteira, foi deixado de lado o potencial de desenvolvimento dessa região fronteiriça, fazendo com que acontecesse um relativo abandono nas políticas públicas nacionais nesta área.

MSC 797/2018 – Ajuste Complementar ao Acordo de Residência, Estudo e Trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios para a Prestação de Assistência de Emergência e Cooperação em Defesa Civil (BRASIL, 2018b), celebrado em novembro de 2013¹⁶.

No caso da MSC 795/2018 que propõem a complementação do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre localidades fronteiriças vinculadas (BRASIL, 2016), que está em vigor desde 2011, verificam-se diversas políticas de cooperação entre os países, como a possibilidade dos cidadãos residentes nessas localidades encaminharem a Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, que possibilita o exercício de trabalho, ofício ou profissão em qualquer uma das localidades vinculadas, além de garantias de acesso ao ensino público e atendimento médico nos serviços públicos de saúde.

Já a MSC 797/2018 propõe um ajuste ao acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Oriental do Uruguai para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios (BRASIL, 2004). Este acordo também concretiza políticas de cooperação entre os dois países para trazer aos estrangeiros residentes em localidades fronteiriças direitos, tais como: possuir residência na localidade vizinha, situada no território da outra Parte; garantir o possível exercício de trabalho, ofício ou profissão no país vizinho; e frequentar estabelecimentos de ensino públicos ou privados.

Os dois acordos existentes entre as nações têm a mesma ótica, buscando a criação de instrumentos que promovam uma maior integração das comunidades fronteiriças, com o intuito de melhorar a qualidade de vida de suas populações. Esse tipo de ação deve ser impulsionado para promover um processo de integração bilateral cada vez maior entre as nações e, nesse mesmo sentido estão as duas propostas de ajuste completar, para trazer maiores vantagens aos dois acordos em vigor.

Ambos ajustes complementares versam sobre a cobertura legal aos profissionais que ultrapassarem a fronteira de seu país para atuar no país vizinho em serviços de emergência quando este necessitar, assim como ter uma cobertura legal de seguro de responsabilidade civil para seus veículos de assistência e de emergência que ultrapassar os limites nacionais.

Esses ajustes também preveem que ambos os países designaram os chamados Pontos Focais¹⁷ que são localidades dentro da faixa de fronteira onde os trabalhadores do país

¹⁶ Esse acordo já foi aprovado no Congresso Uruguaio, de acordo com a ley 19.359.

¹⁷ O ponto focal de uma Localidade Vinculada poderá consultar seus homólogos de outras Localidades Vinculadas diretamente ou por meio do órgão coordenador com o objetivo de avaliar a possibilidade de envio de equipes

vizinho prestarão seus serviços de assistência e emergência, mantendo todos os seus direitos, benefício e garantias, isso é, seus direitos trabalhistas e seus direitos previdenciários seguem sendo regidos pelas leis de seu país de origem. Ademais, é objetivo dos ajustes, além do amparo legal as equipes atuando em outro país, a livre movimentação na fronteira para veículos que estão em missão de assistência ou emergência de um município para outro, tendo assim a garantia de proteção para os bens públicos envolvidos, assim como servidores e terceiros.

O acordo já citado entre Brasil e Argentina foi firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005, e entrou em vigor em 7 de julho de 2011, nos termos de seu Artigo XII (BRASIL, 2016), e tem por objetivo estreitar as relações entre os dois países para melhorar a qualidade de vida da população de fronteira. Destaque para o exposto no início do próprio texto do decreto, “tendo em conta que são coincidentes as vontades de criar instrumentos que promovam a maior integração das comunidades fronteiriças, buscando melhorar a qualidade de vida de suas populações” (BRASIL, 2016).

Nesta mesma vertente está o acordo citado entre Brasil e Uruguai, que também em seu texto preliminar aborda os laços históricos de amizade entre os dois países, além de também expor o desejo de reafirmar “soluções comuns com vistas ao fortalecimento do processo de integração entre as Partes” (BRASIL, 2004). O acordo entre Brasil e Uruguai foi celebrado em Montevideú anos antes do acordo entre Brasil e Argentina, em 21 de agosto de 2002, porém só entrou em vigor em 14 de abril de 2004.

