

ESTUDOS DE DIREITO E FRATERNIDADE
NA FRONTEIRA DA PAZ:
DIÁLOGOS COM A PANDEMIA DO COVID-19

Associação dos Magistrados Brasileiros

Organização:

Deisemara Turatti
Luciane Cardoso Barzotto
Reynaldo Soares da Fonseca
Tânia Regina Silva Reckziegel



Brasília - 2021

Editoria: MS DigitalDesing
Responsável: Murilo Silva de Oliveira

Não é permitida a reprodução desta obra, por meio de qualquer recurso audio visual, sem autorização expressa do Editor. Lei nº 9.610/98 Esta obra foi editorada e revisada por uma equipe técnica especializada. Caso haja dúvidas conceituais, ou identifique erros de digitação, e\ou impressão, comunique-nos pelo email: cpi@amb.com.br

Brasília, 2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Estudos de direito e fraternidade na fronteira da paz [livro eletrônico] : diálogos com a pandemia do covid-19 / organizadores Deisemara Turatti ... [et al.]. -- Brasília, DF : Associação dos Magistrados Brasileiros, 2021. PDF.

Outros organizadores : Luciane Cardoso Barzotto, Reynaldo Soares da Fonseca, Tânia Regina Silva Reckziegel.

ISBN 978-65-992738-4-1

1. Coronavírus (COVID-19) - Aspectos jurídicos
2. Direito - Brasil 3. Direitos humanos 4. Direitos sociais I. Turatti, Deisemara. II. Barzotto, Luciane Cardoso. III. Fonseca, Reynaldo Soares da. IV. Reckziegel, Tânia Reginal Silva.

21-96498

CDU-34 (81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito 34(81)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



ACESSO À SAÚDE E FRATERNIDADE NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL: O CASO BRASIL-URUGUAI

*Sandra Regina Martini*¹

*Marceli Tomé Martins*²

Resumo: O Mercado Comum do Sul completou trinta anos de criação em 26 de março de 2021. Com um propósito, inicial, de cooperação econômico-comercial, foi se tornando um importante instrumento de contribuição social e humanitária entre seus países. Na perspectiva social e de acesso à saúde, Brasil e Uruguai, ambos países fundadores do Bloco, têm ações que refletem a existência de canteiros da fraternidade em suas fronteiras, com iniciativas locais firmadas antes mesmo de o MERCOSUL criar seus planos regionais. Com o problema focado na análise se há fraternidade no acesso à saúde na fronteira Brasil-Uruguai, a presente pesquisa se fundamenta na metateoria do Direito Fraternal, de Eligio Resta, e no Direito à Saúde, segue o método hipotético-dedutivo, e tem o objetivo de explicar o modelo fraternal no que tange o acesso à saúde praticado pelos dois países, como exemplos a serem seguidos para o Bloco consolidar a dimensão social que busca ter desde a criação do Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania no MERCOSUL, de 2010, e do Plano Estratégico de Ação Social, de 2011. Para isso, serão analisados esses Planos, acordos locais firmados entre Brasil e Uruguai - Acordo de Acesso Recíproco aos Meios de Saúde, de 2008, e Acordo Sanitário para a contenção da COVID-19, de 2020 -, assim como exemplos de colaboração entre

¹ Especialista em Saúde Pública (sanitarista), mestre em Educação, doutora e pós-doutora em Direito, professora na UNIRITTER-RS, professora visitante na UFMS-MS, professora colaboradora na UFRGS-RS, pesquisadora gaúcha-FAPERGS, pesquisadora produtividade CNPq. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4080439371637715>.

E-mail: srmartinipoa@gmail.com

² Graduanda em Ciências Jurídicas e Sociais na UFRGS, vinculada ao Projeto de Pesquisa CNPq A Atenção Básica em Saúde nas Zonas de Fronteiras do MERCOSUL, coordenado pela profa. Dra. Sandra Regina Martini. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6726705866095889>.

E-mail: marcelitomemartins55@gmail.com

idades fronteiriças. Observa-se que são visíveis as atitudes humanitárias entre os dois países, indo em direção a uma cidadania fraterna, priorizando a dignidade da pessoa humana no acesso à saúde antes das linhas fronteiriças que dividem os países.

Palavras-chave: Direito à Saúde; Direito Fraternal; MERCOSUL; Brasil; Uruguai.

Introdução

No mundo globalizado, é notável o intercâmbio cultural e econômico, em especial com o advento da comunicação em massa pela internet e redes sociais, entre os Estados com algum nível de democracia, em sua maioria, não mais isolados em suas fronteiras políticas. Houve um processo de conscientização nas nações de que há benefícios, e imensos, em manter um diálogo com os países vizinhos ou distantes, tanto para o crescimento de seus mercados internos com a importação e exportação, quanto para um crescimento tecnológico, intercâmbio de cidadãos - para estudar, trabalhar, viajar e afins - e, também, de estabelecimento de laços de amizade e maiores cooperações.

Nesse cenário, foram surgindo novos agentes econômicos, os Blocos Econômicos, organizações supranacionais que vieram para afirmar a ruptura das fronteiras. O Mercado Comum do Sul, fundado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, é a maior iniciativa de uma integração econômico-comercial na América Latina, posteriormente, abrangendo uma dimensão social, que está se inserindo no bloco de maneira lenta e progressiva, a partir de normativas, declarações e comunicados.

