

ARTÍCULO ORIGINAL

A pandemia da Covid-19 em regiões transfronteiriças: primeiras aproximações

La pandemia del Covid-19 en regiones transfronterizas: primeras aproximaciones

Vera Maria Ribeiro Nogueira¹, Frederico Rotta da Cunha¹

Resumo: Este artigo é uma primeira aproximação sobre o impacto social da pandemia provocada pelo Covid-19 em cidades gêmeas na região do MERCOSUL. O objetivo é relacionar as medidas propostas pelos governos nacionais com as consequências na região transfronteiriça em sua dupla dimensão: foco de entrada do novo coronavírus e espaço de vivência cotidiana dos habitantes. Identifica a repercussão das medidas em dois segmentos populacionais residentes em duas regiões transfronteiriças - agentes estatais e população residente. Sua construção apoia-se em publicações governamentais, da imprensa nacional e local, informes das agências multilaterais e entrevista com gestor local de assistência social. Os principais resultados indicam a relevância de pactos informais quando efetivos, a ausência de menções a organizações e pactos binacionais, a interferência na reprodução social nos segmentos analisados e o protagonismo dos agentes locais.

Palavras-chave: Covid-19, cooperação transfronteiriça, MERCOSUL, cidadania regional, pactos territoriais.

Resumen: Este artículo es una primera aproximación al impacto social de la pandemia provocada por el Covid-19 en ciudades transfronterizas de la región del MERCOSUR. El objetivo es relacionar las medidas propuestas por los gobiernos nacionales con las consecuencias en la región transfronteriza en su doble dimensión: foco de entrada del nuevo coronavirus y espacio de convivencia de los habitantes. Identifica las repercusiones de las medidas en dos segmentos poblacionales residentes en el espacio transfronterizo: agentes estatales y población residente. Su construcción se sustenta en publicaciones de la prensa nacional y local, informes de las agencias multilaterales y entrevista. Los principales resultados indican la relevancia de los pactos informales

¹ Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.
Email: veramrn@gmail.com
Recibido: 3/9/2020. Aceptado: 10/12/2020.
doi: 10.28917/ism.2020-v4-14



cuando son efectivos, la ausencia de referencias a organizaciones y pactos binacionales, la interferencia con la reproducción social en los dos segmentos analizados y el rol protagónico de los agentes locales.

Palabras clave: Covid-19, cooperación fronteriza, MERCOSUR, ciudadanía regional, pactos territoriales.

I. Introdução

É recorrente a afirmação de que a pandemia atual apresentou, entre outras consequências, inúmeros debates relacionando a saúde, a proteção econômica e social e ao papel do Estado (CEPAL, 2020; Carvalho, 2020). A crise pandêmica trouxe à tona o debate sobre a dimensão social¹ da cidadania *vis-à-vis* a determinação econômica, incluindo a qualidade de vida, expressa em ambientes saudáveis com a fruição do direito à saúde, a garantia de uma renda básica e a retomada e relevância da ação pública. O número de pessoas contaminadas e as mortes em grande parte dos países tornaram inquestionáveis a determinação social da doença e a importância de sistemas de saúde universalistas e da implementação de programas de rendas básicas (Carvalho, 2020; CEPAL, 2020). As diversas dimensões das desigualdades ocupam a agenda pública, e os discursos convergentes das agências multilaterais de fomento assinalam as expectativas de aprofundamento das economias nacionais e apontam propostas para a

continuidade das políticas sociais durante e após a crise (CEPAL, 2020; IPEA, 2020).

Nesse cenário, acentuam-se as preocupações com os impactos atuais e futuros na região transfronteiriça, articulando o espaço local com o internacional em uma relação simbiótica, além da confluência de situações de desigualdades territoriais devido a sua peculiar situação geopolítica. Assim, este artigo aborda a região transfronteiriça em sua dupla dimensão: foco de entrada do novo coronavírus e espaço de vivência cotidiana dos habitantes. Não se pode olvidar do reconhecimento pelas autoridades sanitárias da relação entre a Covid-19 e as condições de vida da população; ou seja, a relevância dos determinantes sociais da saúde, tanto para evitá-la como para ampliar o percentual de cura da doença. Objetivamente, procurou-se identificar as consequências socioeconômicas das medidas adotadas pelos governos nacionais para os agentes estatais e a população residente em regiões que fazem fronteiras entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, a saber, Santana do Livramento e Rivera, e a Tríplice Fronteira do Sul: Ciudad del Este, Foz do Iguazu e Puerto Iguazu.