Seguindo os mesmos objetivos dos acordos já pré-existentes estão os dois Ajustes Complementares, que são de grande interesse para os municípios localizados na faixa de fronteira, pois proporcionam uma garantia legal para os profissionais do país vizinho trabalhar e ajudar o país com suas demandas de emergência. Vale referir ainda, seguro de responsabilidade civil para veículos de emergência que estejam atuando do outro lado de sua fronteira, isto é, uma cobertura em caso de necessidade de indenização na hipótese de haver danos corporais e materiais causados a terceiros.

Cumprir destacar, tanto para haver uma maior integração quanto para uma melhor cooperação fronteiriça é importante a participação da sociedade civil, pois junto a qualquer acordo de cooperação existem grupos sociais que estão necessitando de políticas específicas.

instaladas em outros pontos da fronteira, de modo a assegurar alocação ótima de recursos humanos e o emprego racional de equipamentos e veículos para prestação de serviços de assistência de emergência e cooperação em defesa civil que se façam necessários ao amparo do presente Ajuste Complementar (BRASIL, 2018b).

Em virtude de que o conceito de fronteira passou a ter novos significados - não sendo mais cabível a ideia de que o vizinho é inimigo - obteve-se uma gama de oportunidades para se alcançar soluções para problemas comuns nessas áreas (MOREIRA, 2018).

Os municípios fronteiriços, seja do Brasil, Argentina ou Uruguai, se beneficiam com a livre circulação das equipes que poderão atender tanto as zonas urbana, suburbanas e rurais de todas localidades vinculadas. Tais localidades são designadas por seus países correspondentes e tem o dever de solicitar quando for necessário o envio de equipes de atendimento de assistência e emergência para auxiliar a outra parte. Essas equipes poderão ser transportadas para a localidade vinculada do outro país por seus próprios veículos de emergência, como ambulâncias e caminhões de bombeiro, pois com respaldo legal e seguro para cruzar a fronteira e transitar pelo local que precisa de apoio.

O referido Ajuste Complementar ainda se encontra em análise na Câmara do Deputados, trazendo acréscimos de grande importância para uma melhor cooperação entre municípios da faixa de fronteira de todo Arco Sul, além de estar em conformidade com o artigo 49, inciso I, em leitura combinada com o artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

3 A COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA NA PRÁTICA: O ACORDO ENTRE BRASIL E URUGUAI NO COMBATE AO COVID-19

A importância da superação da falta de ações cooperadas entre municípios fronteiriços de diferentes países resta comprovada quando se analisa o exemplo de cooperação na forma como os governos, brasileiro e uruguaio, se defrontaram com a ameaça do novo coronavírus aos habitantes de suas cidades, frente a um problema de saúde pública. Em 26 de fevereiro de 2020 foi registrado o primeiro caso de COVID-19 no Brasil, já no país vizinho, Uruguai, o primeiro caso foi registrado somente em 13 de março de 2020. Todavia, em ambos os países o vírus se alastrou e contaminou parte da população, tensionando seus sistemas de

saúde com pessoas contaminadas precisando de atendimento¹⁸¹⁹(ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

A situação da fronteira seca entre as duas nações não permite que sejam fechadas para evitar o contágio, pois o que limita os países, em muitos pontos, é somente uma linha imaginária representada por uma praça ou por uma rua. Com a ameaça do coronavírus aos habitantes das localidades de fronteira, tanto o Ministério da Saúde do Brasil quanto o Ministério da Saúde do Uruguai resolveram unir ações para controlar o crescimento do contágio nos dois lados. Para tanto, no dia 10 de junho de 2020, aconteceu a IX reunião da Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira (CBAS). Durante o encontro o Subcomitê em Cooperação em Matéria de Saúde do Comitê de Fronteira Santana do Livramento – Rivera, e as autoridades presentes, chegaram ao acordo sobre a coordenação de medidas de controle sanitário, e epidemiológico nessa fronteira, por conta da pandemia global de COVID-19 (BRASIL, 2020).

