

## AS FRONTEIRAS ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI COMO TERRITÓRIO-ELO DO MERCOSUL: UMA ANÁLISE DE SUA DINÂMICA POPULACIONAL

**Bruno de Oliveira Lemos**

SPGG/RS, Brasil

E-mail: [bruno-lemos@spgg.rs.gov.br](mailto:bruno-lemos@spgg.rs.gov.br)

**Carlos Felipe Christmann Stoll**

SPGG/RS, Brasil

E-mail: [carlos-stoll@spgg.rs.gov.br](mailto:carlos-stoll@spgg.rs.gov.br)

**Resumo:** O artigo tem como objetivo apresentar as principais dinâmicas demográficas na região de fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai, que se constitui como um *território-elo* no Mercosul por se compor como um local de passagem de produtos comercializados entre os maiores centros urbanos do bloco (São Paulo e Buenos Aires), apresentar forte identidade regional e possuir semelhanças no que se refere a seus aspectos naturais, especialmente, em torno do bioma Pampa. Adicionalmente, objetiva-se prospectar as possibilidades de implantação de uma política regional para o Mercosul, priorizando o combate às desigualdades regionais no bloco. Para isso, também é abordada a política regional europeia. Para o *território-elo* do Mercosul, constituído por departamentos argentinos das províncias de Misiones, Corrientes e Entre Ríos, departamentos uruguayos e Regiões Imediatas do Estado brasileiro do Rio Grande do Sul, observa-se, nos últimos períodos intercensitários de Brasil, Argentina e Uruguai, um movimento de crescimento populacional nos departamentos argentinos, de esvaziamento populacional na maioria das regiões do Rio Grande do Sul, principalmente, de sua região de fronteira, e de movimentos populacionais no sentido norte-sul no Uruguai. Considera-se fundamental que, em uma futura política regional no nível do Mercosul, adote-se esses movimentos populacionais como referência para as políticas públicas, priorizando regiões, principalmente, de fronteira que estão perdendo população para outras mais dinâmicas.

**Palavras-chave:** Fronteira; integração; território; dinâmica populacional; Mercosul

**Abstract:** This article aims to present the main demographic dynamics in the border region between Brazil, Argentina, and Uruguay, which constitutes a *link territory* within Mercosur due to its role as a transit point for traded goods between the bloc's major urban centers (São Paulo and Buenos Aires), its strong regional identity, and its similarities in terms of natural aspects, especially regarding the Pampa biome. Additionally, it aims to explore the possibilities of implementing a regional policy for Mercosur, prioritizing the fight against regional inequalities within the bloc. To this end, European regional policy is also discussed. For the Mercosur *link territory* region, comprised of Argentine departments in the provinces of Misiones, Corrientes, and Entre Ríos, Uruguayan departments, and the immediate regions of the Brazilian state of Rio Grande do Sul, the last intercensal periods in Brazil, Argentina, and Uruguay show a population growth trend in the Argentine departments, a population decline in most regions of Rio Grande do Sul, especially its border region, and north-south population movements in Uruguay. It is considered fundamental that future regional policies at the Mercosur level adopt these population movements as a reference for public policies, prioritizing regions, especially border regions, that are losing population to more dynamic areas.

**Keywords:** Border; integration; territory; population dynamics; Mercosur

## INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado, na região da Bacia do Prata, no início dos anos 1990, e tem como objetivo o estabelecimento de uma União Aduaneira através da criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os seus membros. Sua formação se deu em um contexto de predomínio de governos neoliberais na região, dentro de um paradigma de regionalismo aberto. Nesse sentido, o principal objetivo do bloco era uma inserção competitiva de seus países no processo de globalização que se aprofundava no período.

A partir do final dos anos 1990, com os questionamentos ao paradigma liberal oriundos das recorrentes crises econômicas, ocorre uma inflexão nas políticas dos países do Prata e a ascensão de governos de esquerda a partir dos anos 2000. É nesse contexto que o Mercosul ganha uma preocupação com as assimetrias entre os seus países, procurando formas de amenizá-las. Uma das políticas elaboradas com esse objetivo é a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), inspirado nas políticas que visam à correção das assimetrias na União Europeia.

O FOCEM visa ao financiamento de projetos para o desenvolvimento socioeconômico, especialmente, dos países menores do bloco – Uruguai e Paraguai. No entanto, ao contrário do que ocorre na União Europeia, a principal preocupação se dá em relação às assimetrias entre os países membros do Mercosul, não se atentando para as desigualdades entre as suas regiões.

No caso da União Europeia, a sua política regional atua através da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS). A NUTS permite a compatibilização entre as regiões dos países da União Europeia com fins estatísticos e serve para referenciar as políticas que visam à redução das assimetrias no bloco. Um artigo realizado por Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015) procurou adequar a NUTS da União Europeia para as unidades territoriais do Mercosul, adotando os seguintes níveis:

Quadro 1: Níveis de divisão espacial e número de unidades por país do Mercosul, mais Bolívia e Chile, segundo estudo de Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015)

País	Nível II	Nível III
Argentina	Províncias (24)	Departamentos ou Partidos (501)
Brasil	Estados (27)	Microrregiões geográficas (558)
Paraguai	Leste e Oeste (2)	Departamentos (18)
Uruguai	-	Departamentos (19)
Bolívia	Departamentos (9)	Províncias (112)
Chile	Regiões (13)	Províncias (51)

Fonte: Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015)

Bertê *et al* (2017) aplicaram os níveis de divisão espacial elaborados por Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015) aos dados de população dos censos de Brasil (2010), Argentina (2010) e Uruguai (2011), tendo como foco da análise o Estado do Rio Grande do Sul. Nessa pesquisa, foi possível identificar, para os Níveis II e III, as regiões que apresentaram maior participação de população jovem e idosa, bem como as que detiveram as maiores e menores taxas de crescimento populacional anual nos períodos intercensitários em análise (Bertê *et al*, 2017).

O presente artigo realiza uma atualização da análise elaborada por Bertê *et al* (2017), ao utilizar os dados de população para os censos de 2022, no caso do Brasil; de 2022, no que se refere à Argentina; e de 2023, no Uruguai. As taxas de crescimento populacional anual foram calculadas para o período 2010-2022, no Brasil; 2010-2022, na Argentina; e 2011-2023, no Uruguai.

É importante afirmar que, para o Nível III, neste artigo, o foco da análise foram os departamentos do Uruguai como um todo, os departamentos das províncias argentinas de Misiones, Corrientes e Entre Ríos<sup>1</sup> e as regiões imediatas do Estado do Rio Grande do Sul, constituindo a região de fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai pelas bacias do médio e do baixo Uruguai. Essa região se apresenta como *território-elo* do Mercosul, na medida em que constitui um local de passagem de produtos comercializados entre os dois maiores centros do bloco – São Paulo e Buenos Aires -, além de possuir uma forte identidade cultural, em torno da cultura gaúcha, e semelhanças no que se refere a seus aspectos naturais, especialmente, em sua porção sul, marcada pela presença do bioma Pampa. Rückert (2004, p.281) apontava o Rio Grande do Sul como *território-elo* do processo de transnacionalização dos espaços dos Estados nacionais do Mercosul. Segundo o autor:

(...) deve-se inserir o Estado do Rio Grande do Sul como uma unidade de análise cujo território passa a adquirir funções de *território-elo* do processo de transnacionalização dos espaços dos Estados Nacionais, numa nova escala de análise, qual seja a escala da transnacionalização do território. Nesta nova escala de reflexão, cabe a análise das vantagens comparativas e competitivas no Brasil e no mercado comum, em seus *enlaces meridionais* e da *função do território* nas estratégias adotadas pelo Estado Nacional e pelas empresas privadas na construção de um espaço geoeconômico transnacional, o processo de transnacionalização do território (Rückert, 2004, p.281).

Essa região se insere no que o autor abordou como *núcleo geoeconômico do Mercosul*, que coincide com a Região Platina (Rückert, 2004, p.285). Nesse núcleo, encontram-se as principais metrópoles e zonas industriais dos países-membros do Mercosul, além das grandes concentrações demográficas. Embora o *território-elo* se insira no núcleo geoeconômico supracitado, não apresenta os seus maiores contingentes populacionais, assim como as indústrias de maior tecnologia. Montevideú se destaca como centro de gestão do território uruguaio, assim como Porto Alegre possui grande importância na oferta de bens e serviços no

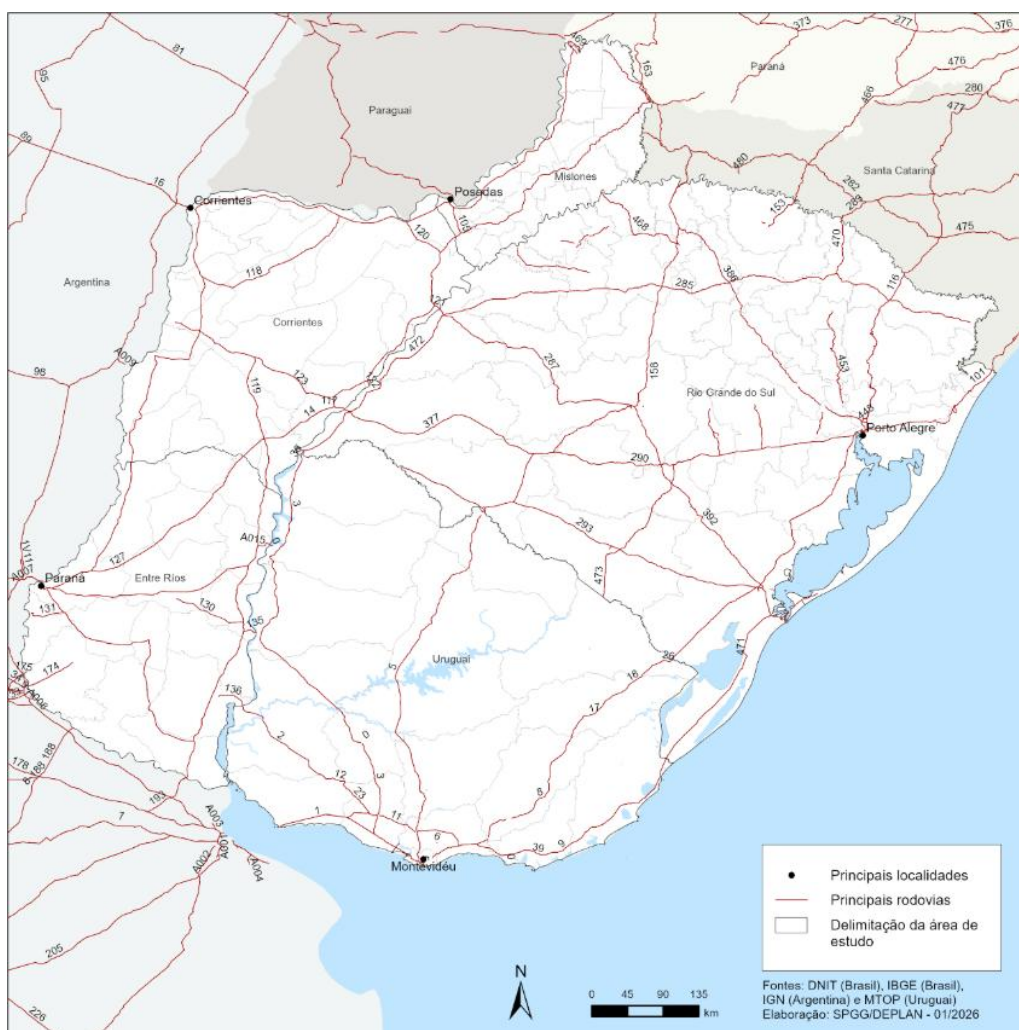
---

<sup>1</sup> Províncias conhecidas como *Mesopotâmia Argentina*, por se inserirem entre os rios Uruguai e Paraná.