Em meados de dezembro de 2019, surgiu em Wuhan, na China, os primeiros casos de uma doença até então misteriosa, chamada de “pneumonia de

causa desconhecida”, posteriormente identificada como sendo causada pelo Sars-CoV-2, vírus da família coronavírus. COVID-19, como passou a ser denominada a doença, logo se alastrou pelo globo, sendo, nos dias atuais, mais de um ano depois, a maior pandemia da contemporaneidade. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estabeleceu este *status* de pandemia em 11 de março de 2020, tendo em vista que, à época, o vírus já tinha contaminado mais de 100 mil pessoas pelo mundo.

Com o alastramento rápido do novo coronavírus pelo globo, mostra-se o quanto os Estados não estão isolados, tendo em vista que o vírus não respeita fronteiras políticas, nem limites geográficos. Foi facilmente se espalhando por conta da circulação econômica e de pessoas pelos continentes, seja a trabalho ou a turismo, mudando, conseqüentemente, de forma drástica, os diversos modos de relações entre as nações, com a restrição do fluxo de ir e vir e o fechamento de fronteiras.

A cooperação entre os países mostra-se necessária, mesmo com fronteiras fechadas, sendo a fraternidade um meio de mitigar conseqüências ainda maiores³. Fraternidade entendida a partir dos ensinamentos de Eligio Resta, teórico e fundador da Metateoria do Direito Fraternal. Também ficou evidenciado o quanto é necessário investir em ciência e tecnologia, garantir acesso à saúde aos

³ Como afirma Lisboa (2020, p. 65): “Coube à sociedade internacional instituída a partir do final do II Guerra Mundial reconhecer expressamente a fraternidade como valor supremo, como preceitua o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948: ‘Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade’”.

indivíduos e diálogo entre os países intermediado pela fraternidade, tendo em vista que a ausência desta dificulta medidas conjuntas.

Brasil e Uruguai, fundadores do MERCOSUL, contam com um singular histórico de cooperação, e agora na pandemia desenvolvem ações conjuntas para a contenção do novo coronavírus em suas fronteiras. Partindo da premissa de que, de fato, o vírus não respeita os limites territoriais impostos pelos Estados, integração regional e harmonização dos interesses ligados à vida e à saúde da população é essencial.⁴

1. Fraternidade e fronteiras

A fraternidade apresenta-se, nos dias atuais, como o mais relevante pressuposto para pensarmos e efetivarmos as fronteiras como lugares de apropriação de culturas e de intercâmbio entre elas. Neste sentido, o Direito tem um papel fundamental, pois ele pode fazer valer a ideia de que o direito é o que a comunidade define enquanto tal, ou seja, a necessidade de pensarmos em um direito vivente, como observa Eligio Resta⁵, seguindo o pensamento de Eugen Ehrlich. Em outras palavras:

A lei é a atividade de dar nomes às coisas e é sempre platônica a afirmação segundo a qual devem ser grandes homens aqueles que

⁴ Ora, a pandemia tem demonstrado, claramente, a interdependência de ações governamentais que deveriam ser tomadas, impondo-se o princípio da cooperação jurídica internacional como solução derivada dos princípios da fraternidade e da solidariedade social, esculpidos em documentos internacionais e em constituições contemporâneas, para se obter o real sentido de integração na busca de resultados satisfatórios e erradicação da doença o mais rapidamente possível. (LISBOA, 2020, p. 73)

⁵ Jurista italiano, grande teórico do Direito Fraternal.

por primeiro deram “nomes às coisas”. O coração secreto do direito vive, portanto, aí, na linguagem, onde as palavras são traços de histórias mais complexas; e isto vale para todo saber jurídico em que, a partir do legislador, muitos outros atores se apresentam em cena. (RESTA, 2008, p. 02)

O direito vivente olha a vida da norma no tempo e no espaço e, mesmo não sendo formulado em proposições jurídicas, regula toda a vida prática. Assim, tem por característica fundamental ser sempre excedente, já que a vida oferece, constantemente, possibilidades em relação às soluções presentes nas proposições jurídicas, pois “o que se tem na vida é um mundo de possibilidades, para o bem e para o mal, do qual as formas jurídicas jamais poderão dar conta” (RESTA, 2008, p. 33).

Pensar a fraternidade no direito vivente é, antes de tudo, apostar nela como fator da vida. A popularização da palavra “fraternidade” nos leva ao século XVIII, na ocasião da Revolução Francesa, quando a tríade “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” foi reivindicada, assim,

Como o período inicial da Revolução Francesa proporcionou um desgaste do vocábulo *fraternité* provocado pelo uso dos jacobinos, durante o período do terror, várias ideologias foram apresentadas na busca da superação desse vocábulo por outro, enquanto outras acabaram abandonando a fraternidade valor e preferindo sobrecarregar o vocábulo igualdade com o sentido de *compagnie*. (LISBOA, 2020, p. 68)

Os ordenamentos jurídicos das nações acolheram amplamente a *liberté* e a *égalité*, deixando de lado a *fraternité*, mas

