Título do capítulo	CAPÍTULO 3 – DINÂMICAS RECENTES NA FRONTEIRA TERRESTRE DO BRASIL
Autores(as)	-
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6/cap3

Título do livro	FRONTEIRAS DO BRASIL: REFERÊNCIAS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Bolívar Pêgo
Volume	6
Série	-
Cidade	Brasília
Editoras	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/porta/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.

DINÂMICAS RECENTES NA FRONTEIRA TERRESTRE DO BRASIL

1 OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Os estudos realizados para a faixa de fronteira terrestre (FFT) brasileira pelo governo federal a partir do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (Brasil, 2005) adotam, para efeitos de análise e planejamento, uma macrodivisão em três grandes arcos: Norte, Central e Sul. Cabe apontar a primazia do olhar dos participantes das atividades realizadas nos arcos da fronteira, para os quais a primeira grande característica salientada foi a de que “são várias fronteiras” e que mesmo a divisão entre arcos não guarda homogeneidade interior, pois todos apresentam grandes diversidades regionais, econômicas, sociais, culturais e ambientais (Pêgo *et al.*, 2017). Consequentemente, as políticas públicas e estratégias de desenvolvimento devem ser redefinidas e adequadas a essa realidade regional diversificada. As peculiaridades de cada arco foram sintetizadas conforme descrito nos parágrafos a seguir.¹

No arco Norte, a diversidade da fronteira se marca na grande presença de reservas naturais e florestas, o que torna a própria Amazônia uma prioridade, pelo seu potencial de riquezas minerais e biodiversidade. É também relevante o número de terras indígenas (TIs) – fato que deu sentido à opção pela realização da primeira oficina de trabalho em Roraima e de uma das atividades de campo em Pacaraima, município brasileiro situado inteiramente em uma terra indígena. Há uma Amazônia além da identificada pelas riquezas naturais e pela importância ambiental, ou daquela noticiada pela crescente degradação de suas florestas. Uma Amazônia povoada por indígenas, populações remanescentes de quilombos, ribeirinhos, pescadores artesanais, carvoeiros, seringueiros, castanheiros, coletores de açaí, quebradeiras de coco babaçu, entre outros povos tradicionais que habitam tanto espaços urbanos quanto rurais. Um grande desafio da Amazônia é a sua dimensão e sua baixa densidade demográfica, quando comparada às outras regiões, o que exige que o discurso de que essa é uma “terra sem homens” precisa ser superado. Dessa forma, qualquer ação no arco Norte deve se reportar aos diversos agentes, atores e arranjos produtivos peculiares, como uma forma de aprimorar os diferentes projetos territoriais na construção de alternativas de desenvolvimento para a população (Pêgo *et al.*, 2017; 2018).

1. Parágrafos extraídos dos relatórios das oficinas de trabalho, publicados por Pêgo *et al.* (2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b), e da publicação autoral que integra o projeto (Pêgo e Moura, 2018).

Por sua vez, no arco Central, reconheceu-se que a zona de fronteira é um espaço de interações, contatos e fluxos sociais, econômicos e culturais, movido por semelhanças e contrastes. Nela habitam as pessoas, com suas vidas reais, estabelecendo vínculos e relações familiares, profissionais, comerciais e institucionais que superam a linha divisória territorial, particularmente nos arranjos transfronteiriços. Daí a necessidade de se estabelecer uma aproximação institucional e, também, de se aprofundar o relacionamento entre o governo do município brasileiro e o governo da cidade do país vizinho. Esses arranjos devem ser considerados como portas abertas do Brasil aos povos dos países vizinhos e portas desses países para os cidadãos brasileiros. Devido às grandes porções de limite seco, sem obstáculos físicos significativos de separação, há facilidade dos contatos, de aproximação entre os países em vários pontos da fronteira do arco Central, que se consolidam há séculos, sobretudo nas relações de parentescos, que fazem com que haja maior entrelaçamento cultural dos povos, que compartilham danças, lendas comuns e valores. O movimento da economia fortalece essas relações, por meio do comércio em ambos os lados do limite fronteiriço. Porém, há também a ocorrência de ilícitos que exigem das autoridades a criação de instrumentos para pacificar fatos que fazem parte da dinâmica fronteira, mudando o atual panorama de criminalização de determinados comportamentos (Pêgo *et al.*, 2017; 2019).

Para os participantes do arco Sul, o mais povoado, denso e economicamente mais bem posicionado entre os arcos, a fronteira é um espaço aberto, ou seja, “sem fronteira”. Esse lema vem sendo adotado pelos movimentos transfronteiriços desse arco e consta nos atos declaratórios das cidades irmãs Barra do Quaraí (Brasil), Monte Caseros (Argentina) e Bella Unión (Uruguai), pois, por mais que contemplem três nações, três estados/províncias/departamentos, três cidades, o espaço que se idealiza é o de uma só região com um só povo – “três pátrias, três cidades, um só povo” –, unido por uma cultura que permeia os três países (Pêgo *et al.*, 2017; 2020a).

1.1 Território, recursos e natureza

1.1.1 O meio natural – biomas e recursos

Sendo constituído por uma extensa linha de fronteira, o Brasil não somente faz limite com dez dos outros doze países da América do Sul (exceção de Chile e Equador), como compartilha com essas nações grandes porções de biomas naturais. Isso confere aos municípios da faixa de fronteira (FF) uma relação transfronteiriça não somente social, cultural e histórica, mas também baseada na diversidade de paisagens, cobertura vegetal e possibilidades comuns de uso do solo.

A Amazônia é certamente o maior e mais complexo bioma, com 4,2 milhões de km²,² correspondendo a 48,2% do território nacional, e aquele no qual a linha de

2. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3jit7Nq>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

fronteira brasileira tem maior extensão, compartilhando esse bioma com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia (mapa 1).

MAPA 1
Biomass da América do Sul e do Brasil

Fontes: IUCN/Unep The world database on protected areas (WDPA) – Annual Release 2010, disponível em: <<https://bit.ly/3I7OH7C>>; IBGE (2004), disponível em: <<https://bit.ly/2MSmwNC>>. Acesso em: 20 jan. 2020.
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.
Obs.: As cores da classificação dos biomas seguem o padrão definido em Unep (2016).

Com a Bolívia e o Paraguai, na porção central-oeste de sua fronteira, o Brasil compartilha o bioma Pantanal (150,3 mil km², 1,8% do território nacional), sendo que, com este último país, divide também o bioma Cerrado (2,03 milhões de km², 22%). Na porção sul da fronteira, o bioma da Mata Atlântica (1,3 milhão de km², 15%) se estende desde a porção litorânea do Brasil até o Paraguai e a Argentina, e o bioma Pampa³ (176,5 mil km², 2%) é dividido com a Argentina e o Uruguai. Apenas o bioma Caatinga é exclusivamente brasileiro, com 844,4 mil km² (11% do território nacional), e não comparte a fronteira com nenhum outro país. Diante disso, deve-se destacar que são as fronteiras que se sobrepõem aos biomas e não o contrário, e que, portanto, elas não dividem os biomas, o que exige que os cuidados com a preservação de sua biodiversidade sejam compartilhados entre os países abrigados por eles. Assim, a gestão ambiental é um desafio que se torna mais complexo nas regiões de fronteira.

As análises realizadas a partir da macrodivisão em três grandes arcos – Norte, Central e Sul – encontram uma base explicativa simples, ao se observar suas características gerais desde os limites dos biomas que atingem a FF.

O arco Norte encontra-se totalmente inserido no bioma Amazônia, constituindo-se no que pode ser chamado de “arco indígena”, tanto pela presença substancial de populações indígenas como pela necessidade inquestionável de preservação e conservação ambiental dessas áreas. É, conseqüentemente, a área com os maiores conflitos envolvendo TIs e atividades como mineração ou agropecuária. A FF no arco Norte atinge municípios do Amapá, do Pará, do Amazonas, de Roraima e do Acre. Grande parte desse arco é composta pela Floresta Amazônica, protegida seja por unidades de conservação (UCs) ou reservas indígenas, o que caracteriza a existência de uma extensa FF na qual ocorre grande mobilidade transfronteiriça de grupos indígenas. Roraima e Acre encontram-se totalmente inseridos na FF, assim como grande parte do Amapá, observando-se desta forma maior incidência de conflitos nesses estados. Para os participantes das atividades realizadas no arco Norte, a presença de áreas como UCs e TIs na FF exige tratamento especial. Apontam que esse arco vem sendo marcado por práticas de desmatamento da Floresta Amazônica, devido ao avanço da fronteira econômica com pouco respeito à importância do ecossistema e da biodiversidade da região. A possibilidade de esgotamento dos recursos naturais essenciais à sobrevivência dos povos tradicionais⁴ no arco Norte, em função de práticas de manejo de agentes dos vários capitais, nacionais e internacionais, instalados na região, levou grupos a se organizarem

3. Equivale a 63% do território do Rio Grande do Sul.

4. De acordo com o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estes podem ser definidos como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (art. 3º, § 1º).

em defesa das riquezas e do ambiente amazônico. Trabalham em uma perspectiva que se vale da gestão local de recursos naturais de uso coletivo. Percebe-se que a atuação desses grupos ambientais tem tido significativa importância, não só porque se afirmam como trabalho em defesa de uma melhor distribuição fundiária como questão fundamental na melhoria da qualidade de vida no campo, mas sobretudo em virtude de motivarem e amadurecerem as discussões sobre a realidade rural da Amazônia (Pêgo *et al.*, 2018).

Uma prática que pode ser considerada uma experiência é a que vem sendo realizada na FF do arco Norte. Refere-se aos “arranjos transfronteiriços de conservação da natureza”, apresentados e debatidos na oficina realizada no arco Norte (Pêgo *et al.*, 2018). São arranjos nos quais se desenvolvem práticas que procuram acomodar diferentes visões de natureza: de uma natureza frágil, que possa ser planejada, que precisa ser protegida, ao mesmo tempo de uma natureza forte, que influencia o seu financiamento externo. O importante nesses arranjos é a convergência de um marco legal para articulação dos produtos florestais e uma forte conexão entre os atores locais, no mercado de trabalho, ainda pouco integrado, principalmente do trabalho volante, pouco regularizado. No caso do contexto internacional, há uma espécie de laboratório de experiências de governança global, com ideias sobre como lidar com esse tipo de solução de mecanismos espaciais.

Embora as FFs em Rondônia e em parte de Mato Grosso também façam parte do bioma amazônico, essas Unidades da Federação (UFs) foram englobadas juntamente com Mato Grosso do Sul no arco Central. Este arco, excetuando-se a porção atingida pelo bioma Pantanal (também uma área de grande comutação de povos indígenas), caracteriza-se por uma paisagem resultante da expansão da ocupação territorial brasileira, estabelecendo-se como uma transição entre a faixa preservada do arco Norte e a faixa de base produtiva agropecuária do arco Sul (Brasil, 2005). O arco Central define-se assim pela diversidade cultural e de base produtiva, que sinteticamente apresenta: i) mais ao norte, em Rondônia e em parte de Mato Grosso, frentes pioneiras de grandes produtores rurais de gado em pastagens que se instalaram em meio à cultura amazônica, permeadas por reservas indígenas e UCs; ii) na sequência, ainda entre reservas indígenas de Mato Grosso, verifica-se a expansão da agricultura de soja, demarcando um claro limite entre o Cerrado e o Pantanal, onde se estendem as fazendas de gado criado de forma extensiva; e iii) ao sul do Pantanal, o cenário em Mato Grosso do Sul é de mudança para o último arco, onde resquícios históricos materiais e imateriais do período do ciclo ervateiro encontram-se quase esquecidos pelo desenvolvimento agrícola em grandes e extensas áreas de produção de soja, desde o leste em São Paulo, não se distinguindo limites entre os biomas da Mata Atlântica e do Cerrado⁵ (Brasil, 2005; Observatório do Clima, 2019).

5. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3jit7Nq>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Esse processo de ocupação desencadeou conflitos fundiários e socioambientais, além de que se deu em um ambiente de compartilhamento internacional de biomas e grande biodiversidade, o Pantanal, a Floresta Amazônica e o Cerrado, e de encontro das duas grandes bacias hidrográficas sul-americanas, a Amazônica e a do Paraná-Paraguai. A incompatibilidade entre áreas protegidas nos dois lados da fronteira faz com que seja diferenciado o manejo dos produtos da silvicultura. Por exemplo, as práticas bolivianas permitem manejo adequado das florestas, alternando a exploração da vegetação com a preservação do ambiente, e com isso se pode ter acesso a algumas espécies florestais com exploração proibida em território brasileiro. As fiscalizações sanitárias animal e vegetal também requerem ajustes e lotação de pessoal em número e qualificação compatíveis com as necessidades dos postos fronteiriços, com fiscais federais presentes nas barreiras. Vale ressaltar o predomínio da ocupação da cadeia de carne e grãos, dado pela agricultura de precisão que ocupa o Cerrado brasileiro e tem avançado sobre a área de transição do Cerrado e da Floresta Amazônica (Pêgo *et al.*, 2017; 2018).

Os participantes das discussões do arco Central salientaram a baixa ambiental em relação ao complexo do Pantanal, com grande porção transfronteiriça a ser administrada compartilhadamente e seu alto grau de vulnerabilidade às dinâmicas em curso em outras unidades do relevo brasileiro, que vêm provocando efeitos devastadores. Entre eles, a ocupação dos planaltos pela agricultura moderna, que deslocam grandes volumes de detritos e vestígios de agrotóxicos para os cursos d'água que banham a planície pantaneira, além do assoreamento dos cursos d'água e da degradação do solo, principalmente pelo avanço da pecuária. Aliados ao manejo inadequado, alteram o equilíbrio hídrico e influenciam na dinâmica das plantas e da vida dos animais pantaneiros, que são também compartilhados com os países vizinhos. O garimpo também é uma atividade extremamente deletéria, destrutiva, principalmente do meio ambiente, e traz muitas atividades ilícitas. Portanto, os desafios ambientais no Pantanal são inúmeros: i) enfrentar a pressão das atividades agropecuárias, com especial atenção para o manejo da agricultura de grãos nos planaltos; ii) avaliar os impactos da implantação de grandes obras, como a perspectiva de implantação da hidrovía Paraná-Paraguai; iii) mapear e monitorar as áreas de maior vulnerabilidade geoambiental; e iv) compatibilizar os períodos de defeso ou da piracema, para se disciplinar a pesca em águas compartilhadas, entre outros (Pêgo *et al.*, 2019).

A FF encontra o arco Sul, formado por Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Nesse arco, integrado pelos biomas Mata Atlântica e Pampa, as UCs e reservas indígenas são pequenos pontos dispersos no território, comparativamente às grandes áreas nos outros arcos. Representa um espaço que sofreu grande processo de urbanização, no qual a FF tem relativamente alta proximidade às capitais e aos portos de escoamento da produção. Assim, não por acaso, é a FF cujos municípios são mais expressivos

economicamente, seja pelo processo histórico de ocupação europeia (colonos sulinos), seja pela localização estratégica e de maior integração com os países vizinhos – Paraguai, Argentina e Uruguai (Brasil, 2005; Observatório do Clima, 2019).

Apesar dessas condições de bom desempenho socioeconômico, no trato da dimensão ambiental, participantes nas atividades do arco Sul alertam que as reservas ambientais sofrem com abandono e falta de investimentos; as legislações entre os países são incompatíveis (como as relativas ao período de piracema – também apontado no arco Central –, à proibição de determinados componentes agrotóxicos, ao corte de madeira, entre outras), apesar de a lei brasileira ser mais protetiva ao meio ambiente. Essa falta de uniformidade legal entre os países favorece o desrespeito a práticas de manejo ambiental, de proteção de áreas e espécies vulneráveis, e incentiva o contrabando, como no caso de agrotóxicos, que nos países vizinhos são vendidos de forma abundante. Os desafios ambientais não são poucos no arco Sul, portanto. E no enfrentamento deles, há que se destacar a importância da união das organizações não governamentais (ONGs) da Tríplice Fronteira, que vem possibilitando a realização de projetos e a permuta de conhecimentos e experiências de gestão socioambiental bastante válidas, em um conjunto de atividades que envolve universidades uruguaias e argentinas, bem como pesquisadores, historiadores e ambientalistas, partilhando saberes sobre a região trinacional e produzindo conteúdos em diversas áreas (Pêgo *et al.*, 2020a).

Entre os bens naturais fortalecidos pelas ONGs, citam-se a Reserva do Espinilho e o corredor biológico trinacional, composto pelo Parque Nacional do Espinilho, no Brasil, uma parte dos Campos General Ávalos, na Argentina, e o Parque Rincón de Franquía, no Uruguai. Esse corredor biológico trinacional guarda semelhanças ambientais e, por ser um ambiente mais aberto, é mais propício à observação de aves, algumas endêmicas. Ainda quanto às potencialidades naturais, destaca-se a presença dos rios Quaraí, Uruguai e Miriñay, ressaltando-se a importante compreensão de que “o rio não é para separar, não é uma fronteira, o rio é para unir”. A Ilha Brasileira pode representar o centro dessa integração (Pêgo *et al.*, 2020a).

1.1.2 Terras indígenas e unidades de conservação

Confirmando as preocupações e buscando elementos para refletir sobre os problemas apontados pelos participantes das atividades nos arcos da fronteira, agregam-se, a seguir, informações qualificadas que apreendem em números e cartogramas a realidade descrita.

Dados da Fundação Nacional do Índio (Funai) indicam a existência, no Brasil, de 118,1 milhões de hectares de TIs, das quais 90% (106,9 milhões de hectares) se encontram regularizadas e os demais 10%, em processo para a regularização (mapa 2).

MAPA 2
Áreas de TIs – Brasil (2019)

Fonte: Funai (2019).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Desse total, 98,2% (116,1 milhões de hectares) se encontram em estados que compõem a Amazônia Legal. As preocupações manifestadas pelos participantes das atividades do arco Norte não eram, de forma alguma, infundadas. Mas as TIs também preenchem grandes extensões de Rondônia e Mato Grosso, no arco Central e pequenas porções em Mato Grosso do Sul, com grande presença dos povos Guaranis.

Com base nas informações desagregadas do Instituto Socioambiental (ISA),⁶ obtidas junto à Funai, 424 áreas indígenas localizam-se na Amazônia Legal, correspondendo a 23% de seu território. O Amazonas tem a maior proporção de seu território preenchido por TIs, ou seja, 28,54%, seguido pelo Pará (22,89%) e por Rondônia (21,05%), conforme a tabela 1. Em algumas UFs, as TIs tangenciam as sedes municipais, sendo que, no caso de Pacaraima (Roraima), todo o município está dentro de uma TI. O fato é que Pacaraima se elevou à condição de município quando o laudo antropológico de delimitação da reserva indígena estava sendo elaborado. A aprovação do laudo, a aprovação da reserva e a inspeção do município aconteceram quase que paralelamente (Pêgo *et al.*, 2018).

TABELA 1
Áreas de TIs por estado – Amazônia Legal¹ (22 out. 2014)

UF	Área da UF (ha) (A)	TI (ha) (B)	Sobre a UF (%) (C) = (B)/(A)
Acre	16.491.871	2.459.834	14,92
Amapá	14.781.700	1.191.343	8,06
Amazonas	158.478.203	45.232.159	28,54
Maranhão	26.468.894	2.285.329	8,63
Mato Grosso	90.677.065	15.022.842	16,57
Pará	125.328.651	28.687.362	22,89
Rondônia	23.855.693	5.022.789	21,05
Roraima	22.445.068	10.370.676	46,20
Tocantins	27.842.280	2.597.580	9,33
Total	506.369.425	112.869.914	22,29

Fonte: ISA (2015). Disponível em: <<https://bit.ly/38hQWl4>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Nota: ¹ Áreas calculadas pelo SIG/ISA, utilizando os limites das TIs lançados sobre a base 1:250.000 e os limites de estado do IBGE/Sivam na escala 1:250.000.

6. Optou-se por utilizar dados da ISA de 2015 (disponível em: <<https://bit.ly/38hQWl4>>) para apresentar os desagregados para os estados em função do cuidado cartográfico deste órgão com os limites da Amazônia Legal, também porque os dados fornecidos pela Funai (2019) fornecem área total das TIs, sendo que muitas delas atingem dois ou mais estados.

Esse município sofre restrições quanto a escrituração de imóveis, limitações à cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e outros tributos e taxas, o que pauperiza a receita municipal e inviabiliza a organização do território e a gestão urbana. O município fica privado também de segurança jurídica, pois o *status* jurídico está indefinido, já que se encontra dentro da área indígena São Marcos. Enfrenta ainda sérias dificuldades para obter ou criar linhas de crédito, particularmente a indígenas, além da inserção de transfronteiriços no Cadastro Único do Programa Bolsa Família, extensivo a estrangeiro residente no Brasil, com endereço comprovado, para que tenham acesso ao benefício.

Essa concentração de TIs na Amazônia Legal vem sofrendo efeitos de severos conflitos com o avanço da fronteira econômica. Há uma grande disputa de terra entre agricultores, pecuaristas, mineradores e indígenas, que tornam urgentes medidas que garantam direitos a esses povos originários de nosso território. Como é citado pelo ISA (2019), “há vozes dissonantes em relação ao tamanho das TIs na Amazônia, alegando que haveria ‘muita terra para poucos índios’. Esses críticos se esquecem de que os índios têm que tirar todo seu sustento da terra.” Há que se registrar a existência de um substrato rico em reservas minerais, fundamentalmente no subsolo amazônico, em se tratando da fronteira brasileira. Segundo informações da Agência Nacional da Mineração (ANM),⁷ no arco Norte, o Amazonas produz ferro, estanho, nióbio e ouro; o Pará, alumínio, cobre, estanho, ferro, manganês, níquel e ouro; e o Amapá, ouro. No arco Central, ainda no bioma Amazônia, Rondônia produz estanho, manganês, nióbio, zinco e ouro; Mato Grosso, estanho, manganês e ouro; já no bioma Pantanal, Mato Grosso do Sul produz ferro e manganês (figura 1).

7. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3kWVMYa>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

FIGURA 1
Principais reservas minerais – Brasil (2017)

do Censo Demográfico 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essa população seria de 77.025 habitantes.

MAPA 3

Reservas indígenas e áreas de extrativismo mineral – Brasil (2019)

Fontes: Funai (2019); ANM (Brasil, 2019a).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Obs.: Foram legendadas apenas as categorias que aparecem na escala representada.

Igualmente às TIs, as UCs, sobretudo na Amazônia Legal, também vêm sofrendo com os conflitos inerentes ao processo de expansão da fronteira econômica,

provocados por desmatamentos de grandes áreas para ocupação pela agropecuária e atividades de mineração, mas também mais próximos às áreas urbanizadas (capitais e cidades de médio porte).

Segundo dados do Painel Unidades de Conservação Brasileiras, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), de 2019,⁹ entre as unidades protegidas, há no Brasil 2.412 UCs, considerando-se sobreposições entre áreas de proteção integral e áreas de uso sustentável. Particularizando os biomas pelos quais perpassa em maior proporção a FF, as UCs do bioma Amazônia agregam a maior área protegida do território nacional – 1.178.370,2 km², sendo o número de unidades correspondente a apenas 14,77% do total de UCs do país. No bioma Mata Atlântica, perfazem uma área bem menor e superam 50% de UCs (tabela 2). O mesmo painel informa que a existência de planos de manejo e de conselho gestor para as UCs ainda está muito aquém do necessário. Das 351 UCs da Amazônia, apenas 94 possuem plano de manejo, e 188, conselho gestor, enquanto as demais não possuem esses meios fundamentais para gestão. Esses dados apontam para a fragilidade das unidades sem esses instrumentos em caso de acirramento de conflitos pelo uso da terra, e a exigência de práticas extrativistas adequadas.

TABELA 2
UCs, segundo biomas – Brasil (2019)

Bioma	Área da UC (km ²)	Quantidade de UC	Total de UC (%)	Possui plano de manejo	Possui conselho gestor
Amazônia	1.178.370,20	351	14,77	94	188
Cerrado	170.017,31	438	18,43	70	89
Pantanal	6.950,04	25	1,05	5	2
Mata Atlântica	106.670,22	1364	57,41	239	344
Caatinga	73.480,60	201	8,46	15	50
Pampa	5.528,68	33	1,39	11	13
Total	1.541.017,10	2.412	101,51	434	686

Fonte: Painel Unidades de Conservação Brasileiras/MMA. Disponível em: <<https://bit.ly/38jBeWm>>. Acesso em: 20 nov. 2019. Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

A despeito dessa fragilidade, há que se considerar que essas unidades ainda são responsáveis por limitar o avanço dos desmatamentos e das queimadas nas regiões protegidas. Ao se comparar as áreas desmatadas mais recentemente, conforme dados da plataforma TerraBrasilis, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe),¹⁰ com a área coberta por UCs, constata-se que, de alguma maneira, a legalidade

9. Com dados atualizados em 15 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/34UygWo>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

10. TerraBrasilis é uma plataforma desenvolvida pelo Inpe para organização, acesso e uso por meio de um portal *web* dos dados geográficos produzidos pelos seus programas de monitoramento ambiental. Em um primeiro momento, visa atender principalmente ao Programa Amazônia, mas o conceito e os pacotes de *software* produzidos podem ser adaptados e customizados para atender a outros projetos que produzam dados geográficos e que tenham oferecer acesso a estes no ambiente da internet. Disponível em: <<https://bit.ly/39FvTZK>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

dessas áreas ainda funciona como um limitante ao avanço da ação inconteste de todos os tipos de predação ambiental (mapa 4).

MAPA 4

Áreas desmatadas após 2000, excluindo os biomas Caatinga e Mata Atlântica – Brasil

Fontes: Inpe (2018), disponível em: <<https://bit.ly/2GCOlBe>>. Acesso em: 20 jan. 2020; Assis *et al.* (2019).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Obs.: 1. Mapeamento baseado em metodologia encontrada em Câmara, Valeriano e Soares (2013).

2. A plataforma Terrabrasilis disponibiliza os dados de desmatamento categorizados por bioma, sendo que a série temporal de 2000 a 2018 só foi disponibilizada para as áreas da Amazônia Legal e do Cerrado. Para os biomas Pampa e Pantanal, a série cobre o intervalo 2000-2016. Os dados para os biomas Caatinga e Mata Atlântica não foram disponibilizados na plataforma até a confecção deste mapa.

Além dos desmatamentos, dados do Programa Queimadas, também do Inpe (2019), apontam que os focos de queimadas na Amazônia aumentaram em 30% em 2019, sendo registrados 89.176 focos. Porém, o maior crescimento do número de focos se deu no bioma Pantanal, com 10.025 focos, um crescimento de 493% em relação ao ano anterior. No bioma Pampa, o aumento foi de 91% (1.420 focos); no Cerrado, 62% (63.874 focos); na Mata Atlântica, alta de 61% (18.177 focos), e na Caatinga, 32% (14.960 focos). Em 2020, dados do mesmo programa (Inpe, 2020) apontam que no período de 1º de janeiro a 31 de outubro de 2020, em relação ao mesmo período de 2019, houve um considerável aumento por queimadas nos estados fronteiriços: Pará, com 59% de aumento do número de focos, atingindo 33.449 focos em outubro; Mato Grosso, 54% de aumento e 45.177 focos; Amazonas, 35% de aumento e 16.180 focos; Acre, 34% de aumento e 9.053 focos; e Mato Grosso do Sul, 12% de aumento e 11.586 focos. Nesses estados, situam-se os dois biomas mais atingidos por queimadas no período: Amazônia (41,8% do total de focos) e Cerrado (com 32,4%). Tal crescimento exige medidas na agenda ambiental brasileira que rompam o ciclo de destruição ambiental provocado pelo avanço da fronteira econômica (Inpe, 2019).