Destaca-se que buscando ter acesso a ata da Reunião Extraordinária do Subcomitê de Cooperação em Matéria de Saúde do Comitê de Fronteira de Santana do Livramento-Rivera, em virtude de que o Ministério da Saúde e a Embaixada do Uruguai no Brasil não publicaram à divulgação do referido documento, foi efetuou-se o pedido de informação nº 09200.000790/2020-01, no dia 21 de julho de 2020, realizado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)²⁰, através do sítio eletrônico “<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>”, acessando o item “Acesso à Informação”, assim foi elaborado o cadastro e o requerimento para a obtenção da referida ata.

¹⁸ Outro exemplo traz à tona um incêndio ocorrido em 04 de fevereiro de 2020 em Rivera – UY, onde o corpo de bombeiros brasileiro não atuou em colaboração com os bombeiros uruguaios por não existir nenhum tipo de previsão legal para tal ato: *En la oportunidad una dotación del cuartel de Bomberos de Rivera trabajo en forma intensa en el combate al siniestro que se produjo en campo próximo a la represa de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) y el Autódromo Eduardo Prudencio Cabrera de Rivera.*

Según informaciones periodísticas recogidas por intermedio de A Plateia en español, el origen del mismo podría haber sido a consecuencia de las altas temperaturas reinantes en la frontera Rivera (Uruguay) Santana Do Livramento (Brasil), sumado a la falta de lluvias, hace con que el terreno seco sea propicio para el inicio del foco ígneo (INCENDIO DE CAMPO EN RIVERA, 2020) Disponível em: <http://www.aplateia.com.br/2020/02/04/incendio-de-campo-en-rivera/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

¹⁹ Com a devida garantia legal de que os bombeiros brasileiros poderiam atravessar a fronteira com seus caminhões para a cidade de Rivera – UY, uma ação cooperada poderia acarretar em um melhor combate às chamas e o incêndio cessaria de forma mais rápida e com menos prejuízos.

²⁰ É importante mencionar que o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, bem como acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. Além disso, os cidadãos podem ingressar com recurso, caso o pedido de acesso à informação seja indeferido, assim como pode apresentar reclamações sem burocracia.

Desse modo, no dia 04 de agosto de 2020, foi respondido o citado pedido de acesso à informação, sendo que nesta oportunidade foi realizada a disponibilização da ata da Reunião Extraordinária do Subcomitê de Cooperação em Matéria de Saúde do Comitê de Fronteira de Santana do Livramento-Rivera²¹.

Esse acordo foi a primeira ação de cooperação entre o governo brasileiro e outro país da América do Sul para o combate ao coronavírus, o que evidencia a proximidade institucional entre estes Países, como mostra a ata da reunião do subcomitê ao dizer: “os critérios de prevenção, controle, compartilhamento de informações e divulgação de campanhas informativas eram compatíveis dos dois lados da fronteira” (BRASIL, 2020). O subcomitê possui como piloto a implementação do acordo nas cidades gêmeas de Rivera – UI e Santana do Livramento – BR, local em que a divisa entre as cidades é, conforme afirmado, uma praça e onde acontece uma grande circulação de pessoas entre os dois lados da fronteira.

O acordo em análise busca estabelecer uma comunicação entre as cidades, para que seja possível trocar informações da situação epidemiológica de cada localidade. Em reunião, são estabelecidas medidas de vigilância sanitária para os dois lados da fronteira, como elaborar boletins epidemiológicos, mobilizar e capacitar uma rede vigilância sanitária, divulgar material informativo para os viajantes sobre a prevenção contra o coronavírus, mobilizar e orientar a população local, estimular a comunicação entre outros órgãos de fronteira – Polícia Federal e Vigilância Agropecuária por exemplo – intensificar procedimentos de limpeza, dentre outras medidas²² (BRASIL, 2020).