Uma sociedade, para ser realmente humana, não pode renunciar à fraternidade, o que não significa colocá-la em confronto com a liberdade e igualdade, mas de articular a coexistência das três. Compreende-se, nesse sentido, que a fraternidade poderá desempenhar um papel político se interpretar e transformar o mundo real, revelando um valor heurístico e uma eficácia prática. Se eliminada no cenário social, a fraternidade pode ser resgatada como meio de possibilitar o reconhecimento do outro e de sua alteridade. (FLORISBAL; GIMENEZ; MACHADO, 2017, p. 433)

Fraternidade vem do vocábulo latino *frater*, irmão, cujo significado é apresentado em quatro sentidos: parentesco de irmãos ou irmãs; união fraternal; amor ao próximo; e harmonia entre os seres humanos. Assim, “desses significados, compreende-se que a fraternidade se caracteriza por um bom e harmônico convívio entre os seres humanos, na união de ideias e esforços e na boa convivência em comunidade” (FLORISBAL; GIMENEZ; MACHADO, 2017, p. 433).

No pensamento de Eligio Resta (2004), comunidade política é descrita como lugar onde o inimigo não é mais interno, mas externo, um Estado-Nação fechado em um egoísmo do pertencimento. Nesse sentido, o Direito Fraternal é

[...] um direito, outrossim, desvinculado da obsessão da identidade e de espaços territoriais, que determinam quem é cidadão e quem não o é. Ele não se fundamenta em um *ethnos* que inclui e exclui, mas em uma comunidade, na qual as pessoas compartilham sem diferenças, porque respeitam todas as diferenças. Por isso, é um direito inclusivo, razão pela qual faz sentido estudar o paradoxo da inclusão/exclusão, fundamentado no compartilhar, no cosmopolitismo. (MARTINI; STURZA, 2016, p. 996)

É necessário romper esse binômio amigo-inimigo. A amizade possui a particularidade de unir independentemente de vínculos. Os amigos podem não ser conhecidos, mas poderiam facilmente ser reconhecidos, isto é, a amizade está pronta a reencontrar algo que existia, mas que ainda não tinha visibilidade. Quanto mais ela perde seu caráter de cimento espontâneo da sociedade, mais é necessário ser prescrita nos ordenamentos jurídicos como uma Lei da Amizade e é, nesse mundo violento que a fraternidade retorna à história, com a crise do código paterno fundado na autoridade (RESTA, 2004).

Em uma perspectiva de não delimitar o valor das pessoas por pertencerem ou não a um determinado lugar, o Direito deve superar a lógica individualista para ser de fato fraterno. Para Resta (2004), Direito Fraterno tem seu centro de observação nos Direitos Humanos, os quais podem ser violados, mas também defendidos, pela própria humanidade. Considera as pessoas pelo simples fato de serem seres humanos, inclui e não exclui, superando o caráter paranóico da oposição e do pertencimento.

É um direito jurado, um direito que busca um bem comum. Não há olhar para o etnocentrismo, tendo em vista que é cosmopolita. Por se fundamentar nos Direitos Humanos, é inclusivo e pauta o acesso universalmente compartilhado, em que todos gozam de forma igual a condição de seres humanos, não somente uma minoria.

Pauta-se na mediação, por não ser violento, em uma ideia de jurisdição mínima. Fundamenta-se no diálogo, no consenso e no valor absoluto da dignidade da pessoa humana, revelando-se, assim, “preconizador do Estado Democrático de

Direito e assecuratório de seus princípios e valores” (FLORISBAL; GIMENEZ; MACHADO, 2017, p. 435).

Bordas, fronteiras, limites, franjas, segundo Campos (2015, p. 393), são questões geográficas que nos levam a duas questões: “a rigidez da fronteira institucionalizada e a flexibilidade das práticas socioespaciais e dos fluxos (de pessoas, capital, mercadorias), sendo a cidade de fronteira o espaço de convergências”. Assim,

As regiões de fronteira são espaços complexos. Nelas existem elementos de integração e de conflitos. Ao se discutir e abordar esta temática, deve-se levar em conta que as políticas sociais e econômicas implementadas em um Estado afetam diretamente a população vizinha (inclusive, podem atrair migrações ocasionais, periódicas ou permanentes). (ISM, 2018, p. 18)

Em tempos pandêmicos, o fechamento de fronteiras entrou em prática nos mais diversos países do mundo, em uma lógica de conter a disseminação da COVID-19 para que vidas sejam preservadas, antes de pautas de caráter econômico. A circulação de pessoas e mercadorias pelo globo foi o vetor ideal para a rápida propagação do vírus por todos os continentes.

Os Estados Partes do Mercosul, tendo em vista que o vírus se propaga independentemente de fronteiras geográficas e políticas ou ideologias, em 18 de março de 2020 publicaram conjuntamente a “Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto”, abarcando a pauta das fronteiras, como

2. Levar em consideração as especificidades das comunidades residentes nas zonas de fronteira, no processo de concessão e execução das medidas aplicáveis à circulação de bens, serviços e pessoas, de forma a reduzir o seu impacto nas referidas comunidades.

3. Notificar outros Estados Partes das medidas que foram ou serão adotadas na fronteira. Os Ministérios das Relações Exteriores podem estabelecer um sistema de compilação, organização e divulgação. (MERCOSUL, 2020)

Posterior a isso, a partir de março de 2020, os países adotaram restrições em suas fronteiras. Brasil e Uruguai decidiram sobre a questão em particular, tendo em vista que suas fronteiras são secas, por via terrestre (FOLHA DE S. PAULO, 2020).