Sua construção fundamentou-se em

¹Dimensão social da integração regional se configura como um espaço inclusivo que fortalece os direitos civis, políticos, sociais, culturais, econômicos e a democracia (Instituto Social do MERCOSUL, 2018).

publicações em jornais locais, regionais e nacionais e em normativas dos países relacionados a pandemia entre março a agosto de 2020. Para complementar as informações foi realizada uma entrevista em profundidade com o gestor da Secretaria Municipal de Assistência Social, Família e Relações com a Comunidade de Foz do Iguaçu. Privilegiou-se essa entrevista por três razões: a) a primeira pela relação intrínseca entre a covid-19 e os determinantes sociais da saúde; b) a segunda, ser a Tríplice Fronteira do Sul paradigmática em termos de mobilidade, sendo considerada uma das mais dinâmicas do mundo; e c) em razão da forte retração econômica na ocorrida em Ciudad del Este com alto impacto sobre o alto índice de vulnerabilidade social dessa localidade. Entende-se que as informações obtidas pela entrevista ocorrem, em menor escala, nas demais cidades gêmeas do Mercosul. As referências analíticas se apoiaram em torno da cidadania social e integração transfronteiriça.

O texto foi estruturado da seguinte forma: primeiro apresentam-se, brevemente, essa introdução e as indicações das agências multilaterais, regionais e nacionais; em seguida, faz-se uma revisão conceitual sobre a questão transfronteiriça, visto ser a centralidade argumentativa do artigo; na sequência, apontam-se as repercussões das medidas para o espaço transfronteiriço; e, por fim, são tecidas as considerações finais.

2. As normativas das agências multilaterais, regionais e nacionais para os países e fronteiras

Desde o início da grave crise sanitária que se abateu no mundo, os países e governos, buscaram desenvolver estratégias que auxiliassem a não proliferação do vírus e, conseqüentemente, dos efeitos que este carrega por onde se alastra. Igualmente, as agências multilaterais, tanto as relacionadas com a questão sanitária como as preocupadas com os aspectos econômicos, posicionaram-se com sugestões aos países na direção de acolher as demandas decorrentes da pandemia, respeitando as diversidades locais e regionais (ONU, 2020; CEPAL, 2020; MERCOSUL, 2020a). Outro movimento das organizações multilaterais foram os aportes financeiros realizados a saber: MERCOSUL (2020b), Banco Mundial (ONU, 2020), União Europeia (OBSEVADOR, 2020).

Logo após os primeiros casos detectados em países do MERCOSUL, os presidentes dos países integrantes do bloco publicaram, em 18 de março de 2020, uma declaração enfatizando a relevância da coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e de suas conseqüências. Indicaram a importância de facilitar o retorno dos cidadãos que se encontravam fora de seu país de origem; respeitar as especificidades das regiões fronteiriças quanto às medidas relativas à circulação de bens, serviços e pessoas; e identificar e remover possíveis obstáculos para a circulação de bens e serviços, especialmente os de primeira necessidade

e relacionados à alimentação, higiene e aos cuidados de saúde (MERCOSUL, 2020a).

O MERCOSUL, por meio do Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM), destinou um valor de US\$ 16.000,00 para o projeto “Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde”. Estes recursos serão aplicados totalmente ao combate contra a covid-19, não serão reembolsáveis e não haverá cobrança de taxas financeiras. O projeto está sendo executado com os institutos de pesquisa dos países do bloco, reconhecidos pela *expertise* na área (MERCOSUL, 2020b).

Ainda no âmbito do MERCOSUL, o Subgrupo de Trabalho – SGT 11 – Saúde/Vigilância à Saúde, em reunião realizada em 19 de maio de 2020, indicou algumas orientações para as regiões de fronteira, especialmente sobre a importância de articular ações ou atividades nas cidades gêmeas. Entre as sugestões do SGT 11, destacam-se: melhorar o fluxo de comunicação formal, ampliar a comunicação direta entre os pontos focais das cidades e, especialmente, atuar na linha da harmonização e coordenação de atividades sanitárias (MERCOSUL, 2020c).

No Brasil, a Portaria N° 188, de 3 de fevereiro de 2020, declarou a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), por conta do referido vírus (Brasil, 2020). Já em 19 de março de 2020, o país restringiu a entrada de estrangeiros, inclusive com a restrição de pessoas procedente da Argentina e do Paraguai. Com o Uruguai não ocorreu a mesma medida, com a ressalva de que estava sendo debatido o acordo com esse

país acerca de como seria o fechamento, neste caso, das fronteiras terrestres e aéreas. O acordo com o Uruguai foi transformado na Portaria N° 132, em 22 de março de 2020, com a decisão de fechar também essas fronteiras (BRASIL, 2020). Ressalta-se que o acordo entre Brasil e Uruguai foi o único realizado após um debate que privilegiou a situação específica da região transfronteiriça.

O Paraguai lançou, também, algumas determinações com o intuito referido de isolar a doença. Inicialmente, estabeleceu o Estado de Emergência Sanitária Nacional, em 16 de março, e, logo em seguida, o fechamento de todas as fronteiras do país, com o Decreto n° 3458, um dia depois (Ferrere, 2020).

Na República Argentina, não foi diferente, por meio do Decreto 274, de 16 de março de 2020, o país fechou as fronteiras com o mesmo intuito: proteger sua população e todos que residem no seu território nacional (Resende, 2020a).