Essas operações de cooperação previstas na ata da reunião ampliam a testagem das pessoas sintomáticas e assintomáticas que tenham tido contato com outras que obtiveram resultado positivo para o teste de covid-19. As partes ajustaram que a prova da contaminação pelo vírus deve ser feita após realização do RT-PCR (*Reverse Transcription - Polymerase Chain Reaction*), o mais recomendado já que é considerado teste definitivo pela Organização Mundial da Saúde (OMS)²³. Porém, a parte brasileira pode seguir realizando o teste rápido – não utilizado no Uruguai – como complemento ao RT-PCR. O acordo mostra o sentimento de

²¹ Ressalta-se que o referido documento ainda não foi publicado em nenhum sitio eletrônico, tanto do Brasil quanto do Uruguai.

²² No documento analisado consta o Protocolo Local para Estabelecimentos, que prevê que as medidas entre Santana do Livramento e Rivera para estabelecimentos comerciais podem ser flexibilizadas, de comum acordo, a depender da severidade da pandemia conforme o protocolo de cores (amarelo, laranja, vermelho e preto) do modelo de distanciamento controlado adotado no estado do Rio Grande do Sul (BRASIL, 2020).

²³ <https://www.who.int/publications/i/item/laboratory-testing-for-2019-novel-coronavirus-in-suspected-human-cases-20200117>.

pertencimento e aproximação cultural que existe entre dois municípios que cooperam, uma vez que, a delegação de Rivera ofereceu a delegação de Santana do Livramento, sem nenhum custo adicional, kits de realização do RT-PCR, por intermédio do Instituto Pasteur²⁴(BRASIL, 2020).

Desta mesma forma, é possível notar que, com os efeitos da pandemia a cidade de Santana do Livramento e a Cidade de Rivera, tornaram-se uma só quando se trata de questões relacionadas a medidas sanitárias e de prevenção epidemiológica. Com os dois ajustes complementares, citados anteriormente, vigorando, a troca de equipes médicas do lugar onde a situação está menos gravosa, auxilia aquela que está carecendo profissionais para cuidar da população que necessita de atendimento de saúde. Dessa maneira, torna-se visível que os ajustes complementares – MSC 795 e MSC 797 – e o Memorando de Entendimento entre Brasil e Uruguai, se complementam em matéria de saúde e assistência aos contaminados pelo novo coronavírus.

A pandemia mostrou a fragilidade dos sistemas de saúde de muitas nações, umas mais atingidas do que outras, mas todas afetadas de alguma forma. O que se procura demonstrar é que ações integradas entre municípios de fronteira trazem mais resultados positivos do que trabalhos isolados e sem comunicação. Assume ainda maior relevo o debate considerando que boa parte da fronteira entre Brasil e Argentina e Brasil e Uruguai é seca e são pontos com grande fluxo de circulação de pessoas, onde ações descoordenadas e sem planejamento mútuo tendem mais a causar confusão na população do que propriamente ajudá-la. Cumpre destacar que a atual legislação ainda limita sobremaneira a cooperação entre a esfera local nesta área de limite entre Países, como destaca Peixoto (2017 p. 50) ao afirmar que “na fronteira, muitas vezes, a legislação impede os municípios de buscar soluções locais com autonomia, por esbarrarem em questões internacionais”.

Faz-se necessário registrar que o acordo se originou de um interesse mútuo dos municípios vizinhos, para então serem tomadas todas as medidas cabíveis junto aos demais poderes, como Governo do Estado do Rio Grande do Sul e União, para que tal acordo fosse concretizado. Muitas ações de prevenção ao novo coronavírus já estavam sendo tomadas em conjunto antes mesmo da assinatura do acordo, tendo em vista que os municípios fronteiriços em análise possuem o mesmo entendimento de como combater o vírus e também necessitam

²⁴ Fundado em 14 de julho de 2004, o Instituto Pasteur de Montevideu (IP Montevideu) é uma das afiliadas da Rede Internacional Institut Pasteur (RIIP em francês), composta por 33 centros independentes localizados em cinco continentes. Disponível em: <http://pasteur.uy/en/institucional/who-we-are/>.

responder às prioridades da população em um momento de pandemia. Isso comprova a importância da autonomia local para resolver suas demandas, pois um problema comum entre municípios pode ser resolvido entre os dois envolvidos, sem necessitar de interferência de poderes superiores, condizente assim com o princípio da subsidiariedade que ressalta que “não deve se transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor (BARACHO, 1997 p. 52).