Um mapeamento detalhado realizado pela Latentes,¹¹ com base em informações da ANM, do MMA, da Funai e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), identifica 4.536 áreas com risco de conflitos socioambientais no Brasil. Esses riscos são prenunciados pela proximidade das atividades de extrativismo mineral em relação às UCs, às terras indígenas, às comunidades remanescentes de quilombolas e aos assentamentos da reforma agrária. A sobreposição dos *layers* (camadas) com essas informações, além de permitir que se estimem possíveis áreas de tensão, mostra a extensão da cobertura do território do arco Norte por áreas legalmente reservadas a segmentos sociais e a unidades ambientais em condições de vulnerabilidade. Parte do arco Central também insere áreas contínuas de TIs e UCs nas mesmas condições.¹²

A FF é, pois, um ambiente de riquezas naturais, biodiversidade e complexidades geradas pelo avanço da ocupação. Um espaço onde se realiza uma convivência plural não só pela presença do “lado de lá”, como dos próprios povos que constituem a nação brasileira. Além da importante presença dos indígenas, são povos diversos com diferentes imaginários e identidades que compartilham o espaço fronteiriço. É fundamental reconhecer tal pluralidade, identificar os conflitos e as tensões e garantir o respeito aos direitos arduamente conquistados por segmentos sabidamente vulneráveis.

11. Grupo de trabalho coordenado pela Livre.jor, agência de jornalismo, com apoio do Fundo Brasil de Direitos Humanos (FBDH), que desenvolve o projeto de mapeamento de dados públicos georreferenciados à disposição de defensores, pesquisadores e jornalistas.

12. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3cxUd1t>>. Acesso em: 8 out. 2019.

1.1.3 A ocupação do território

Quem vive na região pede que se atente para as distintas imagens que as fronteiras possuem para seus povos, que se discutam as imagens e ideias sobre fronteiras mobilizadas desde os centros de poder. É inegável a necessidade de reverter a visão negativa construída a respeito de habitantes de fronteiras, muitas vezes percebidos como pessoas “esquecidas”. Essa é uma construção tão convincente que às vezes os próprios moradores das fronteiras se veem dessa forma, notam-se como pessoas que não estão inseridas no território nacional, pessoas que não têm ajuda do governo brasileiro ou do outro país. Participantes das atividades nos arcos criticaram o modo de olhar, conceber e pensar a fronteira brasileira, sem ter em mente que a FF é muito mais que apenas um espaço que está “no meio” de um eixo de desenvolvimento ou de integração, ou apenas mais um ponto de passagem, um lugar por onde os fluxos se desenvolvem. Observaram que, para muitos, a fronteira é apenas naturalizada como uma área pobre, incompatível com o restante do país. Talvez pelo fato de relações inversamente proporcionais: mesmo que a FF corresponda a aproximadamente 27% do território nacional (considerando-se as áreas totais dos municípios integrantes), possui menos de 6% da população brasileira, constituindo um território de representação política muito baixa (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a).

Com base na atual composição da FF, seus 586 municípios correspondem a 10,5% do total dos municípios do Brasil, em 2019, e sua população, a 5,58% do total da população brasileira. Estão assim distribuídos: 69 no arco Norte, 101 no Central e 416 no Sul (tabela 3). A considerar a área de todos os municípios inseridos ou cortados parcialmente por essa faixa, a área total abrangida é de 2.250.338 km². Com essa distribuição, o arco Sul contribui com 71% dos municípios da FF e com apenas 10,7% de sua área total, enquanto o arco Norte responde pela maior extensão da área (65,5%) e menor número de municípios.

TABELA 3
Municípios, área e densidade demográfica, segundo recortes territoriais – Brasil

Arco	Quantidade de municípios (2019)	Municípios (%)	Área 2018 ¹	Área (%)	Densidade (hab./km²)	População estimada 2019	População estimada (%)
Norte	69	11,77	1.472.937,00	65,45	1,6	2.358.763	20,1
Central	101	17,24	535.524,90	23,8	5,34	2.860.369	24,38
Sul	416	70,99	241.876,10	10,75	26,93	6.514.316	55,52
Total da FF	586	100,00	2.250.338,00	100,00	5,21	11.733.448	100,00
FF	586	10,52	2.250.338,00	26,48	5,21	11.733.448	5,58
Demais	4.984	89,48	6.247.464,50	73,52	31,76	198.413.677	94,42
Brasil	5.570	100,00	8.497.802,50	100,00	24,73	210.147.125	100,00

Fonte: IBGE (2018; 2019).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.
Nota: ¹ Inclui as áreas das lagoas dos Patos e Mirim.

O arco Norte registra, também, a menor densidade demográfica entre os três arcos (1,6 hab./km²) e 20% da população da FF.¹³ Outros 24,4% da população situam-se no arco Central, que já aponta uma pequena elevação na densidade, que é bastante similar à da FF (5,3 e 5,2, respectivamente). É o Sul que concentra mais de metade da população da FF, e uma densidade demográfica bem mais elevada, de aproximadamente 27 hab./km².

Os arcos não apresentam homogeneidade na distribuição da população, manifestando poucas áreas com maior densidade demográfica, exceto no arco Sul (mapa 5). Nos demais arcos, a população concentra-se nas capitais estaduais e centralidades principais, como também recobre esparsa e continuamente as áreas ao longo de vias fluviais e os pequenos povoados que pontuam as margens das rodovias.

13. Embora se reconheça que a densidade demográfica construída a partir de setores censitários expressa com mais precisão a distribuição da população no território municipal, considera-se neste estudo a densidade demográfica relativa à área do município, tanto por ser atualizada no âmbito das recentes medições quanto por se estimar a população para este final de década. As informações por setor censitário foram colhidas no Censo Demográfico 2010.

MAPA 5

Densidade demográfica municipal – Brasil (2019)

Fontes: IBGE (2018; 2019).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Ao se observar as densidades demográficas dos municípios da FF, comparativamente, constata-se que nenhum é classificado nos estratos com mais de 1 mil hab./km² (tabela 4). Apenas o arco Sul tem uma pequena parcela de municípios no estrato entre 100 e 1 mil hab./km², com destaque para Foz do Iguaçu, que apresenta a maior densidade demográfica desse arco (418,1 hab./km²). Nos três arcos,

a maioria dos municípios classifica-se no estrato daqueles com menos de 50 hab./km², com grande número de ocorrências de municípios com menos de 10 hab./km². No arco Norte, apenas Boa Vista, capital de Roraima, possui densidade nesse estrato, alcançando 70,2 hab./km², sendo que Rio Branco tangencia o parâmetro, com 46,1 hab./km². No Central, somente Dourados, Fátima do Sul e Ladário, todos de Mato Grosso do Sul, possuem mais que 50 hab./km² (respectivamente 54,5; 60,9; e 68,5 hab./km²).

TABELA 4
Densidade demográfica segundo estratos¹ – Brasil (2019)

Recorte territorial	> 10 mil	> 1 mil a 10 mil	> 100 a 1 mil	> 50 a 100	< = 50	Total de municípios
Norte	0	0	0	1	68	69
Central	0	0	0	3	98	101
Sul	0	0	17	34	365	416
Total da FF	0	0	17	38	531	586
FF	0	0	17	38	531	586
Demais	6	97	672	700	3.509	4.984
Brasil	6	97	689	738	4.040	5.570

Fontes: IBGE (2018; 2019).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.
Nota: ¹ Habitantes (população estrato 2019)/km² (área 2018).

Os dados confirmam, por exemplo, que as ponderações dos participantes das atividades das oficinas e de campo, de que um grande desafio da Amazônia é a sua dimensão, sua baixa densidade demográfica, o que exige que o discurso de que essa é uma “terra sem homens” precisa ser superado (Pêgo *et al.*, 2018).

1.2 População

1.2.1 Distribuição e crescimento

Na FF, poucos são os municípios que têm mais de 0,1% da população brasileira, sendo esses os mais concentradores dos respectivos arcos (tabela 5). Correspondem: às capitais de UFs Porto Velho (Rondônia), Rio Branco (Acre) e Boa Vista (Roraima); e a algumas centralidades com importância regional e de centros conectores nas relações transfronteiriças, como Cascavel (Paraná), Dourados (Mato Grosso do Sul), Chapecó (Santa Catarina), Pelotas e Rio Grande (Rio Grande do Sul), além de Foz do Iguaçu (Paraná), que polariza o maior arranjo transfronteiriço da linha de fronteira brasileira.

TABELA 5
Municípios mais populosos dos arcos¹ – Brasil (2019)

Município	Arco	População estimada (2019)	No Brasil (%)	Na FF (%)
Porto Velho	Central	529.544	0,25	4,51
Rio Branco	Norte	407.319	0,19	3,47
Boa Vista	Norte	399.213	0,19	3,40
Pelotas	Sul	342.405	0,16	2,92
Cascavel	Sul	328.454	0,15	2,80
Foz do Iguaçu	Sul	258.532	0,12	2,20
Dourados	Central	222.949	0,11	1,90
Chapécó	Sul	220.367	0,11	1,88
Rio Grande	Sul	211.005	0,10	1,80

Fonte: IBGE (2019).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Nota: ¹ Foram considerados apenas os municípios com participação superior a 0,1% no total da população brasileira.

O ritmo de crescimento da população também é heterogêneo entre os municípios. Considerando-se a taxa média geométrica de crescimento demográfico anual 2010-2019 dos municípios, verifica-se que o arco Norte é o que tem a maior proporção de municípios crescendo mais que o dobro da taxa média do Brasil (tabela 6). Mais da metade dos municípios desse arco cresce a taxas superiores a 2,16% ao ano (a.a.). No arco Central, a maior proporção está entre os municípios com crescimento até a taxa média do país, 1,08% a.a. Nesse arco, 21,8% dos municípios perdem população no período. Esse desempenho de perda populacional é mais recorrente no arco Sul, constatado em mais de metade dos municípios (57%), apesar de ser essa a região fronteira com maior dinamismo econômico. Nesse arco, são poucos os que crescem acima da taxa média do país, e apenas três municípios crescem mais que o dobro dessa média (2,16% a.a.).

TABELA 6
Crescimento médio geométrico anual da população, segundo estratos – Brasil (2010-2019)

Recorte territorial	> = 2,16		> = 1,08 a < 2,16%		> = 0 a < 1,08%		< 0		Municípios criados após 2010	Total
	N ^a	%	N ^a	%	N ^a	%	N ^a	%		
Norte	40	57,97	17	24,64	6	8,70	6	8,70	0	69
Central	16	15,84	27	26,73	36	35,64	22	21,78	0	101
Sul	3	0,72	43	10,34	133	31,97	237	56,97	0	416
Total da FF	59	10,07	87	14,85	175	29,86	265	45,22	0	586
FF	59	10,07	87	14,85	175	29,86	265	45,22	0	586
Demais	326	6,54	1.188	23,84	2.604	52,25	861	17,28	5	4.984
Brasil	385	6,91	1.275	22,89	2.779	49,89	1.126	20,22	5	5.570

Fonte: IBGE (2019).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Obs.: 1,08% a.a. é a taxa correspondente ao Brasil.

A maioria dos municípios com as mais elevadas taxas de crescimento situa-se na linha de fronteira do arco Norte, muitos deles integrando arranjos transfronteiriços ou cidades na fronteira sem configurar arranjo com cidade correspondente do país vizinho. Em menor proporção, isso se repete nos demais arcos, nos quais o elevado crescimento também se relaciona com a presença do agronegócio. No arco Norte, encontram correspondência também com a proximidade a reservas extrativistas e atividades de mineração. Boa Vista (Roraima), Porto Velho (Rondônia) e Rio Branco (Acre) são as capitais de estados da FF com crescimento acima do dobro da média nacional, respectivamente 3,84% a.a., 2,38% a.a. e 2,16% a.a.

Entre os municípios com as taxas negativas de crescimento mais marcantes encontram-se Japurá, com o mais elevado declínio (-10,30% a.a.), situado na linha de fronteira do Amazonas. Merece destacar, também, Porto Vera Cruz, que compõe arranjo transfronteiriço na linha de fronteira do Rio Grande do Sul, com taxa de -3,37% a.a.

Esse quadro de municípios com perda de população vem se dando desde a década de 2000 para uma porção de 44% dos municípios da FF, enquanto, para os demais municípios brasileiros, a proporção é de 15,8% (tabela 7). Em situação inversa, na FF, 45,4% dos municípios apresentaram crescimento tanto entre 2000-2010 quanto 2010-2019.

TABELA 7
Evolução do crescimento médio geométrico anual da população – Brasil (2000-2010 e 2010-2019)

Recorte territorial	Positivo/ positivo		Negativo/ positivo		Positivo/ negativo		Negativo/ negativo		Municípios criados após 2000	Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Norte	62	89,86	1	1,45	0	0	6	8,70	0	69
Central	66	65,35	10	9,90	0	0	22	21,78	3	101
Sul	138	33,17	33	7,93	0	0	230	55,29	15	416
Total da FF	266	45,39	44	7,51	0	0	258	44,03	18	586
FF	266	45,39	44	7,51	0	0	258	44,03	18	586
Demais	3.664	73,52	423	8,49	64	1,28	788	15,81	45	4.984
Brasil	3.930	70,56	467	8,38	64	1,15	1.046	18,78	63	5.570

Fontes: IBGE (2019); Censos Demográficos 2000-2010, disponível em: <<https://bit.ly/2U13o02>>. Acesso em: 20 jan. 2020.
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Tal dinâmica foi motivo de preocupação e reflexão nas oficinas de trabalho realizadas nos três arcos da fronteira, particularmente no Sul, arco no qual mais de metade da população apresentou taxas negativas nos dois períodos analisados (mapa 6).

MAPA 6

Evolução do crescimento da população – Brasil (2000-2010 e 2010-2019)

Fontes: IBGE (2019); Censos Demográficos 2000-2010, disponíveis em: <<https://bit.ly/2U13o02>>. Acessos em: 20 jan. 2020.
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Para os participantes das atividades do arco Sul, a região vem manifestando uma dinâmica econômica pouco relevante para os municípios, na medida que demonstra baixa capacidade de articulação interna, o que a torna relativamente dependente de ações federais. Isso se confirmou em Sant’Ana do Livramento e São Borja, grandes municípios desse arco da fronteira, que apresentaram crescimento populacional negativo nos dois períodos analisados, e Uruguiana, que, embora com taxa positiva no período 2010-2019, situa-se em 0,14% a.a. O desafio, segundo os participantes, é o incremento da base produtiva, para garantir um patamar de renda para a população dos dois lados da fronteira, com a finalidade de suprir a falta de emprego existente (Pêgo *et al.*, 2017; 2020a).

1.2.2 Migrações e solicitações de refúgio

O espaço fronteiriço tem a particularidade de conter vários portais para os fluxos de pessoas em movimentos de entrada e saída do país. Alguns desses portais são estruturados com equipamentos e equipes para controle dos movimentos; outros são espaços abertos, seja em vias alternativas que se criam cotidianamente nessas áreas ou mesmo nos postos fronteiriços oficiais, desprovidos de efetivos e equipamentos para o serviço de orientação e controle das entradas e saídas de pessoas e outros serviços aduaneiros.

No que se refere a migrações internacionais, fluxos que pressupõem mudança de domicílio e de país de moradia, observam-se distintos movimentos de população, considerando-se os portais de entrada da fronteira terrestre e os municípios da FF, conforme descrito a seguir.

- 1) Relativos às migrações de contato, ou seja, movimentos de curta distância entre os municípios brasileiros e dos países vizinhos, nos dois sentidos, entradas e saídas. Estudo no âmbito de “O Mercosul e as regiões de fronteira”, projeto do Ipea, com base nos dados do Censo Demográfico 2010, mostra que, no caso dos movimentos sul-americanos, ocorreu uma nítida mobilidade entre países limítrofes, com muitos dos fluxos recebidos ou enviados que se caracterizam por curta distância (Cardoso e Moura, 2017). Os migrantes tinham origem e destino não só relacionados a países limítrofes, como a municípios de estados/departamentos correspondentes em cada lado da fronteira, entre unidades espaciais pertencentes a regiões contíguas, apenas separadas pelo limite de Estado.¹⁴ Tanto os fluxos

14. O referido estudo demarca os destinos dos emigrantes de municípios com participação superior a 0,1% do total dos emigrantes para a América do Sul (Cardoso e Moura, 2017). A maioria situa-se na linha de fronteira, e as correspondências são diretas: Amapá – Guiana Francesa; Pará – Suriname; Roraima – Venezuela; Acre – Bolívia; Rondônia – Bolívia; Mato Grosso – Bolívia; Mato Grosso do Sul – Bolívia e Paraguai; Paraná – Paraguai; Santa Catarina – Argentina; e Rio Grande do Sul – Argentina e Uruguai. Similar mapeamento em relação aos imigrantes tem a procedência agregada e mostra que, para a maioria desses mesmos municípios, a procedência é América do Sul – o que leva a pressupor que se assemelhe com os fluxos emigratórios, com as saídas originadas nos países vizinhos.

imigratórios como os emigratórios nos municípios da linha de fronteira, e alguns da FF, sugerem essa mobilidade de contato, de transposição, que em muitos casos podem corresponder a estrangeiros ou brasileiros em retorno. São movimentos que têm uma natureza específica, que mostram a interação entre os povos fronteiriços que cruzam a fronteira sem se interiorizarem nos países, criando uma área transfronteiriça, na qual se mesclam atividades e características de um território e de outro.

- 2) Movimentos dos povos que desconhecem os limites fronteiriços em suas práticas de mobilidade, que ignoram as fronteiras. É o caso de muitos povos indígenas, a exemplo dos Waraos venezuelanos, que foram os primeiros sinalizadores da crise da Venezuela e da consequente diáspora desencadeada.
- 3) Movimentos que constituem corredores unidirecionais, sendo os mais expressivos os relativos a bolivianos que cruzam os vários postos fronteiriços de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que servem à contínua entrada desses povos em fluxos majoritariamente para São Paulo. Resultados de mais de um Censo Demográfico alimentam estudos que analisam esses fluxos formados por pessoas que, em sua maioria, buscam uma ocupação, muitas vezes precarizada e nos limites caracterizada como trabalho escravo, em oficinas de confecções na cidade de São Paulo. São fluxos que carecem de orientação no momento da chegada e proteção contra a ação predatória de coioetes e aliciadores.
- 4) Movimentos provocados por catástrofes, perseguições e violência, ou crises agudas. São vários os estados e principalmente cidades fronteiriças que se viram ou se veem repentinamente com a incumbência de receber, acolher, orientar populações em busca de sobrevivência. Brasileia e Assis Brasil, no Acre, foram cidades que se obrigaram a assumir a entrada dos haitianos que deixavam o país devastado pelo terremoto de 2010, vindos por uma rota bastante longa, que desembocava na fronteira do Brasil, Peru e Bolívia. Entravam no país por Iñapari, cidade peruana que compõe um arranjo transfronteiriço com Assis Brasil e Bolpebra (Bolívia), ou por Cobija, cidade boliviana que compõe arranjo com Brasileia e Eritaciolândia. Também, neste início de século, fluxos de populações amedrontadas por conflitos armados na Colômbia se deslocaram ao Brasil, via Letícia, que compõe arranjo transfronteiriço com Tabatinga (Amazonas) e Santa Rosa, uma pequena ilha peruana. Mais recentes e também muito significativos são os fluxos de venezuelanos que chegam ao Brasil via Santa Elena de Uairén (Venezuela), que compõe arranjo transfronteiriço com Pacaraima (Roraima). Programas de interiorização rumo a outras cidades

brasileiras foram formulados para conter a crise nas cidades de chegada, particularmente no caso dos haitianos e venezuelanos.¹⁵

- 5) Movimento de estudantes que deixam o Brasil para cursarem medicina, entre outros, nos municípios fronteiriços da Bolívia e do Paraguai, mas também em alguns próximos à fronteira. Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero, no Paraguai, Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba e até mesmo Cobija, na Bolívia, são alguns exemplos.
- 6) Movimentos desencadeados por programas governamentais, como o de saúde Mais Médicos, que, de 2013 a 2018, procurou atender a demandas básicas de municípios fronteiriços, pouco atrativos para os profissionais brasileiros.

Um esquema dos principais movimentos está expresso na figura 2. Cabe salientar a importância dos arranjos transfronteiriços como portais de entradas e saídas de todos os tipos de migrantes. No entanto, é também necessário lembrar a precariedade da maioria dos postos fronteiriços, alguns com dificuldade para exercer um controle mínimo, outros sem alguma operação de controle.

15. O destaque é a Operação Acolhida. Tratando-se de "uma grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo governo federal com o apoio de agências da ONU e de mais de cem entidades da sociedade civil, a operação oferece assistência emergencial aos imigrantes venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima. Desde o início da crise migratória, estima-se que mais de 264 mil venezuelanos entraram e permaneceram no Brasil. Está organizada em três eixos: i) ordenamento da fronteira – documentação, vacinação e operação controle do Exército brasileiro; ii) acolhimento – oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e iii) interiorização – deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outras UF's, com objetivo de inclusão socioeconômica". Para mais detalhes, consultar: <gov.br/acolhida>.

FIGURA 2

Principais fluxos migratórios via fronteira terrestre – Brasil (2018)

Fonte: Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra (Cavalcanti *et al.*, 2019).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Entre 2011 e 2018, segundo relatório anual do OBMigra, de 2019, foram registrados no país 492,7 mil imigrantes de longo termo (aqueles que, geralmente, permanecem no país em um período superior a um ano), sendo 106,1 mil haitianos, seguidos por bolivianos, venezuelanos, colombianos, argentinos, chineses, portugueses e peruanos, conforme grandeza dos fluxos (Cavalcanti *et al.*, 2019).

Essa ordem se altera em 2019, com o maior fluxo representado pelos venezuelanos (39%), haitianos (14,7%), colombianos (7,7%), bolivianos (6,8%) e uruguaios (6,7%). Confirma-se a importância dos movimentos oriundos dos países limítrofes. O Sudeste absorveu 55,1% dos fluxos entre 2011 e 2018; o Sul, 20,5%; e o Norte, 8,6%. O destaque coube a Roraima, que incorporou 4,3%, devido à migração venezuelana. Entre os admitidos no mercado de trabalho formal em 2018, predominam os haitianos e os venezuelanos, e passam a compor o rol paraguaios e argentinos. Os bolivianos tiveram seu ápice no início do período, passando a posicionar-se como o quinto grupo a ocupar postos no mercado brasileiro em 2018.

O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, de 2009, é uma das medidas que, nos anos recentes, facilitaram a permanência de imigrantes no país, particularmente bolivianos, entre outros oriundos de países do Mercosul. O acordo viabiliza a documentação dos que chegam e a regularização dos que já se encontram no país. Também ocorreram importantes ações no âmbito de vistos humanitários, como os concedidos aos haitianos, e o acolhimento de solicitações de refúgio, por migrantes de várias origens, que se ampliam no país. A simples concessão de documentos faz uma diferença sensível na preservação dos direitos dos migrantes.

No caso dos refugiados, o número de solicitações de refúgio no Brasil tem aumentado nos últimos anos. Em 2018, segundo relatório do Ministério da Justiça, há 80.057 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no país (Brasil, 2018). Destas, 77,04% (ou 61.681) são de venezuelanos. Os haitianos são o segundo grupo em solicitações, mas alcançando nesse período apenas 8,7% do total. Nenhum outro país da América do Sul integra a lista entre os destacados. Esses dois grupos tiveram seus ápices de pedidos de refúgio em anos recentes: os haitianos, em 2013, 2014 e 2015; e os venezuelanos, em 2017 e 2018. As UFs que mais receberam solicitações foram Roraima (63% do total, ou 50.770 solicitações) e Amazonas (13%, ou 10.500). A considerar que, incluindo-se o ano de 2018, o país tem apenas 11.231 pessoas reconhecidas como refugiadas pelo Estado brasileiro, sendo 36% sírios, 15% congoleses e 9% angolanos, o afluxo de venezuelanos traz um novo elemento em termos de eficiência nos registros dos números de entradas e saídas a ser administrado pelos postos fronteiriços, particularmente os da fronteira terrestre.

A integração dos refugiados no mercado de trabalho formal vem se dando com lentidão. Entre 2010 e 2018, dados do relatório do OBMigra registram que foram emitidas 76.878 carteiras de trabalho para solicitantes de refúgio e refugiados, sendo que em 2018 ocorreu o maior número de carteiras emitidas (36.384), majoritariamente para venezuelanos (68,4%), haitianos (19,1%) e cubanos (4,8%), conforme Cavalcanti *et al.* (2019).

O que os números apreenderam foi levantado nos debates e reflexões em atividades realizadas nos arcos da fronteira. Participantes deram destaque à migração transfronteiriça, antecipando em 2016 os impactos sentidos por Roraima, particularmente na região transfronteiriça de Pacaraima e Santa Elena de Uairén (Venezuela). Nas palavras dos participantes do arco Norte, ocorre uma crise que precisa ser tratada com absoluta seriedade, muita inteligência e muito discernimento. É preciso reconhecer que a população brasileira já foi atendida por eles, portanto agora é preciso acolhê-los e ter em conta a ligação estreita e até de dependência entre os dois países, como em relação à oferta de energia elétrica a Roraima pela Venezuela. A diáspora venezuelana não só impactou os serviços públicos de Pacaraima e Boa Vista, sobretudo de saúde e educação, mas também o comércio com o país vizinho, o que ficou evidente nos momentos de fechamento da fronteira internacional, afetando a geração de renda e divisas imediatas para os municípios, os estados e o Brasil (Pêgo *et al.*, 2018).

A maioria dos migrantes venezuelanos chega ao Brasil por meio terrestre, sendo que os povos indígenas se deslocam a pé até a fronteira e de lá continuam a caminhar ou, como os demais, utilizam o transporte rodoviário até a capital Boa Vista. Entre os imigrantes não indígenas, há aqueles com maior nível de escolaridade que têm interesse em se deslocar para outras UF's brasileiras ou outros países da América do Sul. Porém, há um período, muitas vezes longo, de permanência do recém-chegado nas cidades da fronteira. Para acolher esses imigrantes indígenas e não indígenas, a criação de abrigos está entre as medidas mitigadoras dos efeitos da imigração. E essas vêm ocorrendo em Roraima e no Amazonas, executadas e coordenadas pelo governo brasileiro com o auxílio de organizações internacionais especializadas, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional de Migração (OIM), denominada Operação Acolhida.¹⁶ A situação merece atenção permanente e integrada dos governos locais e federal, para que refugiados não sejam cooptados para realização de atividades ilícitas (Moreira, 2018).

Outros movimentos migratórios contínuos também foram objeto de preocupação, como os deslocamentos de centro-americanos, fundamentalmente pelo Acre, e de bolivianos pelo arco Central, que oferece condições operacionais para os bolivianos fazerem a travessia da fronteira com razoável facilidade e, também, para alçarem grandes centros urbanos brasileiros, particularmente São Paulo, com promessas de bons empregos na indústria têxtil. A problemática gerada é que esses empregos muitas vezes se transformam em trabalho escravo de uma população muito expressiva. Nesse movimento, existe uma ação predatória de “coiotes”, que atravessam os imigrantes bolivianos por rotas alternativas, e que poderia ser coibida

16. Mais detalhes, ver: <<https://bit.ly/3oHTddQ>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

antes do passo fronteiriço. A ação dos coiotes é muito lesiva. Quando os migrantes chegam à fronteira, já tomaram tudo o que possuíam. Eles gastam muito no deslocamento, endividam a família e, por isso, não desistem e não retornam. Muitas vezes acabam pegando o caminho da clandestinidade para poder entrar. Falta uma instituição que oriente, um espaço unificado de assistência social para atender os migrantes, para que não precisem ficar passando de setor em setor, desorientados. E que impeça a ação dos aliciadores e dos que buscam “cobaías”. Um espaço que acolha as ONGs que vão à fronteira orientar essas pessoas, pois, se chegarem antes, os aliciadores não agem. Faltam, também, casas de migrantes, um centro de apoio onde esses grupos se encontrem (Pêgo *et al.*, 2019).