Sul do Brasil. No entanto, essas metrópoles possuem menor importância em relação aos grandes centros de gestão do território do Mercosul, como São Paulo e Buenos Aires.

No presente artigo, estenderemos o conceito de *território-elo* para toda a região analisada no Nível III. Ainda para o Nível III, no que se refere ao Quadro 1, neste artigo, a única modificação realizada foi a de não considerar as Microrregiões Geográficas no Nível III, para o Brasil, pois essas foram substituídas, em 2017, pelo conceito de Regiões Imediatas (IBGE, 2017). A Figura 1 apresenta as principais localidades e rodovias do território de análise para o Nível III.

Figura 1: Principais localidades e rodovias do território de análise para o Nível III



Fonte: Elaboração própria

Faz-se fundamental também diferenciar a natureza das unidades territoriais dos três países utilizadas na presente análise. A Argentina e o Brasil se constituem como Estados federais, com maior autonomia para as províncias e departamentos, no caso argentino, e para estados e municípios, no caso brasileiro, enquanto o Uruguai se apresenta como Estado unitário, com menor autonomia departamental. Também é importante afirmar que, no Brasil, inexistente uma

unidade territorial, na escala intermediária entre Estados e municípios, que detenha competência administrativa. Por isso, realizou-se a opção, para a análise, de utilizar as Regiões Imediatas, criadas para o planejamento de ações governamentais.

O presente artigo possui, como objetivo, apresentar as principais dinâmicas demográficas dessa região que constitui o *território-elo* do Mercosul. Para isso, é realizada uma análise em duas escalas, substanciadas nos Níveis II e III da classificação de Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015). Adicionalmente, objetiva-se prospectar as possibilidades de implantação de uma política regional para o Mercosul, priorizando o combate às desigualdades regionais no bloco. Essas possibilidades se reforçam com a assinatura do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, em janeiro de 2026, o que pode significar uma retomada do bloco constituído pelos países do Cone Sul, assim como aumentar o intercâmbio com as práticas adotadas no processo de integração europeu.

Assim, primeiramente, é apresentado o processo de formação das fronteiras entre Brasil, Argentina e Uruguai, destacando-se a sua delimitação recente, entre a metade do século XIX e o início do século XX. Posteriormente, é analisada a política regional europeia, formulada para diminuir as assimetrias entre os países membros da União Europeia, a qual possui como referência a análise estatística de suas regiões como subsídio para o estabelecimento de políticas públicas. Após, é discutida a aplicabilidade de uma política regional, nos moldes da europeia, para o Mercosul, a partir do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

É importante afirmar que, ao contrário da política regional europeia, o FOCEM visa à redução das assimetrias no bloco a partir de projetos propostos pelos Estados nacionais do Mercosul, não havendo uma análise regional que referencie as suas políticas. Essa análise regional é proposta no item seguinte, que utiliza a metodologia de Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015) para realizar uma pesquisa sobre as dinâmicas demográficas na fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai. Por fim, em uma projeção do que seria uma política regional no nível do Mercosul, considera-se fundamental, como foco de políticas públicas do bloco, a priorização de regiões que estão perdendo população ou que estão apresentando ganhos populacionais ínfimos, pois essas características refletem perda de dinamismo econômico.

## **A FORMAÇÃO DAS FRONTEIRAS ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI**

Michel Foucher, em seu livro clássico de 1991, definia as fronteiras como estruturas espaciais elementares, de forma linear, com função de descontinuidade geopolítica e marcação sobre os registros do real – limite de exercício da soberania; do simbólico – pertencimento a uma comunidade política inscrita em um território; e do imaginário – a relação com o outro, com si mesmo, com sua própria história e com seus mitos fundadores (Foucher, 1991, p.38). Ainda segundo Foucher (1991, p.87), o modelo de fronteiras lineares nacionais teria surgido na França, no período pós-Revolução e no Império, com a emergência do Estado-nação, que estabeleceu uma ligação ideológica entre território e nação. A partir da França, o modelo do Estado-nação se difunde para outras partes do mundo, com a ideia jacobina segundo a qual as fronteiras de um Estado deveriam corresponder às de uma nação, de uma língua e de uma cultura (Foucher, 1991, 97).

No caso da América Latina, Foucher (1991, p.135) afirma que as fronteiras terrestres do continente são, em linhas gerais, estabilizadas em seus traçados e consolidadas, ou seja, consideradas como legítimas pelos Estados adjacentes e pelos povos<sup>2</sup>. Schweitzer (2000, p.31) destaca outro ponto importante das fronteiras na América Latina, quando coloca que, no continente, os traçados são anteriores à acentuação do crescimento demográfico e de os Estados possuem conhecimento preciso de seus territórios, enquanto na Europa o traçado das fronteiras foi realizado posteriormente à densificação do povoamento e em um contexto de forte crescimento demográfico. No caso das fronteiras dos países do Mercosul, apoiam-se sobre limites físicos que coincidem com os rios da Bacia do Prata, exceto por um pequeno trecho na fronteira entre Brasil e Uruguai, marcado pelo rio Jaguarão e pela Lagoa Mirim, orientados em direção ao Atlântico, e alguns pequenos trechos de linhas secas (Schweitzer, 2000, p.83).

Schweitzer (2000, p.83) afirma que, na América do Sul, as fronteiras se fundam sobre limites administrativos interimperiais herdados do período colonial, tendo o *uti possidetis*<sup>3</sup> como base para os traçados. Por outro lado, Foucher (1991, p.135) afirma que, contrariamente a essa opinião difundida, os traçados das fronteiras na América Latina não são exatamente os originados do período colonial, mas são mais frequentemente posteriores ao fim do século XVIII, e as horogêneses<sup>4</sup> foram diversificadas no continente. No caso das fronteiras analisadas neste artigo, destacam-se três díades<sup>5</sup>: entre Brasil e Uruguai; entre Brasil e Argentina; e entre Argentina e Uruguai. A maior parte dessas fronteiras é constituída por rios da sub-bacia do rio Uruguai, inserida na bacia do rio da Prata. Os principais cursos d'água dessa sub-bacia estão destacados na Figura 2:

---

<sup>2</sup> Algumas exceções são as rivalidades fronteiriças entre Venezuela e Colômbia, Chile e Bolívia e Chile e Peru.

<sup>3</sup> Interdito possessório ligado à ocupação efetiva de um território.

<sup>4</sup> Refere-se à gênese de determinada fronteira (Foucher, 1991, p.49).

<sup>5</sup> Segundo Foucher (1991, p.40), a *díade* é uma fronteira comum a dois Estados, composto por *segmentos*.

Figura 2: Principais cursos d'água que constituem a Bacia do Rio Uruguai



Fonte: Elaboração própria

A ocupação da Bacia do Prata está ligada às tentativas das Coroas portuguesa e espanhola de controlarem o fluxo de metais preciosos que se dava a partir do Rio da Prata. Nesse sentido, Buenos Aires tem a sua segunda fundação em 1580<sup>6</sup>, constituindo-se como capital do Vice-Reinado do Rio da Prata a partir de 1776. Por sua vez, a fundação da Colônia de Sacramento se dá, por parte de Portugal, em 1680, com as atividades comerciais, de início, limitando-se ao

<sup>6</sup> A primeira fundação de Buenos Aires se dá em 1536.

contrabando com Buenos Aires (Prado, 2022, p.145). A fundação da Colônia de Sacramento está fortemente ligada à ocupação do território que atualmente se constitui como Uruguai.

Em 1750, ocorre a assinatura do Tratado de Madri, que exigiu a troca da Colônia de Sacramento pelas sete reduções guaranis localizadas na margem leste do rio Uruguai (Prado, 2022, p.146). Em 1761, dá-se a eclosão da Guerra Guaranítica, o que leva à anulação do Tratado de Madri por parte da Espanha e de Portugal. O Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, estabelece que a Colônia de Sacramento e as Missões Orientais passam a fazer parte da Espanha, enquanto Portugal passa a controlar o sul do Brasil. A conquista das Missões Orientais ocorre por parte dos rio-grandenses em 1801, no contexto da guerra entre Portugal e Espanha (aliada de Napoleão). Segundo Garcia (2010, p.187):

A notícia da guerra na Europa chegou ao Extremo Sul em agosto de 1801. Antes do fim daquele ano, estavam conquistadas, a partir da povoação do Rio Pardo e da vila do Rio Grande, não apenas os Sete Povos das Missões Orientais e os Campos Neutrais, ou seja, as terras do rio Piratini ao Jaguarão e as do Banhado do Taim ao Arroio do Chuí, como também a região do Batovi, o centro da capitania do Rio Grande, e as terras até o Quaraí. (...) A guerra de conquista de 1801 foi o resultado de um movimento de intensa participação comunitária, que congregou todas as classes e etnias da Capitania na busca de uma vitória luso-brasileira.

Os processos supracitados, ocorridos ainda durante o período colonial, são fundamentais para a compreensão da formação das fronteiras entre Brasil, Argentina e Uruguai, que teve lugar com os países já independentes. No caso da fronteira entre Brasil e Uruguai, em 1828, a Província Cisplatina torna-se independente em relação ao Brasil, dando origem à República Oriental do Uruguai. Entretanto, o processo de independência não representa o estabelecimento de fronteiras fixas e bem determinadas com o Brasil. A Convenção Preliminar de Paz de 1828, originada da Guerra da Cisplatina (1825-1828), não estipulou os limites do novo Estado (Garcia, 2010, p.240; Magnoli, 1997, p.256).

Nesse sentido, o limite entre Brasil e Uruguai foi estabelecido em 1851, após o fim da Guerra Grande (1843-1851) no Uruguai, na qual Oribe, opositor ao governo uruguaio e apoiado pelo presidente argentino Rosas, instalou o *Governo do Cerrito*, às portas da capital, enquanto em Montevideu se organizava o *Governo da Defesa*, protegido pela Inglaterra e pela França e reconhecido pelo Brasil (Garcia, 2010, p.251). Nesse contexto, de mobilização militar contra Oribe, o Brasil conseguiu fazer prevalecer o seu interesse, com o Tratado de Limites de 1851, ao adotar o *uti possidetis*, com referência aos limites estabelecidos no Ato de Incorporação de 1821<sup>7</sup>, como base para regular os limites com o Uruguai. Esse Tratado estabelecia como limites:

Pelo Leste, o Oceano, pelo Sul, o Rio da Prata, pelo Oeste, o Rio Uruguai, pelo Norte, o Rio Quaraí até a Coxilha de Santa Ana, que divide o Rio Santa Maria, e por esta parte o Arroio Taquarembó Grande, seguindo as pontas do Jaguarão, entra na Lagoa Mirim e passa pelo Pontal de São Miguel a tomar o Chuí, que entra no Oceano (Garcia, 2010, p.277).

---

<sup>7</sup> O Ato de incorporação de 1821 incorporou a área conhecida como Banda Oriental ao Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Vargas (2017, p.295) afirma que o Tratado de 1851 adotava a política de costa seca na Lagoa Mirim e no rio Jaguarão em detrimento do Uruguai, na medida em que a margem ocidental lacustre e a margem direita fluvial ficam no lado uruguaio da fronteira. Assim, o Uruguai ficava impedido de exercer soberania sobre as suas águas. Os limites entre Brasil e Uruguai foram finalizados pelo Tratado de 1909, negociado pelo Barão de Rio Branco, que estabeleceu a cessão unilateral ao Uruguai de parte das águas da Lagoa Mirim, antes sob navegação exclusiva do Brasil, segundo o Tratado de 1851.

Em relação à fronteira entre Brasil e Argentina, Vargas (2017, p.177) afirma que, em um período de meio século, entre a independência do Uruguai e a Guerra do Paraguai, pode-se considerar que a fronteira entre Brasil e Argentina era meramente virtual ou esboçada. Nesse período, o território de Misiones ficou em disputa entre Argentina e Paraguai, sendo que com o acordo de paz de 1876, foi integrado à soberania argentina.