Na República Oriental do Uruguai, da mesma forma, várias medidas tomadas, entre elas a decretação de estado de emergência sanitária e o fechamento de fronteiras (decretos 93 e 94, respectivamente) e, em especial caso, como realizado pelo Brasil, o Decreto n° 103 de 2020, em que se tem a situação singular tratando apenas dos dois países. Todos assinados no mês de março deste ano (Resende, 2020b).

3. As fronteiras e o transfronteiriço: insustentável leveza conceitual

Os autores Desiderá e Penha (2017) apresentam uma definição de transfronteiriço, termo que não se

restringe aos seus aspectos econômicos, sociais, culturais, aduaneiros, mas se estende às relações interpessoais de toda ordem, como as trabalhistas, emocionais, de gênero e de proteção social. Esse tipo de interações pessoais que ocorre na fronteira define-se, ao mesmo tempo, como nacional e social, e constrói um espaço designado como transfronteiriço, em que há uma esfera social translocal.

Esta nova percepção das fronteiras confirma a afirmação de Ferrari quanto à existência de duas visões científicas sobre fronteiras, na área da geografia: “uma que trata da história política entre Estados nacionais e do limite de soberania de um poder central e [...] outra que trata do vivido e das interações entre populações em zonas fronteiriças” (Ferrari, 2014, p. 23). A partir dessa afirmação, resgatam-se as distintas narrativas sobre o mundo transfronteiriço e os impactos igualmente diferenciados das medidas governamentais em um espaço único.

Fundamentando-se nessas duas visões científicas, pode-se reconhecer os atores fronteiriços e suas distintas concepções e representações na construção de situações existenciais que se mesclam em algumas vezes e, em outras, distanciam-se frontalmente, convivendo em um mesmo espaço translocal.

Os atores representantes do domínio do Estado nacional, podem ser identificados em ordens diametralmente opostas: a) os atores estatais responsáveis pelos poderes jurídicos e repressivos, capilarizando um discurso de controle das redes de tráfico de drogas, armas, tráfico de crianças e mulheres, além de garantir os corredores comerciais para o escoamento

da produção de um país para outro, evitando as práticas de contrabando. Novaes assinala como essa narrativa é construída, relacionando-a com a forma de intervenção governamental sobre esses conflitos, ou seja, [...] grande parte dos governos desloca para as cidades de fronteira, principalmente para as cidades-gêmeas, a responsabilidade pela ação dessas redes, ou seja, faz uso do antigo recurso de distanciar e marginalizar inclusive geograficamente questões que perpassam o conjunto social (Novaes, 2005); b) os atores estatais (federais, estaduais e municipais) vinculados aos setores de educação, saúde e proteção social. A partir de cada uma das competências institucionais, a ação estatal articula-se em termos de ampliar a dimensão social das fronteiras em torno de garantias de direitos e qualidade de vida. Nos limites com maior porosidade e interação mais efetiva, há o fomento à coesão transfronteiriça e os processos de integração e cooperação entre os sistemas de proteção social, saúde e educação são mais frequentes e com maior probabilidade de êxito. Destaca-se, nesses processos de integração, a centralidade dos gestores e profissionais contribuindo para sedimentar o limite internacional como um espaço territorial único. Reconhece-se, também, como essas iniciativas são recentes e interligadas à construção de uma regionalidade comum, derivada da intencionalidade do MERCOSUL no plano social. Os gestores e profissionais são atores políticos relevantes pela capacidade de influência na vida cotidiana e na construção de narrativas, a partir do conhecimento e de práticas, sobre o território fronteiriço.

A população residente, por sua vez, tem uma representação do espaço fronteiriço ancorada a partir da vivência cotidiana, com as exigências próprias da atenção às necessidades de reprodução social, e não isenta de conflitos e confrontos (Bentancor, 2010). É neste mundo do vivido que ocorrem as trocas comerciais, as afetivas e a construção de novos processos identitários ou, ao revés, de afastamento e isolamento fronteiriço.

4. Os mundos transfronteiriços: consequências das medidas governamentais.

Em espaços transfronteiriços sempre é bom recordar como as políticas públicas de alcance nacional sofrem adequações e ajustes decorrentes das situações concretas nas zonas de fronteiras – o território do vivido, onde o não nacional é o vizinho do lado, e uma situação mal resolvida arrisca a tornar-se um grave incidente diplomático (Nogueira, 2013). Silva (2006) expressa igualmente “a necessidade de olhar o espaço de fronteira e apreendê-lo no movimento histórico, tanto diacrônico (espaço) quanto sincrônico (paisagem), a fim de reconhecer de forma conjunta às distintas escalas de relação entre o local, regional, nacional, transfronteira e transnacional” (p. 65).