Sobre documentação, constata-se que são poucas as exigências para entrar no Brasil, e muitos acabam não passando pelo trâmite da migração, o que dificulta no momento de retornar ao país, pois não se compra passagem sem o carimbo da migração, e nesse momento os migrantes são outra vez explorados, intimidados. Por isso, é necessário ter na fronteira uma estrutura de orientação.

Outros problemas foram apontados, como os nascimentos de bolivianos ocorridos em municípios brasileiros – caso de Cáceres (Mato Grosso) e Corumbá (Mato Grosso do Sul) –, sendo uma grande dificuldade a travessia dos bebês pela fronteira devido à documentação exigida. Parte significativa das crianças de San Matias, Puerto Quijarro e Puerto Suárez, por exemplo, é nascida no lado brasileiro. Há, também, no sentido inverso, muitos brasileiros com carteira de identidade boliviana. Essas situações agravam o preconceito recíproco entre esses dois povos, sentido pela discriminação da presença do “outro”, do “lado de lá”, na forma como são vistos os bolivianos que estão em Cáceres: sentem-se bem tratados pelo povo, mas vistos como se estivessem à margem pela polícia; são associados ao narcotráfico, a todo o tipo de ilícitos, como se neles não houvesse a participação de brasileiros e, além disso, dados apontam que a participação estrangeira em crimes identificados no Brasil é ínfima. Deve-se anotar ainda a elevada presença de imigrantes bolivianos de regiões mais distantes, sobretudo da porção andina da Bolívia, e de brasileiros, também em assentamentos precários em Corumbá, sujeitos a alto grau de vulnerabilidade ao tráfico (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Registra-se, também, no arco Central, a situação de brasileiros que migram para a Bolívia, em virtude de casamentos, trabalho (há muitos brasileiros que possuem comércios) e propriedade da terra, como também casos daqueles que buscam um emprego informal, nos quais se inserem famílias humildes que resolvem fazer sua vida com os bolivianos, muitas em estado de alta precariedade. Algumas vezes são foragidos da Justiça brasileira. Apesar da iniciativa do consulado para que se proceda à repatriação, a dificuldade está na falta de documentos de identificação de muitos brasileiros (invisibilizados nas estatísticas) (Pêgo *et al.*, 2019).

Aspecto de alta vulnerabilidade é encontrado pelos migrantes no sistema prisional. Nas prisões bolivianas, a situação de cárcere é realmente desumana e, além disso, brasileiros presidiários alegam que há morosidade na atuação da Justiça boliviana, devendo-se esta, muitas vezes, ao fato de que o preso tem que pagar por sua estada na prisão, o que garante, de certa forma, um “salário” à polícia. Em relação aos bolivianos presos no Brasil, a condição da mulher no sistema prisional em Corumbá é de significativo isolamento social (os estereótipos externos se repetem na prisão), e, no período semiaberto, não podem sair do sistema prisional, devido ao risco de evasão por travessia da fronteira (Krüger, Arruda e Mariani, 2018). Ainda, a presença do Primeiro Comando da Capital (PCC) subsidiando alimentos e produtos a apenados em presídios fronteiriços no Brasil, na Bolívia e no Paraguai possivelmente reordena, de forma territorial, o crime, uma vez que o ex-detento sai com uma dívida à organização, que requer o pagamento por meio da prestação de serviços (Oliveira e Krüger, 2018).

Com base em relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), observa-se, no âmbito internacional dos direitos humanos, um endurecimento de políticas migratórias nas Américas, com externalização do controle migratório, securitização das fronteiras, criminalização dos migrantes (particularmente os irregulares), detenção e deportações sumárias e limite ao acesso à proteção internacional e ao reconhecimento da condição de refugiados (Stefoni, 2017). Ao mesmo tempo, verifica-se lentidão no cumprimento de acordos referentes a migrantes e refugiados e restrição ao reconhecimento do direito a migrar, aos casos de sair de determinado território, mas não de entrar em outro país. Além disso, esses temas são tratados como assunto interno do Estado, salvaguardados pelo princípio de não ingerência em assuntos domésticos, com garantia da soberania estatal para definir quem entra e permanece no território, e a quem é vedada a entrada.

Considerando-se os fatos e as informações analisadas, e diante de movimentos que se amplificam e trazem desafios urgentes à agenda social das fronteiras, mantiveram-se abertas algumas questões relativas ao papel do país no sentido de garantir e proteger a dignidade humana dos imigrantes. Por exemplo, a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) surgiu como o principal instrumento de regulação e proteção de indivíduos em situação de refúgio, no entanto ainda não foi regulamentada, o que vem dificultando a ação do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) nos acordos para a aplicação ou não do conceito ampliado de refugiados aos venezuelanos. Há, também, esforços no reconhecimento e facilitação da inserção de refugiados, porém faltam iniciativas que agilizem o acesso de migrantes e refugiados a serviços públicos. Mesmo com a implementação da Operação Acolhida aos migrantes venezuelanos, e ainda que, após 2018, tenham se multiplicado os instrumentos normativos de federalização do acolhimento a refugiados e solicitantes de refúgio venezuelanos no país, o processo de assistência humanitária emergencial

continua lento, mais demorado que a média de permanência desse tipo de ação em outros países (Moreira, 2020).

1.2.3 Mobilidade pendular para trabalho e/ou estudo

Diferentemente de migrações, os fluxos pendulares de pessoas para trabalho e/ou estudo em município que não o de residência, e que pode acontecer de se dar em outro país, também são bastante frequentes na FF, mais concentrados nos arranjos transfronteiriços. Segundo informações do Censo Demográfico 2010 do IBGE, que não computa entradas dos países vizinhos, 34.975 pessoas deixavam municípios brasileiros para trabalhar no exterior, outras 34.335 para estudar e 741 para ambas as atividades (Cardoso e Moura, 2017). Há, ainda, pessoas que saíam para estudar em município brasileiro, mas que realizavam atividade de trabalho no estrangeiro. Os destaques encontram-se nos municípios fronteiriços, como Foz do Iguaçu (9,1% do total do movimento pendular internacional), Santana do Livramento (3,8%), Ponta Porã (2,9%), Chuí (1,8%) e Tabatinga (1,3%). Esses deslocamentos representam a interação de pessoas no território para a realização de atividades de trabalho e/ou estudo. Quando ocorrem na fronteira, requerem a definição de políticas e medidas que garantam o livre trânsito das pessoas. Porém, conforme informado nas atividades nos arcos da fronteira, as pessoas que realizam comutações diárias sofrem fundamentalmente com a inadequação do transporte público de passageiros, que com raras exceções cruza a linha de fronteira, assim como com a dificuldade de se obter o documento de transfronteiriço.

Em análise de Deschamps, Delgado e Moura (2018) com essa mesma base de dados, registra-se que, no caso de mobilidade pendular para estudo, o Uruguai é o destino de 46,1% dos que se deslocam; a Bolívia e o Paraguai vêm na sequência, com respectivamente 16,63% e 15,96%. No caso da mobilidade para o trabalho, é o Paraguai o principal destino, de 62,85% das pessoas, particularmente em fluxos entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. O segundo destino preferencial é o Uruguai, para 18,92% das pessoas. As atividades que sustentam essa mobilidade são predominantemente do comércio e serviços. Em se tratando dos arranjos transfronteiriços, as atividades industriais se sobressaem nos do arco Norte (31% dos motivos de deslocamento, sobretudo no arranjo Oiapoque – Amapá/St. Georges – Guiana Francesa), enquanto os do arco Central se destacam na atividade agrícola (20,1% dos deslocamentos, em grande parte no arranjo Guajará-Mirim – Rondônia/Guayamerín – Bolívia).

A pendularidade também se dá por outras motivações não abarcadas pelo Censo Demográfico 2010, como é o caso da pendularidade para o consumo, uso de determinados serviços, entre outros. O relatório do OBMigra de 2019 computa os movimentos regulares pelas fronteiras brasileiras e conclui que o motivo majoritário é o turismo, que responde por mais de 80% das entradas e saídas. Vem seguido

dos temporários, pessoas em trânsito, residentes e fronteiriços, estes últimos com participação bem inferior aos demais.

Participantes do arco Sul apontam que esse movimento encontra problema nas aduanas, agudizado sazonalmente com as migrações de férias, época em que as instalações não dão conta do enorme número de turistas que buscam as praias brasileiras. Em Uruguaiana, além do fluxo de pessoas, há filas de caminhões em um mesmo espaço físico. Em Santa Catarina, a única entrada formalizada de conexão com a Argentina é a que passa por Dionísio Cerqueira, já que o percurso Paraíso (Santa Catarina) a San Pedro (Misiones, Argentina) tem a Ponte Internacional Peperi-Guaçu, que ainda não foi estruturada e sinalizada, e não há posto migratório em funcionamento. Também inexistente posto migratório em Barra do Quaraí, uma área importante de entrada e saída de turistas, tampouco um posto da Polícia Federal no controle migratório para regularizar a entrada no Brasil. Para tanto, o viajante tem que se deslocar até Uruguaiana (Pêgo *et al.*, 2020a).

A diversidade de povos que habitam as fronteiras brasileiras se conjuga a um intenso movimento transfronteiriço, migratório, pendular, de passagem, que amplia a multidimensionalidade cultural e impõe ações que garantam preservar identidades e fortalecer a interculturalidade. Tal diversidade por vezes acelera processos que exigem reflexão e ações emergenciais.

1.3 Economia, trabalho e infraestrutura econômica

1.3.1 Base produtiva

Em relação à geração de renda, a FF participa com 5,24% do total do produto interno bruto (PIB)¹⁷ de 2016 do Brasil,¹⁸ representando 5,52% do valor adicionado bruto total (VAB)¹⁹ de 2016 (IBGE, 2019). Embora sendo baixa a sua representatividade nacional, o VAB dentro dos arcos da fronteira segue a mesma lógica proporcional de contribuição do PIB, sendo maior no arco Sul, com 66,01%, seguida do arco Central, com 23,32%, e do arco Norte, com 10,68% (tabela 8).

17. Bens e serviços produzidos no país, descontadas as despesas com os insumos utilizados no processo de produção durante o ano. É a medida do total do valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas.

18. PIB dos municípios (plataforma geográfica interativa). Disponível em: <<https://bit.ly/38kuVIA>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

19. Valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao PIB pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.

TABELA 8

Faixa de fronteira: PIB, VAB total e por setor, segundo arcos (2016)
(Em %)

Variável/setor	Total da FF	Arco Norte	Arco Central	Arco Sul
Em relação ao total do Brasil				
PIB total	5,24	0,55	1,23	3,46
VAB total	5,52	0,59	1,29	3,64
VAB em relação à FF				
Agropecuária	18,67	1,29	5,03	12,35
Indústria	19,44	1,22	3,97	14,25
Serviços	42,26	3,61	9,07	29,58
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	19,63	4,55	5,26	9,82
Total	100,00	10,68	23,32	66,01
VAB no arco				
Agropecuária	18,67	12,11	21,55	18,71
Indústria	19,44	11,45	17,01	21,60
Serviços	42,26	33,82	38,88	44,82
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	19,63	42,62	22,55	14,87
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: PIB dos municípios/IBGE, disponível em: <<https://bit.ly/38kuVIA>>; Atlas Nacional Digital do Brasil/IBGE, disponível em: <<https://bit.ly/2GEhdU>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Somados, o VAB de serviços e administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social é o mais representativo na FF, com 61,89%, seguido de valores aproximados entre a indústria (19,44%) e a agropecuária (18,67%).

No arco Sul, o VAB de serviços possui a maior participação, com 29,58% na FF e 44,82% no arco, podendo-se estabelecer que, para 165 municípios desse arco (39,66%), as atividades de comércio e serviços se apresentam como maior valor adicionado entre os setores (tabela 9). Ainda relacionado ao setor de serviços, as atividades de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social representam o maior valor adicionado para sessenta municípios (14,42%). E, embora o VAB da indústria se encontre em segunda posição, com 14,25% de participação na FF, o VAB da agropecuária (12,35%) é mais representativo para um número maior de municípios na FF: para 146 municípios, a agricultura se apresenta com o maior VAB municipal, enquanto para 37 municípios a pecuária é o maior, totalizando 183 municípios, ou seja, 43,99% dos municípios do arco Sul. Por sua vez, a indústria apresenta-se como maior valor adicionado para somente oito municípios no arco Sul.

TABELA 9

Faixa de fronteira: número de municípios por atividade com maior VAB, segundo arcos (2016)

Atividade	Arco Norte	Arco Central	Arco Sul
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e à pós-colheita	1	21	146
Produção florestal, pesca e aquicultura	1	-	-
Pecuária, inclusive apoio à pecuária	-	11	37
Indústrias extrativas	1	-	-
Indústrias de transformação	-	1	8
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	-	-	4
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	64	48	60
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	1	2	12
Construção	-	-	1
Demais serviços ¹	1	18	148
Total de municípios	69	101	416

Fonte: Atlas Nacional Digital do Brasil/IBGE, disponível em: <<https://bit.ly/2GEhcdU>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Nota: ¹ Transporte, armazenagem e correio; alojamento e alimentação; informação e comunicação; atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; atividades imobiliárias; atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares; educação e saúde privadas; artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços e serviços domésticos.

O arco Central, com 23,32% de participação do VAB total da fronteira, diferencia-se em 42,69 pontos percentuais (p.p.) a menos em relação ao arco Sul. Assim como no arco Sul, despontam no Central as atividades de serviços em primeira posição, que, somadas às atividades de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, representam 61,43% do seu valor adicionado, com 68 municípios com maior VAB nessa categoria. Também nesse arco, o VAB da agropecuária (21,55%) é o mais representativo, sendo que para 21 municípios a agricultura representa o maior valor adicionado, e para 11 municípios a pecuária se destaca como maior. Somadas, agricultura e pecuária, a agropecuária é a maior em 31,68% dos municípios. A indústria se destaca com 17,01% do VAB do arco, contudo somente para um município é o maior valor adicionado.

O arco Norte distingue-se dos demais arcos pela alta renda somada do VAB serviços e VAB administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, que juntos representam 76,44%. O VAB da agropecuária e da indústria somados contribui com somente 2,51% de toda a FF; a agropecuária representa 12,11% do valor adicionado do arco; e a indústria, 11,45%. Nessas atividades, somente um município possui como maior valor adicionado a agricultura, outro a produção florestal, pesca e aquicultura, e outro a indústria extrativa, contra 64 municípios que dependem do VAB da administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social (92,75%), evidenciando a importância da ação do Estado nesses municípios, como consequência da localização distante de grandes centros e da baixa acessibilidade em bioma amazônico, às quais se soma a restrição ao uso e ocupação do solo em virtude da proteção ambiental garantida em TIs e UCs.

Vale lembrar a importância dos recursos do Fundo Constitucional com impactos significantes sobre o crescimento do PIB *per capita* para os municípios na FF, trazendo evidências de que a continuidade do volume de empréstimos ao longo dos anos pode desempenhar um papel importante para que essas economias apresentem uma melhoria no que se refere a esse indicador (Resende e Silva, 2018).

O contexto da base produtiva brasileira em sua relação com a ocupação do território, os biomas e a proteção do meio ambiente foi visto a partir das informações sobre as atividades da agropecuária com maior VAB nos municípios, produzido para o *Atlas Nacional Digital do Brasil*.²⁰ No mapa 7, observa-se uma grande mancha formada por um conjunto de 2.123 municípios, cuja atividade de criação de bovinos e outros animais se constitui no maior VAB municipal agropecuário. Constitui-se em atividade diretamente relacionada à exploração do espaço de pastagens naturais e da expansão das pastagens plantadas no Brasil, que se relaciona, por sua vez, ao crescente desmatamento dos biomas Cerrado e Amazônia nas últimas décadas. De acordo com dados do Censo Agropecuário,²¹ houve um crescimento de 9,15% das pastagens plantadas entre 2006 e 2017, que correspondem atualmente a um total de 111,8 milhões de hectares.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3rl8gfa>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

21. Disponível em: <<https://bit.ly/39HdD29>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MAPA 7

PIB dos municípios: atividades da agropecuária – Brasil (2016)

Fonte: PIB dos municípios/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/38kuVIA>>).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Outra cultura que atinge grandes conjuntos de municípios como atividade agropecuária mais importante é o cultivo da soja, sendo registrado em 619 municípios, abrangendo especialmente os biomas Cerrado e Mata Atlântica. Atinge em grande proporção os estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia, no Cerrado, e Paraná e Rio Grande do Sul no bioma Mata Atlântica, sendo que neste último atinge também parte do Pampa (mapa 7).

As informações analisadas permitem visualizar o avanço da ocupação agropecuária no país e na FF, que gera conflitos de ocupação sobre relevantes biomas, conforme apontado na seção anterior. No arco Norte, a criação de bovinos e outros animais é a atividade mais importante para os municípios situados no Acre e em Rondônia, podendo-se apreender que se constitui parte integrante da grande extensão de municípios que desde a costa litorânea definem uma linha de pressão desta atividade sobre o bioma Amazônia. Além desses municípios, verificam-se outros no mesmo arco, na porção norte de Roraima, com condição favorável à atividade em função da formação campestre dessa região. Ademais, a localização da capital Boa Vista na FF é forte indutora do processo de ocupação. Salienta-se que, como visto nesta seção, esses municípios se situam em áreas abrangidas por considerável número de UCs e reservas indígenas, onde os conflitos indígenas, sociais e fundiários constituem-se em um dos maiores problemas.

Para além do umbral de domínio de pastagens plantadas, induzidas pelo valor do bovino no mercado de *commodities*, desdobra-se uma extensa área de um conjunto de municípios amazônicos mais protegidos, que possuem como atividades agropecuárias mais importantes a silvicultura, a extração vegetal e serviços relacionados, e o cultivo de lavouras temporárias não especificadas e serviços relacionados à agricultura, além de produtos da lavoura permanente, classificados como outros. Nesta vasta região, pode-se inferir maior grau de proteção quanto maior a proximidade da FF, especialmente nas porções a noroeste, onde há fronteira com Colômbia e Peru. Deve-se ressaltar, contudo, que, pelas mesmas razões de difícil alcance do governo e das frentes de desenvolvimento, a região enfrenta ainda conflitos associados à exploração econômica mineral (legal e ilegal) com impactos ao meio ambiente e à população indígena, como reportado na seção anterior (Pêgo *et al.*, 2018).

Os conflitos ambientais, minerários e indígenas representam uma dura realidade também para as áreas dos municípios do arco Central, de forma mais contundente tendo em vista a dominação preponderante do espaço principalmente pela criação de bovinos e pela cultura da soja, permeados por UCs e reservas indígenas. Não fossem as delimitações dessas áreas protetivas, estariam certamente todas ocupadas por pastagem ou cultivo da soja (Pêgo *et al.*, 2019). A tendência de diminuição de pastagens naturais em relação ao aumento de pastagens plantadas, observada no Censo Agropecuário 2017, sugere, segundo o IBGE (2017), “uma mudança da

pecuária de caráter extensivo para intensivo, com maior utilização de tecnologia e insumos”,²² qual seja, a expansão vertiginosa do agronegócio.

Se no arco Sul os conflitos indígenas não se apresentam como o principal problema, a produção agrícola consolidada e mais antiga caminha lentamente para a redução do uso de agrotóxicos (Pêgo *et al.*, 2020a). Nesse arco, o cultivo da soja é a atividade predominante na maior parte dos municípios, entremeada pela criação de bovinos, com exceção de Santa Catarina, onde predominam a criação de bovinos e a de aves. No Rio Grande do Sul, observa-se também a predominância no cultivo de cereais, entre municípios cuja criação de gado é preponderante. Rio Grande do Sul e Paraná destacam-se como os dois estados com maior número de estabelecimentos agropecuários usuários de defensivos químicos, que atingem 68,7% na região Sul (IBGE, 2017). Em relação a 2006, houve um aumento de 23,1% no número de estabelecimentos em todo o Brasil, verificando-se ainda que nas regiões Norte e Centro-Oeste, nas áreas de expansão da fronteira agrícola, o percentual de estabelecimentos dobrou.

Outro conflito sulino, este imposto pela ampliação da oferta energética, é vivido por grande parte dos arranjos transfronteiriços localizados na fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina, que aguardam com preocupação a possibilidade de inundação de suas áreas agricultáveis, suas reservas e patrimônios naturais e históricos, bem como de suas áreas urbanas, dada a perspectiva de retomada da construção do complexo de barragens Panambi-Garabi, no rio Uruguai.

Partindo-se para o panorama revelado pela atividade industrial, as áreas industriais relevantes (AIR), ou microrregiões (do IBGE) caracterizadas por conterem mais de 10 mil empregos industriais no período considerado (1995-2015), demonstram a nova tendência de localização da indústria no interior de territórios de estados do Centro-Oeste, “revelando a dinâmica da produção industrial em áreas de expansão do agronegócio” (Neto, Silva e Severian, 2019, p. 14). De acordo com esse estudo, embora as regiões mais industrializadas continuem sendo o Sul e o Sudeste, o Centro-Oeste apresentou acréscimo de nove novas aglomerações entre 1995 e 2015, quase duplicando sua participação no cenário nacional (partindo de quatro para treze no período), em meio a um quadro de declínio na participação relativa da indústria no PIB brasileiro. Enquanto a taxa média de crescimento do emprego das AIRs dessa região foi de 3,5% a.a. entre 1970-1991, no período recente 1995-2015, foi de 1,88% a.a. De fato, as AIRs de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul fazem parte de três grupos que apresentaram taxas de expansão em termos da dinâmica do emprego industrial superiores à média nacional. As AIRs próximas à FF do arco Central apresentaram entre duas e quatro vezes ou mais os valores da média nacional (figura 3).

22. Análise e informações do Atlas Nacional Digital, disponíveis em: <<https://bit.ly/3rl8gfa>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

FIGURA 3
Evolução do pessoal ocupado na indústria, segundo AIRs – Brasil (1995-2015)

Fonte: Neto, Silva e Severian (2019, p. 22).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

O conjunto de AIRs para o arco Sul revela também um aumento do número de unidades, mantendo pertinente o previsto em estudo anterior de Diniz e

Crocco (1996), ao delimitar o polígono de área preferencial para a localização da indústria no país.²³

1.3.2 Trabalho

Observando-se dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do período de janeiro a setembro de 2019, verifica-se uma expansão do emprego formal nos arcos, registrando-se um saldo de 45.439 postos de trabalho, o que representa 5,96% dos postos gerados no Brasil. Os postos de trabalho gerados pela atividade extrativa mineral despontam pela sua maior representatividade nacional, com 10,50% do total do país, vindo em seguida a indústria de transformação, com 9,61%, e os serviços, com 5,79%. Apesar do perfil fortemente agropecuário dos arcos, juntos eles representam somente 3,53% dos postos de trabalho de empregos formais gerados no Brasil, sendo que, nos arcos Norte e Sul, registraram-se saldos negativos neste setor, com a redução de -1,91% e -0,44% dos postos de trabalho de cada arco, respectivamente. Contudo, no arco Central, observa-se ser o segundo maior setor gerador de empregos, com 18,04%, confirmando a tendência já observada nas análises anteriores (tabela 10).

TABELA 10

Faixa de fronteira: saldo do emprego formal por município e setor de atividade econômica, com ajustes (jan.-set./2019)

Atividades	FF			Arco Norte	Arco Central	Arco Sul
	% (BR)	Unidade	%	%	%	%
Extrativa mineral	10,50	659	1,45	2,67	2,26	0,67
Indústria de transformação	9,61	13.195	29,04	16,72	14,62	41,44
Serviços industriais de utilidade pública	-1,97	(131)	-0,29	-3,44	0,86	-0,63
Construção civil	3,53	4.112	9,05	22,23	4,93	9,98
Comércio	1,38	(421)	-0,93	6,85	3,85	-5,62
Serviços	5,79	24.554	54,04	56,76	55,27	52,72
Administração pública	2,84	487	1,07	0,11	0,17	1,88
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	3,53	2.984	6,57	-1,91	18,04	-0,44
Total	5,96	45.439	100,00	100,00	100,00	100,00
Total da FF	-	100	-	-	-	-

Fonte: Caged/Ministério do Trabalho (2019). Disponível em: <<https://bit.ly/3tNbuKu>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

23. Polígono industrial compreendido pelas microrregiões industriais que, *grossa modo*, definiam uma área entre a Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte, descendo pela RM do Rio de Janeiro, indo à RM de São Paulo, se alongando pela RM de Curitiba, passando por microrregiões do interior de Santa Catarina e chegando à RM de Porto Alegre. Esse polígono se fechava voltando em direção a Londrina (PR)-Maringá (PR) e Uberlândia (MG) e, por fim, à RM de Belo Horizonte.

Embora os postos de trabalho do setor de extração mineral representem um peso maior do que os demais em relação ao Brasil nesta atividade, o nível de emprego gerado constitui-se em somente 1,45% do total da FF, com maior representatividade nos arcos Norte (2,67%) e Central (2,26%). Constata-se que, na FF, a atividade de serviços registrou o maior saldo positivo, com 54,04%, sendo que os percentuais acima de 50% reproduzem-se igualmente em todos os três arcos, confirmando a predominância deste setor, conforme dados de VAB vistos anteriormente. Embora a indústria de transformação apresente saldos positivos representativos, com 41,44% no arco Sul, 16,72% no arco Norte e 14,62% no arco Central, observa-se diminuição com relação aos empregos gerados pelos serviços industriais de utilidade pública de 3,44% no arco Norte e 0,63% no arco Sul. Além disso, o setor de comércio apresentou queda de 0,93% no total dos arcos, número alavancado pelo arco Sul, onde a redução foi de 5,62% em relação ao seu total. Destaca-se, por fim, um aumento no nível de emprego formal da construção civil nos três arcos, com 22,23% no arco Norte, 9,98% no arco Sul e 4,93% no arco Central (tabela 10).

Uma leitura das observações dos participantes das atividades nos arcos, por um lado, confirma as informações apresentadas, e, por outro lado, agrega questões de ordem econômica específicas, que não são capturados nas análises mais gerais.

Participantes do arco Norte destacaram duas vertentes fundamentais: integração da base produtiva não consolidada e necessidade de alternativas de geração de renda para as famílias. Nessas vertentes, pontuaram entre os problemas: arranjos produtivos locais (APLs) não identificados; falta de apoio à agricultura, à produção de alimentos e ao abastecimento; compra de produtos sem certificação; precário intercâmbio comercial; trabalho informal; garimpo ilegal; pressão econômica e formas indevidas de apropriação do solo como responsáveis pela devastação da floresta; e falta de visão de desenvolvimento, por não se viabilizar a potencialidade de uso da biodiversidade. Foi salientada a importância dos acordos de cooperação sobre biodiversidade no Amapá e algumas ações localizadas de apoio ao empreendedorismo, referentes aos APLs, no Alto Solimões (Pêgo *et al.*, 2018).

No arco Central, foi observada a falta de aportes de recursos e orientação/acompanhamento aos APLs, embora Mato Grosso do Sul tenha sido uma UF que funcionou como área teste para projetos de APLs. O destaque foi dado em relação ao arranjo mato-grossense de Vila Bela da Santíssima Trindade, e, do outro lado da fronteira, em San Matías (Bolívia), na região da Chiquitania, a “mancomunidade”, um tipo de arranjo local em moldes bolivianos que representa uma forma muito importante de integração (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Nos aspectos econômicos citados sobre o arco Central, participam também a mineração e o gás natural. Há uma grande reserva de ferro e manganês na região

de Corumbá/Ladário, com características de qualidade físico-químicas muito raras; também o gás proveniente da Bolívia é uma das maiores fontes de receitas – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – em Corumbá. O oriente boliviano possui também um grande mercado consumidor para produtos mato-grossenses e brasileiros, e, em sentido contrário, a Bolívia possui grandes reservas de ureia que podem atender a toda a demanda de Mato Grosso, que importa esse produto de países como o Catar. No entanto, essa produção mineral começa a passar por problemas com a crise do consumo de minério de ferro no mercado internacional, assim como pelo esgotamento da infraestrutura de transporte do produto mineral por rodovias e inadequação da hidrovía. É necessário que se tomem medidas em relação à verticalização da cadeia produtiva do minério de ferro, e de agregação de valor à cadeia produtiva do gás. Nesse sentido, há ainda grande resistência nos órgãos ambientais, multas, morosidade na liberação de licenças e problemas de legislação (Pêgo *et al.*, 2019). Outra especificidade da região, o abate de jacaré, está sofrendo limitações por falta de recursos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para custeio de fiscais que deveriam acompanhar o processo. Além da fiscalização, faltam veterinários credenciados, que também têm que acompanhar todas as etapas produtivas (Pêgo *et al.*, 2020b).

