Título do capítulo

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

Autores(as)

-

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6/cap1>

Título do livro

FRONTEIRAS DO BRASIL: REFERÊNCIAS PARA A FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores(as)

Bolívar Pêgo

Volume

6

Série

-

Cidade

Brasília

Editores

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério do
Desenvolvimento Regional (MDR)

Ano

2021

Edição

-

ISBN

978-65-5635-019-6

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTRODUÇÃO

1 BREVE HISTÓRICO DA PESQUISA

Em 2016, o Ipea, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), deu início ao projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira, pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, cujo objetivo é fazer uma avaliação das políticas públicas ligadas à fronteira brasileira, em geral, e à PNDR em particular. Estudos anteriores realizados no âmbito do governo federal, voltados a subsidiar políticas direcionadas ao desenvolvimento e à integração da faixa de fronteira (FF), foram tomados como pontos de partida a este trabalho. Entre eles, destacam-se, particularmente, os documentos conforme a seguir descritos.

- *Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)*: elaborado em 2005 (Brasil, 2005).
- *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (BPDIFF)*: elaboradas pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTIIF), que toma como ponto de partida o PDFF (Brasil, 2010).
- *Diagnóstico socioeconômico e demográfico da faixa de fronteira*: áreas críticas de segurança pública, elaborado no âmbito da pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras, da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp (Brasil, 2015).
- Relatório de Pesquisa *Municípios de fronteira: mobilidade transfronteiriça, migração, vulnerabilidades e inserção laboral*, do projeto MT Brasil – migrações transfronteiriças: fortalece a capacidade do governo federal para gerenciar novos fluxos migratórios (ICMPD, 2016).
- Documento elaborado pelos núcleos de fronteira, *Fronteira: consolidação dos planos de desenvolvimento e integração das faixas de fronteira* (Brasil, 2017), particularmente na seção referente às proposições e nova agenda de pesquisa.

Como opção metodológica para o desenvolvimento do projeto, definiu-se como pressuposto fundamental às atividades o estabelecimento de contato direto com a região e a população fronteiriça, por meio de oficinas de trabalho, visitas técnicas, leituras do espaço, entrevistas, diálogos e debates com agentes públicos, privados e representantes dos vários segmentos da sociedade.

MAPA 1

Pesquisa fronteiras Ipea – MDR: oficinas realizadas e arranjos transfronteiriços visitados

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Obs.: O trabalho de Cáceres (Mato Grosso) – San Matias (Bolívia) refere-se ao estudo técnico de cidade gêmea solicitado pelo MDR.

Foram realizadas quatro oficinas de trabalho, com atores que vivenciam, planejam, formulam programas e desenvolvem ações para o recorte de fronteira. Uma destas aconteceu em âmbito nacional, em Brasília, em junho de 2016, na qual se definiram os alinhamentos norteadores da pesquisa, a partir de um debate amplo sobre a problemática e as dinâmicas socioespaciais da região da fronteira brasileira. As outras três oficinas aconteceram nos arcos: Norte, em Boa Vista (Roraima), em novembro de 2016; Central, em Corumbá (Mato Grosso do Sul), em junho de 2017; e Sul, em Uruguaiana (Rio Grande do Sul), em novembro de 2017 (mapa 1). Nessas oficinas, foram debatidas questões atuais, necessidades e hipóteses para melhor conhecer a realidade local de cada arco da fronteira, como também analisar e avaliar as políticas públicas em curso e as relações transfronteiriças, como forma de obter subsídios para a melhoria das ações públicas sobre as fronteiras.

Cabe destacar que a oficina realizada no arco Sul foi precedida de encontros locais preparatórios, como a Reunião Trinacional Brasil – Argentina-Uruguai (em Barra do Quaraí, em 24 de agosto de 2017), que se desdobrou em encontros específicos de grupos temáticos em Monte Caseros (Argentina) e Bella Unión (Uruguai). As propostas resultantes foram discutidas e aprovadas no Encontro Trinacional (em Bella Unión, em 28 de setembro de 2017).

Complementarmente às oficinas, foram realizadas visitas técnicas e leituras do espaço em arranjos transfronteiriços, de forma a vivenciar o modo como se dá o controle no passo fronteiriço, bem como entrevistados agentes diretamente envolvidos no trato das questões fronteiriças, totalizando mais de sessenta entrevistas. Os arranjos transfronteiriços visitados pela equipe foram: Bonfim (Roraima) – Lethem (Guiana); Pacaraima (Roraima) – Santa Elena de Uairén (Venezuela); Corumbá – Ladário (Mato Grosso do Sul) – Puerto Quijarro-Puerto Suárez (Bolívia); Uruguaiana (Rio Grande do Sul) – Paso de los Libres (Argentina); e Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul) – Bella Unión (Uruguai) – Monte Caseros (Argentina).