No entanto, mesmo com todas as vantagens que ambos os Ajustes Complementares podem trazer para os municípios de três nações, seu potencial não foi explorado ao máximo, pois as propostas referidas em tais documentos deveriam estar abrangendo uma gama muito maior de necessidades que os municípios fronteiriços apresentam. Nos referidos documentos está especificado que essa transição - tanto de equipes de assistência e emergência quanto de seus veículos - será restrita à situação de emergência e solicitar o auxílio da Nação a qual celebrou o acordo.

No texto dos Ajustes Complementares existe uma definição, comum aos dois Ajustes Complementares, de serviço de assistência e emergência, asseverando que “entende-se por serviços de assistência de emergência os atendimentos prestados em Localidades Vinculadas em ocorrências de menor magnitude, tais como incêndios e acidentes de trânsito”. E somente na MSC 795, que trata de ajustar o acordo já existente entre Brasil e Argentina, existe a definição de cooperação em defesa civil, a saber: “entende-se por cooperação em defesa civil os atendimentos prestados em Localidades Vinculadas em contextos de calamidade e desastres”.

Os dois Ajustes Complementares analisados falham em cercear a livre circulação de equipes e de veículos somente em emergência como uma circunstância de pandemia como a causada pela COVID-19 situação semelhante no acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina, ao exigir situações de calamidade ou desastres.

Essa livre movimentação é vantajosa para as três nações não somente em casos como incêndios, acidentes de trânsito ou pandemias, mas também para situações menos gravosas, porém essenciais. Toda ambulância, não importando a gravidade da situação deve ter como - em não havendo capacidade de suprir o atendimento em seu próprio município - transportar o paciente enfermo ao município vizinho de fronteira, sendo o espaço registrado como uma das localidades vinculadas.

Evidencia-se que os sistemas de saúde dos três países possuem suas qualidades e suas deficiências, assim uma cooperação entre municípios, tanto no caso da República

Federativa do Brasil com a República da Argentina quando na situação da República Federativa do Brasil com a República Oriental do Uruguai, é positivo para ambas as Nações. Sendo que todo atendimento que um município não dispor de recurso para prestar e seu vizinho do outro País tiver deve ser estimulado, o que tende inegavelmente a fortalecer, no plano concreto, a relação do Brasil com os países do Arco Sul, pois segundo Benvenuto “ninguém a fará, senão os maiores interessados em que a integração aconteça, entre as quais aquelas pessoas que vivem nas fronteiras e sentem necessidade de expandi-las” (2016, p.7).

Desse modo, verifica-se que é uma realidade para alguns municípios da fronteira brasileira, assim como da argentina ou uruguaia, que o município vizinho no mesmo país esteja demasiadamente longe para buscar certas demandas, como um atendimento de saúde específico. Assim, supondo que determinado serviço de saúde não é fornecido pelo município do cidadão com enfermidade e o município vizinho nacional esteja excessivamente longe, esse cidadão terá maior chance de ter sua patologia tratada por serviço de saúde local de País limítrofe²⁵. Assim, em um caso de necessidade na área da saúde ou até de outra demanda emergencial alguns municípios do Brasil estão - por questão geográfica - mais amparados no que diz respeito a cooperação por municípios do país vizinho do que brasileiros. Este é o grande avanço do acordo relacionado ao enfrentamento à COVID 19 que, se espera, tenha seus efeitos ampliados para o espaço de cooperação pós-pandemia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É perceptível o quanto o princípio de subsidiariedade está presente – ainda que de forma implícita – na ordem constitucional brasileira. Este pressuposto potencializa a descentralização, pois estimula a ação participativa na sociedade local, garantindo uma aproximação desta nas decisões políticas.