Participantes do arco Sul fizeram referência à desindustrialização em importantes centros da FF, processo vivido por Uruguaiana, que, nas últimas décadas, passou por uma relativa perda de unidades produtivas. Foram fechados frigorífico,²⁴ lanifício, curtume e tornada ociosa a usina termoeletrica. Apontaram que as dificuldades econômicas dos moradores da fronteira também estão relacionadas com os ciclos diferenciados da variação cambial. Nos momentos depressivos, é comum famílias inteiras migrarem para grandes centros ou outros estados, estabelecimentos comerciais encerrarem suas atividades e muitos imóveis residenciais serem fechados e postos à venda (Pêgo *et al.*, 2020a).

24. Neste caso, houve uma política de incentivo com recursos subsidiados, por parte do governo federal, a grandes grupos e, assim, estes compraram os pequenos e médios empreendimentos. Como resultados diretos, advieram concentração do setor produtivo e desemprego na região.

Similarmente, participantes do arco Central reportaram sobre a alternância no desempenho do comércio e serviços, dos municípios dos arranjos transfronteiriços e outros da linha de fronteira, provocada pela oscilação do câmbio: quando o câmbio está favorável desenvolve-se, pela ativação do comércio e dos serviços, de um lado; quando ele está desfavorável, desenvolve-se do outro lado, e sempre há uma região deprimida (Pêgo *et al.*, 2019).

Outros reclamos se deram generalizadamente nos três arcos, como a incipiente participação de empresas privadas e entidades civis na ativação da economia, muitas vezes provocada pela burocracia nas relações com essas empresas, ou pela falta de uma política efetiva para a participação de empresas privadas e entidades civis na solução de desafios locais. Além desse, o reclamo de que não se constatações ações eficazes para geração de emprego e renda, atração de empresas, nem a médio nem a longo prazos, e são insuficientes e descontínuos os esforços para investimentos em equipamentos educacionais e de capacitação ao trabalho. A mais forte crítica recaiu em que a presença do Estado está focada na ocupação e administração do território, em detrimento do desenvolvimento econômico e social. Mostrou-se a necessidade de definição de marco regulatório e de sistema de gestão transfronteiriça, com reforço do diálogo para o estabelecimento de parcerias, intercâmbios e disseminação de informações, dado o frágil processo de governança interfederativa e transfronteiriça (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b).

De modo geral, foram apontados problemas no mercado de trabalho na FF, como as elevadas proporções de trabalhadores precarizados, ocupando postos nas atividades informais. É grande também a mendicância, particularmente por índios, não só dos países vizinhos. Particularmente no arco Central, há um alto índice de informalidade no comércio, subemprego em setores como a construção civil e conflitos relacionados aos feirantes (muitos deles bolivianos), além de muitos ambulantes nas cidades. Além do forte mercado informal, é elevado o contingente de trabalhadores ilegais, com grande número deles vindo de países vizinhos (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Houve uma reflexão de que o trabalho funcional em determinadas fronteiras é tão elevado, que essa funcionalidade termina tornando-se uma ilegalidade; no oposto, o excesso de formalidade, assim como o excesso de funcionalidade, são prejudiciais para o processo de integração. Cidadãos são cooptados a trabalhar em atividades ilegais (ponderaram que, se tivessem um emprego, se estivessem inseridos no circuito produtivo, refutariam); ampliam-se as redes geográficas de informalidade, de funcionalidade, que na fronteira perpassam de um lado para o outro e se tornam muito mais flexíveis e complexas, comprometendo a segurança cidadã (Pêgo *et al.*, 2019).

A migração para o trabalho amplia o problema. No caso da região de fronteira com a Bolívia, as atividades que cabem aos bolivianos são a pecuária e a agricultura – quase sempre no mercado informal, que não exige documentação tampouco qualificação profissional –, e frequentemente são sazonais. Esses trabalhadores entram pelas estradas clandestinas, as “cabriteiras”, comumente arregimentados pela figura do “gato”, que faz a intermediação entre o trabalhador e o fazendeiro. Além disso, a área de muitas fazendas também transpõe a fronteira (Pêgo *et al.*, 2020b).

No urbano, é grande a mobilidade pendular para o trabalho. De modo geral nos arcos, os informais correspondem à mão de obra menos especializada, e os trabalhadores “tanto passam daqui para lá quanto de lá para cá”. São domésticas, ambulantes, entre outros. Enfim, em toda a extensão da fronteira, há um alto nível de informalidades, sobretudo nas relações de trabalho no comércio e serviços, evidenciando a falta de instrumentos que formalizem as relações fronteiriças cotidianas.

1.3.3 Infraestrutura econômica

Sob a ótica econômica, o desenvolvimento do agronegócio possui grande dependência de uma boa rede de infraestrutura, composta por geração de energia, infraestrutura de transporte (rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo) e conectividade/logística. A rede de geração de energia do país traduz, em linhas gerais, os caminhos da produção e geração de renda, demonstrando inclusive o isolamento de grande extensão da FF amazônica e a interligação da região formada pelos estados do Acre e de Rondônia, no arco Norte e arco Central, respectivamente, à rede geradora (mapa 8).

MAPA 8
Usinas geradoras de energia e tensão das linhas elétricas – Brasil (2018)

Fonte: Aneel (2018). Disponível em: <<https://bit.ly/39WXeH6>>. Acesso em: 20 nov. 2019.
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Essa distribuição da atividade econômica tem apoio nas grandes infraestruturas de desenvolvimento, que vêm alcançando a fronteira terrestre brasileira nos arcos Central e Sul, com efetivos ganhos econômicos, a despeito de conflitos ambientais e sociais (Pêgo *et al.*, 2019; 2020a). No arco Norte, a dinâmica econômica em curso encontra o desafio emergencial do desenvolvimento sustentável, a partir da

preservação das áreas protegidas (naturais e indígenas), e, sob esse enfoque, o desafio de dirigir o investimento em seu potencial de riquezas minerais, biodiversidade e diversidade de possíveis arranjos produtivos peculiares às populações tradicionais – remanescentes indígenas, ribeirinhas, seringueiras, quilombolas, entre outras (Pêgo *et al.*, 2018). Incorporando este mesmo objetivo, o agronegócio em curso nos arcos Central e Sul também enfrenta um grande desafio, qual seja o de encontrar um caminho harmônico entre a rentabilidade, a preservação e conservação do meio ambiente e a recuperação e transformação de energias renováveis em insumos incorporados à cadeia produtiva, além da redução do uso de agrotóxicos, visando à produção de bens potencialmente competitivos que possam levar a uma mudança de paradigmas globais (Pêgo *et al.*, 2019; 2020a).

Participantes das atividades nos arcos mostraram ciência de que toda forma de integração entre países passa pela integração física, exigindo atenção à infraestrutura, para que esta seja propiciada. No entanto, as obras de infraestrutura ao longo da FF se apresentam insuficientes, com estruturas deficitárias, falta de funcionários para viabilizar o aproveitamento das interligações fronteiriças, entre outros limitantes (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a).

Entre as principais necessidades e óbices estão: pontes entre os países, a exemplo das acordadas que não foram construídas pela falta de definição de modelagem (se pública, público-privada etc.), ou as existentes que não operam por ausência de aduana; o estado precário de estradas de conexão internacional, muitas sem pavimentação; investimentos na construção de infraestrutura de transportes, porém sem os serviços e as manutenções necessárias; e aeroportos que não operam internacionalmente.²⁵

Especificamente aos arcos, no Norte, os participantes destacam que as vias de conexão são um grande problema. Mesmo que a maior bacia hidrográfica do país se situe na região, as hidrovias não garantem a conexão necessária aos deslocamentos internos ao arco, nem viabilizam integrar essa fronteira ao restante do território. A malha rodoviária é insuficiente e precária, e os serviços aéreos carecem de rotas e tarifas que permitam deslocamentos de muitos segmentos sociais. Caso específico muito discutido foi a ponte Oiapoque (Amapá)-St. Georges (Guiana Francesa), pronta há cinco anos, porém sem operar, dada a ausência de aduana; também o caso da rodovia Oiapoque-Macapá, que não está totalmente pavimentada. A região possui deficiência em equipamentos e formas de comunicação, sendo inexistente a integração dos serviços de telecomunicações e também de controle com os países vizinhos; há deficiência de servidores para atendimento e são frágeis os canais de comunicação, particularmente pela instabilidade na conexão da internet (Pêgo *et al.*, 2018).

25. Para mais detalhes sobre projetos de integração da infraestrutura física no continente sul-americano, ver: <<https://bit.ly/3aKC1zd>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

O arco Central carece de investimentos para a melhoria da infraestrutura de todos os modais (ferroviário, rodoviário, aeroviário e hidroviário), o que torna a ideia do corredor bioceânico apenas um “sonho”. Em Cáceres (Mato Grosso), algumas infraestruturas econômicas estão sem uso, como o aeroporto, ou à espera de reativação, caso do porto; a zona de processamento e exportação (ZPE) e a hidrovia Paraná-Paraguai continuam como promessas; a possibilidade de se integrar ao sistema de transporte intermodal, com saída para o Pacífico, via Bolívia, depende do asfaltamento no trecho entre San Matías e San Ignacio de Velasco, cuja pavimentação tem sido articulada politicamente diante da possibilidade de aquisição da ureia boliviana por Mato Grosso. Outro problema é que é vedado o acesso de composição de trem boliviano ao território brasileiro (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

A ampliação do sistema energético é uma necessidade premente, particularmente nos arcos Norte e Central, o primeiro dependente de transmissão a partir da Venezuela (Pêgo *et al.*, 2018; 2019). Além disso, a dotação de infraestruturas, aduanas integradas para facilitação do perpasso de cargas, duplicação de rodovias ou reposição, no caso do transporte ferroviário, incrementariam as possibilidades de atração de novos investimentos à região da FF.

Dessa forma, propostas de cunho econômico e de infraestrutura para a FF são necessárias desde uma visão nas escalas global e nacional, visto ser evidente que os arcos apresentam relação direta com os biomas e a regionalização na escala nacional, com impactos na produção do espaço local. Assim, tais propostas somente serão eficazes se consideradas na aproximação com as necessidades específicas da FF. Para a FF, é imperativo pensar nas potencialidades econômicas que se evidenciam pelas frentes de expansão dos negócios a partir, também, de setores de menor expressão, como os posseiros, camponeses, mineradores e indígenas, e sugerir estratégias nacionais ou binacionais para fortalecer a diversificação das cadeias produtivas, voltadas à inclusão dos pequenos e médios produtores e empreendedores. De acordo com os participantes, é necessário pensar em formas pelas quais os municípios da fronteira possam utilizar a fronteira não somente para gerar, mas para agregar valor.

Finalmente, a perspectiva gerada pela noção da fronteira que só existe a partir do outro, ou do que está do outro lado da linha, seria constituída em consonância com o grande potencial econômico. Infraestruturas de mobilidade transfronteiriças que ligam pontos por meio de fluxos econômicos, cuja regra básica é a menor distância, são fatores que podem dinamizar a economia regional, especialmente nos arranjos transfronteiriços, alinhando políticas públicas e fortalecimento de negócios integrados. Tal perspectiva é salientada pelos participantes do arco Sul a partir da ideia da fronteira como um espaço aberto, constituindo-se em uma evolução do arco cuja integração já alcançou patamares mais elevados na fronteira

brasileira, uma região baseada em pequenas propriedades e extremamente marcada pela dinâmica transfronteiriça do Mercosul (Pêgo *et al.*, 2020a).

É possível incorporar tal ideia em torno de regiões integradas pela cultura com grandes oportunidades de exploração – como no arco Central para o turismo, pela presença dos rios e alagados que formam o Pantanal, das Missões Jesuíticas, que integram parte do território da Bolívia e que podem ser articuladas a pacotes internacionais com Cuzco, potencialidade esta apontada pelos participantes desse arco. Ou mesmo o cultivo da soja com produtores que plantam em ambos os lados da fronteira (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b). É preciso, também, de acordo com os participantes do arco Norte, dar positividade ao significado de se pensar a Amazônia do ponto de vista da Pan-Amazônia, a partir da integração dos povos, do compartilhamento da ciência e tecnologia, do comércio, da inclusão produtiva e da melhoria na qualidade de vida dos que nela vivem (Pêgo *et al.*, 2018). E, ainda, de acordo com os participantes do arco Central, colocar em discussão as oportunidades para os municípios de fronteira mediante a possibilidade de finalização da implantação dos corredores bioceânicos (Pêgo *et al.*, 2019).

1.4 Desigualdade social

1.4.1 Concentração da pobreza, isolamento e conflitos

Ao se tratar da área social na fronteira, de imediato há que se reconhecer a concentração de pobreza extrema nas áreas indígenas, a ausência de prestação de serviços essenciais, como saúde e educação, agravada pelo isolamento das comunidades. Se por um lado os indígenas enriquecem a diversidade dos povos dos arcos Norte e Central, com suas práticas específicas e sábias no relacionamento com a natureza, por outro, sofrem a ausência de um tratamento específico, que reconheça e sane a sua condição de pobreza, e tome atitudes que preservem os direitos desses povos quanto aos conflitos inerentes ao processo de expansão da fronteira econômica (Pêgo *et al.*, 2018; 2019). Participantes nas atividades da região reclamam da ausência de medidas que priorizem a integração das TIs com outros setores da sociedade, facilitando a mobilidade, a prestação de serviços essenciais, como saúde e educação, ausentes devido a dificuldades de deslocamento e acesso das comunidades. Em um extremo, foi salientado que para muitos povos indígenas não existe fronteira. Em outro extremo, há muita dificuldade quanto à mobilidade nas regiões de fronteira onde existem terras indígenas, o que as mantém desintegradas em relação a outros setores da sociedade. Foi salientado, também, que não é bom o diálogo entre a Funai e os governos estaduais e municipais, particularmente quanto à prestação de serviços essenciais e mobilidade nas áreas de fronteira que são terras indígenas.

Outro grande desafio nos arcos Norte e Central é o contato de seu território com algumas das áreas fronteiriças mais pobres do subcontinente. A condição de

isolamento em relação a áreas mais dinâmicas de seus respectivos países faz com que os moradores de pequenos povoados e cidades fronteiriças se voltem à busca de serviços nas cidades brasileiras. Essas, devido ao porte de serviços que oferecem e à menor distância a percorrer, suprem suas necessidades de atendimento, inclusive por serviços públicos, além da disponibilidade de produtos em geral no comércio. Porém, as relações fronteiriças do Brasil com seus vizinhos, além dos laços de parentesco e compadrio, do compartilhamento de culturas que os aproximam, formatam outras dinâmicas transfronteiriças, como altos níveis de mobilidade e práticas informais e também ilegais (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020b).

Na região da fronteira do arco Central, um grande problema está ligado à titulação da propriedade da terra, particularmente no caso dos Chiquitanos, que estão em ambos os lados da fronteira. Essa dificuldade de regularizar a posse provoca impasses, enfrentamentos políticos, conflitos com fazendeiros e insegurança entre os ocupantes. Os títulos foram dados a terceiros sobre áreas originalmente povoadas, e não sobre espaços vazios como era anunciado, mas sim sobre espaços ocupados pelas populações chiquitanas e pelos bugres. Há casos de dupla, até tripla documentação, sobreposição de territórios e títulos, além de conflitos de competência jurídica entre a União e os estados. Entre as comunidades chiquitanas, a maioria foi sendo empurrada para territórios ainda sem títulos, constituindo adensamentos que atualmente operam como reservas de mão de obra para as grandes fazendas. Muitos desalojados das terras não tiveram outra opção que não as cidades, onde formaram bairros com elevada população chiquitana. São expressivos os conflitos por terras na fronteira do Paraguai e os internos à FF, entre indígenas e fazendeiros (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).²⁶

As longas distâncias e o isolamento enfrentados pela população, bem como a precariedade das ações públicas e a descontinuidade de projetos e ações desenvolvidas, foram salientados como os principais problemas sociais desses arcos. No arco Norte, a luta entre as comunidades tradicionais e o que convencionalmente é tratado como “ocupação de desenvolvimento” torna-se um tema sensível. Historicamente, a grande extensão da Amazônia, com sua ocupação tradicional, sobretudo de povos originários, foi tida como “terra sem gente”, o que fortalece e justifica os discursos nem sempre harmônicos sobre ocupação dos espaços amazônicos (Pêgo *et al.*, 2018).

Uma questão observada pela equipe Ipea nas cidades fronteiriças de Roraima com a Venezuela e a Guiana é o domínio de produtos e de comerciantes chineses. Sobretudo, na cidade guianense de Lethem, há no comércio o domínio tanto dos produtos como dos comerciantes chineses, sobrepondo-se aos comerciantes tradicionais. Tal característica tem contribuído para aumentar a exclusão social,

26. Conforme relatado na subseção 1.1.2, *Terras indígenas e unidades de conservação*, Mato Grosso do Sul é o segundo estado em número de população indígena (IBGE, 2010), distribuída em pequena área de terras indígenas.

eliminar traços arquitetônicos e culturais originais do lugar, conferindo certa uniformidade à paisagem urbana. Por seu turno, na cidade fronteiriça venezuelana de Santa Elena de Uairén, verificam-se produtos chineses nos estabelecimentos de comércio da área central, destacando-se que, tanto nesta cidade como em Lethem, há dificuldade de encontrar produtos regionais (Pêgo *et al.*, 2018).

1.4.2 Vulnerabilidade social

Além dos conflitos urbanos, como antecipado na seção anterior, os povos da fronteira passam por graves ameaças de conflitos socioambientais. Caso dos povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e assentados, particularmente nas regiões de florestas, onde a conciliação ser humano/natureza exige conhecimentos específicos, transmitidos na vivência cotidiana com o meio. Os arcos Norte e Central possuem muitas regiões que carecem de respeito a esse cuidado necessário. Mesmo diante da riqueza natural, do substrato diversificado em minérios, da biodiversidade existente, esses arcos apresentam os mais elevados índices de vulnerabilidade social (IVS) na fronteira. Esse índice, desenvolvido pelo Ipea, busca mensurar a desigualdade social brasileira.²⁷

De modo geral, os índices referentes a 2010 mostram avanços significativos em relação aos de 2000, na redução da vulnerabilidade social neste recorte territorial, como em todo o país. Mesmo assim, nenhum dos três arcos, de forma agregada, encontra-se na faixa de *muito baixa* vulnerabilidade social (tabela 11). O Norte espelha a condição de muito alta vulnerabilidade (0,505), o Central, de média (0,320), e o Sul, de baixa. O Brasil apresenta o índice em 0,326, média vulnerabilidade, como o arco Central.

TABELA 11

Comparativo dos IVS por dimensões, segundo arcos – Brasil (2000 e 2010)

Arco	IVS geral		IVS infraestrutura urbana		IVS capital humano		IVS renda e trabalho	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Norte	0,654	0,505	0,664	0,474	0,735	0,586	0,562	0,457
Central	0,477	0,320	0,358	0,224	0,577	0,421	0,494	0,315
Sul	0,353	0,237	0,166	0,118	0,429	0,209	0,465	0,285
Brasil	0,446	0,326	0,351	0,295	0,499	0,392	0,445	0,326

Fonte: Costa e Marguti (2015).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea, com base em Pinto, Oliveira e Marguti (2018).

No entanto, ao se analisar o comportamento dos municípios, a homogeneidade colhida no índice agregado se fragmenta em comportamentos bastante distintos, tanto no que se refere à formação de manchas contínuas de municípios na mesma condição de vulnerabilidade social, mais visíveis no arco Norte, quanto

27. Para maiores informações, ver Ipea (2015); e para análise relativa, Pinto *et al.* (2018).

à composição de mosaicos de municípios em condições de grande assimetria, mais perceptíveis no arco Sul (mapa 9).

MAPA 9
Índice de vulnerabilidade social – Brasil (2010)

Fonte: Costa e Marguti (2015).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

A distribuição dos municípios conforme o IVS aponta que, em 2010, 70% dos municípios do arco Norte se classificavam na pior situação de vulnerabilidades social, com o índice indicando nível de muito alta vulnerabilidade, e outros 23%,

no nível de alta vulnerabilidade; no arco Central, mais da metade dos municípios apresentava nível de média vulnerabilidade, assim como 21,4% dos municípios do arco Sul (tabela 12). O índice de baixa vulnerabilidade social é registrado em 31,7% dos municípios do arco Central e em 55% dos do arco Sul. Por sua vez, o de muito baixa vulnerabilidade social contemplava apenas municípios do arco Sul, em uma proporção de 21,1%.

TABELA 12

Distribuição dos municípios, segundo índice de vulnerabilidade social e recortes territoriais – Brasil (2010)

Recorte	Vulnerabilidade				
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa
Arco Norte					
N ^a	48	16	4	1	0
%	69,57	23,19	5,80	1,45	0,00
Arco Central					
N ^a	3	15	51	32	0
%	2,97	14,85	50,50	31,68	0,00
Arco Sul					
N ^a	0	10	89	229	88
%	0	2,40	21,39	55,05	21,15
Demais municípios					
N ^a	761	1.141	1.119	1.430	528
%	15,28	22,92	22,47	28,72	10,60
Brasil					
N ^a	812	1.182	1.263	1.692	616
%	14,59	21,24	22,70	30,40	11,07

Fonte: Costa e Marguti (2015).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Análise realizada por Pinto, Oliveira e Marguti (2018) evidencia quais os componentes que são mais expressivos na composição dos índices em cada arco. Em 2010, o índice geral dos três arcos teve como principal influência a dimensão capital humano. Esta dimensão se compõe dos seguintes indicadores: i) mortalidade até 1 ano de idade; ii) percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequenta a escola; iii) percentual de crianças de 6 a 14 anos que não frequenta a escola; iv) percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos; v) percentual de mães chefes de família, sem ensino fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade; vi) taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade; vii) percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo; e viii) percentual

de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza. Ou seja, estas condições sociais da população apresentavam diferentes níveis de precariedade, mas ocorriam generalizadamente entre os municípios da FF nos três arcos. No arco Norte, junta-se a essa a dimensão infraestrutura urbana, que se compõe dos indicadores: i) percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; ii) percentual da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo; e iii) percentual de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho. São as condições de moradia e do meio que se encontram com elevada precariedade entre os municípios desse arco. Nos arcos Sul e Central, é a dimensão renda e trabalho que se soma ao capital humano. Essa dimensão se compõe dos indicadores: i) proporção de vulneráveis à pobreza; ii) taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade; iii) percentual de pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal; iv) percentual de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos; e v) taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade. Tal dimensão que as condições ao trabalho se encontram deficitárias.

Esses resultados se encaixam nas observações debatidas pelos participantes nas atividades nos arcos da fronteira. Eles reconhecem que, apesar dos avanços sociais ocorridos nos últimos anos, os habitantes dos municípios fronteiriços do Brasil ainda vivem uma realidade de carências, na qual faltam abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado, educação de qualidade, e renda domiciliar compatível com as necessidades básicas das famílias, sem que seus membros tenham que recorrer ao trabalho informal ou ao trabalho infantil. As políticas públicas voltadas aos aspectos sociais da fronteira ainda são incipientes, e sem contemplar as exigências que a condição fronteiriça requer, fundamentalmente nas áreas de saúde, educação, cultura, mobilidade e acessibilidade (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b).

1.4.3 Saúde

Na área de saúde, no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2, no eixo PAC Comunidade Cidadã, foram definidos investimentos em equipamentos sociais para construção de novos estabelecimentos e reforma e ampliação das unidades de atendimento primário de saúde, sendo responsável por parte significativa da ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA) nos municípios fronteiriços (Nunes, 2018). Entretanto, o aumento numérico dos estabelecimentos de UBS nos municípios fronteiriços não foi acompanhado na mesma proporção pela cobertura das Equipes de Saúde da Família (ESF), o que se reflete na precariedade da qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos cidadãos.

Foram destacados pelos participantes como graves problemas a não integração dos serviços públicos, oferta incipiente e baixa qualidade nos serviços de saúde, carência e sobrecarga dos equipamentos (falta de hospitais e de especialistas), saúde primária precária, e saneamento deficitário e por vezes inexistente, com despejos de rejeitos nos rios, lixões a céu aberto, entre outros (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b).

A precariedade de serviços e equipamentos públicos em alguns dos países vizinhos, além da distância dos centros urbanos mais próximos (muitas vezes por estradas sem pavimentação), leva seus habitantes a buscarem atendimento em cidades brasileiras. O atendimento emergencial a estrangeiros na área de saúde, que é uma garantia constitucional, provoca sobrecarga nos orçamentos públicos das pequenas cidades brasileiras. Porém, esses estrangeiros fronteiriços consomem produtos brasileiros (gêneros alimentícios, móveis etc.) e pagam para o Brasil os devidos impostos aos produtos consumidos, tanto que o comércio dos municípios brasileiros que possuem esse tipo de relação (caso das cidades gêmeas) se ressentem em situação de fechamento das passagens de fronteira.

Os municípios dos arranjos transfronteiriços do arco Central têm feito grande esforço para garantir atendimento emergencial a todos os cidadãos dos dois lados da linha de fronteira, mas carecem de apoio e de acordos internacionais que tornem essa relação o mais bilateral possível. Também têm trabalhado para enfrentar o risco de endemias e epidemias – como as gripes, as doenças tropicais como a dengue, e as zoonoses, como a raiva canina e a febre aftosa –, mas sofrem limitações na área de vigilância sanitária. O orçamento das cidades de fronteira é muito baixo diante das demandas, tanto de saúde e educação como de segurança pública, e o que se combina nos acordos tratados não tem continuidade (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Ainda no âmbito da saúde, quanto à nova política uruguaia de regulação do mercado de cannabis, o plano de monitoramento em curso, as autoridades de segurança e os atores do sistema de justiça criminal brasileiros conhecem pouco a nova legislação uruguaia. Não receberam instrução de seus superiores, esclarecimentos específicos do governo uruguaio, ou treinamento para o enfrentamento da nova realidade, e demonstram desconfiança quanto ao seu alcance e potenciais impactos, em especial no contexto de uma zona de fronteira. As abordagens da população domiciliada na FF, em relação ao problema das drogas, são conservadoras, preferindo-se a repressão à legalização, denotando uma associação entre o uso de substâncias entorpecentes, marginalidade e violência. Para a maioria dos estudiosos, a medicalização do problema parece preferível à sua criminalização. As autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal uruguaios procuram prevenir a produção de efeitos negativos sobre o país vizinho, ampliando a cooperação interinstitucional, por meio de dura repressão aos delitos de drogas e preservação

estrita da ordem pública. A disponibilidade e o consumo, quer de cannabis quer de outras drogas, não está aumentando, e não houve qualquer prejuízo à ordem pública (Pêgo *et al.*, 2020a).