Na medida em que o objetivo proposto para este texto buscou refletir e tecer considerações sobre os impactos da pandemia em sua dimensão social e econômica nas zonas de fronteiras entre os países do MERCOSUL, a medida mais relevante e com forte repercussão na região estudada, como não poderia deixar

de ser, foi o fechamento das fronteiras terrestres. Mesmo com a declaração dos presidentes dos Estados-parte indicando os cuidados para se reduzir os impactos da medida, a interdição fronteiriça foi encaminhada sem resguardar os cuidados essenciais com a fronteira terrestre, sobretudo com as cidades gêmeas, exceto na fronteira entre Brasil e Uruguai.

Destaca-se ser a interdição entre fronteiras um aspecto crucial e paradoxal, tanto para evitar a propagação do vírus quanto em razão do impacto na redução da mobilidade dos cidadãos nas frequentes relações de trocas cotidianas, especialmente em cidades gêmeas onde se identificam arranjos transfronteiriços² de diferentes matizes e naturezas (comerciais, serviços, relações pessoais, produtivos, saúde e educação, afetivos e outros de menor monta).

Alguns casos desse fechamento foram bastante severos, como o ocorrido na fronteira entre Paraguai e Brasil, com a construção de valas e cercas de arames farpados para impedir o ingresso tanto de residentes como de não residentes.

Justamente entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina, na Tríplice Fronteira do Sul³ – Puerto Iguazú, Foz do Iguazú, e Ciudad del Este –, foi onde ocorreu

2 “Arranjos transfronteiriços são arranjos espaciais que configuram unidades urbanas em ocupações contínuas, que conjugam áreas de diferentes países, mesclando elementos do espaço construído e natural, e intensificando cotidianamente relações familiares, socioculturais e econômicas” (IPEA, 2020).

3 Por sua vez a Tríplice Fronteira do Norte é formada pelas cidades de Tabatinga/Brasil, Santa Rosa/Peru e Leticia/Colômbia.

o maior impacto socioeconômico da pandemia, em razão da intensa mobilidade da população residente, de turistas, de migrantes e trabalhadores no transporte de cargas. Conforme noticiado em Foz do Iguaçu,

a interdição das duas pontes que ligam os países vizinhos alterou o perfil da cidade, marcado pelo acesso terrestre que permite deslocamentos como se Ciudad del Este e Puerto Iguazú fossem bairros da cidade. Foz do Iguaçu se viu sem a característica e histórica aglomeração da travessia da Ponte Internacional da Amizade e tudo o que ela representa em termos de movimentação financeira e social. (Calebe, 2020)

A economia regional foi duramente atingida, afetando não apenas os trabalhadores formais e informais, como igualmente os pequenos empresários e os ambulantes. Para os trabalhadores, principalmente de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, a redução, quando não a perda total da renda, foi o primeiro efeito visível.

No campo empresarial, rapidamente algumas iniciativas foram acionadas, como o envio, feito pela Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu – ACIF, de relatório ao governo do estado do Paraná sobre a grave crise e com indicativos de ações e políticas públicas por parte do governo estadual. Um dos fatos mais expressivos e que evidencia a dimensão do problema, foi a relação entre a admissão e demissões no primeiro semestre de 2020. Foram admitidos 10.438 trabalhadores e demitidos 16.121. Ou seja, 5.691 pessoas perderam o posto

de trabalho entre janeiro e junho de 2020. A associação alerta ainda para a redução de empregos formais, visto que, no início do ano em curso, havia 59.975 contratos formais de emprego, e, além dos 5.961 demitidos, 18.070 trabalhadores estavam, no mês de julho, com jornada reduzida ou com trabalho suspenso.

A situação brasileira quanto a esse segmento populacional – trabalhadores e empresários – foi minimizada com o auxílio emergencial e o apoio ao pequeno empresário, proporcionado pelo governo nacional. Em Foz do Iguaçu, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçu informou que o auxílio emergencial de R\$ 600,00 per capita atendeu a 61.524 pessoas que perderam o emprego, microempreendedores, trabalhadores autônomos e de baixa renda, tanto inscritos no Programa Bolsa Família como inscritos no Cadastro Único do governo federal.

De forma similar a Foz de Iguaçu, Ciudad del Este tem sido fortemente atingida durante a pandemia, com uma forte desaceleração econômica, pois boa parte das atividades depende do consumo brasileiro, do turismo de consumo e dos empregados do comércio local, constituído por muitos brasileiros.