Em 1885, foi firmado, por Brasil e Argentina, um tratado para o reconhecimento dos rios Peperi-Guaçu e Santo Antônio, Chapecó ou Pequiriguassú e Chopim ou Santo Antonio-Guassú e do território que os separava e estava em litígio entre os dois países. Configurava-se, assim, a chamada Questão de Palmas (Vargas, 2017, p.179). O árbitro escolhido, o presidente Glover Cleveland, dos Estados Unidos, deu ganho de causa ao Brasil, em 1895. Em 1898, foi assinado, no Rio de Janeiro, o Tratado de Limites entre os dois países (Vargas, 2017, p.181).

No que se refere à fronteira entre Argentina e Uruguai, a Convenção Preliminar de Paz, de 1828, que pôs fim à Guerra da Cisplatina, consagrou o rio Uruguai como unidade geofísica a partir da qual se diferenciaria o Estado argentino do Uruguai (Benedetti, Salizzi; 2014, p.123). No entanto, durante todo o século XIX, estabeleceram-se disputas pela soberania desse rio, com a Argentina defendendo o talvegue como limite entre os dois países, enquanto o Uruguai defendia o critério da linha média (Lapeyre, 2018, p.03). Em 1918, foi assinado o acordo Brum-Moreno, que adotou o talvegue como linha divisória entre os dois países pelo rio Uruguai. O acordo nunca foi ratificado, devido a protestos da sociedade civil uruguaia.

Apenas em 1961 foi assinado, pelos dois países, o Tratado de Limites no Rio Uruguai, que adotou a linha média ou o canal de navegação, dependendo do trecho, como limite pelo rio Uruguai. Também é importante citar a declaração conjunta argentino-uruguaia, de 30 de janeiro de 1961, que estabeleceu o limite entre Argentina e Uruguai pelo rio da Prata.

## **A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA**

Após a Segunda Guerra Mundial, na tentativa de criação de uma zona de paz na Europa, foi desenvolvido o Plano Schuman, em 1950, elaborado pelo político francês Jean Monnet, que agregou à retórica positiva utópica um conteúdo programático concreto para a integração, redesenhando o escopo das relações intraeuropeias, a partir do triângulo França, Alemanha e Reino Unido (Pecequilo, 2014, p.09). Em 1951, foi assinado o Tratado de Paris, que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que teve como base a integração setorial como forma de aproximar os países. Segundo Pecequilo (2014, p.10), “além da

Alemanha Ocidental e da França, que se tornaram líderes do processo, também se tornaram membros da CECA, Itália, Luxemburgo, Bélgica e Holanda (a futura Europa dos Seis) ”.

A integração europeia tem seu aprofundamento em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) (Pecequilo, 2014, p.03). Enquanto a EURATOM encontrou esvaziamento, a CEE apresentou rápido desenvolvimento. O objetivo da CEE era, partindo da união aduaneira, estabelecer um mercado comum, facilitando a livre circulação de bens (mercadorias), pessoas, serviços e capital (Pecequilo, 2014, p.14).

Em 1973, ocorre a consolidação da Europa dos Nove, com a entrada do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda para a CEE. A política regional europeia tem sua origem entre 1974 e 1975, com a criação do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Faludi (2018, p.384) afirma que, nesse período, a política regional se tornou um mecanismo financeiro para compensar os Estados que se integravam à CEE pelo fato de eles não receberem apoio da política comum europeia voltada à agricultura. Segundo Pecequilo (2014, p.21):

O FEDER desempenha papel essencial na integração na década de 1970, uma vez que foi direcionado para administrar a crise de confiança no futuro do bloco diante dos desafios impostos pelas instabilidades econômicas regionais e globais. A busca de uma solução europeia para essas instabilidades, assim como para a incorporação da periferia próxima de nações mais pobres, que pleiteavam acesso ao bloco, pode ser considerada bastante relevante para a sustentabilidade do projeto. A segunda e a terceira onda de expansão se relacionam a essas movimentações do FEDER, como a processos de redemocratização das nações mais pobres, para as quais a integração funcionaria duplamente como mecanismo para alavancar seu desenvolvimento e consolidar os novos regimes em ascensão. Três países foram beneficiados: Grécia, Portugal e Espanha. A Grécia foi incorporada ao bloco em 1981, seguindo-se Portugal e Espanha em 1986.

Pujadas e Font (1998, p.161) apontam três fases na evolução da política regional europeia:

- Primeira etapa (1975-1979): cofinanciamento das políticas regionais dos Estados membros. Em 1975, é criado o FEDER. Nesta fase, não havia uma política regional propriamente comunitária, mas sim um reforço financeiro às políticas regionais de cada Estado.
- Segunda etapa (1979-1988): início de uma política regional propriamente comunitária. Um novo regulamento, estabelecido em 1979, destinava 5% dos recursos do FEDER para atuações de política regional determinada pela própria comunidade, enquanto as políticas regionais dos Estados membros detinham 95% dos recursos. Também foram implantados os chamados *programas comunitários*, que poderiam ser apresentados pela própria CEE ou pelos Estados, que nesse caso recebiam o nome de *programas nacionais de interesse comunitário*.
- A reforma da política regional de 1988: em 1987, foi aprovada a Ata Única Europeia, que iniciava um processo de maior integração econômica e política.

Essa perspectiva obrigava a repensar o tema da coesão interna, entendida como a ausência de excessivas disparidades econômicas entre Estados e entre regiões. Com os mandatos de Jacques Delors como presidente da Comissão Europeia, entre 1985 e 1995, a política regional se torna uma política de coesão na União Europeia (Faludi, 2018, p.386), especialmente, a partir do Tratado de Maastricht (1993), com a criação do Fundo de Coesão, do qual eram destinatários os quatro Estados com nível de renda mais baixo: Espanha, Irlanda, Grécia e Portugal. Faludi (2018, p. 386) afirma que o Fundo de Coesão dava suporte aos governos nacionais para financiar obras de infraestrutura e projetos ambientais, ou seja, os investimentos ainda eram baseados na barganha intergovernamental. Entre os programas comunitários, destaca-se a criação do Interreg, em 1990, que financia soluções para problemas comuns das regiões transfronteiriças europeias (Perkmann, 2003, p.155)<sup>8</sup>.

Em 1999, é publicado o documento Perspectiva de Desenvolvimento Espacial Europeu (ESDP), aprovado pelo Conselho Informal de Ministros de Ordenamento Territorial da Comissão Europeia. O ESDP fornece as principais linhas da política espacial: desenvolvimento policêntrico, paridade no acesso à infraestrutura e ao conhecimento, e gestão responsável da herança cultural e natural (Faludi, 2018, p.390). Um dos resultados da ESDP foi a criação da Rede de Observação do Planejamento Espacial Europeu (ESPO), que consiste em um programa de pesquisa que visa subsidiar as políticas de desenvolvimento territorial na Europa.

Também é importante afirmar que, especialmente, a partir de 2007, com a Agenda Territorial da União Europeia, as políticas de coesão passam a focar, cada vez mais, na competitividade e na inovação como caminho para o desenvolvimento das regiões (Faludi, 2018, p.394). Nesse sentido, também ocorre a dificuldade cada vez maior de conciliar a visão de coesão na União Europeia com o estímulo à competitividade de suas regiões.

Atualmente, são cinco os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (União Europeia, s.d./a):

- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);
- Fundo Social Europeu (FSE);
- Fundo de Coesão (FC);
- Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER);
- Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Três desses fundos são abrangidos pela política de coesão da União Europeia: o FEDER, o FSE e o FC. Todas as regiões da União Europeia são elegíveis para financiamento do FEDER e

---

<sup>8</sup> Perkmann (2003, p.156) define a cooperação transfronteiriça como uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre autoridades subnacionais contíguas através de fronteiras nacionais. Por sua vez, uma região transfronteiriça pode ser definida como uma unidade territorial fronteiriça composta de territórios com autoridades que participam de uma iniciativa de cooperação transfronteiriça.

do FSE, mas só as regiões menos desenvolvidas são elegíveis para financiamento do FC<sup>9</sup>. As administrações nacionais e regionais escolhem os projetos que serão financiados. Para o período 2021-2027, o montante de recursos planejado para os fundos da política de coesão da União Europeia é de aproximadamente € 522,1 bilhões. Desse total, 58,5% se destinam ao FEDER, 27,0% ao FSE e 9,4% ao FC (União Europeia, s.d./b). Os outros 5,1% compõem o Fundo para uma Transição Justa, voltado à neutralidade climática.

Para referenciar as políticas regionais da União Europeia, o Gabinete de Estatísticas da União Europeia (EUROSTAT) estabeleceu uma classificação conhecida como Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) (Eurostat, s.d.). A NUTS divide cada país da União Europeia em três níveis:

- NUTS 1: regiões socioeconômicas em um nível mais agregado;
- NUTS 2: regiões básicas (para políticas regionais);
- NUTS 3: pequenas regiões (para diagnósticos específicos).

Em 2024, a classificação do EUROSTAT listava 92 regiões no NUTS 1, 244 regiões no NUTS 2 e 1.165 regiões no NUTS 3. É importante afirmar que o nível das regiões elegíveis para as políticas de coesão é o NUTS 2.

A próxima seção aborda o FOCEM, que foi inspirado nos fundos de coesão europeus. Conforme será abordado, o estágio de integração do Mercosul coloca algumas limitações ao funcionamento do Fundo.

## **A APLICABILIDADE DE UMA POLÍTICA REGIONAL PARA O MERCOSUL: O FUNDO PARA CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)**

O processo de integração na Bacia do Prata, consubstanciado no Mercado Comum do Sul (Mercosul), ganhou fôlego na década de 1980, com a implementação, entre Brasil e Argentina, do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), como um esforço para salvar o modelo de industrialização por substituição de importações (Santoro, 2013, p.278). Em 1990, já sob os governos neoliberais de Collor, no Brasil, e Menem, na Argentina, ocorre a assinatura da Ata de Buenos Aires, com previsão de rebaixa tarifária e criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Em 1991, ocorre a assinatura do Tratado de Assunção, com a agregação de Paraguai e Uruguai ao processo de integração.

O modelo inicial do Mercosul foi o de *regionalismo aberto*, ou seja, a partir de uma concepção de que a integração levaria os países, inicialmente, a um processo de abertura econômica e permitiria, por meio da associação a outros países, criar novas possibilidades de inserção internacional e de fortalecimento da capacidade de barganha nas negociações com outros países ou em fóruns multilaterais (Onuki, 2006, p.304). Assim, o foco do projeto de

---

<sup>9</sup> Especificamente, apenas regiões de Estados-membros cujo rendimento nacional bruto (RNB) por habitante seja inferior a 90% da média da União Europeia. No período 2021-2027, entre os 27 países da União Europeia, o Fundo de Coesão abrange a Bulgária, a Tchêquia, a Estônia, a Grécia, a Croácia, a Letônia, a Lituânia, a Hungria, Malta, a Polônia, Portugal, a Romênia, a Eslováquia e a Eslovênia.

integração, nesse período inicial, era principalmente a liberalização comercial para uma melhor inserção na economia global, não se atentando para a correção das assimetrias<sup>10</sup> entre os países ou para a cooperação em outras temáticas. Segundo Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p.24):

(...) a questão das assimetrias ficou praticamente à margem do processo de negociação do Tratado de Assunção, no qual se procurou equacionar as profundas diferenças entre as economias dos países integrantes do bloco por meio do estabelecimento de mecanismos que permitissem maior flexibilidade às economias menores – do Paraguai e do Uruguai – em face dos compromissos firmados no âmbito do recém-instituído Mercosul.

As políticas de liberalização apresentaram algum êxito no período inicial do Mercosul, com o aumento do comércio entre os países, apresentando dificuldades a partir da crise econômica mundial, de 1998, da desvalorização da moeda brasileira, em 1999, e da crise argentina de 2001. Nesse contexto de crise, os altos níveis de assimetrias entre os países do bloco contribuíram para que os pequenos países – Uruguai e Paraguai – fossem mais afetados, gerando descontentamentos.