1.4.4 Educação e cultura

Ao longo do debate sobre a eficácia das políticas para a fronteira, concluiu-se que houve significativo aporte na área de segurança, com destaque ao Programa Calha Norte (PCN).²⁸ Todavia, constatou-se uma oferta restrita e de baixa capilaridade na área da educação e cultura, com falta de escolas binacionais e cursos de língua estrangeira (sendo o idioma um grave problema de comunicação e interação), ausência de ensino técnico-profissionalizante e de nível superior, e falta de oportunidades em pesquisa, desenvolvimento e inovação (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b).

Mesmo assim, destacaram-se bons resultados na educação em relação aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), que têm oportunizado a entrada de estrangeiros, a educação profissional e os cursos de idiomas, e o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (Peif), no qual são estimuladas a educação bilíngue e as trocas culturais. É usual que a língua estrangeira praticada na educação formal brasileira seja o inglês, mas na fronteira deve-se discutir a inserção do espanhol. É preciso melhorar a comunicação, não só porque o espanhol está sendo falado nos limites de muitos municípios e há alunos de língua espanhola nas escolas brasileiras, mas até como condição de reciprocidade (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020a).

Na Bolívia, por exemplo, os alunos estudam português. Por meio do acesso mútuo à educação, do aprendizado da língua espanhola nas escolas brasileiras e do português nas dos países vizinhos que falam esse idioma, e também por causa da existência de documentos comuns aos dois ou três países, é possível fazer valer direitos comuns de cidadania aos povos transfronteiriços (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b). A despeito dessa importância, algumas escolas bilíngues, que existem em cidades gêmeas do arco Sul, conforme citado nos debates, não estão em funcionamento (Pêgo *et al.*, 2020a).

No enfrentamento de tais problemas, os principais desafios são o fortalecimento de uma educação transfronteiriça e o estímulo à cooperação e ao entendimento entre os povos fronteiriços, em prol de uma cultura, história e costumes comuns,

28. "Foi criado em 1985 pelo governo federal diante de uma preocupação dos militares sobre a causa amazônica. Naquela época, se propagava a cobiça internacional sobre as reservas naturais estratégicas do país. Desde 1999 sob a coordenação do Ministério da Defesa, o Calha Norte tem o propósito de promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável da região amazônica. O programa abrange 379 municípios, distribuídos em oito estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul (FF), Pará, Rondônia e Roraima". Para mais detalhes, consultar: <<https://bit.ly/2YVtcNB>>.

em convivência. Contudo, nos últimos anos tem aumentado a dificuldade de trânsito de escolares entre os países, ou mesmo de pessoas que buscam realizar atividades transfronteiriças, como as “cavalgadas ecológicas”, com participantes dos três países fronteiriços no arranjo de Barra do Quaraí/RS (Pêgo *et al.*, 2020a).

A questão cultural é vista como um problema da região de fronteira. Participantes do arco Sul lamentam que as populações são pouco interessadas no estudo e no desenvolvimento dos valores regionais, com discernimento limitado da própria identidade, apesar de viverem em um território com potencialidades imensas, tanto históricas, quanto culturais, turísticas, sociais e ambientais. A grande riqueza de uma fronteira está na integração e o seu grande problema é o isolamento (Pêgo *et al.*, 2020a).

No arco Norte, destacou-se a ação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no cumprimento de seu papel de proteção e preservação do patrimônio histórico natural, material e imaterial. Sugeriu-se que o mais importante é que as políticas públicas saiam do papel para que consigam mudar a realidade da FF (Pêgo *et al.*, 2018).

2 INTERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS

2.1 Articulação à rede de cidades

2.1.1 Hierarquia e rede de relações

Os municípios da FF e suas centralidades mais expressivas são pouco articulados à rede urbana brasileira, sendo que isso também ocorre em relação aos municípios fronteiriços e às redes de cidades dos respectivos países. Distância das centralidades principais, meios de comunicação e acessibilidade precários são os motivos das limitadas articulações entre os centros, tanto no arco Norte quanto no Central (Pêgo *et al.*, 2018; 2019). Essas condições reforçam os arranjos transfronteiriços como centralidades de importância regional nas respectivas áreas de fronteira, assim como estreitam vínculos entre municípios dos países vizinhos e centralidades brasileiras, pois muitas vezes as dificuldades de conexão e as distâncias são maiores nesses países.

Informações colhidas pelo IBGE na pesquisa Regiões de Influência das Cidades – Regic 2018 evidenciam que a “hinterlândia das cidades brasileiras avança sobre o território dos demais países, sendo referência tanto de cidadãos estrangeiros quanto de brasileiros residentes no exterior para a aquisição de produtos e o usufruto de serviços” (IBGE, 2020, p. 147).²⁹ São muitos os motivos das relações externas que ligam algumas cidades brasileiras a cidades dos países vizinhos, compondo regiões de influência que transcendem as fronteiras nacionais, alimentadas por um fluxo constante de pessoas que se deslocam, nos dois sentidos, para acesso a bens e serviços. A pesquisa realizada observa que a influência de uma cidade ao fornecer bens e serviços é proporcional à distância a partir das fronteiras, ou seja, quanto mais se afasta da fronteira torna-se menor o número de localidades relacionadas à cidade.

No arco Sul, a FF guarda maior proximidade às principais centralidades da rede urbana brasileira, que é mais adensada na porção leste do país, e possui vias de ligação com centralidades dos países vizinhos em melhores condições que nos demais arcos (mapa 10). Mesmo assim, há cidades na fronteira do Rio Grande do Sul com mais facilidade de acesso a centralidades dos países vizinhos que às brasileiras (Pêgo *et al.*, 2020a). Particularmente no arco Norte, há localidades sem acesso pelo sistema rodoviário, a exemplo do arranjo transfronteiriço Tabatinga (Amazonas)-Leticia (Colômbia)-Santa Rosa (Peru), no qual o acesso é por via aérea ou fluvial. Ainda assim, vale apontar que o aeroporto na região não opera voos internacionais (Pêgo *et al.*, 2018).

29. Para essa informação, o IBGE valeu-se do conhecimento empírico das agências do IBGE, que responderam “de quais cidades dos países vizinhos são oriundas as pessoas que vêm adquirir bens e serviços no Brasil” (IBGE, 2020, p. 147). Os bens e serviços considerados foram os mesmos relativos à pesquisa sobre a relação entre cidades brasileiras. No caso das cidades da FF, pesquisou-se a atratividade internacional para: compras de calçados e vestuários, compras de móveis e eletroeletrônicos, serviços de saúde de baixa e média complexidade, serviços de saúde de alta complexidade, ensino superior, atividades culturais, atividades esportivas e uso de aeroportos.

MAPA 10

Principais ligações rodoviárias federais e articulações com o sistema viário sul-americano – Brasil (2018)

Fontes: IBGE (2018); DNIT (2018), disponível em: <<https://bit.ly/3kcw2pP>>. Acesso em: 20 jan. 2020; Meijer *et al.* (2018).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Os principais centros da FF dão suporte à organização desse território e garantem o acesso a bens e serviços à população residente dos dois lados da fronteira. Ademais, algumas dessas centralidades e outras, situadas fora da FF, casos de Manaus e Cuiabá, funcionam como “conectoras” (Egler, 2015) na integração e na interação transfronteiriça, articulando atividades econômicas e socioculturais, tornando-se destinos iniciais de trajetórias longas de migrações internacionais, entre outras funções.

Segundo a pesquisa Regic (IBGE, 2020), são poucos os municípios da FF classificados nos patamares superiores da hierarquia de centros. Não há algum na condição de metrópole ou capital regional A (mapa 11). Classificados como capitais regionais B, portanto, na posição mais elevada entre as categorias de centros presentes na FF, encontram-se os arranjos populacionais de Porto Velho (capital de Rondônia), no arco Central; e Cascavel (Paraná) e Chapecó (Santa Catarina), no arco Sul.³⁰ Como capital regional C foram classificadas as capitais estaduais Rio Branco (Acre) e Boa Vista (Roraima), no arco Norte, assim como Dourados (Mato Grosso do Sul), no arco Central, e os arranjos populacionais de Pelotas (Rio Grande do Sul) e o internacional de Foz do Iguaçu (Paraná) e Ciudad del Este (Paraguai), no arco Sul. Dois destaques são relevantes: o de que todos os centros classificados como capitais regionais no arco Norte são capitais de UFs, cuja posição reforça a FF nesse arco, como também de Porto Velho, no arco Central; e o de que, como nas regiões mais urbanizadas do país, a configuração espacial em arranjos populacionais que integram mais de um município, comum em regiões adensadas, passa a pontuar também os municípios mais urbanizados dos arcos Norte e Central.

30. Segundo o IBGE (2020, p. 11), a unidade urbana de análise e exposição dos resultados dessa pesquisa trata-se de município e arranjo populacional – este considerando o “fato de que a unidade funcional Cidade, objeto do atual estudo, pode vir a ser composta não apenas por um, mas por vários Municípios que são indissociáveis como unidade urbana. Trata-se de Municípios conturbados ou que possuem forte movimento pendular para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana”.

MAPA 11

Hierarquia e rede de relações dos centros urbanos da FF – Brasil (2018)

Fonte: IBGE (2020).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Conforme o IBGE (2020), essas centralidades integram as regiões de influência das metrópoles, condicionadas fundamentalmente pelo sistema viário principal ou por vias fluviais. No arco Norte, a metrópole Manaus tem uma região de influência marcada por poucos centros de níveis intermediários, formada apenas pela rede da capital regional Boa Vista (Roraima), como nível intermediário capaz de polarizar uma rede própria. Os municípios do Amapá integram a rede de Macapá, que é

uma das três capitais regionais que estruturam a região de influência da metrópole Belém, caracterizada por ampla extensão territorial.

Brasília, metrópole nacional, inclui em sua região de influência, também de grande extensão, a rede da capital regional Rio Branco (Acre), diretamente polarizada por Porto Velho, que passa a articular-se com maior nitidez à rede urbana do arco Central. Tal articulação impõe que seja repensada a inclusão do Acre no arco Norte da FFT, posto que cada vez mais as relações entre cidades dessa UF se estreitam com cidades de Rondônia e Mato Grosso, como também da Bolívia e do Peru, fundamentalmente após a abertura da interoceânica, Estrada do Pacífico – tema a ser abordado na continuidade desta seção.³¹

No arco Central, Brasília também polariza cidades da FF que participam das regiões de influência das capitais regionais Porto Velho (Rondônia) e Cuiabá (Mato Grosso). Já as cidades de Mato Grosso do Sul recebem o alcance da influência direta da grande metrópole nacional, São Paulo, pelas redes das capitais regionais Campo Grande e Dourados.

No arco Sul, três metrópoles polarizam as cidades da FF de seus respectivos estados, apoiadas por capitais regionais, todas configuradas por arranjos populacionais: Curitiba (Paraná), pelo arranjo de Cascavel e pelo internacional de Foz do Iguaçu; Florianópolis (Santa Catarina), pelo de Chapecó; e Porto Alegre (Rio Grande do Sul), pelo de Pelotas.

Além dessas centralidades dos patamares superiores da hierarquia dos centros – metrópoles e capitais regionais – a rede das cidades da FFT se complementam com um importante conjunto de centralidades em níveis intermediários. O arco Norte apoia a estruturação de sua rede em três centros sub-regionais: Cruzeiro do Sul (Acre), os arranjos populacionais internacionais Brasileira (que inclui Epitaciolândia e Cobija, esta na Bolívia) e Tabatinga (com Letícia, na Colômbia), além de um centro de zona, formado pelo arranjo populacional Laranjal do Jari (Amapá) – Almeirim (Pará).

No arco Central, doze centros sub-regionais e seis centros de zona complementam a rede. Os centros sub-regionais, em Mato Grosso do Sul, são compostos pelos arranjos populacionais de Aquidauana, Jardim, assim como pelos arranjos internacionais de Corumbá (com Ladário e Puerto Quijarro, este na Bolívia) e Ponta Porá (com Pedro Juan Caballero, no Paraguai), além de Naviraí; em Mato Grosso,

31. A reflexão sobre um reenquadramento do Acre nos arcos fronteiriços, deixando o Arco Norte e passando a se integrar ao Arco Central, encontra justificativa em estudo do IBGE, desenvolvido com base na Regic 2007 (IBGE, 2008), que pautaram uma divisão urbano-regional do Brasil (IBGE, 2013). Nessa divisão urbano-regional, em sua escala mais abrangente, as doze metrópoles de então e mais duas capitais regionais (Porto Velho e Cuiabá) polarizam catorze Regiões Ampliadas de Articulação Urbana, “que possuem o mérito de revelar no território nacional o protagonismo da geografia traçada pelos fluxos socioeconômicos no processo contínuo de estruturação do território nacional.” (IBGE, 2013, p. 5). Entre elas, o Acre se insere integralmente na região articulada por Porto Velho. A pesquisa mais recente, Regic 2018 (IBGE, 2020), confirma essa polaridade.

pelas cidades de Cáceres, Pontes e Lacerda, e Tangará da Serra; em Rondônia, pelo arranjo populacional internacional de Guajará-Mirim (com Guayaramerín, na Bolívia), Pimenta Bueno, Rolim de Moura e Vilhena. Os centros de zona de Mato Grosso do Sul correspondem a Amambai, Mundo Novo e Rio Brilhante; e, em Mato Grosso, a Barra do Bugres, Mirassol d'Oeste e Sapezal.

Tanto no arco Norte quanto no Central, essas centralidades, mesmo quando classificadas nos patamares intermediários da escala hierárquica, como centros sub-regionais e centros de zona, assumem relevante papel na rede de cidades, devido à rarefação da rede nessas regiões do Brasil, à grande distância entre os municípios e à precariedade de vias de interligação.

Na FF no arco Sul, a rede urbana é mais densa que nos demais arcos. Além das capitais regionais já citadas, completam essa rede 34 centros sub-regionais e 41 centros de zona A,³² muitos compondo arranjos populacionais internacionais.

Nas oficinas de trabalho, os participantes criticaram o desconhecimento sobre as relações entre centros nas regiões fronteiriças e o papel dos arranjos transfronteiriços nas articulações da rede de cidades (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a). Também se desconhece o significado e a importância das cidades conectoras nas relações fronteiriças, sobre o tecido contínuo de relações que se constrói a partir da localização de empresas, de atividades agropecuárias e de mineração, que transpassam os dois lados das fronteiras em área sob influência dessas cidades. Também foi registrado que não há uma articulação regional das cidades que integram a FF, e, na grande maioria, as articulações são individuais, em função de atendimento às demandas locais. Evidenciaram, ainda, que as áreas de fronteira estão pouco integradas aos sistemas metropolitanos, além de que a articulação dos subsistemas urbanos e regionais se diferencia entre os países vizinhos, muitas vezes pela carência de infraestruturas de circulação e mobilidade. Poucos estudos alcançam a variedade dos detalhes que contextualizam a rede urbana sul-americana, e um limitante é a ausência de dados compatíveis metodológica e temporalmente entre os países vizinhos.

2.1.2 Morfologias de concentração

A baixa densidade de centralidades expressivas entre os municípios da FF é espelho das escalas de inserção no processo brasileiro de urbanização, nas quais se encontram seus municípios. Tomando em consideração essa classificação, 113 municípios se classificam na escala “em metropolização”, correspondendo a 19% do total de municípios da FF. Outros 92 estão classificados na escala dos “fortemente urbanizados”

32. Para mais detalhes, ver IBGE (2020).

(16% do total). Quase metade, ou 284 municípios, na classe dos urbanizados (48% do total) e 97 estão classificados entre os “em transição para o urbano”.

Os elementos que fazem a distinção entre cada uma dessas escalas residem fundamentalmente em informações do IBGE sobre grau de urbanização, ocupação majoritária da população e ocorrência de fluxos pendulares da população para estudo e/ou trabalho, além de continuidade de mancha de ocupação. Os municípios classificados na primeira escala, ou seja, no estágio mais avançado da urbanização ou em metropolização, além de apresentarem esses indicadores em grau superior ao patamar máximo considerado, têm um traço peculiar: desenvolvem manchas de ocupação em contiguidade e continuidade com outros municípios.³³ Entre esses se classificam os arranjos transfronteiriços, que sintetizam os mais elevados graus de urbanização, predominância de ocupação em atividades não agrícolas, desenvolvimento de fluxos pendulares, nesse caso entre municípios de diferentes países, e a configuração de manchas contínuas de ocupação, sobre as quais a linha de fronteira tem completa porosidade, viabilizando as interações e a mobilidade transfronteiriça.

Na FF, também, estão ausentes áreas de grande concentração de população, encontrando-se apenas médias concentrações populacionais (unidades formadas por um ou mais municípios, com população entre 100 mil e 750 mil habitantes), e arranjos populacionais com menos de 100 mil habitantes conforme IBGE (2016; 2020). No arco Norte, segundo IBGE (2016), há apenas duas médias concentrações populacionais, representadas por Rio Branco (Acre) e Boa Vista (Roraima); no arco Central, os arranjos populacionais de Porto Velho (Rondônia), Ponta Porã (Mato Grosso) e Corumbá (Mato Grosso do Sul) configuram médias concentrações populacionais, com destaque aos dois últimos pela categoria de arranjos populacionais internacionais. No arco Sul, no Paraná, os arranjos populacionais de Cascavel, Toledo, Umuarama e Foz do Iguaçu – este internacional; em Santa Catarina, o arranjo populacional de Chapecó; e no Rio Grande do Sul, os arranjos populacionais de Bagé, Pelotas, Sant’Ana do Livramento e Uruguaiana – os dois últimos, internacionais.

Entre os arranjos populacionais, que representam continuidade de mancha de ocupação ou intensos fluxos de comutação pendular, o maior número é do tipo internacional (IBGE, 2020) ou se situam na linha de fronteira, integrando-se aos arranjos transfronteiriços, que serão objetos de item específico (2.2) desta seção. Entre os não fronteiriços, alguns se estendem transpassando limites estaduais, casos de Nhamundá (Amazonas)-Farol (Pará), Laranjal do Jari (Amapá)-Almeirim (Pará) e Itapiranga (Santa Catarina)-Barra do Guarita (Rio Grande do Sul).

33. Para mais informações sobre a metodologia, a classificação e o perfil dos municípios nas escalas, ver Moura, Oliveira e Pêgo (2018).

Os demais correspondem a: Jardim-Guia Lopes da Laguna e Aquidauana-Anastácio, ambos em Mato Grosso do Sul; e no arco Sul, Pato Branco-Vitorino (Paraná), São Carlos-Águas de Chapecó (Santa Catarina), e no Rio Grande do Sul, Cerro Largo-Salvador das Missões, São Gabriel-Santa Margarida do Sul, Santo Ângelo-Entre Ijuís, Taquaruçu do Sul-Vista Alegre e Pedro Osório-Cerrito.

Como observado, a configuração de arranjos populacionais é uma tendência do processo de metropolização. Nas regiões de fronteiras, é recorrente haver cidades em interação, com expressivos movimentos pendulares da população, fluxos de comutação transfronteiriça e diversidade sociocultural. Formam-se mosaicos urbanos complexos, com papel de intermediação nas redes urbanas dos distintos países, que devem ser compreendidos em sua totalidade. Consta-se, porém, que essas centralidades não são fortalecidas por políticas públicas adequadas às suas demandas e ao seu papel na rede de cidades, como será abordado na sequência.

2.2 Arranjos transfronteiriços

2.2.1 Conceito, identificação e importância

Há muitas formas de interação entre os povos das fronteiras, desde relações familiares, de compadrio, até relações culturais, sociais e econômicas. Todas se estabelecem na esfera do informal, prescindindo de políticas que incorporem suas especificidades, e, por isso, sofrem limitações. Tais formas de interação transfronteiriça se dão no âmbito dos espaços rurais e urbanos, dos trechos de fronteiras secas ou molhadas, mas é nos arranjos transfronteiriços que adquirem maior visibilidade e enfrentam os maiores conflitos, com as limitações impostas pelas relações cotidianas em um espaço uno, porém cortado por uma linha divisória de fronteira entre países. Esses arranjos são formados por municípios do Brasil e de países vizinhos que, juntos, compõem unidades socioterritoriais, decorrentes de um processo de ocupação com continuidade da mancha edificada (desconsiderando separação por cursos de água) ou sem continuidade de mancha de ocupação, porém com forte articulação e comutação entre si.

É importante iniciar esta seção oferecendo alguns elementos para que se dê clareza ao termo “transfronteiriço”, que se refere a uma zona onde convivem povos e culturas, por onde perpassam fluxos e se realizam atividades comuns aos países fronteiriços, criando uma zona híbrida, na qual há uma mesclagem de identidades, e a construção de uma nova identidade. Esta compreensão é trazida de abordagem de Moura e Oliveira (2018, p. 244), em produção autoral no projeto do Ipea, com base na

concepção em nota de Reitel e Zander (2004),³⁴ para quem o adjetivo transfronteiriço traduz travessia, passagem, transgressão, e se aplica aos movimentos e relações no limite político entre dois Estados. Sua noção relaciona-se à condição de proximidade, às relações estabelecidas entre unidades espaciais pertencentes a regiões contíguas, separadas por um limite de Estado. Indo além, um espaço transfronteiriço assume, conforme esse autor, a porosidade da fronteira, o triunfo da abertura sobre o bloqueio, da interação sobre a separação, e do estabelecimento de trocas organizadas ou devidas à existência de diferenciais entre os países, e permite a troca ou a mesclagem de características de um território para outro.

No caso específico dos arranjos espaciais transfronteiriços, ocorre uma configuração bidimensional, que apresenta tanto a dimensão da aglomeração, cidade ou povoado de cada lado da fronteira, quanto a dimensão pela qual perpassam as relações transfronteiriças. São relações que transcendem a dimensão dos municípios autônomos que compõem o arranjo, posto que se estabelecem em um espaço de interações cotidianas que prescindem da linha de fronteira. Dizem respeito às atividades como trabalho e estudo, consumo, uso de serviços e, fundamentalmente, as relações familiares e socioculturais. São relações que se dão entre unidades espaciais contíguas, separadas pelo limite fronteiriço, e que exigem o exercício de funções públicas que, mesmo não integradas, são complementares.

Foram considerados arranjos transfronteiriços tanto os arranjos populacionais fronteiriços (IBGE, 2016) quanto as cidades gêmeas, conforme a Portaria nº 213/2016 do Ministério da Integração Nacional – MI (Brasil, 2016).³⁵ Essas unidades foram identificadas com base em critérios com distinções, mas que apresentam complementariedade no que se compreende por transfronteiriço. Uma busca em imagens, por meio do Google Earth, de toda a linha de fronteira, e em estudos de caso desenvolvidos no âmbito acadêmico, levou à sugestão da existência de outros arranjos, que merecem ser confirmados a partir de estudos em campo (mapa 12). Esses arranjos têm papel central nas relações entre os países e grande influência sobre os demais municípios da linha de fronteira.³⁶

34. Reitel, B.; Zander, P. Espace transfrontalier. *Hypergéô*, Français Régions et Territoires, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3mOe03E>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

35. Para mais informações sobre as metodologias empregadas nessas identificações, além de outras reflexões a respeito, ver Moura e Oliveira (2018).

36. No trabalho consultado se sublinham as dificuldades na obtenção de informações compatíveis ou comparáveis sobre os municípios dos países vizinhos, e a grande dificuldade na análise desses espaços em sua totalidade.

MAPA 12

Arranjos transfronteiriços e principais conexões com o sistema viário sul-americano – Brasil (2019)

Fontes: IBGE (2016); Brasil (2016b; 2019b); DNIT (2018), disponível em: <<https://bit.ly/3kcw2pP>>. Acesso em: 20 jan. 2020; e Meijer *et al.* (2018).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Há ainda inúmeros arranjos identificados com características similares a esses, indicados a estudos mais detalhados para que se confirmem como transfronteiriços e passem a integrar o elenco das “cidades gêmeas” do MDR. Ressalta-se que em todos foram detectadas relações internacionais com municípios dos países vizinhos, como confirmam informações da pesquisa que integra o estudo Regic 2018 (IBGE, 2020).

Alguns municípios da linha de fronteira, sem continuidade/contiguidade de ocupação observada, também se relacionam com municípios e povoados de países vizinhos, e são destacados na sequência.

No arco Sul, encontra-se o maior número de arranjos transfronteiriços, identificados a partir de IBGE (2016) e Brasil (2016b), além de possíveis arranjos a serem confirmados com base em estudo com maior nível de detalhe. São dois arranjos compartilhados entre os estados de Mato Grosso do Sul-Paraná, e Paraná-Santa Catarina; dois arranjos em fronteira tríplice (Brasil-Paraguai-Argentina, e Brasil-Argentina-Uruguai); e treze arranjos singulares confirmados (quadro 1), além de três possíveis arranjos a serem confirmados e algumas cidades da linha de fronteira com ocorrência de relações internacionais, embora sem uma correspondência contígua no país vizinho (quadro 2).

QUADRO 1

Arco Sul: arranjos transfronteiriços

UF	Arranjos transfronteiriços	Número de municípios (Brasil mais país vizinho)	Arranjos fronteiriços (IBGE, 2016)	Cidades gêmeas (portarias MI, 2016; e MDR, 2019)
Paraná	Guairá (PR), Mundo Novo (MS)/Salto del Guairá (Paraguai)	3	x	x
	Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu ¹ (PR)/Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú, Presidente Franco (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina)	7	x	x
	Santo Antônio do Sudoeste, Pranchita ¹ /San Antonio (Argentina)	3	x	x
Santa Catarina	Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR)/Bernardo de Irigoyen (Argentina)	4	x	x
Rio Grande do Sul	Sant'Ana do Livramento/Rivera (Uruguai)	2	x	x
	Uruguaiana/Paso de los Libres (Argentina)	2	x	x
	São Borja/Santo Tomé (Argentina)	2	x	x
	Quaraí/Artigas (Uruguai)	2	x	x
	Jaguarão/Rio Branco (Uruguai)	2	x	x
	Itaqui/Alvear (Argentina)	2	x	x
	Barra do Quaraí/Bella Unión (Uruguai)/Monte Caseros (Argentina)	3	x	x
	Chuí/Chuy (Uruguai)	2	x	x
	Porto Xavier/San Javier (Argentina)	2	x	x
	Porto Mauá/Alba Posse (Argentina)	2	x	x
	Garruchos/Azara (Argentina)	2	x	-
	Porto Vera Cruz/Panamby (Argentina)	2	x	-
	Aceguá ² /Aceguá (Uruguai)	2	-	x
Total: 17 arranjos		44	16	15

Fontes: IBGE (2016); Brasil (2016b; 2019b).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Notas: ¹ Santa Terezinha do Itaipu e Pranchita são apontadas pelo IBGE como integrantes de arranjos fronteiriços, mas não se inserem na relação do MDR.

² Aceguá faz parte do arranjo populacional de Bagé e Candiota, não considerado pelo IBGE como arranjo populacional internacional, porém desenvolve mancha de ocupação contínua com Acegua (Uruguai) e relações transfronteiriças com Villa Isidoro Nobliá (Uruguai) confirmadas pela base de dados do Regic 2018 (IBGE, 2020).

QUADRO 2

Arco Sul: cidades e respectivos povoados fronteiriços, com ou sem correspondentes no país vizinho

UF	Município	Povoado no município	Localidade correspondente	País fronteiriço
Arranjos transfronteiriços a serem confirmados em estudos				
Paraná	Capanema	-	Andrezito	Argentina
Santa Catarina	Paraíso	-	San Pedro	Argentina
Rio Grande do Sul	Tiradentes do Sul	Porto Soberbo	El Soberbo	Argentina
Cidade ou povoado sem correspondência identificada				
Rio Grande do Sul	Porto Lucena	-	-	Argentina
	Esperança do Sul	Alto Uruguai	-	Argentina

Fontes: Machado (2005); Moura e Oliveira (2018); IBGE (2020).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Obs.: Algumas cidades do Paraná, lindeiras ao lago de Itaipu, mantêm relações com cidades do Paraguai (como São Miguel do Iguçu, Pato Bragado, Santa Helena e Serranópolis do Iguçu; alguns municípios do Rio Grande do Sul, na fronteira com a Argentina, como Alecrim, Doutor Mauricio Cardoso, Herval, Novo Machado, juntamente com os arranjos transfronteiriços já identificados compõem uma rede de cidades com fluxos de relações internacionais entre ambos os lados da fronteira (IBGE, 2020).