O órgão fiscalizador das relações trabalhistas de Ciudad del Este,

Repartição Regional do Trabalho realizou de 10 de março (início da quarentena) até quarta-feira, 8 de julho, 4.491 demissões, principalmente no microcentro de Ciudad del Este. Segundo os registros, no mesmo período, foram recebidas 436 denúncias de demissão sem justa causa e 295 acordos. O relatório detalha

que apenas cinco empresas demitiram 1.223 pessoas. Os números não refletem a realidade trabalhista, pois muitas demissões não são relatadas ao portfólio público, pois existe um acordo entre ambas as partes. (Alves, 2020, para. 2)

Uma onda de protestos de empresários e trabalhadores paraguaios provocou um recuo na decisão do governo quanto ao fechamento das lojas, que foram autorizadas a reabrir em 30 de julho. Entretanto, as fronteiras permaneceram fechadas para o trânsito de veículos particulares e se manteve a redução do horário comercial, circulação de moradores e interdição de algumas atividades de lazer, além de bares e restaurantes (Folha S. Paulo, 2020). Assim, a abertura do comércio trouxe reduzido alívio na recuperação da economia local, ampliando o número de famílias destituídas dos seus meios de sobrevivência. A situação social torna-se mais complicada pois a cidade não conta com um programa público contínuo de auxílio assistencial para essa população.

Uma das propostas do governo paraguaio para resolver a crise comercial foi ampliar o comércio *online* e as entregas serem feitas na linha da fronteira. Todavia, a Receita Federal do Brasil afirmou que a fronteira fechada pelo país vizinho impede a declaração das compras e qualquer produto entregue na fronteira seria considerado ilegal (Morales, 2020).

Outro aspecto fartamente reportado na imprensa local e nacional foi a intensificação do contrabando através dos rios Iguazu e Paraná devido ao fechamento da fronteira, levando

ao aumento dos conflitos na região. Autoridades paraguaias relacionam, acertadamente, a relação entre o aumento do contrabando com as medidas de controle da pandemia, em especial o isolamento social e a restrição ao comércio (AFP, 2020).

O combate à ilegalidade e os confrontos constantes afligem não só as autoridades policiais como a população em geral, com consequências perversas. Do lado policial foi registrada a morte de um policial, enquanto a perseguição de supostos criminosos em um bairro empobrecido de Ciudad del Este terminou com a detenção de 35 pessoas (ABC, 2020).

Na Tríplice Fronteira do Sul, atividades desempenhadas por agentes governamentais no campo do controle do contrabando e tráfico de pessoas parecem organizadas de forma articulada no sentido de tentar proteger o contingente policial da região contra a Covid-19. Foi firmada uma parceria entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública com organismos internacionais, o EUROFRONT, que tem como “objetivo ampliar a segurança nas fronteiras, o combate ao covid-19 e o enfrentamento ao crime de tráfico de pessoas” (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020).

Entre Foz do Iguazu e Ciudad del Este, especialmente no campo da proteção social, foram tomadas providências e orientações conjuntas entre os poderes públicos das duas cidades em alguns casos especiais, os quais expressam a relevância de ações coordenadas e pactos entre agentes públicos. Por conta da pandemia,

aproximadamente dois mil paraguaios que trabalhavam na cidade de São Paulo tentaram retornar para o Paraguai por Foz do Iguaçu e, devido à interdição da ponte da Amizade, permaneceram na cidade. A Secretaria Municipal de Assistência Social do município acertou com as autoridades paraguaias formas progressivas de ingresso no país. Foi construído um Centro de Triagem em Ciudad de Este com capacidade para 250 pessoas e foi autorizada a entrada de 250 paraguaios que permaneciam em quarentena no Centro de Triagem e, a seguir, liberados. Enquanto isso, os demais eram acolhidos pela Secretaria Municipal da Assistência em Foz, até que todos cruzaram a fronteira.

Os funcionários estatais vinculados ao controle das fronteiras, tanto policiais como agentes aduaneiros, são, como era de se esperar, os mais expostos à violência, especialmente em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. As situações perigosas não ocorrem apenas devido ao combate ao narcotráfico ou contrabando, mas relacionadas também aos protestos, com ameaças dos manifestantes impedidos de ultrapassar os limites nacionais (PORTAL DA CIDADE, 2020).

Na fronteira entre Argentina e Brasil, os contatos entre as duas cidades - Puerto Iguazu e Foz do Iguaçu - são realizados através dos consulados. Foram acordados protocolos restritos no âmbito das autoridades de saúde autorizando o trânsito de pacientes argentinos em tratamento de saúde contínuo nas unidades sanitárias de Foz do Iguaçu.

Em Puerto Iguazú, a situação econômica não é menos preocupante. Com menor impacto direto ao setor

econômico, mas inúmeras vezes, como sua decorrência, outros aspectos repercutem na vida cotidiana dos habitantes em cidades fronteiriças por conta do isolamento social. Vêm sendo relatadas, pela imprensa, situações como interdição do trânsito de estudantes entre as três cidades, interrupções de tratamentos na área da saúde – atendimentos médicos, sessões de fisioterapias, etc.

As consequências do fechamento das fronteiras não foram tão drásticas unicamente nos limites entre Brasil e Uruguai. Os dois países foram os únicos que fecharam a fronteira em comum acordo, em 22 e 23 de março de 2020, com o estabelecimento dos necessários protocolos para trânsito dos habitantes locais, resguardando o caráter binacional da área (IPEA, 2020). Também foi autorizado, ainda, o tráfego de carga e a execução de ações humanitárias, resguardando-se, assim, as indicações dos presidentes dos países do bloco consoante à declaração acordada em 18 de março de 2020.