Com a ascensão de governos de esquerda na região, durante os anos 2000, ocorre uma inflexão nas políticas liberais adotadas no período de constituição do bloco. Segundo Gonçalves (2013, p.51), a partir do primeiro governo Lula, ocorre o cuidado de recuperar o conceito de *desenvolvimento* na política externa brasileira. Como consequência da reintrodução desse conceito, abandonava-se a percepção do bloco regional como mero espaço de trocas comerciais, para passar a percebê-lo como instrumento de um amplo processo de desenvolvimento integrado. Veiga e Rios (2011, p.84) definem o regionalismo da América do Sul a partir desse período como *pós-liberal*, apresentando redução da importância da dimensão comercial da integração e a ampliação da agenda, indo além da temática econômica.

Peña (2007, p.33-34) afirma que a Cúpula de Montevidéu de 2005 marca uma nova etapa do Mercosul, relacionada a decisões que buscam consolidar a união aduaneira, entre elas a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM); o aperfeiçoamento da estrutura institucional, ainda marcada pela intergovernabilidade, do processo de integração, com a criação do Parlamento do Mercosul; e a decisão de incorporar novos países membros, com a proposta de entrada da Venezuela como membro pleno do bloco. No entanto, esse processo não significou o aprofundamento do bloco, que não corrigiu problemas estruturais, como a falta de supranacionalidade, as políticas protecionistas da Argentina e as dificuldades do Brasil de liderar a integração. Ao mesmo tempo, ocorrem descontentamentos dos países menores – Uruguai e Paraguai - com as características intergovernamentais<sup>11</sup> e a falta de

---

<sup>10</sup> As assimetrias podem ser divididas em *estruturais*, que se originam de discrepâncias quanto à dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento dos Estados-membros, e as *de políticas*, que resultam da falta de convergência e coordenação entre as políticas e as instituições por eles adotadas (Souza, Oliveira, Gonçalves; 2010, p.7).

<sup>11</sup> Em linhas gerais, a supranacionalidade beneficia os países menores, na medida em que dificulta a pressão dos países maiores para imporem a sua vontade no bloco. Também abre espaço para medidas de correção de assimetrias entre os países.

convergência econômica no bloco, o que os levou a tentativas de assinatura de acordos de livre comércio bilaterais com países terceiros, como os Estados Unidos e a China<sup>12</sup>.

O FOCEM, criado em 2004, tem como modelo justamente os fundos estruturais e de coesão europeus. Prevê o financiamento de programas de convergência estrutural, de desenvolvimento da competitividade, de coesão social e o fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração. Assim, tem como objetivo o reforço do processo de integração a partir de medidas de correção de assimetrias entre seus Estados Partes. Em seu decreto de criação, o Artigo 6º coloca que o montante anual de contribuição dos Estados Partes será de US\$ 100 milhões e afirma que o Brasil fica responsável por 70% do montante anual da contribuição ao FOCEM, enquanto a Argentina se responsabiliza por 27%, o Uruguai por 2% e o Paraguai por 1% (Mercosul, 2005). Por sua vez, em 2015, com a entrada da Venezuela, o Artigo 3º do novo regramento coloca que a contribuição será de US\$ 127 milhões, cabendo à Argentina a contribuição de US\$ 27 milhões, ao Brasil de US\$ 70 milhões, ao Paraguai de US\$ 1 milhão, ao Uruguai de US\$ 2 milhões e à Venezuela de US\$ 27 milhões. No que se refere aos recursos do FOCEM para financiamento de projetos, são distribuídos conforme os seguintes percentuais: para o Paraguai, 43,65%; para o Uruguai, 29,05%; para a Argentina, 9,1%; para o Brasil, 9,1%; e para a Venezuela, 9,1% (Mercosul, 2015). Em 2016, a Venezuela foi suspensa do Mercosul. Também não houve um novo regramento do FOCEM a partir da entrada da Bolívia no bloco, em 2024.

Dessa forma, os países menores, ao mesmo tempo em que contribuem menos, possuem direito a uma parcela maior do Fundo para os seus projetos. Botelho (2013) afirma que a alocação de recursos feita pelo FOCEM se tornou significativa para os países menores do Mercosul, especialmente, o Paraguai, significando, em 2011, 1,75% do Produto Interno Bruto do país. A página do FOCEM na *internet* coloca, entre projetos em andamento e finalizados, que Paraguai e Uruguai possuem, cada um, 21 projetos financiados pelo Fundo, o Brasil possui oito, a Argentina tem seis e a Bolívia detém um. Três projetos são classificados como pluriestatais, sendo apresentados em conjunto por Estados Partes (FOCEM, s.d.).

Desde 2006, o FOCEM disponibilizou aproximadamente US\$ 1,1 bilhão em créditos para o financiamento de projetos (FOCEM, 2025, p.04). Desse total, 92,8% foram utilizados. Entre os países, os créditos foram direcionados principalmente ao Paraguai (57,2%) e ao Uruguai (26,0%). Nesses vinte anos, 91,2% dos recursos destinados a projetos foram para o Programa I do FOCEM, voltado a obras de saneamento, eletricidade, rodovias e ferrovias (FOCEM, 2025, p.05).

Contudo, ao contrário da União Europeia, no Mercosul, inexistente uma política regional com origem supranacional, devendo os Estados membros do bloco apresentarem os projetos a serem financiados pelo Fundo. Assim, o FOCEM visa à redução das assimetrias em um processo de integração intergovernamental, enquanto os fundos estruturais europeus possuem componentes supranacionais. O Artigo 36, do regulamento do FOCEM de 2010, afirma que os programas de convergência estrutural deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste

---

<sup>12</sup> O modelo da União Aduaneira, adotado pelo Mercosul, prevê a adoção de uma Tarifa Externa Comum, o que impede a negociação de acordos de livre comércio exclusivos, por parte dos países do bloco, com países terceiros.

estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhoria dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral (Mercosul, 2010). No entanto, no bloco, não há a identificação de quais seriam as regiões menos desenvolvidas que deveriam ser priorizadas pelo FOCEM. O mesmo regulamento ainda afirma que os programas de coesão social deverão contribuir para o desenvolvimento social, em particular, nas zonas de fronteira. Entretanto, essas zonas de fronteira também não são delimitadas.

Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) apontam dificuldades para a implantação de medidas para redução das assimetrias no Mercosul, pois o Brasil, que apresenta os maiores economia, população e território entre os Estados Partes, possui valores de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo dos da Argentina e do Uruguai, como exemplo. Esse cenário é completamente diferente do apresentado na União Europeia, onde a liderança da França e da Alemanha coincide com o alto nível de desenvolvimento socioeconômico detido por esses países.

Nesse sentido, os autores propõem que o FOCEM adote um regime misto, por país e por região (Souza, Oliveira, Gonçalves; 2010, p.44). Os recursos do FOCEM destinados para as áreas de convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional seguiriam critérios por país, como tamanho do PIB, população e território. Dessa forma, os menores países do bloco – Uruguai e Paraguai - continuariam a ser priorizados nessas áreas. No entanto, para a coesão social, as regiões abaixo da média do bloco no PIB *per capita* e no IDH receberiam o maior aporte de recursos, o que beneficiaria as regiões do Norte e do Nordeste brasileiros, como exemplo.

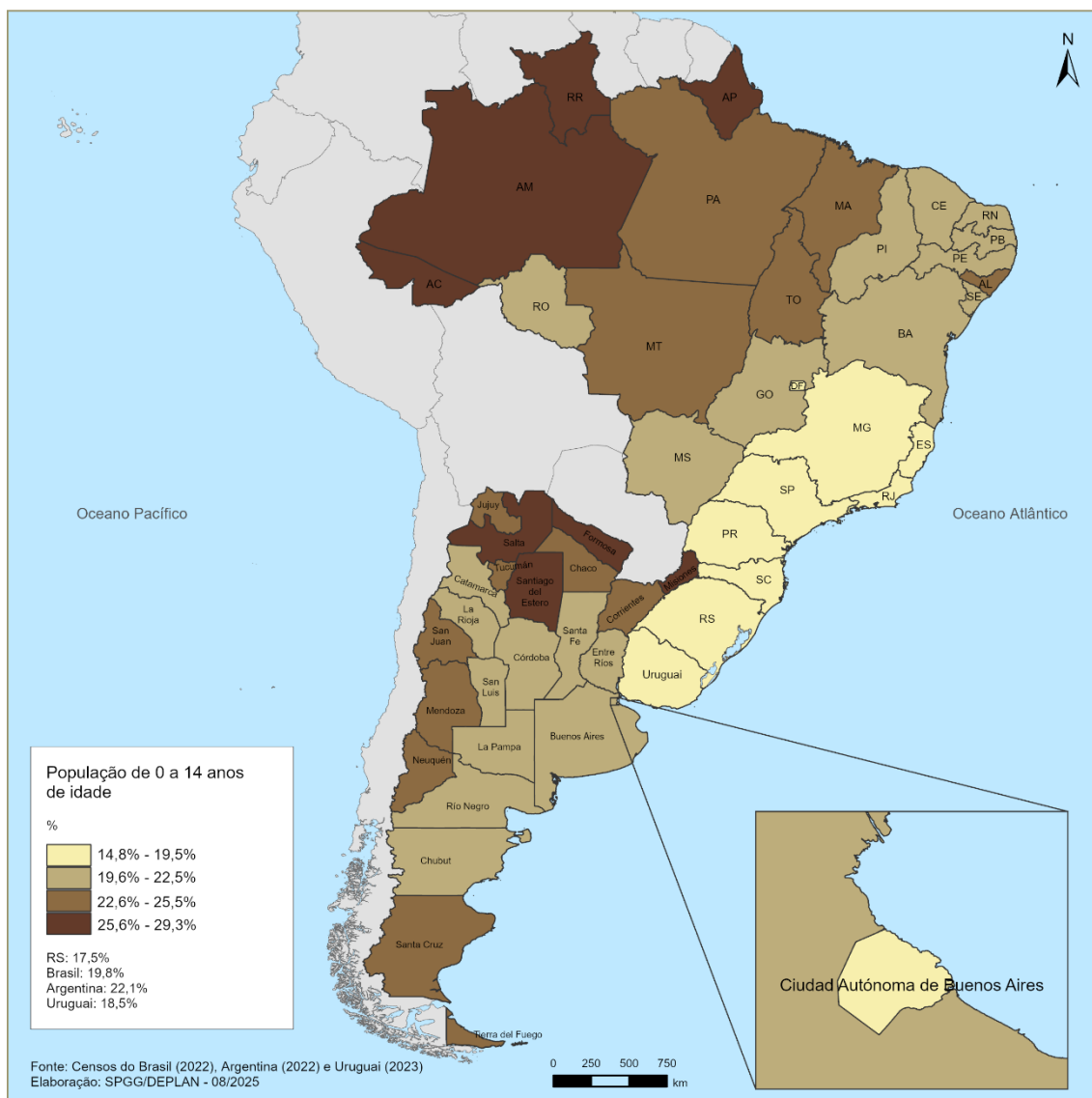
## **ANÁLISE DA DINÂMICA POPULACIONAL NA FRONTEIRA ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI**

A seguir são apresentados mapas a fim de ilustrar a distribuição populacional, conforme faixas etárias, divididas em três categorias: de zero a catorze anos de idade; de quinze até sessenta e quatro anos de idade; e de sessenta e cinco anos ou mais de idade. A cartografia também está regionalizada conforme a definição dos níveis de divisão espacial elaborados no estudo de Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015), demonstrados no Quadro 1.