No arco Central, além do arranjo já incluído por compartilhamento com o Paraná, no arco Sul, há oito arranjos transfronteiriços singulares, nenhum tri-fronteiriço (quadro 3), e dois a serem estudados, além de importantes cidades da linha de fronteira com ocorrência de relações internacionais, embora sem uma correspondência contígua observada no país vizinho (quadro 4).

QUADRO 3

Arco Central: arranjos transfronteiriços

UF	Arranjos transfronteiriços	Número de municípios (Brasil mais país vizinho)	Arranjos fronteiriços (IBGE, 2016)	Cidades gêmeas (portarias MI, 2016; e MDR, 2019)
Rondônia	Guajará-Mirim/Guayaramerín (Bolívia)	2	x	x
Mato Grosso	Cáceres/San Matías (Bolívia)	2	-	x
Mato Grosso do Sul	Ponta Porã/Pedro Juan Caballero, Zanja Pytá (Paraguai) ¹	3	x	x
	Corumbá, Ladário/Puerto Quijarro, Puerto Suarez (Bolívia)	4	x	x
	Bela Vista/Bella Vista del Norte (Paraguai)	2	x	x
	Coronel Sapucaia/Capitán Bado (Paraguai)	2	x	x
	Paranhos/Ypejhu (Paraguai)	2	x	x
	Porto Murtinho/Pto. Palma Chica (Carmelo Peralta) (Paraguai)	2	-	x
	Total: 8 arranjos	19	6	8

Fontes: IBGE (2016; 2020); Brasil (2016b; 2019b).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Nota: ¹ Zanja Pytá, desmembrado de Pedro Juan Caballero em 2012, compõe mancha de ocupação contínua com Sanga Puitã, distrito de Ponta Porã.

QUADRO 4
Arco Central: cidades e respectivos povoados fronteiriços, com ou sem correspondentes no país vizinho

UF	Município	Povoado no município	Localidade correspondente	País fronteiriço
Arranjos transfronteiriços a serem confirmados em estudos				
Rondônia	Nova Mamoré	-	Villa Bella	Bolívia
Mato Grosso do Sul	Sete Quedas	-	Pindoty Porã	Paraguai
Cidade ou povoado sem correspondência identificada				
Rondônia	Costa Marques	-	-	Bolívia
	Pimenteiras do Oeste	-	-	Bolívia
Mato Grosso do Sul	Aral Moreira	-	-	Paraguai

Fontes: Machado (2005); Moura e Oliveira (2018); IBGE (2020).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

O arco Norte possui sete arranjos identificados, sendo dois trífrentes (Brasil-Colômbia-Peru, e Brasil-Peru-Bolívia) e cinco arranjos singulares (quadro 5). É o que possui o maior número de possíveis arranjos recomendados a estudos, com um total de sete (quadro 6). É também o arco onde cidades da linha de fronteira tornam-se importantes elos de relações internacionais, nem sempre tendo uma cidade ou povoado com correspondência contígua observada no país vizinho.

QUADRO 5
Arco Norte: arranjos transfronteiriços

UF	Arranjos transfronteiriços	Número de municípios (Brasil mais país vizinho)	Arranjos fronteiriços (IBGE, 2016)	Cidades gêmeas (portarias MI, 2016; e MDR, 2019)
Acre	Brasiléia, Epitaciolândia /Cobija (Bolívia)	3	x	x
	Assis Brasil /Bolpebra (Bolívia)/ Iñapari (Peru)	3	x	x
	Santa Rosa do Purus/Puerto Esperanza (Peru)	2	-	x
Amapá	Oiapoque/St. Georges (Guiana Francesa)	2	x	x
Amazonas	Tabatinga/Letícia (Colômbia)/ Santa Rosa (ilha) (Peru)	3	x	x
Roraima	Bonfim/Lethem (Guiana)	2	x	x
	Pacaraima/Santa Elena de Uairén (Venezuela)	2	-	x
Total: 7 arranjos		17	5	7

Fontes: IBGE (2016); Brasil (2016b; 2019b).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

QUADRO 6

Arco Norte: cidades e respectivos povoados fronteiriços, com ou sem correspondentes no país vizinho

UF	Município	Povoado no município	Localidade correspondente	País fronteiriço
	Arranjos transfronteiriços a serem confirmados em estudos (11)			
Acre	Capixaba	Vila Amapá	Villa Bela	Bolívia
	Plácido de Castro	-	Villa Evo Morales	Bolívia
Amazonas	Benjamin Constant	-	Islandia	Peru
	São Gabriel da Cachoeira	lauretê	Yavarate	Colômbia
		Cucui	San Carlos de Río Negro	Venezuela
	Japurá	Vila Bittencourt	La Pedrera	Colômbia
	Santo Antônio do Içá	Ipiranga	Tarapaca	Colômbia
	Cidade ou povoado sem correspondência identificada (9)			
Acre	Acrelândia	-	-	Bolívia
Amazonas	Atalaia do Norte	-	-	Peru
Roraima	Normandia	-	-	Guiana

Fontes: Machado (2005); Moura e Oliveira (2018); IBGE (2020).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Pela unidade formada por municípios de mais de um país, esses arranjos exigem políticas e intervenções específicas ao meio urbano aglomerado, no qual há um grande número de funções públicas de interesse comum, como é o caso fundamentalmente do transporte urbano de passageiros, que garante a mobilidade e a conectividade cotidiana entre as partes do arranjo; o uso do solo, que deve ser disciplinado considerando-se a existência de mancha contínua de ocupação; e o saneamento básico e gestão ambiental, cuja demarcação de fronteira não tem poder de influir em processos naturais. Não menos importantes, alinham-se a esses a gestão da educação, atenção à saúde, oferta de moradia, assistência social, relações de trabalho, atividades esportivas e culturais, segurança. Nenhuma ganha eficácia se não compartilhada pelos municípios, estados e países sobre os quais incidem os arranjos transfronteiriços. Se a gestão dessas funções é bastante complexa entre municípios brasileiros, como se verifica nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ao implicarem municípios de distintos países, o grau de complexidade se torna ainda maior.

Os arranjos transfronteiriços podem ser considerados os principais portais de entrada/saída da fronteira terrestre brasileira. Mas não apenas eles merecem atenção. Há um conjunto de pequenas cidades ou povoados da linha de fronteira que, embora não configurem arranjo espacial com cidade ou povoado do lado de lá, também funcionam como portais para esses fluxos. No arco Norte, Acrelândia

(Acre), Atalaia do Norte (Amazonas), São Gabriel da Cachoeira-Cucui (Amazonas) e Normandia (Roraima) têm importância nas relações fronteiriças, embora não encontrem correspondência contígua observada nos países vizinhos, respectivamente Bolívia, Peru, Venezuela e Guiana. No arco Central, são duas cidades de Rondônia, Costa Marques e Pimentieras do Oeste, na fronteira com a Bolívia; e em Mato Grosso do Sul, Aral Moreira, na fronteira com o Paraguai. Na fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina, na mesma situação de cidade fronteiriça sem correspondência imediata no país vizinho, apontam-se Porto Lucena e Esperança do Sul. No entanto, a análise das relações internacionais realizada pela pesquisa Regic 2018 (IBGE, 2020) aponta um feixe de buscas de cidades da Argentina a municípios sul-rio-grandenses, como Alecrim, Doutor Mauricio Cardoso, Herval, Novo Machado que, juntamente com os arranjos transfronteiriços já identificados, compõem uma rede de relações internacionais entre os dois lados da fronteira. No Paraná também se verificam relações entre cidades situadas às margens do lago de Itaipu, como São Miguel do Iguaçu, Pato Bragado, Santa Helena e Serranópolis do Iguaçu, com cidades do Paraguai.

Postos em discussão, os participantes das atividades nos arcos ressaltaram a importância dos arranjos transfronteiriços como focos irradiadores na implementação de políticas públicas e na construção de alternativas que representem os vários segmentos da sociedade local. Porém, falta compreender a natureza das relações transfronteiriças, para que as políticas para fronteiras incorporem essa dinâmica real de tais espaços (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b). Também se salientou a importância de distinguir os níveis de complexidade dos arranjos transfronteiriços, seja pela morfologia das manchas de ocupação, densidade, tamanho populacional, distância entre as centralidades da aglomeração que configuram, ou pela combinação entre esses elementos. Conforme o nível de complexidade, deveriam ir sendo agregados elementos para políticas públicas, dado que a complexidade se manifesta nas áreas de educação, saúde, assistência social, mobilidade urbana, entre outras (Pêgo *et al.*, 2019).

Muito se discutiu o desafio da gestão de funções públicas de interesse comum e do atendimento a direitos sociais no que pode ser entendido como um vácuo do espaço transfronteiriço. Alguns casos exemplificam a necessidade de políticas mais efetivas e específicas à natureza dos arranjos transfronteiriços, tais como: i) o atendimento à saúde carece de portaria ministerial específica para os hospitais em área de fronteira; ii) os direitos de pais de filhos nascidos em outro país, por falta de atendimento no município brasileiro, ficam prejudicados pela dificuldade do registro do nascimento; iii) o benefício social de ação continuada só é garantido em território brasileiro, privando brasileiros que, por motivos familiares, residem do lado internacional dos arranjos; e iv) a dificuldade do traslado de corpos para

sepultamento (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b). Embora exista a possibilidade, é necessário viabilizar a carteira de identidade fronteiriça/*tarjeta vicinal fronteriza*, visando facilitar a circulação de pessoas, realização de negócios e desenvolvimento de atividades (Pêgo *et al.*, 2020a).

Diferenças nas legislações municipais, nas capacidades técnicas das equipes das prefeituras e nos padrões operacionais, falta de convergência entre planos diretores urbanos, além de assimetrias na capacidade econômica e especificidades dos elementos culturais, aumentam os problemas da gestão urbana nas cidades fronteiriças. Ademais, a legislação de cooperação para esses arranjos transfronteiriços tem conteúdos quase que somente internacionais, relegando o território local e suas peculiaridades, ocorrendo, por vezes, uma dualidade entre as políticas internacionais e as políticas locais, devido à sua incidência (Pêgo *et al.*, 2017).

A gestão urbana se enquadra entre os problemas da fronteira no arco Norte, onde se apontou a inexistência do planejamento integrado das áreas urbanas nesses arranjos, de regulação urbanística e de sistema de governança compartilhada. Apontou-se, também, a falta de uma maior aproximação nos órgãos de planejamento e administração entre as cidades vizinhas para adoção de medidas e agendas conjuntas. O município de Pacaraima (Roraima) se destacou como exemplo na concentração de problemas que dificultam a gestão urbana, pelo fato de que a sede municipal se encontra dentro de uma terra indígena. Mesmo assim, o município vinha oferecendo minimamente transporte de estudantes, vagas em escolas locais, acolhimento em postos de saúde e assistência social, com base em acordo verbal entre as prefeituras. Com a crise provocada pelo afluxo de migrantes venezuelanos, esses problemas se agravaram (Pêgo *et al.*, 2018).

Nos arranjos transfronteiriços do arco Central, como nos demais, são comuns as diferenças de valor das tarifas de serviços (telefonia, internet) entre o Brasil e os demais países, considerados serviços internacionais, além da prática de preços diferenciados a brasileiros para abastecimento de combustível, entre outras questões. Ocorrem, também, os conflitos na prestação de serviços, particularmente de transporte público e individual, além de disputas pelos equipamentos urbanos. Há problemas fundiários, seja em assentamentos urbanos que ocupam os dois lados da fronteira (Brasil-Bolívia), gerando insegurança jurídica aos assentados, seja em disputas por estrangeiros de grandes porções de terras na região da fronteira Brasil-Paraguai, para exploração da agricultura moderna, com desmatamentos ilegais e desalojamentos de camponeses e povos de etnias diversas para a ampliação da área de grãos de produtores brasileiros. Para muitos, o isolamento geográfico, econômico e social desse espaço em relação à própria nação, e a ausência de políticas e mecanismos adequados de gestão, promovem uma espécie de “aliança pragmática” ou paradiplomacia entre os municípios fronteiriços (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Complementam os participantes do arco Sul que administrar espaços contínuos como unidades quase sempre se esbarra em bloqueios burocráticos, mas há esforços para que isso ocorra – como exemplo, citaram a preservação da flora e da fauna no lado brasileiro desse arco (Pêgo *et al.*, 2020a).

Os arranjos transfronteiriços são também portais de passagem de fluxos migratórios internacionais dos países vizinhos ou procedentes de longa distância. No Amapá, há fluxo migratório de haitianos via Oiapoque à Guiana Francesa. Os arranjos de Roraima, particularmente Pacaraima, estão vivendo um período de intenso afluxo de imigrantes venezuelanos. Tabatinga é a porta de entrada para transfronteiriços peruanos e colombianos com destino a Manaus e outras cidades da Amazônia brasileira, e também para haitianos. Os arranjos do Acre são portais para a entrada sistemática de migrantes provenientes do Haiti, do Senegal e da República Dominicana, com destino ao abrigo institucional em Rio Branco, de onde seguem seus destinos, majoritariamente para o Sudeste e o Sul do país (Pêgo *et al.*, 2018; Moreira, 2018). No arco Central, Corumbá se destaca como um dos principais acessos para povos de vários países sul e centro-americanos, constituindo-se particularmente em um corredor de passagem de bolivianos com destino a São Paulo (Pêgo *et al.*, 2019). No arco Sul, Uruguaiana é portal para a entrada de imigrantes africanos (senegaleses, ganeses, nigerianos), haitianos e chineses, que se dirigem a São Paulo e Rio de Janeiro. Por Foz do Iguaçu passam haitianos, libaneses e chineses, entre os quais, com exceção dos primeiros, muitos integram colônias locais nessa cidade e em Ciudad del Este (Pêgo *et al.*, 2020a).

2.2.2 Mobilidade transfronteiriça cotidiana

Em seção anterior, item 1.2.2, foram abordados os movimentos pendulares da população para estudo e/ou trabalho em outro município que não o da residência, e dimensionados seus fluxos. Destaca-se que, em 2010, entre os municípios da FF, os arranjos transfronteiriços respondiam pelo maior número de fluxos de saída com destino internacional. No caso desses deslocamentos internacionais, os dados do IBGE registram apenas as saídas do Brasil para municípios de outros países, o que inviabiliza a mensuração das entradas.

Em catorze municípios, mais de 20% dos deslocamentos pendulares para estudo destinavam-se a outro país, chegando a superar 50% das pessoas que trabalhavam e/ou estudavam em outro município, como em Chuí e Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul) e Tabatinga (Amazonas). Nos arranjos transfronteiriços, parcela expressiva dos estudantes sai para cursar as etapas infantil e fundamental da educação básica, enquanto em outras porções do território nacional os deslocamentos internacionais para estudo estão mais associados ao nível superior de ensino (graduação e pós-graduação).

No caso dos deslocamentos para trabalho, a quase totalidade dirigia-se para países da América do Sul: o Paraguai recebia quase dois terços destes fluxos, provenientes de oito arranjos transfronteiriços, com destaque para os polarizados por Foz do Iguaçu e Ponta Porã; o Uruguai recebia 18,9%, articulando sete arranjos, entre os quais se sobressai o de Sant’Ana do Livramento, seguido pelo de Chuí.

Neste final de década, o relatório do Observatório das Migrações Internacionais confirma a importância desses movimentos, quando localiza os países beneficiados com registros para fronteiriços.³⁷ Em relação à maior parte dos países vizinhos essa mobilidade se intensificou na década, porém, para os bolivianos e colombianos, na década anterior ocorreram registros superiores. O relatório aponta que os “uruguaios responderam por 75,9% dos registros para fronteiriços, seguidos por paraguaios com 17,0%. A participação dos demais vizinhos foi bastante residual” (Cavalcanti *et al.*, 2019).

Além dos números, foi ampliado o leque das motivações das saídas e das entradas nesses movimentos transfronteiriços e agudizada a problemática que as pessoas enfrentam nesses fluxos. Para essa reflexão, mais uma vez valeu-se aqui das participações dos fronteiriços nas atividades desenvolvidas nos arcos Norte, Central e Sul do projeto em curso e das visitas aos arranjos transfronteiriços realizadas pela equipe Ipea.³⁸ Valeu-se, também, de resultados da pesquisa de campo “Municípios de fronteira: mobilidade transfronteiriça, migração, vulnerabilidades e inserção laboral” (Brasil, 2016a),³⁹ e das informações sobre ligações entre centros da pesquisa Regic 2018 (IBGE, 2020), assim como de alguns estudos de caso específicos, devidamente anotados.

Sublinham-se algumas importantes considerações que mostram as especificidades das migrações internacionais e outros deslocamentos fronteiriços, pois:

37. Informações sobre imigração podem ser vistas, também, no Portal da Imigração do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <<https://bit.ly/3d4PeG7>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

38. Os arranjos transfronteiriços visitados pela equipe foram: Bonfim (Roraima)-Lethem (Guiana); Pacaraima (Roraima)-Santa Elena de Uairén (Venezuela); Cáceres (Mato Grosso)-San Matías (Bolívia); 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, membros da equipe visitaram os arranjos Ponta Porã (Mato Grosso do Sul)-Pedro Juan Caballero; e Foz do Iguaçu (Paraná)-Santa Terezinha de Itaipu (PR)-Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú, Presidente Franco (Paraguai)-Puerto Iguazú (Argentina).

39. Realizada no âmbito do projeto do Ministério da Justiça e Cidadania “MT Brasil: Migrações transfronteiriças (Brasil, 2016a). Fortalecendo a capacidade do governo federal para gerenciar novos fluxos migratórios”.

para além do ato de cruzar fronteiras internacionais, são processos que inevitavelmente colocam os seus sujeitos em contato com outras realidades sociais, permeando ou criando barreiras, produzindo ou repulsando trocas culturais. Entretanto, a migração fronteira ou transfronteira não é sempre um processo de migração tradicional, posto que duas características importantes inexistem, que seriam o *animus* de sair por determinado tempo, e de fixar residência em outro país. O “fronteiriço” se desloca e retorna, mantendo relações e atividades em ambos os lados da fronteira, como os deslocamentos populacionais nas zonas de fronteiras entre países vizinhos. No limite, são processos migratórios temporários, cujos sujeitos são pessoas ou grupos que ultrapassam as fronteiras, diária, cíclica ou sazonalmente por razões de trabalho. Neste caso, seria melhor inclusive falar em mobilidade humana, não necessariamente em migração dada ausência de alguns elementos, como o *animus* de ficar (Brasil, 2016a, p. 50).

Esse ir e vir cotidiano ou esporádico adquire especificidades em cada arco, e no próprio interior deles, pois tem relações diretas com a natureza das interações que se dão com cada país vizinho. Inicia-se a análise dessas especificidades a partir das informações da pesquisa Regic 2018, as quais permitem observar que, das ligações internacionais computadas, quinze podem ser consideradas de longa distância e 211 descrevem fluxos de curta distância. Somadas, apontam para 226 ligações internacionais. Os fluxos direcionados a cidades da FF representam majoritariamente contatos de curta distância (mapa 13), poucas vezes incluindo municípios localizados mais distantes na linha de fronteira. Os fluxos de longa distância, nem sempre destinados a cidades da linha de fronteira, registram uma única finalidade no destino, entre três motivações, i) seja a busca por ensino superior (ligações entre com Bogotá, Caracas, Lima, Tacna e Quito e municípios do Rio Grande do Sul); ii) atividades esportivas (Lima, Quito e Santa Cruz de la Sierra, também a esses municípios brasileiros, além daqueles entre Medellín e Chapecó (SC); e iii) atividades culturais, na ligação entre Buenos Aires e Corumbá (MS).⁴⁰

40. Segundo o IBGE (2020), no caso da primeira motivação, os deslocamentos ocorrem em virtude de convênios com bolsas de graduação e pós-graduação destinados a alunos de países sul-americanos, como também a refugiados venezuelanos, da Universidade Federal de Pelotas (Ufpel). A motivação de esportes se deve a um torneio internacional anual infantil de futebol, realizado por Alegrete (RS), e no caso de Chapecó, existência de partidas internacionais.

MAPA 13

Ligações internacionais com destino a municípios da FFT – América do Sul (2018)

Fonte: IBGE (2020).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Obs.: Não foram mapeadas as ligações de longa distância entre: Bogotá-Capão do Leão, Pelotas; Buenos Aires-Corumbá; Caracas-Capão do Leão, Pelotas; Lima-Alegrete, Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande; Medellín-Chapecó; Quito-Alegrete, Capão do Leão, Pelotas; Santa Cruz de la Sierra-Alegrete; Tacna-Santana do Livramento.

Tendo em consideração os 563 fluxos detectados nas 226 ligações entre cidades dos países vizinhos e cidades brasileiras, sejam de curta ou longa distância, as atividades culturais são as principais motivações, estando presente em 125 fluxos (22,2% do total dos fluxos), sejam por atividades rotineiras de proximidade, comuns nos arranjos transfronteiriços, sejam pela realização de festivais e eventos em cidades mais distantes da linha de fronteira (tabela 13).

TABELA 13
Países de origem e UFs de destino das ligações entre cidades, segundo motivações pesquisadas na Regic (2018)

País/UF	Número de cidades compra de vestuário e calçados	Motivos das ligações							Total de ligações	
		Compra móveis e eletro-eletrônicos	Serviços saúde de baixa e média complexidades	Serviços saúde de alta complexidade	Ensino superior	Atividades culturais	Atividades esportivas	Aeroporto		
Origem										
Argentina	57	41	28	15	6	4	27	20	2	143
Bolívia	26	18	10	15	4	3	15	5	5	75
Colômbia	8	4	2	2	1	4	2	3	2	20
Equador	3	0	0	0	0	2	0	1	0	3
Guiana	3	0	1	3	1	0	2	0	0	7
Guiana Francesa	1	0	0	1	0	0	1	1	0	3
Paraguai	68	25	18	31	19	13	45	19	7	177
Peru	12	6	0	2	0	5	4	3	0	20
Suriname	1	1	0	1	0	0	1	1	1	5
Uruguai	38	16	13	11	2	5	26	11	2	86
Venezuela	9	4	4	5	4	4	2	0	1	24
Total	226	115	76	86	37	40	125	64	20	563
Destino										
Acre	9	6	2	1	-	-	8	3	1	21
Amazonas	10	9	3	5	2	4	4	3	2	32
Amapá	1	1	-	1	-	-	1	-	-	3
Pará	1	1	-	1	-	-	1	-	1	4
Roraima	9	3	4	7	4	1	4	-	1	24
Mato Grosso do Sul	35	15	14	15	9	9	25	9	6	102
Mato Grosso	4	1	-	4	2	-	3	-	-	10
Rondônia	10	9	3	7	2	-	3	2	1	27
Paraná	50	22	19	25	13	10	29	12	5	135
Rio Grande do Sul	89	42	26	19	4	16	45	32	3	187
Santa Catarina	8	6	5	1	1	-	2	3	-	18
Total	226	115	76	86	37	40	125	64	20	563
Motivos/total de ligações (%)		20,4	13,5	15,3	6,6	7,1	22,2	11,4	3,6	100,0

Fonte: IBGE (2020).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

O segundo motivo mais referenciado é compra de vestuário ou calçados, motivo de 115 fluxos (20,4%) e o terceiro, a busca por serviços de saúde de baixa e média complexidade, em 86 fluxos (15,3%). No caso da saúde, o atrativo está na oferta pública universalizada no Brasil, enquanto nos países vizinhos a atenção primária se encontra privatizada.

As cidades de destino com o maior número de cidades de origem das ligações internacionais e o maior elenco de motivos para deslocamentos vindos do estrangeiro correspondem a arranjos populacionais internacionais, com destaque a Foz do Iguaçu (Paraná) e Ponta Porá (Mato Grosso do Sul), com o maior número de municípios de origem e de motivos, seguidos por Corumbá (Mato Grosso do Sul) e Guajará-Mirim (Rondônia). Paraguai e Argentina são os países com os maiores números de cidades (68 e 57 respectivamente) que realizam ligações com cidades brasileiras (quadro 7). Vêm seguidos por Uruguai e Bolívia. Rio Grande do Sul é o estado com o número mais elevado de cidades com atratividade internacional na FF (89 cidades). Paraná e Mato Grosso do Sul vêm na sequência, com respectivamente 50 e 35 cidades.

QUADRO 7

Países e número de cidades de origem e UFs e número de cidades de destino das ligações internacionais

País de origem	Número de cidades	Estado de destino no Brasil	Número de cidades
Paraguai	68	Rio Grande do Sul	89
Argentina	57	Paraná	50
Uruguai	38	Mato Grosso do Sul	35
Bolívia	26	Amazonas	10
Peru	12	Rondônia	10
Venezuela	9	Acre	9
Colômbia	8	Roraima	9
Equador	3	Santa Catarina	8
Guiana	3	Mato Grosso	4
Guiana Francesa	1	Amapá	1
Suriname	1	Pará	1
Total	226	Total	226

Fonte: IBGE (2020).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

As demais fontes tomadas como referência mostram mais essas especificidades. No arco Norte, a mobilidade da população, particularmente nos arranjos transfronteiriços, em grande parte se trata de um movimento informal, mas que alimenta um mercado de trabalho importante para as populações dedicadas a

atividades extrativas ou atividades tipicamente urbanas. Peculiar ao arco são os deslocamentos para atividades no garimpo, particularmente na Guiana Francesa, Suriname e Venezuela, em muitos casos garimpo ilegal, e atividades ligadas a ele, assim como para a busca de combustível na Venezuela (quadro 8). Tal mobilidade oferece oportunidade de trocas e interações que ativam dinâmicas territoriais as quais devem ser pensadas no âmbito transfronteiriço (Pêgo *et al.*, 2018; Brasil, 2016a).