2. MERCOSUL e sua dimensão social

O Mercado Comum do Sul foi fundado em 1991, a partir do “Tratado de Assunção”, assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - Estados Partes do bloco. Com um propósito inicial de uma integração econômico-comercial, posteriormente foi abrangendo o desenvolvimento de uma dimensão mais social.

Como parte integrante do tratado fundacional do bloco, em 1998, foi acordado o “Protocolo de Ushuaia”, que tratava dos valores democráticos e de Direitos Humanos do bloco pelos Estados Partes, além de Bolívia e Chile. Tal protocolo dispõe ser a plena vigência das instituições democráticas, condição essencial para o processo de integração, prevendo medidas contra os países ligados ao bloco que romperem com a ordem democrática.

No ano de 2000, na ocasião da 18ª reunião do Conselho do Mercado Comum, foi assinada a “Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social para

o Mercosul”, pautando-se na afirmação de que o desenvolvimento econômico e a plena integração regional só serão possíveis com justiça e equidade social, com a consolidação e a defesa dos direitos humanos, dentre outros pontos.

Em 2006, houve a decisão, por parte do Conselho do Mercado Comum, em prol da elaboração de uma proposta de criação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM), que foi oficialmente criado em 2007. O ISM é a instância técnico-política do bloco e é responsável pelas políticas sociais, com o objetivo de contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração no MERCOSUL, a partir de ações que tornem a região mais inclusiva, com equidade e igualdade, a fim de reduzir as assimetrias sociais entre os Estados Partes. Sua sede foi instalada em 2009 na cidade de Assunção, no Paraguai, que passou a ser referenciada como a capital social do bloco.

Iniciativas ligadas à mobilidade cidadã no bloco, desde a criação, em 2002, do “Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul”, inicialmente abrangendo os Estados Partes, mas posteriormente incluindo Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, já toma importantes proporções, como demonstra a estimativa da Organização Internacional para as Migrações (OIM), que, entre 2009 e 2017, de que foram concedidas mais de 2,5 milhões de residências temporárias e permanentes na região, sendo a maioria delas na Argentina e no Brasil.

Para a conformação desses objetivos sociais, foi criado, em 2010 o “Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania no MERCOSUL”, que objetiva criar uma cidadania regional, sendo uma compilação de direitos fundamentais e benefícios em favor dos cidadãos dos Estados Partes. Contém três objetivos gerais, que

dispõem sobre garantir iguais direitos e liberdades aos residentes no Brasil, na Argentina, no Paraguai e no Uruguai e alcançar livre circulação e igualdade de condições para garantir o acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

Em 2021, quando o bloco completar 30 anos desde a sua fundação, o referido Plano de Ação é para estar concluído e, conseqüentemente, o termo “cidadão do MERCOSUL” poderá ser inserido no ordenamento jurídico de cada Estado Parte, a partir do *status* de tratado internacional a ser atribuído ao Estatuto da Cidadania, o que pode ser postergado, por conta da pandemia. Um exemplo de como será esse cotidiano dos cidadãos do bloco já é demonstrado pela padronização das placas dos veículos, que se tornou obrigatória para carros novos nos Estados Partes a partir de 2016, visando a facilitar a circulação de pessoas e de veículos pelo bloco.

Outra iniciativa é o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), tendo seus “Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários” aprovados em 2011. Objetiva ser um instrumento fundamental para, de fato, consolidar a dimensão social do bloco, com o compromisso de combater a desigualdade e promover a inclusão social. É formado por 10 eixos⁶, neles contendo suas diretrizes e seus objetivos prioritários.

⁶ Eixo 1. Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais.

Eixo 2. Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e as igualdades étnica, racial e de gênero.

Eixo 3. Universalizar a saúde pública.

Eixo 4. Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo.

Eixo 5. Valorizar e promover a diversidade cultural.

Eixo 6. Garantir a inclusão produtiva.

Eixo 7. Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos de previdência social.

Eixo 8. Promover a sustentabilidade ambiental.

Eixo 9. Assegurar o diálogo social.

Na ocasião da 55ª Cúpula de Presidentes do Mercosul, realizada no Brasil em dezembro de 2019, uma série de declarações e normas foi aprovada, cabendo destaque para o “Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas”. Sobre isso

[...] o bloco sul-americano dá grande passo ao estabelecer acordo de cooperação que possibilita o atendimento compartilhado de saúde aos nacionais de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai nas regiões de fronteira, situação que beneficia especialmente residentes fronteiriços que podem receber atendimento não emergencial em unidades de saúde desses países (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019a). O acordo fora formalizado no âmbito da 55ª Cúpula de Presidentes do Mercosul, evento que debateu não só a saúde na fronteira, mas também a construção de acordos diplomáticos para facilitação do acesso a diversos serviços públicos de saúde, além de outras áreas, [...]. (MARTINI; TOMAZI, 2020, p. 41)

Também, na última cúpula realizada pelo bloco, a 57ª Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, em 16 de dezembro de 2020, por videoconferência em razão da pandemia, os presidentes

Reafirmaram seu compromisso com uma coordenação eficiente e permanente para conter o avanço do coronavírus, principalmente em zonas de fronteira, a fim de mitigar suas consequências sanitárias, econômicas e sociais e fortalecer a integração regional, em linha com o acordado na “Declaração de Presidentes do MERCOSUL sobre coordenação regional para a contenção e a mitigação do coronavírus e seu impacto”, adotada em 18 de março de 2020. (MERCOSUL, 2020)

Eixo 10. Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e o financiamento de políticas sociais.