Além desses, o arranjo transfronteiriço Cáceres (Mato Grosso) – San Matías (Bolívia) foi objeto de trabalho de campo mais detalhado, em atenção à demanda do então MI, para analisar, diante dos critérios estabelecidos pela Portaria nº 213/2016 (Brasil, 2016), se as relações entre esses municípios lhes assegurariam as condições para que Cáceres passasse a compor o elenco das *ciudades gêmeas*, às quais se refere a portaria. O laudo afirmativo foi aprovado pelo MI em novembro de 2018, e a Portaria MDR nº 1.080, de 24 de abril de 2019 (Brasil, 2019), como anexo da Portaria nº 213/2016, inclui o município no rol das cidades gêmeas brasileiras.

Além das oficinas de trabalho, leituras do espaço de arranjos transfronteiriços e entrevistas a agentes locais e regionais, foram realizados estudos sobre temas específicos, que compreenderam aspectos teórico-conceituais, econômicos, sociais,

ambientais, financeiros e de governança em relação aos municípios localizados na FF brasileira e seus vizinhos sul-americanos. Esses estudos vieram a compor uma publicação autoral, que integra a série *Fronteiras do Brasil* (Pêgo e Moura, 2018).

Como evento para discutir os resultados preliminares dessas etapas de trabalho, em 28 e 29 de novembro de 2018, foi realizado, em Brasília, o Seminário Fronteiras Brasileiras em Debate, que culminou com o lançamento dos três primeiros volumes da série: o de cunho autoral (volume 1) e os que dispõem os resultados das oficinas de Brasília e do arco Norte (volumes 2 e 3), respectivamente Pêgo e Moura (2018) e Pêgo *et al.* (2017; 2018). Também se encontram publicados os resultados das oficinas do arco Central (volume 4 – Pêgo *et al.*, 2019) e do arco Sul (volume 5 – Pêgo *et al.*, 2020).¹

Salienta-se a eficácia da opção metodológica, por abrir espaço a observações e proposições originais e representativas das demandas das comunidades fronteiriças. Da mesma forma, a escolha dos agentes entrevistados, sempre com respeito a sugestões obtidas por contatos nas regiões visitadas, assegurou ainda maior sustentação e legitimidade ao elenco de proposições aprovadas pelos participantes. A disponibilidade em publicações da íntegra das palestras, dos debates e das entrevistas, gravadas e transcritas pela equipe Ipea, assim como dos relatórios de leituras do espaço realizadas, garante legitimidade às observações e às proposições colhidas e retrata personagens e momentos históricos da trajetória da pesquisa sobre as fronteiras no Brasil.

2 MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA TERRESTRE

Outro fato que justificou a realização dessas referências a políticas públicas para a fronteira é o de que as próprias divisas político-administrativas dos municípios brasileiros sofreram ajustes, dado o uso de novas tecnologias de mensuração, o que levou à alteração do rol de municípios integrantes da faixa de fronteira terrestre (FFT), com a supressão de alguns integrantes e a inserção de outros municípios.

Em 2018, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou os resultados do redimensionamento da malha municipal brasileira, com mudanças nas áreas de alguns municípios compreendidos na FF. Tais mudanças resultam do conjunto de operações geoespaciais, a partir de medições sobre insumos mais precisos, dada a melhoria das ferramentas de geoprocessamento, que envolveram os contornos dos municípios e das respectivas sedes. As alterações não envolvem quaisquer mudanças na demarcação das fronteiras do Brasil com os países vizinhos.

1. Além dos livros publicados, foram produzidos relatórios institucionais com sínteses das oficinas, disponibilizados artigos entre os Textos para Discussão (TDs), e ensaios que integram o Boletim Regional, Urbano e Ambiental (Brua), todos do Ipea.

Segundo o IBGE (2018a):²

O referido estudo contempla a Lei nº 6.634, de 2/5/1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26/8/1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 2º - Cadastro dos municípios brasileiros com área total ou parcialmente localizada na Faixa de Fronteira, que é a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, agregando as informações existentes (código geográfico e nome do município) com as produzidas na identificação e/ou classificação do município dentro da faixa, tais como: fronteiro, parcial ou totalmente na faixa, referências da sede a linha de fronteira e ao limite da faixa interna.