Na Figura 3, a maior concentração da população na faixa etária entre zero e catorze anos de idade, para o Nível II, está relacionada com as Regiões Norte, tanto no Brasil quanto na Argentina. Notadamente, os Estados do Acre (26,6%), Amazonas (27,3%), Roraima (29,2%) e Amapá (27,0%), no Brasil, apresentam as maiores participações. Ainda pode-se observar que o Estado do Pará (24,5%), também no Norte, entra na segunda classe com maior concentração de pessoas na faixa etária até os catorzes anos.

Na Argentina, as províncias onde essa população é de maior proporção são Salta (25,3%), Formosa (25,2%), Santiago del Estero (25,4%) e Misiones (26,8%). Além dessas, também no Norte da Argentina, as províncias de Jujuy (23,4%), Chaco (24,3%), Tucumán (23,0%) e Corrientes (24,1%) ficam na segunda classe com maior concentração da população dessa faixa etária. O Uruguai, por sua vez, está na classe com menor concentração de pessoas nessa faixa etária, assim como as regiões Sul e Sudeste do Brasil.

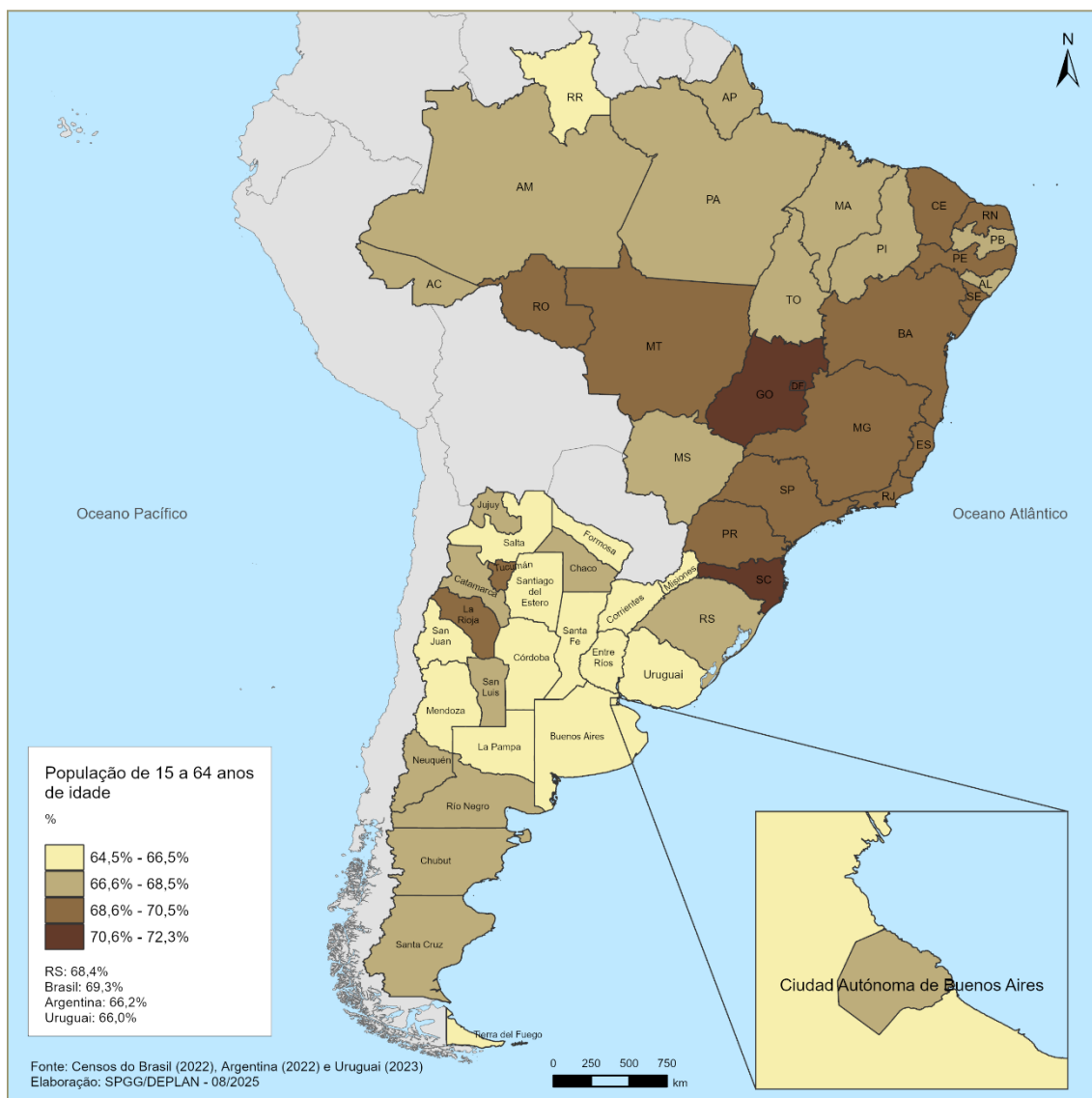
Figura 3: Mapa do percentual da população de 0 (zero) a 14 (catorze) anos de idade, nos Estados (Brasil), Províncias (Argentina) e Uruguai



Fonte: Elaboração própria

Na faixa etária entre quinze e sessenta e quatro anos de idade, no Nível II, os Estados de Goiás (70,5%) e Santa Catarina (70,7%), além do Distrito Federal (72,2%), são aqueles com maior concentração populacional. Já na Argentina, nenhuma província está na classe de maior concentração (70,6%-72,3%) de pessoas entre quinze e sessenta e quatro anos de idade, sendo que as províncias com maior concentração nessa faixa etária são Tucumán (70,4%) e La Rioja (68,8%), aparecendo na segunda classe com maior concentração (68,6% – 70,5%). O Uruguai está na classe com a menor concentração de população nessa faixa etária.

Figura 4: Mapa do percentual da população de 15 (quinze) a 64 (sessenta e quatro) anos de idade, nos Estados (Brasil), Províncias (Argentina) e Uruguai



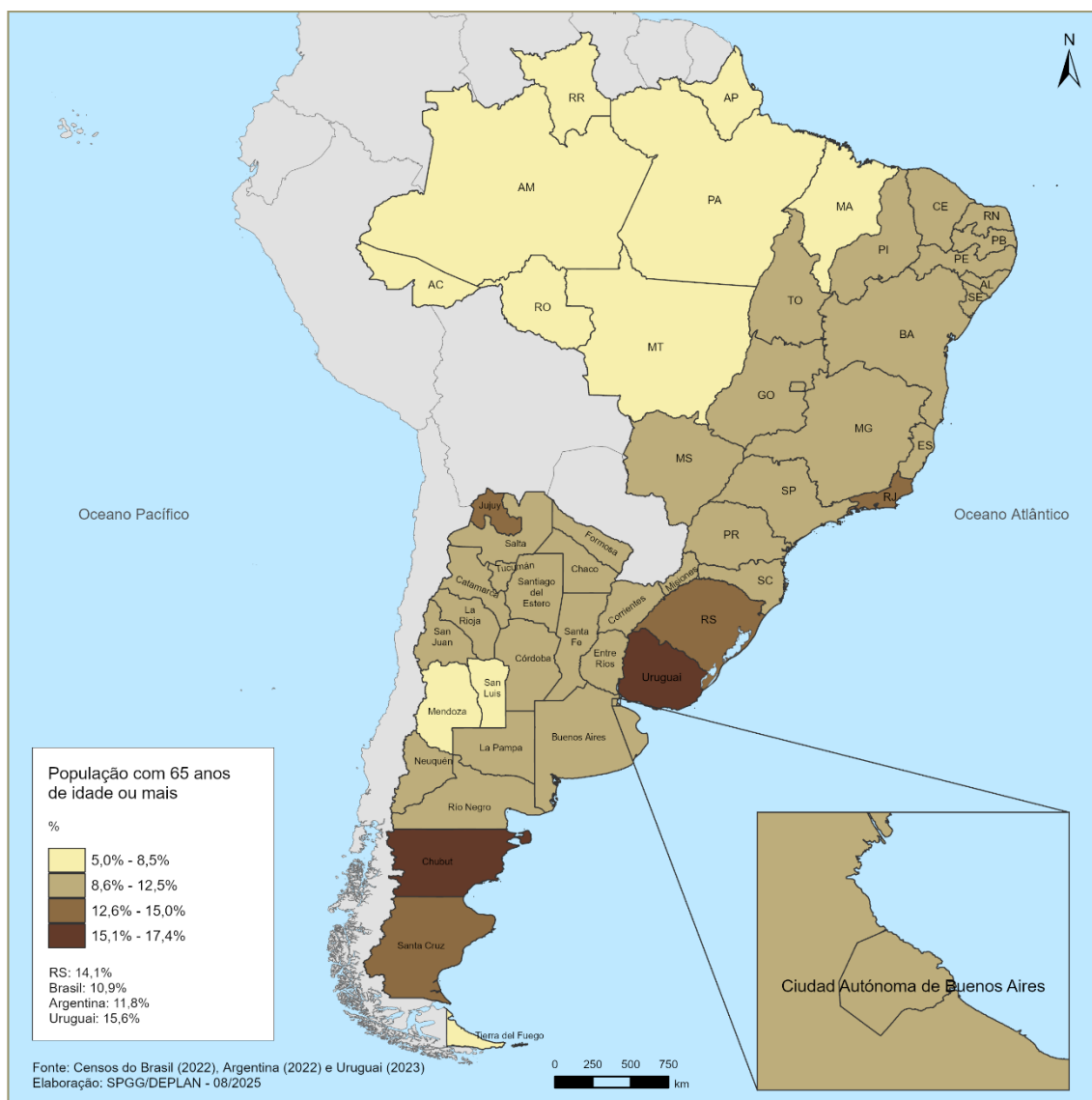
Fonte: Elaboração própria

Quanto à faixa etária das pessoas com sessenta e cinco anos ou mais de idade, no Nível II, no Brasil, os destaques para maiores concentrações estão no Rio de Janeiro (13,1%) e Rio Grande do Sul (14,1%). Enquanto isso, a menor concentração ocorre em toda a região Norte e Estados do Mato Grosso (Região Centro-Oeste), com 7,7%; e Maranhão (Região Nordeste), com 8,4%. Os dois estados da Região Norte com menor concentração são o Amazonas (5,9%) e o Amapá (5,4%).

Na Argentina, uma província apenas ficou na classe com maior concentração (15,1%-17,4%) de população nessa faixa etária: Chubut (17,3%), seguido pelas províncias Jujuy (12,7%) e Santa Cruz (12,7%), na segunda classe com maior concentração (12,6%-15,0%), a mesma classe de Rio Grande do Sul (14,1%) e Rio de Janeiro (13,1%). As províncias que ficaram na classe com menor concentração de população (5,0%-8,5%) foram Mendoza (8,3%), San Luis (7,4%) e Tierra

del Fuego (6,6%). Já o Uruguai, fica na classe com maior concentração de pessoas desta faixa etária (65 anos ou mais de idade), entre 15,1%-17,4%.