Vale ressaltar que a América Latina foi apontada como a região mais desigual em renda do mundo, segundo o relatório de 2019 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019). Agora, com o advento da pandemia de COVID-19, os presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL - Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai -, lançaram uma série de comunicados e declarações conjuntas⁷, assim como medidas jurídicas em conjunto⁸. Nesse sentido,

Es de esperar que en base a las experiencias recogidas a nivel global, ante los graves y severos efectos de esta pandemia con los más vulnerables [...] se logren revisar las regulaciones y pactos recientes, encontrando oportunidades para contener mecanismos realistas y superadores que mejoren las condiciones de vida y de atención sanitaria de los más afectados, asumiendo que la movilidad humana y sus restricciones, tienen un debate ético y jurídico que afrontar desde el enfoque de Derechos Humanos compatibilizándolas con las necesidades impostergables de estos colectivos. (MADIES, 2020, p. 251)

Fato que reforça a necessidade de haver, de fato, uma integração que priorize os direitos fundamentais e a superação de assimetrias entre os países, mas não só em declarações e acordos do bloco, mas sim no cotidiano e monitoramento

⁷ Ver: Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto, de 18 de março; Declaração de Assunção sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Situação de Pandemia COVID-19, de 5 de junho; Comunicado Conjunto de Presidentes dos Estados Partes e Estados Associados, de 02 de julho; e Comunicado Conjunto de Presidentes dos Estados Partes e Estados Associados, de 16 de dezembro.

⁸ Ver: Decisão 1/2020 e 02/2020 do Conselho do Mercado Comum; e LVI Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, de 01 de julho.

para pôr em prática as políticas sociais e melhor enfrentar a pandemia de COVID-19.

3. Histórico de colaboração no acesso à saúde na fronteira Brasil-Uruguai

A história fraterna entre Brasil e Uruguai começou a ser construída há muitas décadas, como está disposto no primeiro ato internacional firmado entre ambos, o “Acordo de Cooperação Científica e Técnica”, de 1975, afirmando, nas considerações, a inspiração de reafirmar em solene documento os fraternos laços de amizade que unem tradicionalmente os dois países. Em execução, por conta desse acordo bilateral, um projeto para a ampliação do diálogo regulatório entre as autoridades sanitárias dos países, por exemplo.

Vale ressaltar que, apesar de ambos os países terem a saúde pública como direito constitucional, ela se dá de forma diferente na prática. No Brasil, há a garantia do acesso à saúde pública⁹ pelo Sistema Único de Saúde (SUS), expressada amplamente na Constituição da República, com uma Seção própria no capítulo da Ordem Social. Já no Uruguai, a Constituição¹⁰ assegura que o Poder Executivo é o responsável por legislar sobre a saúde pública e que esta não pode ser descentralizada na forma de ente autônomo.

⁹ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¹⁰ Artículo 44.- El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país. Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.

Porém, no caso uruguaio, o Ministério da Saúde é responsável pela padronização da assistência médica prestada pelo sistema público ou pelo privado - é um sistema de saúde misto. Quem, por exemplo, trabalha tem direito a escolher o seu plano de saúde, as mutualistas, custeado pelos impostos trabalhistas. Também,

Quanto aos critérios de acesso para os uruguaiois ao serviço público de saúde é necessária a “cédula de identidade”. As pessoas mais pobres com “número de cédula” têm direito à saúde gratuita, tanto na rede de atenção primária, quanto no hospital. O serviço com maior demanda é a atenção primária. Não há médicos em cada povoado do interior, somente nas cidades a partir de mil habitantes. (ISM, 2018, p. 96-97)

A fronteira em questão é peculiar em relação às outras regiões fronteiriças brasileiras, seja por seu longo histórico de colaboração ou pela cotidianidade entre os cidadãos transfronteiriços. Com isso,

A região fronteiriça abarca um território diferenciado e com ocorrências próprias somente desta localidade pela multidimensionalidade de seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. Nela se destacam, porém, não só dificuldades, mas também avanços avalizados pelo poder público, reconhecidos em forma de lei para garantir o direito à saúde, sem distinção de nacionalidade para os cidadãos residentes nas regiões fronteiriças. (ISM, 2018, p. 93)

Em 2006, houve uma greve dos obstetras do Hospital Santa Casa de Misericórdia, em Santana do Livramento, que durou duas semanas. Durante esses 14 dias, cerca de 40 crianças nasceram no Hospital de Rivera, no país vizinho,

graças a um acordo emergencial firmado entre o hospital brasileiro e o uruguaio. As crianças recebiam um “atestado de nascimento vivo”, o qual era posteriormente transcrito no Brasil. Em maio de 2008, novamente, o hospital brasileiro teve de recorrer ao uruguaio, tendo em vista que, apesar de possuir um vasto quadro médico, ninguém se dispunha a realizar plantões na UTI, o que gerou processo à provedora da Santa Casa por ter utilizado médicos não reconhecidos pelo Conselho Regional de Medicina (PUCCI, 2010).