²⁵ Esse exemplo hipotético vai ao encontro de uma situação que ocorre no estado do Rio Grande do Sul, com o município de Aceguá - Brasil, que é cidade gêmea do município de Aceguá – Uruguai, visto que os dois municípios tem a linha imaginária de fronteira entre República Federativa do Brasil e República Oriental do Uruguai passando pelo meio de suas cidades. Assim, é de grande facilidade o trânsito e circulação de todo serviço de políticas públicas entre os dois municípios e conseqüentemente dos dois países. Por outro lado, o município brasileiro mais perto de Aceguá é Bagé – RS que está localizado a 62 km de distância, ao passo que existem vários municípios uruguaiois a uma distância bem menor do município de Aceguá – Brasil. Tal é o caso, além da própria cidade gêmea, do município de Isidoro Noblía, no Uruguai, a 12,7 km de distância e ainda o município de Melo, também no Uruguai, a 59 km de distância

Consequentemente, é possível deduzir que as ações de políticas públicas a serem criadas para os municípios localizados na faixa de fronteira, devem refletir as necessidades de seus cidadãos. Somente analisando com um critério de conhecimento dos anseios de cada localidade é possível se criar uma política pública que enfrente de forma eficaz as demandas das populações locais, o que não seria diferente com a população que reside na faixa de fronteira.

Evidenciou-se que pela aplicação do princípio da subsidiariedade, ampliam-se as possibilidades de os municípios de fronteira estabelecerem uma melhor comunicação com a dimensão federal e, desse modo, terem atendidas suas demandas. A população fronteiriça necessita de ações voltadas para área da saúde e serviços de emergência, situação que pode ser atenuada com políticas públicas que permitam uma integração entre os municípios fronteiriços.

Para auxiliar nesse contexto de carência de políticas públicas de cooperação entre municípios de fronteira, exsurtem propostas de ajustes - MSC 795/2018 e MSC 797/2018 - as quais buscam complementar acordos que estão em vigor entre Brasil e Argentina, e Brasil e Uruguai. Ambos têm por objetivo a garantia de uma livre movimentação de equipes de serviços assistência e emergência entre municípios de fronteira e também um seguro de responsabilidade civil para os veículos de assistência e emergência que cruzarem a fronteira para realização desses serviços.

Os ajustes podem somar benefícios também no que diz respeito aos trabalhos da Subcomitê em Cooperação em Matéria de Saúde, que criou no acordo entre os governos, brasileiro e uruguaio, para enfrentar a ameaça do COVID-19, demonstrando o potencial da zona de fronteira para o desenvolvimento de políticas públicas cooperadas, visando com isso o bem da população local.

Assim, respondendo ao problema proposto, o acordo já firmado entre Brasil e Argentina, bem como o acordo já celebrado entre Brasil e Uruguai, trazem a possibilidade real de vantagens para as diferentes nações, como estreitar a relação entre os países e buscar soluções coincidentes, concretizando políticas públicas que tenham como vistas amparar as necessidades da população local. Com o acréscimo dos ajustes complementares que estão tramitando na Câmara dos Deputados, esses acordos podem ficar ainda mais completos e também vão contribuir para melhorar a condição de vida dos indivíduos que habitam os municípios fronteiriços dos três países em comento.

Todavia, é necessário salientar que os ajustes complementares poderiam incorporar maior número de possibilidades de cooperação entre os municípios de fronteira, isto é,

viabilizando o trânsito de equipes de assistência e emergência assim como seus veículos não restritos apenas às situações de emergência, calamidade ou desastre. Todas as localidades vinculadas deveriam contar com a garantia de que em uma situação de necessidade - mesmo com menor gravidade - equipes de assistência poderiam transitar pela fronteira, atendendo sempre da melhor forma os interesses e anseios de suas populações – independente do País, dadas a particularidade enfrentada e o sentimento de pertencimento *sui generis* das sociedades fronteiriças. Que o avanço decorrente do acordo entre a República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil para a criação de medidas de controle sanitário e epidemiológico, seja o início de um novo paradigma na superação do caráter militar das zonas de fronteira para a cooperação entre as sociedades locais para a superação do isolamento e dos frágeis indicadores de desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo, p 111-141. **Revista brasileira de ciências sociais**. v.14, nº40. São Paulo, 1999.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas; coletânea**. v.2, ENAP. Brasília, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1997

BENVENUTO, Jayme. **Integração regional a partir da fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai**. Editora Juruá. Curitiba, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2004 p. 64.