A relação dos municípios da FF é, portanto, um produto derivado da Malha Municipal Digital do Brasil. Como principais resultados, permanece a identificação de onze Unidades da Federação (UFs) na composição dessa faixa, com 586 municípios, além das áreas de Lagoa dos Patos e Lagoa Mirim – consideradas áreas estaduais operacionais. Desse conjunto, total ou parcialmente afetado, 501 sedes municipais encontram-se dentro da FF e as demais 85 sedes, fora da referida faixa. A área total dessa faixa de 150 km de largura a partir da linha de fronteira é de 1.415.611,46 km²,³ equivalente a 16,6% da área total do país.⁴

As unidades político-administrativas do Brasil localizadas na FF

estão sob as regras de segurança nacional, em especial, no tocante a obras públicas de engenharia civil, participação de estrangeiros em propriedades rurais ou empresas nestas áreas, concessões de terras e serviços e auxílio financeiro do governo federal; secundariamente, no tocante à gratificação especial de localidade e sujeita a regras especiais de uso do solo, de propriedade e de exploração econômica (IBGE, 2018a).

No âmbito dos municípios inseridos na FF, as mudanças de alguns integrantes merecem destaque. Considerando a relação oficial até então vigente,⁵ a atual lista do IBGE exclui seis municípios do conjunto: Envira e Pauini, do Amazonas;⁶ e Ibirubá, Jari, São Lourenço do Sul e Turuçu, do Rio Grande do Sul – todos por estarem situados fora dos 150 km estabelecidos para limite de inserção. A nova relação inclui quatro municípios ausentes da relação anterior: Governador Jorge Teixeira, de Rondônia; Ponte Serrada, de Santa Catarina; Nova Alvorada do Sul, de Mato Grosso do Sul; e Sertão, do Rio Grande do Sul (mapa 2).

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3jEtiBV>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

3. É importante salientar que esse cálculo não incorpora a área total dos municípios cortados pela faixa dos 150 km de largura, mas apenas a área que se insere no interior dessa faixa. Em relação a estudos anteriores, muitos cálculos consideraram a área total dos municípios.

4. Para a superfície do Brasil, foi calculada a área de 8.510.820,623 km², publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 53, de 19 março de 2019, conforme Resolução nº 1, de 18 de março de 2019.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/33xMbki>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

6. Cabe observar que integrantes do Núcleo de Fronteira do Amazonas manifestam a necessidade de se rever essa exclusão, pelo fato de a faixa de fronteira passar pelos cursos d'água que banham seus limites administrativos.

MAPA 2

Mudanças na composição da faixa de fronteira terrestre – Brasil (2018)

Fonte: IBGE (2018b).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Enfatiza-se, assim, que, entre os motivos de alterações promovidos na mensuração das superfícies estaduais e municipais, no caso da FF, o principal recai sobre os ajustes e refinamentos cartográficos dos contornos dos polígonos

estaduais e municipais em virtude de novos insumos cartográficos.⁷ Para efeitos deste trabalho, o estudo assume essa nova composição da FF nas bases de dados e nos cartogramas produzidos.

Ao se redimensionar os municípios inseridos na FFT, abre-se o momento de se aferir como a largura dos 150 km está favorecendo ou limitando o deslanchar da economia e a segurança na referida faixa, segundo quem nela vive. Nas atividades realizadas nos arcos da fronteira, houve debates bastante polêmicos quanto à manutenção dessa largura, à sua redução ou à adequação da largura às especificidades de cada arco. Apesar das polêmicas, há concordância quanto ao fato de que a faixa de fronteira deve ser redimensionada.

A atual largura funciona como um limitante aos financiamentos e à implantação de determinadas atividades econômicas, sobretudo aos municípios que têm pouca relação com a dinâmica fronteira e àqueles que têm percentuais mínimos da superfície territorial dentro dessa faixa, conforme se argumentou no arco Central (Pêgo *et al.*, 2019). A mesma crítica foi retomada no arco Sul, onde se destacaram como limitações impostas por ela: a militarização da região, cabível excepcionalmente em grande parte da região Amazônica; a obrigação de autorizações do Conselho de Defesa Nacional (CDN) para a instalação de empresas estrangeiras ou associadas a empresários locais; a restrição a investimentos estrangeiros e investimentos que possam comprometer a segurança da região; a proibição de aquisição de terras por parte de estrangeiros e relativização do domínio por parte dos proprietários nacionais – limitações que estariam provocando, como consequência, dificuldades no alcance do desenvolvimento econômico e tecnológico (Pêgo *et al.*, 2020).

Apontou-se, como prioritário à FF, um elenco de questões muito mais urgentes que seu redimensionamento, como o reduzido número de profissionais que atuam na segurança pública ao longo dessa faixa, nos municípios onde a complexidade de contato entre os povos é elevada. Foi solicitada, também, a reciprocidade nos países vizinhos quanto à largura e outras definições, como a faixa de livre comércio e circulação, os acordos bilaterais para controle e fiscalização, assegurando o acesso às principais centralidades fronteiriças, entendidas como *idades conectoras*, entre outros (Pêgo e Moura, 2018; Pêgo *et al.*, 2019; 2020).