Outra situação parecida é a de que dez pacientes dependentes de hemodiálise residentes em Quaraí, no Brasil, tiveram de viajar até Santana do Livramento, distante 120 quilômetros, para realizar o tratamento em Artigas, no Uruguai, cidade fronteiriça. Os governos do Brasil e do Uruguai uniram-se para solucionar a questão e anunciaram, em março de 2007, no Comunicado Conjunto de Anchorena, a negociação de um acordo bilateral para o acesso de ambos aos serviços de saúde e recursos nessa área fronteiriça (PUCCI, 2010).

Por conta das demandas acima referidas, foi firmado em 2008, mas promulgado em 2010, no Brasil - decreto nº 7.239 -, o “Ajuste Complementar para a Permissão de Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira”, que é um complemento ao Acordo Fronteiriço de 2002 e tem como objetivo consolidar o acesso aos serviços de saúde aos cidadãos fronteiriços, em ambos os lados da fronteira. Ele surgiu para firmar soluções com a ajuda de instrumentos jurídicos e reciprocidade entre as cidades rio-grandenses e uruguaias.

Santana do Livramento e Rivera são um exemplo, em especial, na questão da cooperação em saúde. Apesar de o território brasileiro exigir a apresentação da carteira do SUS ao recorrer a uma unidade de saúde, ambas as cidades firmaram

um acordo informal para que, em caso de urgência ou emergência, o primeiro atendimento deve ser prestado ao cidadão e depois contatado o serviço de saúde do país vizinho. (ISM, 2018, p. 93)

Os cidadãos uruguaios que querem, regularmente, acessar os serviços de saúde em Santana do Livramento podem fazer isso, desde que apresentem a documentação necessária à carteira fronteiriça, isto é

A carteira fronteiriça é a documentação que garante o atendimento, pelo SUS, sem distinção, aos cidadãos uruguaios pois, por meio do Cadastro de Pessoa Física (CPF), é possível obter a carteira do SUS e assim receber todo atendimento disponível na cidade de Santana do Livramento. (ISM, 2018, p. 94)

O mesmo se aplica aos cidadãos brasileiros residentes na fronteira: se possuírem a carteira fronteiriça, têm direito ao atendimento no Uruguai. Em outras palavras,

Em Rivera, os brasileiros que possuem a carteira fronteiriça têm direito a atendimento, por exemplo: uma mulher grávida pode ser atendida e fazer seu parto no Uruguai ou se tem um problema mais grave, com essa carteira, pode acessar serviços em Montevideú. No entanto, se o brasileiro não possuir a carteira fronteiriça e acontecer uma emergência, não deixará de ser atendido. (ISM, 2018, p. 97)

Como demonstrado, Brasil e Uruguai, há décadas, alimentam canteiros de fraternidade em suas fronteiras, praticando, de fato, a política social acordada pelo bloco nos mais diversos tratados e declarações.

4. A fronteira Brasil-Uruguai em tempos de pandemia COVID-19

A pandemia COVID-19 mudou a forma como as pessoas e os governos se relacionam desde que começou a se proliferar rapidamente pelo mundo:

Pandemia é vocábulo ordinariamente empregado com a finalidade de se predicar acontecimentos transfronteiriços e que alcançam repercussão mundial, decorrentes de doenças de diferentes etiologias que exibem uma variedade razoável de características epidemiológicas. (LISBOA, 2020, p. 71)

A pandemia fez com que os países ingressassem em emergências sanitárias e se questionassem se os seus sistemas de saúde e economias aguentariam as consequências do vírus. Por conta das fronteiras fechadas, da restrição da circulação, dos desafios impostos às esferas econômicas, dentre outros, o processo de integração do bloco vem para amenizar consequências mais profundas. Nesse sentido,

É evidente a dificuldade de superar a barreira da soberania; porém, quando pensamos a respeito da efetividade do direito à saúde, esta questão precisa ser revista, pois não podemos pensar que as doenças e seus agentes transmissores respeitem os limites territoriais. As grandes epidemias, modernas e antigas, já sinalizam para esta questão desde muito tempo; basta pensar nas grandes pestes que acometeram a Humanidade. (MARTINI, 2006, p. 1005)

Ambos os países, tendo em vista suas majoritárias fronteiras secas, fecharam os limites territoriais entre si posteriormente aos com os outros países. O governo brasileiro decidiu, no dia 22 de março, com a publicação, em edição

extra do Diário Oficial da União, o fechamento temporário da fronteira terrestre com Uruguai, mas as restrições não se aplicam à entrada para execução de ações humanitárias, dentre outros critérios (FOLHA DE S. PAULO, 2020). Já o governo uruguaio bloqueou, também no domingo, as passagens terrestres com o Brasil, com exceção, por exemplo, dos brasileiros que residem em cidades fronteiriças (UOL, 2020).