Figura 5: Mapa do percentual da população 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, nos Estados (Brasil), Províncias (Argentina) e Uruguai



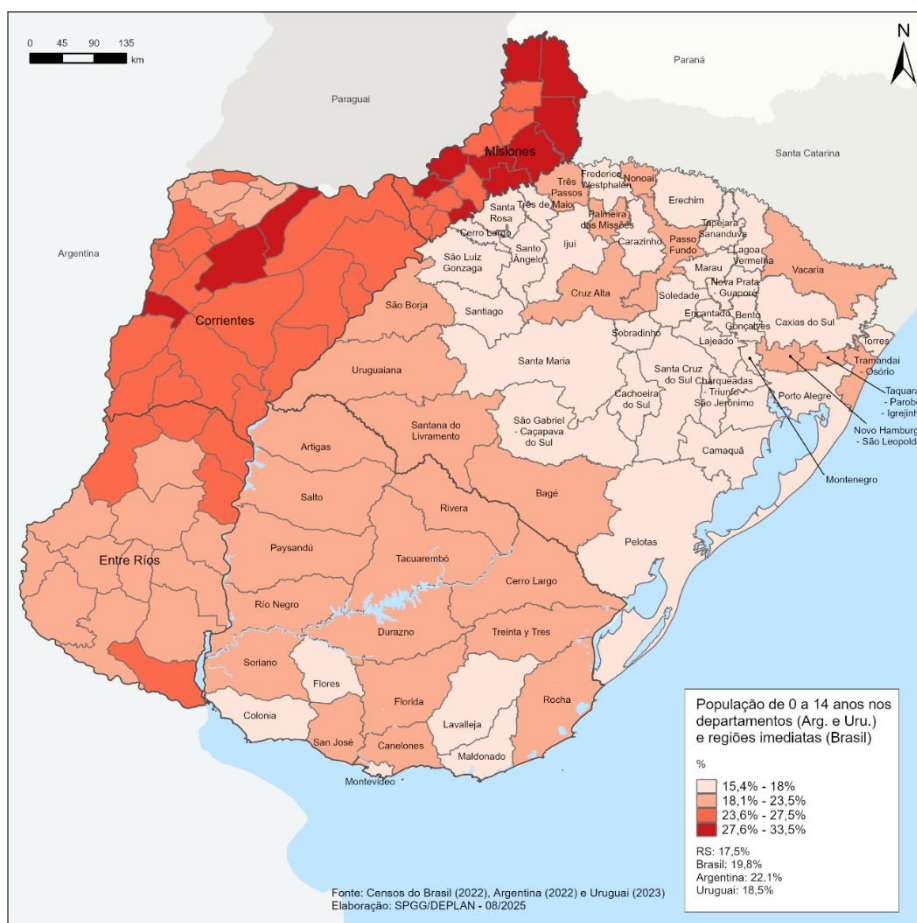
Fonte: Elaboração própria

No Nível III, o destaque para maior concentração de população na faixa etária entre zero e catorze anos de idade ficou, em maior parte, atrelado aos departamentos do Nordeste da Argentina, notadamente, aos departamentos pertencentes à província de Misiones. Também se destacaram três departamentos de Corrientes. Essas duas províncias, como observado na Figura 3, possuem 22,6% da população nessa faixa etária (Corrientes) e 25,6% (Misiones).

O destaque de menor concentração para essa faixa etária está atribuído às Regiões Imediatas do Rio Grande do Sul. Os departamentos uruguaios, em sua maioria, estão ligados à segunda menor classe de proporção populacional nessa faixa etária. No entanto, os

departamentos de Colônia (17,9%), Flores (18,0%), Lavalleja (16,8%), Maldonado (17,5%) e Montevideu (17,2%) são representados pela classe com a menor proporção para essa população. Assim, na Figura 6, pode-se observar que todo o Rio Grande do Sul, o Uruguai e o sul da província de Entre Ríos possuem baixa participação da população de zero a 14 anos de idade.

Figura 6: Mapa do percentual da população de 0 (zero) a 14 (catorze) anos, nas Regiões Imediatas (Brasil) e departamentos (Argentina e Uruguai)



Fonte:

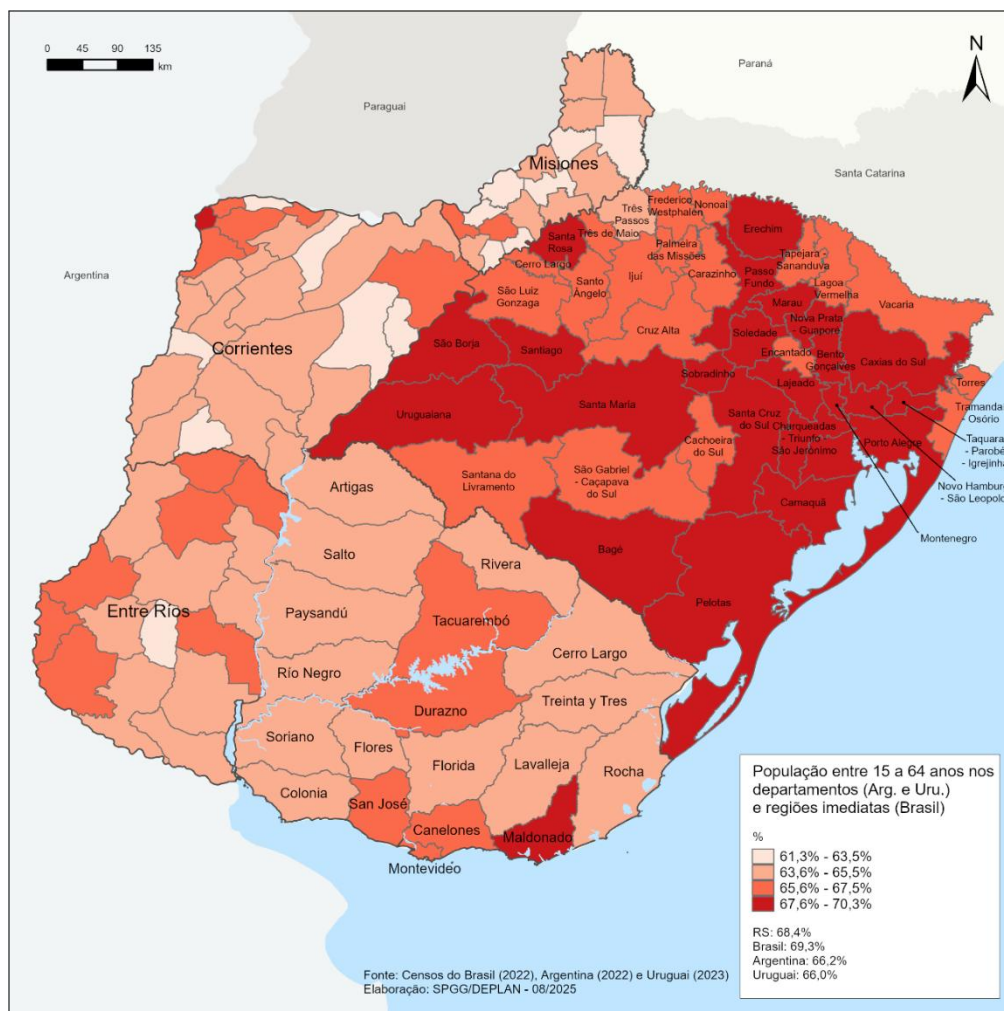
Elaboração própria

Para a população entre quinze e sessenta e quatro anos de idade, o destaque da concentração fica, principalmente, nas Regiões Imediatas do Rio Grande do Sul, no nível III, apresentando apenas uma região (Região Imediata de Três Passos), com 65,5%, na classe de segunda menor proporção populacional (63,6%-65,5%) para essa faixa etária. As outras Regiões Imediatas estão associadas à primeira (67,6%-70,3%) e à segunda classe (65,6%-67,5%) com maior proporção de população em idade ativa.

Nos departamentos uruguaios, Maldonado (68,2%) destaca-se, ficando na classe de maior proporção dessa faixa etária; na segunda classe de maior proporção, ficam os departamentos de Canelones (66,6%), Durazno (66,0%), Montevideu (66,5%), San José (65,9%) e Tacuarembó (65,6%), enquanto os outros departamentos se apresentam na classe de segunda menor proporção (63,6%-65,5%). Já nos departamentos argentinos, a maioria encontra-se nas

classes intermediárias de proporção populacional para essa faixa etária, corroborando com a ilustração da Figura 4.

Figura 7: Mapa do percentual da população de 15 (quinze) a 64 (sessenta e quatro) anos de idade, nas Regiões Imediatas (Brasil) e departamentos (Argentina e Uruguai)



Fonte:

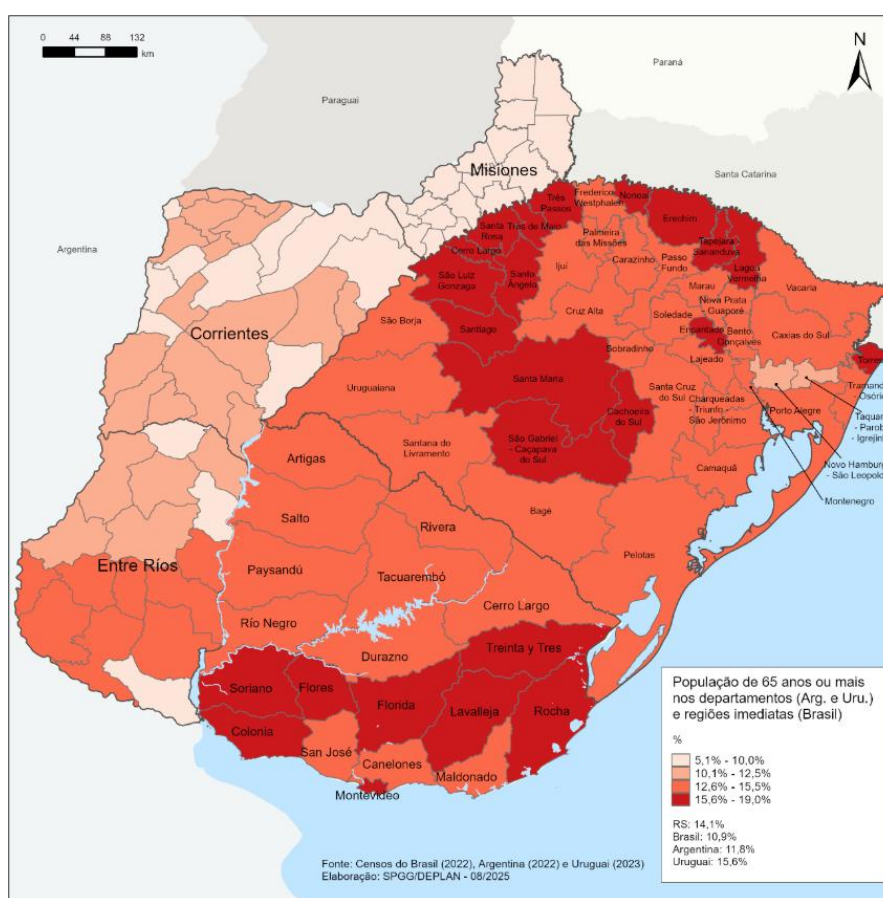
Elaboração própria

Embora a maior parte do Estado do Rio Grande do Sul esteja, pelo menos, na segunda classe de maior proporção (12,6%-15,5%) de população que corresponde à faixa etária de sessenta e cinco anos ou mais, há predominância na classe com maior proporção (15,6%-19%) nas Regiões Imediatas do norte e do noroeste do Rio Grande do Sul somadas às Regiões de Cachoeira do Sul, São Gabriel-Caçapava e Santa Maria, para o nível III. Somente estão enquadradas na terceira classe (10,1%-12,5%) as Regiões Imediatas de Novo Hamburgo-São Leopoldo (11,5%) e Taquara-Parobé-Igrejinha (11,4%). A Figura 8 indica, assim, o alto grau de envelhecimento na região de fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina.

No Uruguai, essa parcela da população está distribuída entre a primeira e a segunda classes com maior ocorrência dentre seus departamentos, ou seja, entre 15,6%-19,0% e 12,6%-15,5% respectivamente. A maior parte dos departamentos atribuídos às classes com maiores participações está na parte Sul do país.

A província de Misiones, na Argentina, tem todos os seus departamentos na classe com menor proporção (5,1%-10,0%) para essa faixa etária. Corrientes apresenta seus departamentos distribuídos entre a primeira e segunda classes com menor proporção. Já na província de Entre Ríos, alguns de seus departamentos aparecem na terceira maior classe (12,6%-15,5%), além daqueles já na primeira e segunda classes, mostrando um aumento gradativo na proporção da população com sessenta e cinco anos ou mais à medida que a observação se desloca no sentido Sul. Assim, observa-se que todo o Rio Grande do Sul, o Uruguai e o sul da província de Entre Ríos apresentam alto de grau de proporção de população de 65 anos ou mais de idade.