Uma frente de ação transfronteiriça pactuada ocorreu e ocorre entre as cidades gêmeas de Rivera e Uruguai, e Santana do Livramento e Brasil. Desde o início da pandemia, Rivera foi alvo da preocupação do governo uruguaio devido à sua posição estratégica de importante porta de entrada para o país. Diante desse receio, e por iniciativa do presidente do Uruguai, foi reativado um acordo já existente com o Brasil, o Tratado de Ação Binacional Sanitária. Esse acordo possibilitou a instalação de barreiras sanitárias entre as duas cidades, respeitando a vida binacional, conforme afirmação do presidente uruguaio

(Resende, 2020b). Para os agentes públicos dos dois países favoreceu a cooperação em um momento de exigências maiores que as usuais, com intercâmbio de insumos e controle epidemiológico.

Em junho, devido a um novo surto da covid-19 as equipes de Santana do Livramento e Rivera instalaram uma Unidade Epidemiológica Sanitária Única. Essa iniciativa foi amplamente divulgada pelo Ministério de Saúde Pública do Uruguai, sendo ressaltada a sua importância transfronteiriça pelo ministro da Saúde, Daniel Salinas:

Para la política sanitaria uruguaya significa el inicio de un camino conjunto con los hermanos brasileños y un acuerdo histórico, ya que Uruguay es el primer país que acuerda con Brasil una política sanitaria conjunta de fronteras para el manejo de la crisis del Covid-19. (Grupo Multimedia R, 2020, para. 5)

A inovação dessa iniciativa reside na ação conjunta dos profissionais dos dois países e pode ser atribuída à trajetória de ações de cooperação entre os sistemas de saúde das duas cidades.

5. Considerações finais

Retomando os objetivos aqui propostos, algumas considerações podem ser elencadas. Em relação ao primeiro objetivo, observa-se a posição convergente entre as agências multilaterais, notadamente a CEPAL, no sentido de proteção da população fronteiriça e o reconhecimento da importância da circulação comercial

entre os países com insumos utilizados para o tratamento e combate à pandemia, e constituição de um fundo regional para favorecer a recuperação social e econômica. Identifica-se, reiteradamente, no discurso das autoridades governamentais, tanto do MERCOSUL como os presidentes dos países, a relevância da cooperação transfronteiriça e um alerta sobre os cuidados nesse espaço. Contraditoriamente não há menção, nos textos pesquisados, aos acordos binacionais e ações das comissões de fronteiras, o que parece sinalizar uma apropriação ainda em processo quanto a esses importantes mecanismos para alterar a proteção à saúde, ao trabalho e a proteção social, na linha da cidadania social veiculada pelo Instituto Social do MERCOSUL.

Quanto ao impacto das medidas de controle e combate à pandemia sobre segmentos populacionais fronteiriços, ficam evidentes as diferenças entre ações locais coordenadas e levando em conta a importância binacional, como as ocorridas na linha da fronteira entre o Brasil e Uruguai. Os pactos firmados e efetivamente cumpridos, entre os dois países, favoreceram a cooperação conjunta no controle do trânsito das pessoas entre os países, inovando em termos de ação coletiva, como a ocorrida na Unidade Epidemiológica Sanitária Única. Credita-se o sucesso dessa cooperação às experiências anteriores, ainda que temporárias, ocorridas entre os sistemas sanitários das duas cidades.

Quanto ao impacto da pandemia sobre os agentes estatais, notadamente os responsáveis pela segurança pública, são reportados dois tipos de violência. A

decorrente do combate ao contrabando e narcotráfico, ampliado em função do isolamento transfronteiriço e os pequenos acidentes com manifestantes favoráveis ao término da interdição entre as fronteiras.

Na dimensão da vida cotidiana, a ampliação do contrabando, parece estar, em parte, altamente relacionada com a perda dos postos de trabalho, situando-se como uma das estratégias de reprodução social. A inexistência de um sistema contínuo de proteção socioassistencial público em Ciudad del Este é outra variável a se considerar nesse caso, ficando a população desempregada, e sem outra fonte de recursos econômicos à mercê da assistência filantrópica, a qual é igualmente reduzida em tempos de escassez econômica.

A partir das ações transfronteiriças na situação atual de pandemia e do fechamento de fronteiras, destacam-se dois pontos relevantes. O principal é o protagonismo dos agentes locais em dois aspectos. O primeiro aspecto reside na identificação das situações problemáticas e no indicativo de ações conjuntas das cidades gêmeas. São esses mesmos agentes locais, que conhecem a realidade regional e as particularidades da região, competentes para detectar os caminhos a serem percorridos para a solução dos problemas, caminhos que, na maior parte das vezes, não passam pela diplomacia oficial, situando-se muito na esfera da paradiplomacia. Nessa linha de ação paradiplomática encontra-se a participação dos consulados dos países viabilizando superar alguns entraves e, principalmente, ampliando a comunicação entre os atores locais de

ambos os lados da fronteira. O segundo aspecto a se reportar é como os arranjos transfronteiriços informais efetivados, ainda que não perfeitos, têm apresentado bons resultados do ponto de vista dos direitos humanos e da proteção e do cuidado à população vulnerável.