Com essa emergência sanitária no mundo todo, a fraternidade entre o Brasil e Uruguai não deixou de acontecer, fazendo jus ao histórico de integração entre ambos. Em maio, começaram a planejar um protocolo único de combate ao vírus nas cidades gêmeas, com a criação de um grupo de trabalho para firmar a colaboração sanitária, sendo, em 26 de junho, assinado um Acordo Sanitário e Epidemiológico. A iniciativa, que foi o primeiro convênio entre países latino-americanos para a contenção do vírus, prevê as cidades de Santana do Livramento e Rivera como projeto-piloto e instituiu medidas padronizadas de higienização nos meios de transporte, funcionamento do comércio e serviços, dentre outras medidas¹¹ (SECRETARIA DA SAÚDE DO RS, 2020).

Um posterior reflexo dessa cooperação foi a facilitação da compra internacional de emergência, entre o governo brasileiro e o uruguaio, de anestésicos para reabastecer as UTIs brasileiras, em julho. Deu-se por conta do risco de escassez e falta de medicamentos tanto no Rio Grande do Sul, quanto no resto do país (SECRETARIA DA SAÚDE DO RS, 2020).

¹¹ Como a ampliação dos testes de diagnóstico do coronavírus na região, com a realização de exames RT-PCR com apoio do Instituto Pasteur do Uruguai (governo uruguaio fornecerá insumos para a realização de exames RT-PCR parceria com universidades do Rio Grande do Sul); a padronização da forma de encaminhamento dos casos suspeitos e confirmados.

Em 21 de outubro, houve uma reunião por videoconferência entre os representantes do governo do Estado do Rio Grande do Sul e da Assembleia Legislativa com os embaixadores da Argentina e do Uruguai, por iniciativa da Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais da Assembleia Legislativa. A pauta foi a circulação na fronteira entre os países, e, conforme o governador Eduardo Leite,

É muito importante e oportuna essa reunião, tendo em vista que estamos diante de uma pandemia em um mundo em que não conseguimos fechar absolutamente as fronteiras. Especialmente do nosso Estado com o Uruguai e a Argentina, há uma integração cultural, econômica e social, com forte vínculo de cooperação. Por isso, naturalmente estamos diante de uma situação que precisamos pensar juntos nas soluções. (SECRETARIA DA SAÚDE DO RS, 2020)

Assim, a fronteira entre Brasil e Uruguai tem ido, conforme o histórico demonstrado, em direção a uma integração não somente econômica, mas da harmonização de interesses ligados aos Direitos Humanos, não só em tempos não pandêmicos, mas durante a pandemia de COVID-19 também.

Considerações finais

Em tempos de pandemia do novo coronavírus, o mundo passou a encarar uma nova situação, com a mudança profunda nas relações entre as pessoas e as nações. O vírus, por não respeitar limites geográficos e políticos, alastrou-se rapidamente pelo globo, gerando consequências sociais e econômicas que serão sentidas também no mundo pós-pandêmico.

O MERCOSUL, como bloco econômico característico do mundo globalizado e integrado, deve ser um instrumento de mitigação de malefícios ainda mais profundos, promovendo ações conjuntas entre os seus Estados Partes e Associados. Deve, ainda, ter o diálogo como meio de fomentar soluções integradas, não só referentes ao presente, mas também ao futuro.

Brasil e Uruguai, conforme o histórico de colaboração demonstrado, semeiam a fraternidade há décadas em suas fronteiras. Com o primeiro ato bilateral firmado em 1975, foram estabelecidos outros diversos nos anos posteriores, priorizando o acesso à saúde dos cidadãos antes das linhas fronteiriças que separam os países.

Como região fronteiriça de longa trajetória de cooperação, com a pandemia de COVID-19, uniu-se para planejar um protocolo único para combater a propagação do vírus nas cidades gêmeas. Superou, mesmo em tempos tão anormais - por exemplo, com o fechamento das fronteiras, medidas de fechamento do comércio e restrição de circulação -, a rivalidade do binômio amigo-inimigo e o egoísmo de uma Nação fechada à outra, harmonizando os interesses ligados à priorização da vida.

Pensar a fraternidade como meio de diminuir as distâncias reais, sejam políticas, sejam geográficas, é um desafio, tendo em vista a longa trajetória dos ordenamentos jurídicos inseridos em uma perspectiva individualista, não fraterna. O Direito Fraternal, por ser um direito que pretende um bem comum e a universalização da Lei da Amizade, busca, centrando nos Direitos Humanos, romper esse individualismo e considerar as pessoas pelo simples fato de serem seres humanos.

A fronteira Brasil-Uruguai, seja em tempos normais ou em tempos pandêmicos, é um grande exemplo a ser memorado. Mesmo com diferenças em seus sistemas de saúde, supera constantemente o egoísmo do pertencimento que separa as pessoas, priorizando a dignidade da pessoa humana antes das linhas fronteiriças.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo Nº 67, de 22 de agosto de 1975**. Aprova os textos do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio e do Protocolo de Expansão Comercial, concluídos entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, em Rivera, a 12 de junho de 1975. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-67-22-agosto-1975-365012-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 7.239, de 26 de julho de 2010**. Promulga o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=27/07/2010>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Agência Brasileira de Cooperação**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Uruguai>. Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é coronavírus?** 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#fev2020>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CORONAVÍRUS: Uruguai fecha fronteiras e proíbe saída do país por turismo. **UOL**, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/03/24/uruguai-fecha-fronteiras-para-estrangeiros-e-proibe-saida-do-pais-por-turismo.htm>. Acesso em: 28 fev. 2021.