Figura 8: Mapa do percentual da população de 65 (sessenta e cinco) anos ou mais de idade, nas Regiões Imediatas (Brasil) e departamentos (Argentina e Uruguai)



Fonte: Elaboração própria

As figuras a seguir ilustram o crescimento médio populacional anual, para os níveis II e III, no período intercensitário de cada um dos países analisados. No caso, Brasil e Argentina realizaram os seus Censos em 2010 e novamente em 2022, já o Uruguai realizou seu último Censo em 2023, sendo o anterior ocorrido no ano de 2011. Portanto, é levado em consideração o período de doze (12) anos para aferição da taxa de crescimento.

A Taxa de crescimento populacional (Taxa Geométrica) é calculada por  $[(\text{População Final} \div \text{População inicial})^{1/n}] - 1$ , onde 'n' é o número de períodos (anos) entre as aferições populacionais, nesse caso, realizadas pelos Censos de cada país. Para esse cálculo, o intervalo (n) é de doze (12) anos.

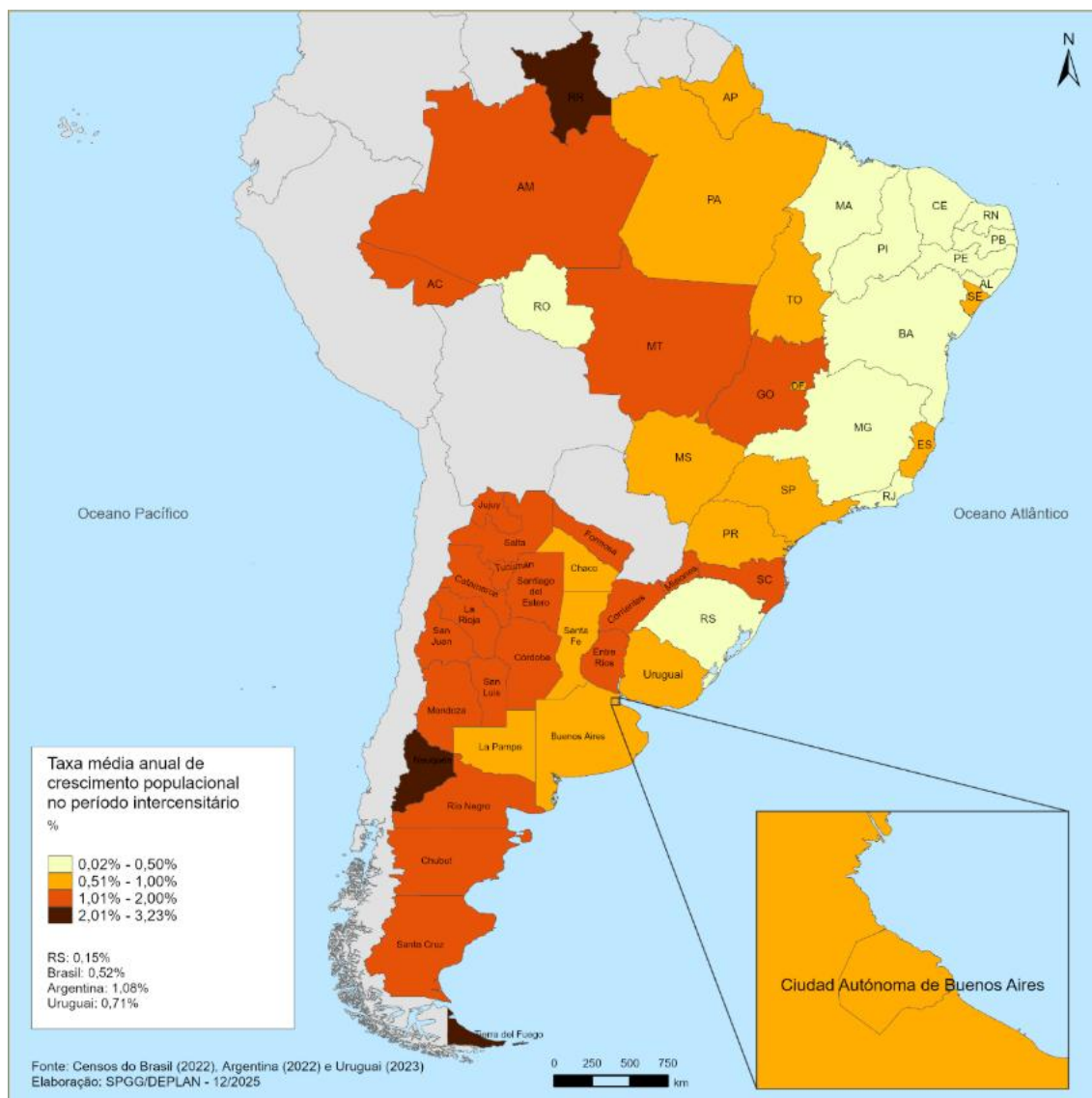
$$Tx \text{ cresc. populacional anual} = \left( \frac{\text{População Censo atual}}{\text{População Censo anterior}} \right)^{1/n} - 1$$

Para o nível II (Figura 9), o Brasil apresenta a maior taxa de crescimento populacional no Estado de Roraima, na classe acima de 2,00% ao ano. Enquanto a região Nordeste está, quase que em sua totalidade, na categoria que representa o menor crescimento populacional anual (entre 0,02% e 0,50%), também fazem parte dessa categoria os Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Rondônia.

Em estudo anterior (Bertê *et al*, 2017), para o período 2000-2010, também foi observada maior taxa de crescimento para a região Norte do Brasil. Entretanto, Acre, Amapá e Amazonas também estavam enquadradas na mais alta categoria de crescimento (entre 2,00% e 3,23%), o que indica que as taxas de crescimento populacional da região Norte podem estar diminuindo. A região Nordeste diminuiu a sua taxa de crescimento anual. Destaque também para o Distrito Federal, que estava na classe de maior taxa de crescimento populacional no período 2000-2010 e caiu para a segunda menor classe.

Na Argentina, os destaques para a maior taxa de crescimento foram nas províncias de Tierra del Fuego e Neuquén. As províncias de Chubut e Santa Cruz, no Sul, que anteriormente (Bertê *et al*, 2017), entre 2000 e 2010, estavam na classe de maior taxa de crescimento populacional, descenderam uma classe. A Província de Buenos Aires caiu uma classe em relação ao estudo anterior.

Figura 9: Mapa da taxa média anual de crescimento populacional, nos Estados (Brasil), Províncias (Argentina) e Uruguai



Fonte: Elaboração própria

Na Tabela 1, pode-se observar os dados referentes ao nível II de taxa média de crescimento anual para essa regionalização. Os territórios estão ordenados de forma decrescente (da maior taxa de crescimento para a menor), sem distinção por país. Observa-se que Corrientes (1,66% ao ano), Misiones (1,22% ao ano) e Entre Ríos (1,13% ao ano), na Argentina, possuem maior crescimento populacional em relação ao Uruguai (0,71% ao ano) e ao Rio Grande do Sul (0,15% ao ano).

Tabela 1: Taxa de crescimento médio anual de população para País (Uruguai), Estados (Brasil) e Províncias (Argentina)

Taxa de Crescimento Populacional Médio Anual			
País, Estado ou Província	Tx. Cresc.	País, Estado ou Província	TX Cresc.
Tierra del Fuego	3,23%	La Pampa	0,99%
Roraima	2,93%	Buenos Aires	0,90%
Neuquén	2,12%	Santa Fe	0,81%
San Luis	1,88%	Distrito Federal	0,77%
Santa Cruz	1,80%	Amapá	0,77%
Corrientes	1,66%	Paraná	0,76%
Santa Catarina	1,66%	Tocantins	0,74%
Santiago del Estero	1,61%	Espírito Santo	0,73%
Mato Grosso	1,57%	Uruguai	0,71%
San Juan	1,55%	São Paulo	0,61%
Jujuy	1,54%	Pará	0,57%
Tucumán	1,48%	Ciudad de Buenos Aires	0,57%
Salta	1,40%	Sergipe	0,55%
Goiás	1,36%	Chaco	0,53%
Río Negro	1,32%	Paraíba	0,45%
Mendoza	1,30%	Piauí	0,40%
Catamarca	1,27%	Minas Gerais	0,39%
Chubut	1,23%	Rio Grande do Norte	0,35%
Misiones	1,22%	Ceará	0,33%
Córdoba	1,19%	Maranhão	0,25%
La Rioja	1,13%	Pernambuco	0,25%
Entre Ríos	1,13%	Rio Grande do Sul	0,15%
Fermosa	1,11%	Rondônia	0,10%
Acre	1,03%	Bahia	0,07%
Amazonas	1,03%	Rio de Janeiro	0,03%
Mato Grosso do Sul	0,99%	Alagoas	0,02%

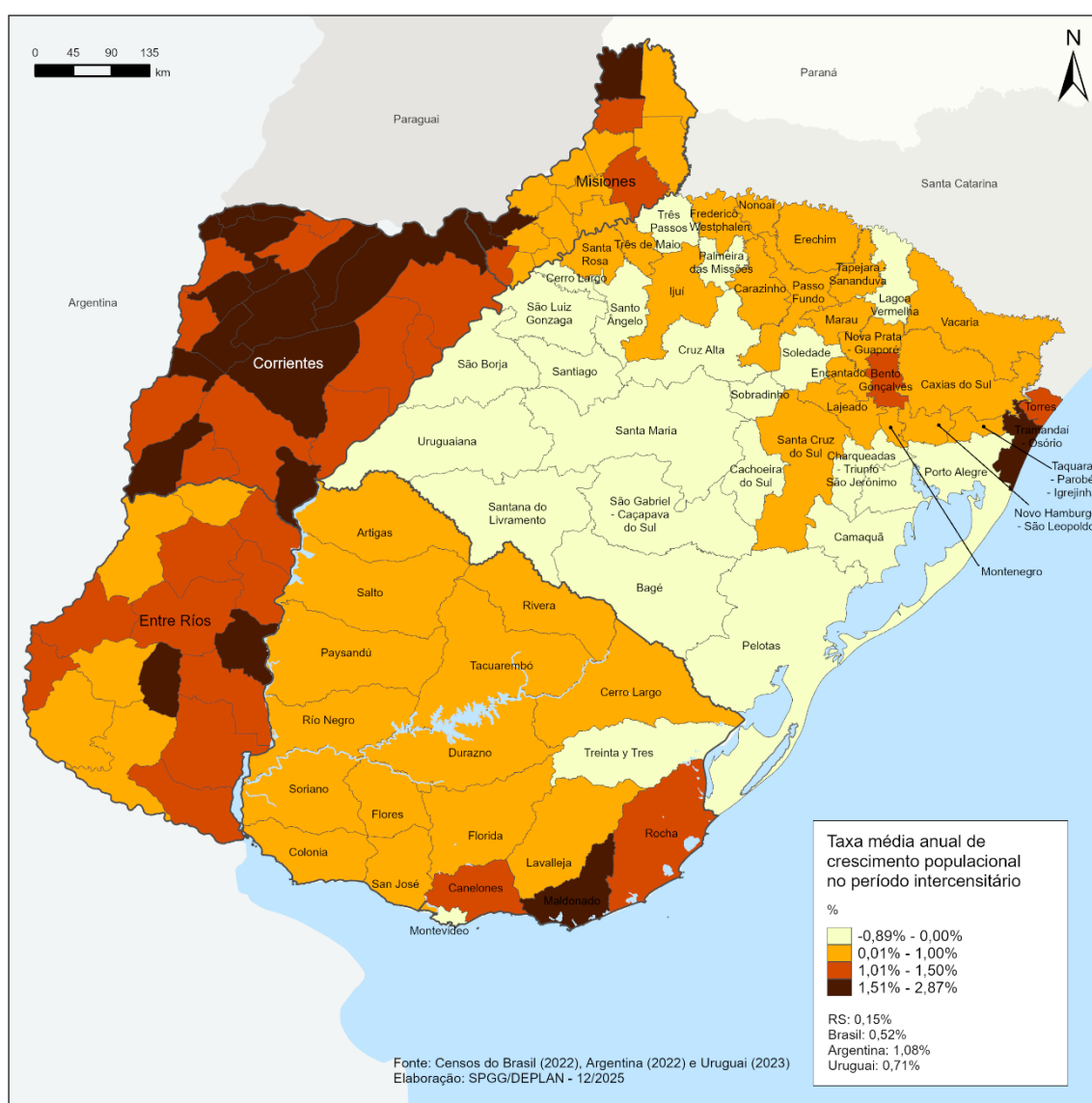
Fontes: Censos do Brasil (2010 e 2022), Argentina (2010 e 2022) e Uruguai (2011 e 2023)

Para o nível III (Figura 10), pode-se observar que boa parte do Estado do Rio Grande do Sul está na classe que representa taxa de crescimento populacional negativa (-0,89%) até zero. Fora do Rio Grande do Sul, o crescimento negativo é observado somente nos departamentos de Montevidéu e Treinta y Tres, no Uruguai. Os destaques de crescimento populacional (positivos) no Rio Grande do Sul estão relacionados com a Serra e o Litoral Norte, notadamente, nas Regiões Imediatas Tramandaí-Osório, Torres e Bento Gonçalves. Essas características coincidem com as observadas no período 2000-2010 (Bertê *et al*, 2017).