BORBA, Vanderlei. Fronteiras e Faixa de Fronteira: expansionismo, limites e defesa. **Historiae**, Rio Grande-RS, v. 4, n. 2, p. 59-78, 2013.

BRASIL. Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Fronteiras em Debate: I encontro dos Municípios de Fronteira**. 2007. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/499>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2020

BRASIL. Decreto nº 8.636/2016, **Acordo Entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas**. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8636.htm. Acesso em: 17 mar 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.105/2004, **Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios**. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5105.htm. Acesso em: 17 mar 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira/Ministério da Integração Nacional**, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=document&layout=default&alias=697-proposta-reestruturacao-do-programa-desenvolvimento-da-faixa-fronteira-7&category_slug=mercosul-162&Itemid=965. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Política de pessoal dos profissionais de segurança pública que atuam na Faixa de Fronteira brasileira**. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. MSC 795/2018 – **Ajuste Complementar ao Acordo Entre a República Federativa Do Brasil e a República Argentina Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, Para a Prestação De Serviços De Assistência De Emergência e Cooperação em Defesa Civil**. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2190323>. Acesso em 11 mar. 2020.

BRASIL. MSC 797/2018 - **Ajuste Complementar ao Acordo Para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, Para a Prestação De Serviços De Assistência De Emergência E Cooperação Em Defesa Civil**. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2190344>. Acesso em 11 mar. 2020.

BRASIL. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC**. Pedido de Acesso à Informação, 2020. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Acesso em: 05 ago. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUPAS, Eleine; CARVALHO, Leonardo Chaves de; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Para Além Das Fronteiras: Cidadania Transnacional. p. 105-120. **Revista Videre**, Dourados, MS, v.11, n.21, jan./jun. 2019 p. 118.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Acordo sanitário entre Brasil e Uruguai começa a dar resultados**, Porto Alegre, 08 de julho de 2020. Disponível em: <<https://saude.rs.gov.br/acordo-sanitario-entre-brasil-e-uruguai-e-tema-de-reuniao-da-comissao-do-mercosul-e-assuntos-internacionais>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. **Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas**. 2007. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

HERMANY, Ricardo. **(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

INCENDIO DE CAMPO EN RIVERA, **A Plateia en español [online]**, Santana do Livramento, 04 de fevereiro de 2020, Espaço Aberto. Disponível em: <http://www.plateia.com.br/2020/02/04/incendio-de-campo-en-rivera/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

JACOBI, Pedro. **Descentralização municipal e participação dos cidadãos: anotações para o debate**. Lua Nova. São Paulo, 1990.

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Fórum. Belo Horizonte, 2008.

MARTINS, Aurilene Ferreira. **Dinâmica nas Políticas para a Faixa de Fronteira Norte: PDF e Enafon**, 190p. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental, na área de concentração: Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

MARTINS, Margarida Salema D’Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra, 2003 p. 25.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA, Paula Gomes. Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras, p. 21-42. In: PÊGO, Bolívar; [et.al]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**: v. 1. Rio de Janeiro: Ipea – MI, 2018.

PEIXOTO, Alexandre Bastos. Fronteira e integração regional, p.47-56. In: PÊGO, Bolívar; [et.al]. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**. v. 2. Brasília: Ipea - MI, 2017.

SARAIVA, Rute Gil. **Sobre o princípio da subsidiariedade: gênese, evolução, interpretação e aplicação**. Lisboa, 2001.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: coletânea. v. 2. Brasília; ENAP, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, p. 1-11, 2002.

VILHENA, Maria do Rosário. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário**. Coimbra: Almedina, 2002.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e direito**. Editora revista dos tribunais, ed. 4. São Paulo, 2003.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. Editora Alfa Ômega, ed. 3. São Paulo, 2001.

Submetido em 06.08.2020

Aceito em 15.12.2022