FLORISBAL, S. D.; GIMENEZ, C. P. C.; MACHADO, M. C. O estrangeiro da contemporaneidade: o reconhecimento do outro sob a ótica do Direito Fraterno. **Revista de Direito Brasileiro**, v. 18, p. 422-438, 2017.

GALLISA, C. Brasil e Uruguai fecham acordo de reciprocidade para combater coronavírus na fronteira do RS. **G1**, Rio Grande do Sul, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/07/07/brasil-e-uruguai-fecham-acordo-de-reciprocidade-para-combater-coronavirus-na-fronteira-do-rs.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2020.

LISSARDY, G. Por que a América Latina é a 'região mais desigual do planeta'. **BBC News Mundo**, Nova York, 16 fev. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51406474#:~:text=A%20Am%C3%A9rica%20Latina%20foi%20apontada,PNUD>. Acesso em: 05 nov. 2020.

MARQUES, C. L. O "Direito do Mercosul:" Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e Novos Caminhos de Integração. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 35, p. 73-100, jun. 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v0i35.1809>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1809/1505>. Acesso em: 05 nov. 2020.

MARTÍNEZ, J. **La Salud, el Mutualismo y la Seguridad Social en el Uruguay. Pasado, Presente y Futuro**. Montevideo, jan. 2007. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=DnU8hywIB7VEQzdifyVCs>

pHqyLWbmPyO0vrBz01t6ty3GgiNqIRj!676470946?id=5491. Acesso em: 12 nov. 2020.

MARTINI, S. R.; STURZA, J. M. As Dimensões da Sociedade Através da Metateoria do Direito Fraterno: Um Espaço para a Análise do Direito à Saúde. **Revista de sociologia, antropologia e cultura jurídica**, v. 2, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/culturajuridica/article/view/1506/pdf>. Acesso em: 08 nov. 2020.

MARTINI, S. R.; STURZA, J. M.; GIMENEZ, C. P. C. (org.). **O Direito à Saúde frente à pandemia COVID-19: da crise sanitária à crise humanitária no MERCOSUL**. Porto Alegre: Evangraf, 2020.

MERCOSUL. **Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social para o Mercosul**. 2000. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8359_CMC_2000_ACTA01_ADJ_ES_CartaBsAs-CompromisoSocial.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

MERCOSUL. Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL. **Cartilha da Cidadania do MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/categs/pt/18>. Acesso em: 05 nov. 2020.

MERCOSUL. **Comunicado Conjunto de Presidentes dos Estados Partes e Associados do Mercosul**. 16 dez. 2020. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/82547_COMUNICADO%20CONJUNTO%20DE%20LOS%20ESTADOS%20PARTES%20E%20ASOCIADOS-PT.pdf. Acesso em: 27 jan. 2021.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. **Instituto Social do Mercosul**. 2006. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/677>. Acesso em: 28 fev. 2021.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. **O Estatuto da Cidadania**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>. Acesso em: 05 nov. 2020.

MERCOSUL. **Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto.** 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercosur-covid19/>. Acesso em: 28 fev. 2021.

MERCOSUL. Instituto Social do MERCOSUL. **Cidadania Social no MERCOSUL:** Acesso a serviços sociais em regiões de fronteira. Cidadania em fronteira, parte 2. ISM: Assunção, 2018.

MERCOSUL. Instituto Social do MERCOSUL. **Integração Cidadã.** Disponível em: <http://www.ismercosur.org/es/temas/integracion-ciudadana/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

MERCOSUL. Instituto Social do MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social.** Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/plan-estrategico-de-accion-social-del-mercosur-peas/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

MERCOSUL. Instituto Social do MERCOSUL. **Sobre o ISM.** Disponível em: <http://www.ismercosur.org/es/institucional/acerca-del-ism/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile.** Disponível em: <https://www.mercosur.int/en/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromiso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>. Acesso em: 05. nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Pandemia de doença por coronavírus (COVID-19).** 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> Acesso em: 08 nov. 2020.

PUCCI, A. S. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí.** Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/685-O_estatuto_da_fronteira_brasil_uruguai.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

RESTA, E. **Diritto vivente**. Bari: Laterza, 2008.

RESTA, E. **O Direito Fraterno**. Tradução e coordenação de Sandra Regina Martini. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Acordo sanitário entre Brasil e Uruguai começa a dar resultados**. Rio Grande do Sul, 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: 12 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Estado recebe anestésicos comprados pelo MS no Uruguai para reabastecer UTIs**. Rio Grande do Sul, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/estado-recebe-anestesicos-comprados-pelo-ms-no-uruguai-para-reabastecer-utis>. Acesso em: 28 fev. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **“Tenho confiança de que podemos dar esse passo com segurança”, diz governador em reunião sobre circulação na fronteira**. Rio Grande do Sul, 21 nov. 2020. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/tenho-confianca-de-que-podemos-dar-esse-passo-com-seguranca-diz-governador-em-reuniao-sobre-circulacao-na-fronteira>. Acesso em: 28 fev. 2021.

URIBE, G.. Brasil determina fechamento de fronteira terrestre com Uruguai. **Folha de S. Paulo**, 22 mar. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/03/brasil-determina-fechamento-de-fronteira-terrestre-com-uruguai.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2021.

URUGUAI. **Constituição da República**. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acesso em: 12 nov. 2020.