No Uruguai, a maior parte dos departamentos está na segunda classe de taxa de crescimento populacional (0,01% - 1,00%). O crescimento populacional que se destaca é verificado nos departamentos de Canelones, Maldonado e Rocha, sendo o departamento de Maldonado aquele que se encontra na classe de maior taxa de crescimento (1,51%-2,87%). Em geral, todo o território do Uruguai aumentou sua taxa de crescimento populacional quando comparado com o período intercensitário anterior, quando a maior parte de seus departamentos apresentavam taxa de crescimento negativo até zero, com exceção do departamento de Maldonado que, na época, já estava na classe mais alta de taxa de crescimento populacional.

Na porção argentina dessa regionalização, Corrientes é a província com mais departamentos na classe mais alta de crescimento populacional (1,51%-2,87%), sendo que todas as províncias estão nessa classe, ou na segunda maior em taxa de crescimento (1,01%-1,50%). Na maior parte dos casos, a Argentina apresentou aumento na taxa de crescimento ao se comparar com o estudo do período intercensitário anterior (Bertê *et al*, 2017), já que na presente análise nenhum dos departamentos ficou classificado na faixa de crescimento negativo até zero. Outro fator que se observa é um decréscimo nas taxas relativas aos departamentos da província de Misiones que, no estudo anterior, era a região que apresentava as maiores taxas para toda a regionalização do nível III.

Figura 10: Mapa da taxa média anual de crescimento, nas Regiões Imediatas (Brasil) e departamentos (Argentina e Uruguai)



Fonte: Elaboração própria

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como principal objetivo apresentar as dinâmicas demográficas na fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai. Dessa forma, observa-se que, especialmente, as províncias de Misiones e Corrientes, na Argentina, apresentam uma dinâmica de maior crescimento populacional e grande participação de população jovem. Por outro lado, os movimentos populacionais se dão muito mais dentro do Estado nacional argentino, em um sentido sul-norte, para essa região, não havendo grandes fluxos populacionais através de sua fronteira com o Brasil, como exemplo. Por outro lado, a província de Entre Ríos, especialmente, em sua porção sul, possui menor crescimento populacional e maior participação de população idosa, o que se assemelha à dinâmica populacional da província ao sul, Buenos Aires.

No que se refere ao Estado brasileiro do Rio Grande do Sul, observa-se que ainda apresenta grande participação de população em idade ativa. No entanto, a maior parte de suas regiões apresenta crescimento populacional negativo. Dessa forma, vislumbra-se que, na análise do próximo período intercensitário, o Estado apresente ainda maior participação de população idosa. Um possível cenário futuro seria de que o padrão demográfico de suas regiões de fronteira, com crescimento populacional negativo e alta participação de população idosa, se apresente em outras regiões do Estado. Também é importante citar o Estado de Santa Catarina, que apresentou, no último período intercensitário, grande crescimento populacional e alta participação de população em idade ativa. Esse Estado tem se constituído como principal polo atrativo da população que emigra do Estado do Rio Grande do Sul.

Por sua vez, o Uruguai, no último período intercensitário, apresentou um leve aumento de sua taxa de crescimento populacional. No entanto, observa-se que esse aumento foi mais significativo nos departamentos de Rocha, Canelones e Maldonado, com os outros departamentos apresentando crescimento populacional ínfimo ou negativo. Dessa forma, o movimento populacional no Uruguai se assemelha ao do Rio Grande do Sul, com a população deixando a sua região de fronteira em direção a regiões mais dinâmicas.

Dessa forma, entendemos que, em uma possível política regional no nível do Mercosul, esses movimentos populacionais devem ser considerados. A saída da população, principalmente, das regiões de fronteira em direção a outras mais dinâmicas, como observado no Rio Grande do Sul e no Uruguai, pode ser compensada pelo financiamento de projetos de melhoria da infraestrutura e de desenvolvimento produtivo através do FOCEM. Dessa forma, o FOCEM agiria como o Fundo de Coesão europeu, priorizando regiões menos dinâmicas.

Conforme afirmado anteriormente, a aproximação entre Mercosul e União Europeia para assinatura de um acordo de livre comércio apresenta um cenário promissor para essa inflexão do FOCEM em direção a uma política regional. Também pode significar uma retomada do bloco em direção à supranacionalidade, o que facilitaria a implantação de estruturas, no nível do Mercosul, cuja atribuição seja a realização de análises que subsidiem uma política regional.

## REFERÊNCIAS

- BENEDETTI, Alejandro; SALIZZI, Esteban. Fronteras en la construcción del territorio argentino. In: *Revista colombiana de geografía*, v.23, n.2, julho-dezembro de 2014. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/35415>. Acesso em: 19.01.2026.
- BERTÊ, Ana Maria de Aveline; CARGNIN, Antonio Paulo; LEMOS, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Suzana Beatriz de. Aspectos da dinâmica territorial e demográfica da fronteira sul do Brasil. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*. n.29. 2017. p. 51-75. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/3888>. Acesso em: 19.01.2026.
- BOTELHO, João Carlos Amoroso. The reduction of asymmetries in Mercosur as a way of development aid and South-South cooperation: the case of FOCEM. *Geopolítica(s)*, v.4, n.1. p.43-62. 2013.
- EUROSTAT. *NUTS- Nomenclature of territorial units for statistics*. Overview. Sem data. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>. Acesso em: 19.01.2026.
- FALUDI, Andreas. The rise and fall from grace of European spatial planning. In: DASÍ, Joaquín Farinós; PEIRÓ, Enrique. *Territorio y Estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Humanidades. 2018.
- FOCEM. Fundo para convergência estrutural do Mercosul. *Apresentação de projetos*. Sem data. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/pt/presentacion-projetos/>. Acesso em: 19.01.2026.
- FOCEM. Fundo para convergência estrutural do Mercosul. *20 anos (2005-2025). Integração, desenvolvimento e enfrentamento das assimetrias*. 2025. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/uploads/estatico/FOCEM%2020%20PT.pdf>. Acesso em: 16.03.2026.
- FOUCHER, Michel. *Fronts et frontières: un tour du monde geopolitique*. Paris: Fayard. 1991.
- GARCIA, Fernando Cacciatore de. *Fronteira iluminada: história do povoamento, conquista e limites do Rio Grande do Sul a partir do Tratado de Tordesilhas (1420-1920)*. Porto Alegre: Editora Sulina. 2010.
- GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. RESENDE, Érica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (org.). *Mercosul - 21 anos: maioria ou imaturidade?* Curitiba: Appris. 2013.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE. 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 19.01.2026.
- LAPEYRE, Edison González. Cuestiones limítrofes con la República Argentina. In: CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CURI). *Análisis del CURI. N. 2*, Setembro de 2018. Disponível em: <http://curi.org.uy/wp-content/uploads/An%C3%A1lisis-del-CURI-2.pdf>. Acesso em: 19.01.2026.

MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora da UNESP. 1997.

MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. *Integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul*. 2005. Disponível em: [https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC\\_018-2005\\_PT\\_FERR\\_IntegFuncFOCEM-2.pdf](https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_018-2005_PT_FERR_IntegFuncFOCEM-2.pdf). Acesso em: 19.01.2026.

MERCOSUL. *Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul*. 2010. Disponível em: [https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/81255\\_DEC\\_001-2010\\_PT\\_FERR1\\_Reglamento%20FOCEM\\_At.%201-4.pdf](https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/81255_DEC_001-2010_PT_FERR1_Reglamento%20FOCEM_At.%201-4.pdf). Acesso em: 19.01.2026.

MERCOSUL. *Continuidade do funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul*. 2015. Disponível em: [https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC\\_022-2015\\_PT\\_Renovacao%20FOCEM-4.pdf](https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_022-2015_PT_Renovacao%20FOCEM-4.pdf). Acesso em: 19.01.2026.

ONUJI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações internacionais do Brasil*. Volume 1. São Paulo: Editora Saraiva. 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2014.

PEÑA, Félix. Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. In: BARBOSA, Rubens A. (org.). *Mercosul: quinze anos*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa oficial do Estado de São Paulo. 2007.

PERKMANN, Markus. Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European urban and regional studies*. v.10, n.2, p.153-171. 2003.

PRADO, Fabrício Pereira. Um porto lusitano no rio da Prata: contrabando e escravidão nos limites do império (século XVIII). In: KÜHN, Fábio; NEUMANN, Eduardo (org.). *História do extremo sul: a formação da fronteira meridional da América*. Rio de Janeiro: Mauad X. 2022.

PUJADAS, Romà ; FONT, Jaume. *Ordenación y planificación territorial*. Madri: Síntesis. 1998.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O Rio Grande do Sul como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: VERDUM, Roberto; BASSO, Luis Alberto; SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes (org.). *Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2004.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo.; CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Cenários de transfronteirizações na América do Sul: alguns exemplos de pesquisas recentes. *Revista GeoPantanal*, v.10, n. 18, jan./jun. 2015. p. 159-181. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/936>. Acesso em: 19.01.2026.

SANTORO, Maurício. Para além do Mercosul: a Unasul e a Celac. RESENDE, Érica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (org.). *Mercosul - 21 anos: maioridade ou imaturidade?* Curitiba: Appris. 2013.

SCHWEITZER, Alejandro. *Aménagement du territoire et intégration régionale dans le MERCOSUR. Frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières*. 2000. Tese de doutorado. Université de Paris III. Sorbonne Nouvelle. Paris. 2000.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Texto para discussão n° 1.477. Brasília: *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/b0c77129-511f-46dd-b58e-e1d1a9350a17>. Acesso em: 19.01.2026.

UNIÃO EUROPEIA. *Fundos estruturais e de investimento*. Sem data/a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/structural-and-investment-funds.html>. Acesso em: 19.01.2026.

UNIÃO EUROPEIA. *Visão geral da Política de Coesão 2021-2027*. Sem data/b. Disponível em: [https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion\\_overview/21-27](https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27). Acesso em: 16.03.2026.

VARGAS, Fábio Aristimunho. *Formação das fronteiras latino-americanas*. Brasília: FUNAG. 2017. Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-251-formacao\\_das\\_fronteras\\_latino\\_americanas](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-251-formacao_das_fronteras_latino_americanas). Acesso em: 19.01.2026.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. *Revista política externa*. v.20, n.2, p.73-94. Set./Out./Nov de 2011. São Paulo: Editora Paz e Terra.