QUADRO 8

Arco Norte: motivações específicas da mobilidade transfronteiriça

Motivações por cidade do arranjo			Controle transfronteiriço
Oiapoque (AP)	St. Georges (Guiana Francesa)	-	-
Serviços de hospedagem e alimentação, comércio local	Comércio de importados, trabalho nos garimpos, construção civil, serviços domésticos (mulheres), atividades informais na agricultura	-	A entrada na Guiana Francesa é muito controlada; circulação livre em poucos quarteirões próximos à fronteira.
Bonfim (RR)	Lethem (Guiana)	-	-
Serviços de saúde e de educação fundamental, trabalho não qualificado (informal)	Trabalho em atividades do comércio e garimpo (Guiana e Suriname), consumo de importados	-	Circulação sem controle
Pacaraima (RR)	Santa Elena de Uairén (Venezuela)	-	-
Serviços de saúde e de educação fundamental, consumo no varejo, trabalho informal	Comércio de importados, combustível, saúde privada (odontologia, oftalmologia e estética), turismo (Monte Roraima e litoral caribenho), trabalho informal nos garimpos	-	Circulação sem controle, exceto em casos de total fechamento da fronteira venezuelana
Tabatinga (AM)	Leticia (Colômbia)	Santa Rosa (Peru)	-
Refúgio (desplazados da Colômbia e fugidos da violência da selva peruana), produtos básicos do comércio varejista (alimentos)	Saúde privada, dada a diferença dos custos de serviços especializados, educação privada, e compra de importados	Acesso por transporte fluvial ao território peruano (Iquitos)	Circulação sem controle
Assis Brasil (AC)	Iñapari (Peru)	Bolpebra (Bolívia)	-
Serviços de saúde básica, educação fundamental, assistência social, trabalho no comércio local informal (artesanatos e produtos hortifrutigranjeiros)	Trabalho informal em serrarias; serviços odontológicos e medicina privada	Compra de eletrônicos, assentamentos (agricultura familiar)	Circulação sem controle
Brasília (AC)	Epitaciolândia (AC)	Cobija (Bolívia)	-
Serviços de saúde básica, educação fundamental, assistência social, produtos agropecuários (frutas, carnes), trabalho no comércio local informal (artesanatos e produtos hortifrutigranjeiros)	Serviços, comércio varejista, trabalho informal e acesso ao posto da Polícia Federal para regularização de documentação migratória	Comércio de importados, turismo, cursos de medicina na cidade ou em outras localidades da Bolívia, investimentos	Circulação sem controle
Demais arranjos (lado brasileiro)	Demais arranjos (lado peruano)	-	-
Serviços públicos e comércio varejista	Compras de produtos importados, serviços de navegação para o interior do Peru, educação, atividades em serrarias, atividades noturnas	-	Circulação sem controle

Fontes: Pêgo *et al.* (2018); Brasil (2016a); Oliveira (2006); Euzébio (2014).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

No arco Central, além das especificidades de cada arranjo, os participantes identificaram dois movimentos transfronteiriços bem caracterizados: os fluxos de pessoas para trabalho em atividades urbanas e rurais, composto na maioria por trabalhadores informais, pouco especializados, que tanto cruzam a fronteira na direção da Bolívia ou Paraguai quanto na desses países em direção ao Brasil; e os fluxos para estudo, nos ensinos fundamental e médio, verificados tanto nas escolas urbanas quanto nas rurais, localizadas próximas à fronteira, e educação superior, fundamentalmente cursos de medicina, em cidades da Bolívia e do Paraguai (quadro 9). Outros fluxos comuns são a busca por serviços públicos nas cidades brasileiras, particularmente saúde, dada a não universalização da saúde pública nos países vizinhos, e a procura do comércio de importados nos países vizinhos. Ressalta-se que há proprietários brasileiros de lojas nos países vizinhos e vice-versa. Uma peculiaridade na movimentação transfronteiriça nos arranjos da fronteira com a Bolívia é a predominância de bolivianos na produção para comercialização de hortigranjeiros nas cidades fronteiriças brasileiras (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b; Brasil, 2016a).

QUADRO 9

Arco Central: motivações específicas da mobilidade transfronteiriça

Motivações por cidade do arranjo			Controle transfronteiriço
Guajará-Mirim (RO)	Guayaramerín (Bolívia)	-	-
Serviços públicos e compras no varejo, trabalho no comércio informal (vendem hortifrutigranjeiros)	Compras de importados	-	Circulação sem controle
Cáceres (MT)	San Matías (Bolívia)	-	-
Trabalho informal em fazendas ou em atividades urbanas, acesso a serviços públicos de saúde e educação fundamental, comércio local, e atividades culturais	Acesso a cursos de medicina em cidades da Bolívia, medicina privada especializada, venda de produtos da agricultura e pecuária (de assentados próximos à fronteira), atividades culturais	-	Maior controle apenas de ordem fitossanitária, na entrada para o território brasileiro
Corumbá-Ladário (MS)	Puerto Quijarro (Bolívia)	Puerto Suárez (Bolívia)	-
Serviços públicos da saúde e educação, trabalho informal no comércio (fundamentalmente em feiras, comercializando hortifrutigranjeiros, roupas e utensílios) ¹	Comércio de importados (em muitos casos como proprietários de lojas), acesso a Santa Cruz de la Sierra e outras cidades bolivianas para cursos de medicina	Turismo, atividades noturnas	Circulação sem controle, exceto em situações de protestos recentes
Ponta Porã (MS)	Pedro Juan Caballero (Paraguai)	-	-
Trabalho no comércio e serviços (formal e informal), trabalho como domésticas, serviços públicos de educação e saúde, propriedade de terras	Trabalho no comércio e serviços (formal e informal), compra de importados, cursos de medicina na cidade, propriedade de terras	-	Circulação sem controle

(Continua)

(Continuação)

Motivações por cidade do arranjo			Controle transfronteiriço
Demais arranjos (lado brasileiro)	Demais arranjos (lado paraguaio)	-	-
Serviços públicos de saúde, educação e assistência social, trabalho rural (fazendas de gado e soja ou relacionado ao turismo) e trabalho urbano informal, turismo (parques, cavernas, rios e cachoeiras, sítios arqueológicos, pesca)	Comércio de importados, trabalho rural (fazendas de gado e soja ou relacionado ao turismo), turismo (parques, cavernas, rios e cachoeiras, sítios arqueológicos, pesca), trabalho em carvoarias, serrarias e trabalho urbano informal	-	Circulação sem controle

Fonte: Pêgo *et al.* (2019; 2020b); Brasil (2016a).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.
Nota: ¹ As roupas e utensílios novos são oriundos majoritariamente da China, e os usados são doações principalmente dos Estados Unidos e da Bolívia, que os recebem e revendem. Para maiores informações sobre a origem e caminho percorrido pelas roupas e utensílios vendidos nas feiras em Corumbá, ver Ferreira e Costa (2014).

No arco Sul, a circulação interna nos arranjos transfronteiriços obedece a um controle rígido de documentação apenas no cruzamento dos postos para entrada e saída da Argentina. Nesse arco, além de muitas motivações que se repetem nos arcos já citados, como aquelas decorrentes do trabalho, do comércio e do uso de serviços públicos no Brasil, há um movimento muito intenso de uso e sustentação da atividade turística, particularmente no caso do Parque Nacional do Iguaçu, visitado dos lados brasileiro e argentino (quadro 10). Esse parque tem como principal componente as Cataratas do Iguaçu, que se faz complementar por inúmeros produtos naturais (circuitos, trilhas, atividades náuticas, parques naturais) ou construídos (praia artificial, bares no gelo, memoriais, parques temáticos), em maior oferta em Foz do Iguaçu, que sistematicamente oferece novos atrativos a um amplo segmento de visitantes nacionais, dos países vizinhos assim como internacionais de longa distância. Integram esse circuito turístico os grandes centros comerciais e o comércio de rua, para compras de produtos importados (bebidas, perfumes, vestuário e eletrônicos), majoritariamente em Ciudad del Este. Para sustentação dessa indústria do turismo e desse intenso comércio, são muitas as atividades dos setores secundário e terciário que empregam formal e informalmente moradores dos três lados da fronteira, que circulam cotidianamente no interior do arranjo. São lojistas, atendentes, ambulantes presentes nas três centralidades do arranjo, assim como trabalhadores da construção civil, do segmento de serviços domésticos, entre outros (Pêgo *et al.*, 2020a; Brasil, 2016a).

QUADRO 10

Arco Sul: motivações específicas da mobilidade transfronteiriça

Motivações por cidade do arranjo			Controle transfronteiriço
Foz do Iguaçu-Santa Terezinha do Itaipu (PR)	Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú, Presidente Franco (Paraguai)	Puerto Iguazú (Argentina)	-
Trabalho formal e informal em atividades do comércio e serviços, trabalho na construção civil e serviços domésticos, busca por serviços de saúde, educação e assistência social, turismo (visita ao Parque Nacional do Iguaçu), parques temáticos, praia artificial, bares no gelo, memoriais, templos e mesquitas, comércio varejista e combustível	Trabalho formal e informal em atividades do comércio e serviços, trabalho na construção civil e serviços domésticos, comércio de importados (bebidas, perfumes, vestuário e eletrônicos) em grandes centros comerciais e o comércio de rua, cursos de medicina e medicina privada, comércio varejista e combustível	Trabalho formal e informal em atividades do comércio e serviços, turismo: visita ao Parque Nacional do Iguaçu, comércio de importados, restaurantes, comércio varejista e combustível	Circulação sem controle na fronteira com o Paraguai e com controle rígido, na fronteira com a Argentina
Barracão (PR)	Dionísio Cerqueira (SC)	Bernardo de Irigoyen (Argentina)	-
Serviços públicos, particularmente saúde, trabalho em atividades do comércio e serviços (predominância do informal)	Serviços públicos, particularmente saúde, trabalho em atividades do comércio e serviços (predominância do informal)	Comércio, trabalho em atividades do comércio e serviços (predominância do informal)	Controle rígido no trânsito de veículos, mas o deslocamento de pessoas é livre
Uruguiana (RS)	Paso de los Libres (Argentina)	-	-
Trabalho, majoritariamente informal, no comércio, e compras no varejo, conforme variação cambial	Trabalho em lavouras de arroz, no plantio e colheita, compras no varejo, compras de produtos importados, compras no varejo conforme variação cambial	-	Controle rígido na entrada e saída da Argentina
Barra do Quaraí (RS)	Monte Caseros (Argentina)	Bella Union (Uruguai)	-
Compras no comércio varejista, dependendo da oportunidade cambial	Compras no comércio varejista, dependendo da oportunidade cambial	Busca por brasileiros aos serviços básicos de saúde, incluindo pré-natal e partos, trabalho no corte da cana, compra de produtos importados, comércio varejista, dependendo da oportunidade cambial	Circulação livre na fronteira com o Uruguai, e controle na fronteira com a Argentina
Demais arranjos (lado brasileiro)	Demais arranjos (lado argentino)	Demais arranjos (lado uruguia)	-
Compra de produtos do comércio varejista alimentos e vestuário, atividades formais e informais no trabalho urbano e rural, atividades culturais	Compra de produtos importados, atividades formais e informais no trabalho urbano e rural, turismo missionário, cursos de medicina (Santo Tomé), atividades culturais	Comércio e serviços públicos, compras nos <i>free shops</i> , atividades culturais	Circulação livre na fronteira com o Uruguai, e controle na fronteira com Argentina (na maioria, deslocamentos por balsas)

Fontes: Pêgo *et al.* (2020a); Brasil (2016a).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Uma peculiaridade nesse arco é que, no caso da fronteira com o Uruguai, a busca por serviços públicos também ocorre na direção inversa, de educação ou de serviços básicos de saúde em cidades uruguaias, incluindo pré-natal e partos, o que obriga o registro dos nascimentos no país vizinho. Barra do Quaraí exemplifica essa busca justificada pelo mais fácil acesso/menor distância a Bella Unión que a Uruguaiana. Destacam-se o impacto do cruzamento da fronteira e a efêmera permanência nos arranjos durante a temporada de praias, com opção fundamentalmente do litoral catarinense. Como o controle é rígido por parte da Argentina, formam-se imensas filas para os trâmites de entrada e saída em relação a esse país. Há que salientar que a maioria dos arranjos transfronteiriços na fronteira com a Argentina sofre com as dificuldades da travessia por balsas, além da preocupação de estas sucumbirem diante da retomada da construção do complexo de barragens Panambi-Garabi, no rio Uruguai (Pêgo *et al.*, 2020a).

Foi consenso entre participantes das atividades da pesquisa nos três arcos que o comércio é o principal gerador de fluxo de pessoas entre localidades nas regiões de fronteira. Os produtos importados (vestuário, perfumes e bebidas), como também os equipamentos eletrônicos e combustíveis, apareceram como principais produtos que estimulam o movimento de brasileiros para as cidades fronteiriças de outros países. Por sua vez, produtos brasileiros referentes à alimentação, industrializados ou não, são muito consumidos pelos bolivianos, peruanos, paraguaios, colombianos e venezuelanos, e, dependendo das oscilações cambiais, pelos argentinos, uruguaios, guianenses e franco-guianenses. Se as oscilações cambiais redirecionam os fluxos transfronteiriços, as cidades sentem intensamente seus efeitos, podendo-se afirmar que as questões conjunturais têm mais peso que as questões estruturais nesses arranjos. Ou seja, a mudança cambial faz os fluxos mudarem imediatamente de direção de país de busca, inverterem-se, e por paradoxal que pareça, quando a economia de um país entra em crise, a procura para consumo por moradores do país vizinho favorece a economia local da cidade do país em crise (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a).

Sobre a grande mobilidade na região em consequência das relações de trabalho, com a maior parte dessas ocupações no mercado informal, o estímulo vem do mercado, que “chama” trabalhadores de ambos os lados das fronteiras. A informalidade pode ser atribuída às diferentes legislações trabalhistas, que dificultam o processo de contratação de pessoas dos países vizinhos, à burocracia na regularização da documentação, no caso de migrantes, a uma grande quantidade de ocupações informais em atividades por conta própria e sem registros, à baixa qualificação dos postulantes aos postos, que os submete às ocupações menos qualificadas, e à exploração e sonegação dos encargos trabalhistas por parte dos empregadores (Pêgo *et al.*, 2019).

Da mesma forma que a força de trabalho, muitos dos produtos oferecidos pelo comércio de importados não se formalizam ao entrar no país, além de que circula nos balcões um grande volume de mercadorias falsificadas. Nesse caso, os fatores que propiciam a informalidade, o contrabando e a “pirataria” são: i) a burocracia para tirar documentação; ii) a ausência de casas de câmbio oficial junto aos postos fronteiriços; e iii) o descontrole e, fundamentalmente, a ausência de fiscalização, conivência de fiscais e impunidade dos infratores. Também são recorrentes os casos de estabelecimentos comerciais registrados em nome de brasileiros, ou de estrangeiros casados com brasileiros, que assim fogem da burocracia da legalização. O mesmo ocorre com a propriedade da terra, e em ambos os casos, no Brasil ou nos países vizinhos (Pêgo *et al.*, 2019; 2020a).

Além das motivações especificadas, observam-se deslocamentos noturnos de brasileiros nos três arcos da fronteira para frequência a bares, casas noturnas e restaurantes, casas de jogos, entre outras diversões nas cidades “do lado de lá” das fronteiras. Junto a esse movimento há o movimento de ilícitos, seja o tráfico de drogas, seja o tráfico de pessoas, particularmente mulheres, crianças e outros segmentos vulneráveis, como indígenas, para a prostituição. Além disso, é recorrente o aliciamento desses mesmos segmentos para servirem de “mulas” no tráfico de drogas, assim como o aumento da violência e da criminalidade (Pêgo *et al.*, 2019; 2020a).⁴¹

Merecem destaque dois outros movimentos urbanos e rurais que efetivamente fazem o amálgama da interação nessas áreas transfronteiriças: os fluxos familiares e a mobilidade indígena. Os fluxos que se ativam nas relações familiares, dado que os laços de parentesco, compadrios e amizades desconhecem fronteiras, induzem trocas culturais e a manifestação de uma interculturalidade que enriquece as relações sociais, e motivam uma série de atividades que fazem com que os povos se desloquem internamente aos arranjos para a vivência do cotidiano em família, do exercício do apoio e da solidariedade, comemorações e festividades, sem limitações fronteiriças (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020a; 2020b). O outro movimento intenso e generalizado, a mobilidade intensa de povos indígenas, no caso dos arranjos buscam as áreas urbanas fundamentalmente para acesso a serviços de assistência social, mas também para atividades informais e mendicância. Estão presentes em todos os arranjos transfronteiriços, em menor escala ou ausentes apenas nos das fronteiras com Argentina e Uruguai (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020a).

41. Sobre esse tema, que terá uma seção na sequência deste trabalho com depoimentos dos participantes nas atividades dos arcos, recomendam-se ainda as publicações Brasil (2015) e Brasil (2016a).

2.3 Gestão transfronteiriça

2.3.1 Funções públicas de interesse comum

Inúmeras funções públicas estimulam a mobilidade no espaço transfronteiriço e lhe dão suporte, e a rigor exigem práticas de gestão compartilhadas, pois atendem a interesses comuns aos moradores e frequentadores dos municípios dos dois ou três lados da fronteira. Entre as mais importantes encontram-se os transportes públicos e outros meios de deslocamento nesses espaços transfronteiriços.

O transporte público é comumente precário, e, na maioria dos arranjos transfronteiriços, os ônibus urbanos chegam apenas até a linha de fronteira, de onde retornam à cidade de origem (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b). As pessoas buscam morar próximas ao posto de fronteira, para facilitar e baratear seu deslocamento pendular. Essa limitação de percurso, ao mesmo tempo em que abre uma oportunidade para taxistas, acaba gerando conflitos pela demanda de passageiros entre esses profissionais dos municípios dos diferentes lados da fronteira. A exemplo, segundo relatos de participantes da oficina no arco Central, taxistas brasileiros não entram na Bolívia e os bolivianos que entram no Brasil se tornam clandestinos; além disso, o taxista brasileiro é impedido de abastecer lá, onde a gasolina é mais barata (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b). Em alguns arranjos, os transportes públicos são autorizados a cruzar a fronteira, caso da fronteira com o Paraguai, e neles, como no caso da travessia da Ponte da Amizade de Ciudad del Este a Foz do Iguaçu, os serviços de táxis na travessia ajudam a burlar o limite da cota de compras de importados, pois não são vistoriados, enquanto ônibus urbanos que cruzam a fronteira são recorrentemente vistoriados, às vezes com intimidação a passageiros e penalidades apenas a pequenos consumidores. Na travessia Barra do Quaraí-Bella Unión-Monte Caseros, além da precariedade física da comunicação, restrita a pequenas lanchas para passageiros entre cidades que se encontram frente a frente, o passageiro ainda deve obedecer aos trâmites da migração, que exigem várias autorizações obtidas em pontos distintos da cidade, que não o do embarque (Pêgo *et al.*, 2020a).

Serviços públicos de saúde, educação, assistência social e de garantia dos direitos do trabalho também encontram limitações. A busca de estrangeiros por atenção de saúde traz dificuldades para o Sistema Único de Saúde (SUS), que não prevê ressarcimento pelo país vizinho ao serviço prestado, tampouco tem orçamento destinado a esse tipo de atenção. Também não prevê a compensação ao país fronteiriço que atende a brasileiros. A sobrecarga ocasiona problemas nas condições e nas redes de atendimento. Na maioria dos arranjos, o cidadão estrangeiro, tendo em mãos o visto provisório, providencia o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e com ele o Cartão SUS, identificando como local de residência a casa de um familiar ou amigo. Com isso, têm acesso liberado aos serviços (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020a; 2020b). Na oferta desses serviços, algumas cidades fronteiriças teriam a possibilidade

de praticar o intercâmbio de especialidades médicas, o uso de equipamentos de alta complexidade, entre outros, mas são restringidos por limitações referentes à autorização do Conselho Regional de Medicina brasileiro aos profissionais da saúde dos outros países (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Isso dificulta, também, personagens do cotidiano das cidades fronteiriças da Bolívia e Paraguai, os estudantes de medicina, que encontram restrições para praticar a residência em universidades ou hospitais no Brasil, mesmo em algumas cidades que buscam esse tipo de colaboração. Reivindicações explícitas dos grupos de trabalho no arco Central foram de que essa residência pudesse ser realizada nos hospitais e centros de saúde das cidades fronteiriças e que se aproveitassem equipamentos e recursos humanos qualificados da Bolívia para ajudar nos levantamentos iniciais das patologias em brasileiros e bolivianos e nos encaminhamentos aos serviços de saúde, sobretudo em atenção à população rural e mais periférica das cidades (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b). Vale ressaltar que, no caso da existência de faculdades de medicina no próprio arranjo transfronteiriço (como em Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Cobija ou Santo Tomé), muitos estudantes residem do lado brasileiro, se o câmbio for favorável; estudantes que cursam medicina em Santa Cruz de la Sierra ou Cochabamba são passageiros frequentes em Corumbá e Cáceres – ambas as cidades pleiteiam a abertura de curso de medicina no município. Universidades da Bolívia oferecem bolsas de estudo, cursos de espanhol e homologação de títulos, e promovem intercâmbio de estudantes.

No caso da educação fundamental, são acordos entre municípios, muitas vezes informais, que garantem vagas a crianças estrangeiras, muitas vezes filhos de brasileiros residentes no país vizinho, ou simplesmente de moradores das proximidades da linha de fronteira, com maior proximidade das escolas brasileiras. O transporte escolar e a alimentação de alunos, fundamentalmente nas áreas rurais desses municípios, também resulta de acordos municipais, podendo sofrer restrições em mudanças de prefeitos (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020a; 2020b).

Se educação e saúde são serviços pouco questionados entre os prestados a estrangeiros, pela natureza e importância do que oferecem, há bastante polêmica entre moradores no caso do acesso a direitos sociais como o Bolsa Família,⁴² que garante benefício a famílias carentes de moradores estrangeiros no Brasil, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais, para o que o documento necessário também é o CPF. Outro serviço com acesso problemático a brasileiros residentes nos países vizinhos, embora tenham direito, é o Benefício de Prestação Continuada (BPC).⁴³ Embora a busca por serviços públicos seja comprovada, são raros os

42. Programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza extrema residentes no Brasil. Para se candidatar ao programa, é necessário que a família esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

43. Esse benefício é um dispositivo da Lei Orgânica da Assistência Social que garante 1 salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.

acordos para gestão cooperada e não se pratica o princípio da reciprocidade nesses casos (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020a; 2020b).

Entre as funções públicas de interesse comum, muitas se encontram à espera para serem pensadas e geridas conjuntamente: a gestão ambiental, a destinação do lixo, o tratamento e distribuição de água e coleta de esgoto, a oferta de moradia, o uso do solo, entre as fundamentais. O fato é que os espaços transfronteiriços se tornam cada vez mais densos, ocupados em continuidade, perpassados por fluxos multidirecionais, por relações sociais inequivocamente estreitas entre seus moradores. Entretanto, a gestão compartilhada raramente é praticada, dada a dificuldade de articulação e diálogo entre as esferas de governo de um mesmo país, acrescidas a essas a instância internacional. A complexidade é inegável, mas o exercício não é impossível, como se observará na seção seguinte.

2.3.2 Experiências de gestão compartilhada

Algumas práticas podem ser apontadas como exemplares na gestão compartilhada, muitas vezes formalizada apenas nas esferas locais. É o caso do diálogo e cooperação entre municipalidades, expresso em inúmeros consórcios firmados na região de fronteira, apesar do fator limitativo da legislação brasileira, que não permite a participação nesses consórcios de municípios dos países limítrofes. Um caso que enfrentou o obstáculo é o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), que une os municípios de Dionísio Cerqueira (Santa Catarina), Barracão e Bom Jesus do Sul (Paraná) e, como parceiro informal, Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina). Conforme apresentado na oficina do arco Sul, o consórcio foi criado em 2009 como uma associação pública, de direito público, que objetiva elaborar e encaminhar propostas de desenvolvimento para os municípios, com vistas a revitalizar a região. Foram mostrados os êxitos e as perspectivas positivas abertas pelo CIF, no tocante ao desenvolvimento regional e a projetos urbanos para o arranjo transfronteiriço sobre o qual incide, e que vem motivando iniciativas similares (Pêgo *et al.*, 2020a).

Decorrente desse consórcio, que ganhou força pela unidade e pela participação, é também exemplar o Parque Turístico Ambiental de Integração, que une os municípios desse arranjo. Cortado pelo rio Peperi-Guaçu e relevante paisagem natural, o parque realiza atividades recreativas, comerciais, gastronômicas e esportivas, além de possuir trilhas que perpassam os países e municípios, oferecendo uma experiência de vivência transfronteiriça, de respeito às diferentes culturas e de reforço a uma identidade resultante do intercâmbio social e cultural e do ideal de integração entre os povos (Pêgo *et al.*, 2020a).

Da mesma forma são notáveis os projetos ambientais de preservação na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai, incentivados pela Itaipu Binacional. São projetos voltados à gestão de bacias hidrográficas, ao monitoramento e

avaliação ambiental, ao patrimônio natural e biodiversidade, educação ambiental, piscicultura e produção rural sustentável, propostos em um programa binacional e operacionalizados com participação dos governos dos países, estados e municípios beneficiados, assim como da comunidade acadêmica e da sociedade da região (Brasil, 2016a).

Na tríplice fronteira Brasil, Uruguai e Argentina, é notável o movimento de união das ONGs (particularmente de Barra do Quaraí, Bella Unión, Monte Caseros), que vem possibilitando a realização de projetos compartilhados, permuta de conhecimentos e experiências, envolvendo pesquisadores e universidades brasileiras, uruguaias e argentinas, bem como ambientalistas, que partilham saberes e conteúdos sobre a região trinacional. Esse movimento organiza eventos trinacionais, como a cavalcada ecológica, ou assume funções relegadas pelos estados, como a limpeza e manutenção da Ilha Brasileira, um santuário ecológico que vem se constituindo um símbolo dessa área transfronteiriça. Tais iniciativas demonstram que a sociedade quer a integração e consegue avançar nesse caminho, mesmo que tenha que enfrentar as dificuldades impostas pelos órgãos públicos e a morosidade dos encaminhamentos oficiais (Pêgo *et al.*, 2020a).

Na área da cultura, também nessa tríplice fronteira, vem sendo realizado um projeto de pesquisa com o lema “Três países, três fronteiras, um só povo”, cujo principal objetivo é promover a integração da região, por meio da articulação de universidades e escolas dos três países, com a criação de um Diploma Universitário Trinacional em Gestão de Políticas Culturais, assim como outro em Jornalismo. O projeto, cuja ideia foi aprovada pelo Comitê Trinacional de Fronteira, em 2017, defende a proposta educativa de fortalecer a integração e a cooperação na tríplice fronteira, por meio de uma série de encontros que permitirão impulsionar políticas de gestão cultural transfronteiriça enfocadas na construção de uma visão-identidade territorial/regional, e ao mesmo tempo transformadora da educação (Pêgo *et al.*, 2020a).

Outro exemplo cultural é o Moinho Cultural Sul-Americano, em Corumbá, que resulta do aproveitamento das antigas instalações do Moinho Mato-grossense, recicladas durante o processo de revitalização da área portuária de Corumbá. O prédio possui auditório, refeitório, biblioteca, videoteca, salas de dança e música e amplo espaço para atividades ao ar livre. A instituição atua fundamentalmente na ação pedagógica, ação social e na atividade “Moinho in Concert”, que é uma das realizações de maior visibilidade do Moinho Cultural, pois aproxima o grande público a uma arte de qualidade, em que os principais protagonistas são crianças e adolescentes, moradores de Corumbá-Ladário (Brasil) e Puerto Suárez-Puerto Quijarro (Bolívia) (Pêgo *et al.*, 2019).

Na educação voltada para formações especializadas, a escola agrícola de Cáceres oferece aos bolivianos cursos de inseminação, e o Instituto Técnico Superior de

San Matías (Bolívia) tem parceria com o Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT), que oferece curso de bovinocultura a alunos bolivianos (Pêgo *et al.*, 2020b). Há, também, a atuação da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), que disponibilizou vagas para uruguaio e argentinos. Em ambos os casos, todavia, não se conseguiu garantir a validação dos certificados para atuação desses profissionais nos países de origem (Pêgo *et al.*, 2020a).

Também, relativamente à pecuária, destacam-se as ações compartilhadas entre o governo de Mato Grosso e o do Departamento de Santa Cruz (Bolívia), voltadas à prevenção de sanidade animal, com interação na busca de serviços e formação de trabalhadores nessa área. Para uma eficiência maior na aplicação da metodologia brasileira de imunização, tem ocorrido capacitação dos bolivianos para vacinação de animais e uso de vacinas brasileiras, pois essas são encontradas em cidades mais próximas, e prontas para imunizar. Além das vacinas, conjuntamente com os brasileiros, os bolivianos controlaram o comércio de anabolizantes, que era permitido na Bolívia e dificultava a exportação, dado que a Europa não compra carnes de animais que fazem o uso desses produtos. Ainda na integração desses serviços está a busca dos produtores da Bolívia por reprodutores no Brasil, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por meio de parcerias com criadores, está fazendo melhorias na genética daquele país, trabalhando com inovação tecnológica, mudança de processos (idades do abate, alimentação). Segundo os produtores e técnicos do Instituto de Defesa e Sanidade Animal do Estado do Mato Grosso (Indea), entrevistados pelo Ipea em atividades de campo, os brasileiros vêm assimilando as regras e costumes dos bolivianos, e eles os do Brasil, e assim foi criada uma cultura local de manejo animal compartilhado na fronteira, que deu sustentação ao sucesso do programa América do Sul Livre da Aftosa, diante da necessidade de salvaguardar a pecuária da fronteira e a economia do Brasil. Também no âmbito de ações compartilhadas, o Indea participou da elaboração da Lei Nacional de Defesa Sanitária Animal da Bolívia, inexistente até então (Pêgo *et al.*, 2020b).