Como síntese, permaneceram as perguntas: a FF deveria ser mantida apenas para efeito de segurança nacional, liberando-a de restrições para que possa fluir o desenvolvimento? Ou deveria se admitir uma nova concepção, com redução na largura, para que seja transformada de uma área de segurança e defesa para uma área de políticas sociais específicas e garantia de mobilidade entre os povos da fronteira?

7. Sobre alterações na malha municipal, ver: <<https://bit.ly/3jDecwn>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este livro, intitulado *Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas (volume 6)*, é mais um passo consolidado de uma linha de pesquisa sobre as fronteiras do Brasil e representa uma contribuição ao debate e à formulação de políticas que se ajustem à realidade fronteiriça e transfronteiriça. O documento é composto por nove capítulos. O capítulo 1, esta introdução, faz um breve histórico da pesquisa Fronteiras do Brasil e aborda as mudanças na composição da FFT; o capítulo 2, por sua vez, intitulado *Contemporaneidade e marco legal da faixa de fronteira brasileira*, apresenta a fundamentação normativa da FF, construção do arcabouço normativo recente para a FF brasileira e a lei de fronteira e suas territorialidades e controvérsias. O capítulo 3 analisa a FF, destacando a ocupação do território e seus conflitos socioambientais, interações transfronteiriças e relações interfronteiriças. O capítulo 4 faz uma avaliação das políticas públicas e ações para a integração e o desenvolvimento e programas voltados à FFT; por sua vez, o capítulo 5 destaca os acordos bilaterais e de cooperação fronteiriça, voltados à integração e ao desenvolvimento dessa FF. O capítulo 6 analisa o modelo de gestão vigente para essa FF, abordando a criação e operacionalização da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e a FF, os desafios da CDIF na operacionalização da governança pública na FF e o diagnóstico e sugestões. O capítulo 7 apresenta os elementos para uma nova proposta de desenvolvimento e integração fronteiriça, em termos de proposições e da organização de uma agenda de pesquisa sobre o tema, com alguns encaminhamentos no âmbito da formulação de políticas públicas de desenvolvimento e integração e da gestão fronteiriça e transfronteiriça. Adicionalmente, como contribuição ao avanço nos estudos de um tema destacado em todos os arcos, o capítulo 8 agrega uma visão introdutória sobre a fronteira litorânea, sua importância terrestre e marinha, os desafios socioambientais, como também os principais programas voltados a essa fronteira. Finalmente, o capítulo 9 apresenta as considerações finais, destacando-se as principais sugestões e desafios das fronteiras terrestre e litorânea. Exceto o capítulo 2, que faz um resgate do marco legal sobre a FF, todos os demais privilegiam as observações e proposições dos participantes das atividades desenvolvidas pela pesquisa Fronteiras do Ipea.

Como a essência das referências deste trabalho provém de atividades de campo, mais uma vez se reconhece a contribuição dos participantes em cada etapa da pesquisa, incluindo palestrantes, integrantes de grupos temáticos de trabalho e das plenárias das oficinas, entrevistados, pareceristas e colaboradores, sem os quais esta pesquisa não teria sido concretizada. A eles se renovam os agradecimentos institucionais do Ipea e do MDR e, em particular, de cada membro da equipe da pesquisa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases para uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MIR, 2005.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010.

_____. Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública, Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras. **Diagnóstico socioeconômico e demográfico da faixa de fronteira**: áreas críticas de segurança pública. Brasília: MJ; Senasp; Grupo Retis UFRJ, 2015.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de “cidades gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 20 jul. 2016. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2HU3u6K>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Fronteira**: consolidação dos planos de desenvolvimento e integração das faixas de fronteira. Brasília: MI, 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 1.080, de 24 de abril de 2019. Inclui o Município no Anexo da Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, que estabelece o conceito de “cidades-gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por Estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10, 29 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/36AX1YH>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Áreas dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a. Disponível em: <encurtador.com.br/jqG29>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Municípios da faixa de fronteira**. IBGE, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/30FZs8N>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

ICMPD – INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT. **Municípios de fronteira**: mobilidade transfronteiriça, migração, vulnerabilidades e inserção laboral – Relatório de Pesquisa do projeto MT Brasil. Migrações transfronteiriças. Fortalecendo a capacidade do governo federal para gerenciar novos fluxos migratórios. Viena: ICMPD; União Europeia, 2016.

PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2018. v. 1.

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Brasília: Ipea; MI, 2017. v. 2.

_____. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Brasília: Ipea; MI, 2018. v. 3.

_____. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Central. Rio de Janeiro: Ipea; MDR, 2019. v. 4.

_____. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Sul. Rio de Janeiro: Ipea; MDR, 2020. v. 5.