Reiterando-se a indicação inicial deste estudo de se constituir em uma primeira aproximação aos impactos socioeconômicos da pandemia na região transfronteiriça, os resultados assinalam a importância de novas investigações que possam aprofundar o conhecimento sobre a realidade fronteiriça em busca da integração regional tão significativa para a igualdade prevista na cidadania social.

Referências

- ABC (2020, 28 ago.) *CDE: abren carpeta para investigar brutalidad militar tras balacera*. <https://www.abc.com.py/este/2020/07/16/abren-carpeta-para-investigar-brutalidad-militar-tras-balacera-en-cde/>
- ACIF. (n.d.). *Foç do Iguazu Dados da Crise Econômica Provocada pela Covid-19*. <https://acifi.org.br/wp-content/uploads/2020/08/acifi-governo-parana.pdf>
- AFP. (2020, julho 21). Isolamento fortalece contrabando nas fronteiras do Paraguai com Brasil e Argentina. *O Estado de Minas – Internacional*. https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/07/21/interna_internacional,1168893/isolamento-fortalece-contrabando-nas-fronteiras-do-paraguai-com-brasil.shtml
- Alves, F. M. (2020, julho 9). Pedido de

- socorro: Ciudad del Este agoniza, pandemia já deixa saldo de 21 mil demitidos. *O Diário*. <https://odiario.foz.br/2020/07/09/pedido-de-socorro-ciudad-del-este-agoniza-pandemia-ja-deixa-saldo-de-21-mil-demitidos/>
- Bentancor, G. (2010). Una Frontera Singular: la Vida Cotidiana en Ciudades Gemelas: Rivera (Uruguay) y Sant’ana do Livramento (Brasil). In Nuñez, A., Padoin, M. M., & Oliveira, T. C. M. (Eds.), *Dilemas e diálogos platinos: fronteiras*. Ed.UFGD. (pp 73-105).
- Brasil. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. (2020, fevereiro 4). Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, DF: Presidência da República.
- Calebe, J. (2020, junho 19). Pandemia: mudanças são mais expressivas nas cidades da linha de fronteira. *Rádio Cultura*.
- Carvalho, L. (2020). *Curto-circuíto: o vírus e a volta do Estado*. Todavia.
- CEPAL. (2020). *La respuesta a la crisis del Covid-19 requiere de un nuevo pacto social por un régimen de bienestar más inclusivo*. Alicia Bárcena. <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-respuesta-la-tesis-covid-19-requiere-un-nuevo-pacto-social-un-regimen-bienestar-mas>
- Desiderá, W. A. N., & Penha, B. (2017). As Regiões de Fronteira como laboratório da Integração Regional no Mercosul. Desiderá, W. A. N.; Penha, B. & Moraes, R.F. (Ed.), *O Mercosul e as regiões de fronteira*. IPEA.
- Ferri, M. (2014). As noções de fronteira em geografia. *Revista Perspectiva geográfica*. Cascavel, UNIOESTE, 9(10).
- Ferrere. (2020, 22 jun.). Covid-19: Restricción de circulación y nuevas limitaciones al paso fronterizo terrestre. 18/03/2020. <https://www.ferrere.com/es/novedades/paraguay-nuevas-medidas-gubernamentales-para-mitigar-la-propagacion-del-covid-19/>
- Folha. S. P. (2020, 30 jul.) *Após protestos Paraguai recua e reabre comércio em cidade na fronteira com Brasil*. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/07/apos-protestos-paraguai-recua-e-reabre-comercio-em-cidade-na-fronteira-com-brasil.shtml>
- Grupo Multimedia R. la República. (2020, julho 26). *Salinas destacó el “acuerdo histórico” firmado con Brasil para luchar contra el Covid-19 en la frontera*. <https://www.republica.com.uy/salinas-destaco-el-acuerdo-historico-firmado-con-brasil-para-luchar-contra-el-covid-19-en-la-frontera-id772453/>
- Instituto Social do MERCOSUL. (2018). *Cidadania social no MERCOSUL. Acesso a serviços sociais na região de fronteira*. <http://www.ismercosul.org/es/publicaciones/estudios/fronteras/>
- IPEA. (2020). *Pandemia e fronteiras brasileiras. Nota técnica 16*. <https://www.ipea.gov.br/>
- MERCOSUL. (2020a, abril 3). Esforço regional contra a pandemia: o MERCOSUL aprovou um fundo

- de emergência de US\$ 16 milhões que serão destinados totalmente para ao combate contra o Covid-19. <https://www.mercosur.int/pt-br/esforco-regional-contr-a-pandemia-o-mercosul-aprovou-um-fundo-de-emergencia-de-us-16-milhoes-que-serao-destinados-totalmente-para-o-combate-contr-a-covid-19/>
- MERCOSUL. (2020b, março 18). *Os presidentes do MERCOSUL acordam medidas contra o coronavírus*. <https://www.mercosur.int/pt-br/os-presidentes-do-mercosul-acordam-medidas-contr-a-coronavirus/>
- MERCOSUL. (2020c). *SGT 11. Vigilância à saúde. Ata da LII Reunião*. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones_78419_COVIGSAL_2020_ACTA01_ES.pdf
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2020, junho 22). *Ministério faz parceria com União Europeia para segurança de fronteiras e combate a Covid-19*. <https://www.novo.justica.gov.br/news/ministerio-faz-parceria-com-uniao-europeia-para-seguranca-de-fronteiras-e-combate-a-covid-19>.
- Morales, S. (2020, julho 14). *Comerciantes fazem protesto no Paraguai devido à crise financeira. Enfoque MS*. <https://www.enfoquems.com.br/comerciantes-fazem-protesto-no-paraguai-devido-a-crise-financeira/>
- Nogueira, V. M. R. (2013). *Ampliando o direito à saúde: experiências de cooperação entre sistemas e/ou serviços de saúde em linha de fronteira*. Relatório de pesquisa apresentado ao CNPq.
- Novaes, A. R. (2005). *A iconografia das drogas ilícitas na imprensa: 1975-2002* [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Observador. (2020, 10 jul.) *Um mundo contra a Covid-19: as 10 ações da União Europeia*. 2020. <https://observador.pt/2020/07/02/descubra-as-10-aco-es-da-uniao-europeia-contr-a-covid-19/>
- Organização das Nações Unidas, ONU. (2020, 21 abr.). *Banco Mundial apoiará 100 países em desenvolvimento a enfrentar pandemia de coronavírus*. <https://nacoesunidas.org/banco-mundial-apoiara-100-paises-em-desenvolvimento-a-enfrentar-pandemia-de-coronavirus/>
- Portal da Cidade. (2020, 29 jul.) *Protesto contra quarentena restritiva é marcado pela violência em Ciudad del Este*. <https://foz.portaldacidade.com/noticias/regiao/protesto-contr-a-quarentena-restritiva-e-marcado-pela-violencia-em-cde-1110>
- Resende, M. (2020a, junho 14). *Coronavírus: Brasil e Uruguai, a fronteira onde o pior e o melhor da América Latina e encontram*. RFI. <https://www.rfi.fr/br/am%C3%A9ricas/20200614-covid-19-brasil-e-uruguai-a-fronteira-onde-o-pior-e-o-melhor-da-am%C3%A9rica-latina-e-encontram>
- Resende, M. (2020b, maio 26). *Uruguai blinda a fronteira com o Brasil para evitar propagação do coronavírus*. RFI. <https://www.cartacapital.com.br/mundo/uruguai-blinda-a-fronteira-com-o-brasil-para-evitar-propagacao-do-coronavirus/>
- Silva, M. G. da. (2006). *O local e o global na atenção às necessidades de saúde*

dos brasiguaios: análise da intervenção profissional do assistente social em Foz do Iguaçu [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/88602>

The Covid-19 pandemic in cross-border regions: first approximations

Abstract: This article is a first approximation about the social impact of the pandemic caused by the Covid-19 in twin cities in the MERCOSUR region. The objective is to relate the measures pro-posed by national governments with the consequences in the cross-border region in its double dimension: focus of entry of the new coronavirus and space of daily living of the inhabitants. It identifies the repercussions of the measures in two population segments residing in the cross-border space - state agents and resident population. Its construction is supported by government publications, national and local press, reports from multilateral agencies and inter-views with a local social assistance manager. The main results indicate the relevance of infor-mal pacts when effective, the absence of mention of binational organizations and pacts, the interference in social reproduction in the analyzed segments and the role of local agents.

Keywords: Covid-19, cross-border cooperation, MERCOSUR, regional citizenship, territorial pacts.

Resumo biográfico

Vera Maria Ribeiro Nogueira

Mestre em Serviço Social. Doutora em Enfermagem. Professora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina e professora adjunta do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Pesquisadora do CNPq. Editora da Revista Sociedade em Debate.

Frederico Rotta da Cunha

Graduação em Direito. Especialista em Direito Penal e Docência no Ensino Superior. MBA em Gestão Pública. Mestrando do Programa de Pós Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas.

Como citar

Nogueira, V. M. R., & Cunha, F. R. (2020). A pandemia da Covid-19 em regiões transfronteiriças: primeiras aproximações. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 4, 14-28. <https://doi.org/10.28917/ism.2020-v4-14>