Na área de saúde, Rondônia adquiriu um barco para ser utilizado como hospital e atender à população da fronteira Brasil-Bolívia, com a participação de médicos bolivianos e brasileiros. Essa importante iniciativa de cooperação e de integração ainda tem questões pendentes, referentes à operacionalização, regime de contratação e segurança jurídica relacionada aos aspectos laborais para atuação dos agentes de saúde de ambos os países, além da repartição dos custos de operação, inclusive da aquisição de medicamentos (Pêgo *et al.*, 2019).

No âmbito da articulação internacional, Barra do Quaraí é um município que se beneficia da oferta de equipamentos e serviços de Bella Unión (Uruguai), como ambulâncias, hospitais, médicos, bombeiros, limpeza de fossas etc. Porém, com dificuldades, pois é necessário haver uma contrapartida aos empréstimos e

serviços por parte da municipalidade brasileira, que encontra obstáculos legais e aduaneiros para ressarcimentos. Em determinados casos ocorre até o risco de punições legais, o que dificulta a cooperação entre as cidades (Pêgo *et al.*, 2020a).

Há, ainda, acordos internacionais e regionais que favorecem e podem tornar exitosos projetos integrados entre instituições como o Mercosul, o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul), a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (Zicosul) e o Bloco Regional de Intendentes, Prefeitos e Alcaldes do Mercosul (Bripam), a serem analisados na sequência deste trabalho (Pêgo *et al.*, 2020a).

O arranjo produtivo transfronteiriço da cadeia de produtos florestais (com ênfase em madeira e castanha, entre outros) é também um exemplo de gestão compartilhada exitosa entre Brasil (Acre) e Bolívia (Departamento de Pando). A partir da década de 1990, teve início a convergência de um marco legal para articulação da extração e comercialização de produtos florestais. Apesar do diálogo muito escasso interinstitucional, setorial e transnacional, existente entre os dois países, havia uma forte conexão entre os atores locais, particularmente no mercado de trabalho. Com apoio do Grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), buscou-se e obteve-se uma maior integração e, também, a regularização desse tipo de trabalho, principalmente do trabalho volante, pouco regularizado; uma complementaridade entre a extração de madeira e os outros produtores florestais, como a castanha, com mercados globais importantes; e uma adequação da infraestrutura de circulação, que contou com investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Assim, logrou-se uma conexão não só para os mercados locais urbanos regionais, mas também globais, tanto da madeira quanto da castanha (Pêgo *et al.*, 2018).

3 RELAÇÕES INTERFRONTEIRIÇAS

Constatada a importância das relações e articulações transfronteiriças, fortemente representadas em interações e contatos entre povos e muitas vezes formalizadas em acordos entre países, outro feixe de relações carece de prioridade na agenda de debates. Refere-se às relações interfronteiriças de longa distância, caracterizadas pelos corredores terrestres internacionais, ferroviários ou rodoviários, pelas ligações bioceânicas e, particularmente neste estudo, às relações internas ao próprio território, estabelecidas entre as fronteiras terrestre e litorânea – esta, a ser objeto do capítulo 8.

No caso deste feixe, algumas indagações inquietaram a equipe e perpassaram as atividades realizadas. Quais as relações existentes entre a fronteira terrestre e a litorânea? Quais as rotas que as unem? Quais as trocas que realizam entre si? Na reflexão desencadeada em busca de respostas, uma volta ao passado mostrou que,

desde os primórdios da colonização e ocupação do território, foram abertas vias de ligação para escoamento de produtos primários entre essas fronteiras. Um salto ao futuro revela que se projetam infraestruturas de conexões que permitirão ao território alcançar um padrão mais elevado e mais equitativo de desenvolvimento, além de se consolidarem eixos de integração entre os países sul-americanos. Alguns passos vêm sendo dados neste tempo presente, ainda permeado mais de demandas que de realizações.

3.1 Relações históricas entre fronteiras e metrópoles

Durante o ciclo econômico primário exportador, as metrópoles, situadas na faixa litorânea, tiveram presença histórica nas relações com as porções distantes das fronteiras terrestres, que se articularam em uma rede de fluxos econômicos. Tomando por base a análise de Moura (2019),⁴⁴ muitos foram os programas de ocupação do território, grandes investimentos em infraestruturas além da fundação e equipamentação de cidades que se tornaram elos nas relações entre os países sul-americanos, e que abriram um diálogo para a realização de projetos comuns, cooperados, com grande potencial de integração no subcontinente.

Produtos como borracha, erva-mate, charque, entre outros, motivaram a ocupação do território e exploração de riquezas naturais. São exemplos a Marcha para o Oeste, promovida pelo governo brasileiro nos anos 1940, e a Marcha para El Este, promovida pelo governo paraguaio nos finais dos anos 1950. Mais que ocupar o território no interior fronteiriço desses países, essas iniciativas visavam, no caso brasileiro, ao controle dos monopólios pecuário e ervateiro (centrado na Companhia Erva Matte Laranjeira), e, no caso paraguaio, abrir a propriedade de terras a estrangeiros, dada a revogação da lei que proibia essa prática na faixa de 150 km de suas fronteiras. Durante os governos militares desses países, nos anos 1970 e 1980, foram realizados investimentos em obras como aeroportos, pontes, rodovias e fundamentalmente na construção da hidrelétrica binacional de Itaipu. Somadas ao atrativo turístico das cataratas do rio Iguaçu, consolidaram o maior arranjo transfronteiriço do território sul-americano, articulando Foz do Iguaçu (Paraná), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), com uma população estimada, em 2019, de aproximadamente 900 mil habitantes.

Outros exemplos históricos se deram nos três arcos fronteiriços, como a ferrovia Madeira- Mamoré, associada à exportação da borracha, pensada para ligar a Bolívia ao Atlântico, em trecho não navegável dos rios Madeira e Amazonas, que deu origem à cidade de Porto Velho (Rondônia). Também o ramal ferroviário Barra do Quaraí-São Borja (Rio Grande do Sul), da The Brazil Great Southern Railway Co.,

44. Análise que articula estudos da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, do Ipea, e do projeto Organização do espaço urbano-metropolitano e construção de parâmetros de análise das dinâmicas de metropolização, do Observatório das Metrópoles.

a qual fazia entroncamento com a North Western of Uruguay Railways, em direção a Salto, no Uruguai, que visava ao transporte de charqueadas. E, ainda, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, de Bauru (São Paulo) a Corumbá (Mato Grosso do Sul), de onde se integrava à Ferroviária Oriental, com destino a Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia (figura 4).⁴⁵ Em outros países da América do Sul, as ligações ferroviárias também aproximaram a fronteira das metrópoles, ou mais precisamente, das saídas marítimas para exportação, como a ferrovia General Manuel Belgrano, que ligava as fronteiras da Bolívia e do Chile ao Atlântico, via Buenos Aires; o Ferrocarril Transandino Mendoza-Los Andes, que conectava Atlântico e Pacífico, conexão até então feita pela passagem através do estreito de Magalhães.

FIGURA 4

Exemplos históricos de projetos de integração física do subcontinente – América do Sul

Fonte: Moura (2019).

Adaptação: Equipe Fronteiras Ipea.

Além de ferrovias, a abertura do canal Tamengo, em meados do século XX, exemplifica uma parceria entre Brasil e Bolívia, para conexão da Laguna Cáceres, em Puerto Suárez (Bolívia), ao rio Paraguai, nos limites de Corumbá, para facilitar o fluxo de mercadorias entre a Bolívia e o oceano Atlântico.

45. Esse sistema ferroviário liga ainda Santa Cruz de la Sierra a Salta, na Argentina, e de lá conecta-se à rede ferroviária chilena, chegando ao Porto de Antofagasta, no Chile, toda ela, de São Paulo a Antofagasta, ainda em operação de carga.

As obras ferroviárias apontadas, por motivações específicas, entraram em decadência, arrastando nesse processo centros prósperos, equipados, conectados às redes de cidades dos respectivos países, além de toda uma rede de pequenas cidades que emergiam nas estações, ao longo de seus trilhos.⁴⁶ Deixaram marcos históricos no patrimônio arquitetônico das cidades, transtornos urbanos pelo abandono de suas infraestruturas, além da memória e da expectativa dos moradores de que um dia voltem a operar. Projetos de retomada vêm ocorrendo, mas apenas como ramais turísticos, ou na reativação de trechos para transporte de cargas, “sempre acompanhados de apelativo discurso que tenta criar a imagem de que os tempos de ouro estarão de volta” (Moura, 2019, p. 12).

3.2 A inseparabilidade entre metrópole e cidade da fronteira terrestre

Participantes das atividades nos arcos fronteiriços argumentam que está havendo um retrocesso nas estratégias de desenvolvimento na fronteira terrestre, que desconstrói conquistas do período de integração histórica entre o Brasil e os países vizinhos, e que aumenta cada vez mais os danos do isolamento, pela distância dos centros de decisão e desatenção do Estado (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020a; 2020b).

Algumas dessas obras voltaram a ser consideradas em projetos entendidos como de integração sul-americana, a exemplo dos previstos pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) – transformada em instância técnica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) –, que incluem infraestruturas de grande porte direcionadas a criar corredores bioceânicos, porém poucos foram iniciados. Em relação a esses projetos, os participantes apontam impactos socioambientais já vistos na região fronteiriça, e salientam críticas ao fato de serem decididos sem participação das comunidades envolvidas, além de relegarem necessidades fundamentais ao cotidiano dos povos fronteiriços. São projetos que perpetuam essas localidades como pontos de passagem, corredores, portais de entrada e saída terrestre entre os países, perdendo seu sentido histórico de elos (Pêgo *et al.*, 2017; 2019; 2020a).

Como portais terrestres de entrada e saída dos países, os arranjos transfronteiriços e outras localidades da FFT enfrentam carências e estigmas, enquanto sentem a presença remota da metrópole em seu cotidiano. Por um lado, são portais de chegada e partida de migrantes e refugiados, como já abordado na subseção 1.2.2. Por outro, alguns itens do consumo metropolitano e de outras cidades passam por esses portais, como bens lícitos e ilícitos. Entre os lícitos, uma variedade de produtos que ativam o comércio popular de importados, transportados por fluxos de sacoleiros, intermediários ou comerciantes precários, ou no turismo de compras nas cidades de fronteira, e induzem a presença de uma população flutuante, cuja condição de

46. Para mais informações sobre esses projetos históricos e as motivações de suas desativações, ver Moura (2019).

passagem amplia as demandas básicas dos moradores, já desatendidas pelos frágeis poderes locais dos municípios fronteiriços (Pêgo *et al.*, 2019; 2020a; 2020b).

No caso dos ilícitos, a proximidade da fronteira a áreas produtoras de drogas torna os arranjos transfronteiriços e outras localidades da FFT pontos vulneráveis. Mas é na metrópole que o comércio de drogas atribui maior valor ao produto traficado, onde grupos do crime organizado comandam a atuação nas regiões de fronteira, e onde o consumo tem elevado e diversificado a demanda. Outros ilícitos passam por esses portais, e o reclamo dos participantes é quanto à necessidade de um maior contingente estatal na região, para inibir e controlar os fluxos e os crimes transfronteiriços ligados a eles, com capacidade de enfrentamento e controle sistemático do volume de produtos ilegais que atravessam o limite internacional e que, comumente, vão circular nas metrópoles e grandes centros urbanos brasileiros. Ressaltam que o estigma que provocam na fronteira terrestre é em certa maneira descabido, pois informam que a maior proporção de armas, drogas e produtos contrabandeados entra pelos portos e aeroportos da fronteira litorânea (Pêgo *et al.*, 2019; 2020a; 2020b).

3.3 Principais conexões entre a fronteira terrestre e a litorânea

No início do século XXI, um elenco de projetos de grandes infraestruturas foi desenvolvido no âmbito da IIRSA, fórum técnico do Cosiplan. Conforme relatado por Moura e Pêgo (2016), esses projetos são a principal referência no que tange a eixos de integração e desenvolvimento na América do Sul, tendo como objetivo articular áreas de produção e consumo, com o fim de reduzir custos, atrair novas inversões e promover a integração dos doze países sul-americanos com outras regiões do mundo. No entendimento do Cosiplan (2017), não há integração para a unidade sul-americana se não houver integração física entre os países do subcontinente. Entre os projetos prioritários elencados, foram anunciados investimentos para dez eixos de integração (figura 5) e seus respectivos projetos prioritários. Contudo, passada mais de uma década, poucos foram iniciados ou inteiramente concluídos conforme a previsão.

FIGURA 5

Eixos de integração e desenvolvimento do Cosiplan – América do Sul (2017)

Fonte: Cosiplan (2017, p. 167).

Adaptação: Equipe Fronteiras Ipea.

A Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), 2017, incluiu um total de 29 projetos com objetivo estratégico e alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico da região (figura 6). São projetos voltados à conexão, com vários eixos e corredores viários (rodoviário, hidroviário e ferroviário), acessos a portos e aeroportos, pontes, túneis, equipamentos para interconexão, redes de transmissão de energia, gasodutos, assim como de desenvolvimento e planejamento territorial e sistema de informação (Cosiplan, 2017). Essa agenda resulta da revisão criteriosa e da atualização do portfólio original de 2011, com reordenação

dos projetos. No documento que a apresenta, informa-se que a maioria das obras concluídas até 2016 pertencem ao Peru, mas que há projetos aprovados em todos os eixos, exceto o referente à hidrovía Paraguai-Paraná e o grande eixo Peru-Brasil-Bolívia. Informa-se, também, que o Corredor Bioceânico Paranaguá-Antofagasta, apesar do interesse dos países envolvidos, não está entre os projetos prioritários.

FIGURA 6

Agenda de projetos prioritários da API (Cosiplan) – América do Sul (2011)

Fonte: Cosiplan (2017, p. 20-21).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Obs.: Em negrito, os projetos com participação no Brasil.

Como observado, desses 31 projetos, onze incidem sobre ou tangenciam o território brasileiro, a maioria programada para as APIs de 2022-2027. A API 2017-2022 integra catorze projetos estruturados, entre os quais o Brasil participa diretamente de três, descritos a seguir.

- 7) Construção da Ponte Internacional Jaguarão (Rio Grande do Sul)-Rio Branco (Argentina), (projeto 26), cuja ligação é feita atualmente pela Ponte Barão de Mauá, de 1929, tombada pelo Iphan desde 2011. O projeto prevê a recuperação dessa ponte e a construção de uma segunda ponte entre essas cidades. Em setembro de 2015, foi aberta uma licitação para a obra, mas não foi dada continuidade à implementação do projeto. Em 2018, no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA), houve uma previsão de recursos, porém suficiente apenas para a elaboração do projeto.⁴⁷

47. Informação disponível em: <<https://bit.ly/32cjUyF>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

- 8) Conexão Porto Velho-Costa Peruana (projeto 31), que está sendo feita precariamente pela rodovia interoceânica Brasil e Peru (ou rodovia do Pacífico), que conecta a BR-363 à BR-317 (entre Boca do Acre e Assis Brasil), prevista como corredor de escoamento dos grãos oriundos de Rondônia e Mato Grosso. A Rodovia Interoceânica ligará o Brasil aos portos peruanos de Ilo, Maratani e San Juan, no Oceano Pacífico. Em janeiro de 2006, foi inaugurada a ponte binacional, que liga os municípios de Assis Brasil, no Acre, a Iñapari, no Peru, com 240 metros de extensão, pista duplicada e passagem para pedestres nas laterais. A conexão que permite entre o Atlântico e o Pacífico já vem sendo explorada. Inclusive, já há uma linha de ônibus que faz, duas vezes por semana, levando cinco dias, o trajeto Rio de Janeiro-São Paulo-Campo Grande-Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco-Assis Brasil, atravessando a fronteira para o Peru, em Iñapari, e seguindo a Puerto Maldonado-Cuzco-Abancay-Nazca-Ica. Percorre a Amazônia peruana e a Cordilheira dos Andes, atingindo a altitude de 4.726 metros, e faz conexão ao Equador e à Colômbia.⁴⁸
- 9) Projeto estruturado Corredor ferroviário Argentina-Uruguai-Brasil, que é uma extensão do tramo programado entre Montevideu-Cacequi (projeto 28). Constitui-se na reabilitação de ramais ferroviários do Uruguai, alcançando cidades fronteiriças com a Argentina e o Brasil. Neste caso, os trilhos partem de Rivera, que integra o arranjo transfronteiriço de Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul) (Cosiplan, 2017).

Para a API 2023-2027, foram selecionados mais doze projetos estruturados, sendo cinco com incidência em território brasileiro (Cosiplan, 2017).

- 1) Conexão viária Foz do Iguaçu-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda (projeto 12): encontra-se em fase de pré-projeto. Prevê, em território brasileiro, a construção da ponte entre Porto Meira, em Foz do Iguaçu, e Presidente Franco, no Paraguai, com conclusão esperada para 2023.
- 2) Rota Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown (projeto 15), projeto de recuperação viária que se encontra em execução e permitirá conexões entre o oeste da Venezuela, Roraima, Guiana e Suriname.
- 3) Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata (projeto 17), que fluem na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, resultando em significativas reduções de custo do transporte em fluxos de tráfego interno e inter-regional, bem como extrarregionais, contribuindo na integração econômica e no desenvolvimento sustentável da região. O projeto referente

48. Disponível em: <<https://bit.ly/2JtFLuV>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

à melhoria da navegabilidade entre a foz do rio Apa e Corumbá, na fronteira entre Brasil e Paraguai, encontra-se na dependência de estudos por parte do governo brasileiro, em atenção a imposição do Poder Judiciário.

- 4) Melhoria da conectividade do eixo interoceânico central (projeto 22), que abrange, entre os subprojetos componentes, o anel viário de Campo Grande e a área de controle integrado Corumbá-Puerto Suárez (Bolívia).
- 5) Transporte multimodal no sistema Laguna Merin-Lagoa dos Patos (projeto 27), para melhoria na conectividade entre o sul do Brasil e o leste do Uruguai. A dragagem da Laguna Merin foi concluída em 2015, e o início das obras na Lagoa dos Patos, com dragagem do Canal da Feitoria, estava previsto para 2020.

Dos projetos da agenda 2011, dois avançaram, mas ainda com pendências:

- 1) Linha de transmissão (500 kV) Itaipu-Assunção-Yacyreta (projeto 13): completo e em operação desde outubro de 2013 apenas o trecho Hernandárias a Assunção, no Paraguai (348 km de linhas de transmissão e 759 torres).⁴⁹
- 2) Rodovia Manaus-Caracas (projeto 14): BR-174/AM/RR, sendo 255,7 km no estado do Amazonas e 715,7 km em Roraima. O trecho final da rodovia é o marco Brasil Venezuela número 8 (BV8), que demarca o lugar de origem da vila Pacaraima, na cidade de Pacaraima/RR. A rodovia encontra-se concluída, com contratos de conservação e manutenção ativos.⁵⁰

Sobre o projeto não priorizado (mapa 14), Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta (projeto 11), em agosto de 2019, na sede do governo do estado do Paraná, reuniram-se os governadores do Paraná e de Mato Grosso do Sul com dirigentes privados, representando empresários chineses e portugueses, para discutir a retomada do projeto (Martins, 2019). A Estrada de Ferro Paraná Oeste (Ferroeste) e a Secretaria do Planejamento e Projetos Estruturantes do Paraná formaram um grupo de trabalho para avaliar os modelos propostos no projeto. Essa obra tem grande importância, pois reduz em 8 mil quilômetros a viagem de produtos brasileiros até os mercados da Ásia. Mas esbarra em um conjunto de dificuldades. São quatro países envolvidos que devem conjuntamente superar alguns desafios: sistema de concessão comum, integração aduaneira, questões tributárias, tarifa do transporte, e unificação das exigências ambientais.

49. Disponível em: <<https://bit.ly/389DVJW>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

50. Disponível em: <<https://bit.ly/3oR0rgK>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MAPA 14

Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá (Brasil)-Antofagasta (Chile)

Fonte: BNDES (2010).

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Alguns outros projetos se delinearam, como a construção da Ferrovia Transcontinental,⁵¹ com extensão prevista de 4,4 mil quilômetros em território brasileiro, ligando o porto do Açu, no estado do Rio de Janeiro, passando por mais cinco estados brasileiros, até o porto de Ilo, no Peru. Pretende-se tornar uma alternativa de transporte em regiões já consolidadas, como Ipatinga (Minas Gerais) e Lucas do Rio Verde (Mato Grosso) e outras que poderão se consolidar tendo como alternativas de exportação/importação duas saídas, uma no Oceano Atlântico e outra no Pacífico.

Para os participantes do arco Central, está havendo um retrocesso nas estratégias de desenvolvimento na área fronteiriça. Em termos de infraestrutura, Corumbá é o portão de entrada e saída da principal rota bioceânica, e abriga parte da mais importante hidrovia transnacional do subcontinente sul-americano. Rememoraram período de integração histórica entre Brasil e Bolívia, que há oitenta anos construíram juntos a interligação, através do canal Tamengo, na região de Corumbá e Ladário, de uma hidrovia que conectou Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. A região teve, anteriormente, uma das maiores redes ferroviárias do Brasil, que

51. Informação disponível em: <<https://bit.ly/3en9uRL>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

se estendia de Corumbá a Santos, no estado de São Paulo, que já não tem mais. Ademais, a operação aérea é restrita e tem que ser repensada. A região de Cáceres também tem importantes infraestruturas paralisadas (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Apesar desse conjunto de projetos, e em função dos resultados daqueles já implementados, o reclamo dos participantes é quanto à ausência de participação dos povos fronteiriços na tomada de decisão sobre eles, além de que, muitas vezes, os elevados investimentos em infraestruturas “de passagem” ignoram as necessidades locais ou não incidem sobre elas. Levá-las em consideração poderia efetivamente trazer melhorias do desenvolvimento e do cotidiano das localidades da fronteira (Pêgo *et al.*, 2018; 2019; 2020a).

REFERÊNCIAS

ASSIS, F. G. *et al.* TerraBrasilis: a spatial data analytics infrastructure for large-scale thematic mapping. **ISPRS International Journal of Geo-Information**, v. 8, n. 11, p. 513, 2019.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Avaliação dos Corredores Bioceânicos**. BNDES, 2010.

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: MIN, 2005.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. **Municípios de Fronteira**: mobilidade transfronteiriça, migração, vulnerabilidades e inserção laboral – Relatório de Pesquisa do projeto MT Brasil. ICMPD; União Europeia, 2016a.

_____. 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, v. 138, p. 12, 20 jul. 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/3l2R4Ir>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em números**. 4. ed. Conare, 2018. 46 p.

_____. Agência Nacional de Mineração. **Anuário mineral brasileiro**: principais substâncias metálicas – ano base 2017. Brasília: ANM, 2019a.

_____. Ministério de Desenvolvimento Regional. Portaria nº 1.080, de 24 de abril de 2019. Inclui o Município de Cáceres-MT no Anexo da Portaria n. 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, v. 81, p. 10, 29 abr. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3ewumG5>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CÂMARA, G.; VALERIANO, D. M.; SOARES, J. V. **Metodologia para o cálculo da taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal**. São José dos Campos: INPE, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3esF4NS>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CARDOSO, N. A.; MOURA, R. Regiões de fronteira e fluxos migratórios: o caso do Paraná. In: PENHA, B.; DESIDERÁ NETO, W. A.; MORAES, R. F. (Orgs.). **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 53-100.

CAVALCANTI, L. *et al.* **Imigração e Refúgio no Brasil**: A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Brasília: OB-Migra, 2019.

COSIPLAN – CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) 2017**. Buenos Aires: Unasur, 2017. 184 p.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2015. 77 p.

DESCHAMPS, M.; DELGADO, P.; MOURA, R. Mobilidade pendular na faixa de fronteira brasileira: particularidades dos arranjos transfronteiriços. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2018. v. 1. p. 293-321.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103, jul. 1996.

EGLER, C. A. G. Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul. In: FURTADO, B.; PÊGO, B. (Coords.). **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Brasília: Ipea; Cepal; Ipardes, 2015.

EUZÉBIO, E. F. A fluidez territorial na fronteira ocidental da Amazônia: as cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). **Confinns Revista franco-brasileira de geografia**, n. 21, 2014. Disponível em: <<http://confinns.revues.org/9659>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

FERREIRA, F. L.; COSTA, G. V. L. “Brechó fronteiriço”: comércio global de roupas de segunda mão em Corumbá-MS. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 29., 2014, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Brasília: ABA, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2TY8BFO>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Terra Indígena** – regularizada, homologada, declarada, delimitada e área em estudo. FUNAI, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2JGNo1p>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia. **Divisão Urbano Regional 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil** – Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. Áreas dos municípios brasileiros. IBGE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3k5CJdd>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Infoqueima. **Boletim mensal de monitoramento de queimadas**, v. 4, n. 11, nov. 2019.

_____. Infoqueima. **Boletim mensal de monitoramento**, v. 5, n. 10, out. 2020.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Localização e extensão das TIs**. 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3el2oaq>>. Acesso em: 7 nov. 2020.

KRÜGER, C.; ARRUDA, D.; MARIANI, M. Por dentro do cárcere: Evidências de violência institucional em um presídio feminino na fronteira entre Brasil e Bolívia. **Dilemas**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 435-452, set.-dez. 2018.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes – Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). **Continentes em Chamas** – Globalização e Território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 246-284.

MARTINS, C. Após dez anos, projeto de corredor bioceânico ganha novo capítulo. **Gazeta do Povo**, 19 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2JycQG8>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MEIJER, J. R. *et al.* Global patterns of current and future road infrastructure. **Environmental Research Letters**, v. 13, n. 6, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3mYAwCe>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

MOREIRA, P. G. Entorno e primeiras respostas (G) locais à instabilidade na Venezuela. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental Ipea**, n. 18, p. 87-95, jan.-jun. 2018.

_____. **Imigração Venezuela** – Roraima: evolução, impactos e perspectivas. Relatório Técnico. Ipea (Dirur), 2020. 59 p.

MOURA, R. Metrôpoles e cidades de fronteira: o que as torna inseparáveis? **Boletim Observatório das Metrôpoles**, 19 set. 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2f2zdtl>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MOURA, R.; OLIVEIRA, S. Referências sobre a faixa de fronteira e os arranjos transfronteiriços do Brasil. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2018. v. 1. p. 243-292.

MOURA, R.; OLIVEIRA, S.; PÊGO, B. Escalas da urbanização brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2372).

MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul**: trajetórias e novas configurações. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2203).

NETO, A. M.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. **Perfil e dinâmica das desigualdades regionais do Brasil em territórios industriais relevantes**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para discussão, n. 2511).

NUNES, M. O Programa de Aceleração do Crescimento e as fronteiras. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2018. v. 1. p. 381-411.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Mapa de uso e cobert do solo do Brasil**. 2019. Disponível em: <<https://plataforma.mapbiomas.org/>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

OLIVEIRA, G.; KRÜGER, C. As relações de reciprocidade e dívidas morais entre o presídio e a rua: A expansão e transnacionalização do Primeiro Comando da Capital (PCC) na fronteira Brasil-Bolívia. **Dilemas**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 28-52, jan.-abr. 2018.

OLIVEIRA, M. M. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 183-196, 2006.

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

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Brasília: Ipea; MI, 2018. v. 3.

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Central. Rio de Janeiro: Ipea; MDR, 2019. v. 4.

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Sul. Rio de Janeiro: Ipea; MDR, 2020a. v. 5.

PÊGO, B. *et al.* **Estudo técnico sobre a viabilidade de criação da “cidade gêmea” Cáceres (Brasil) – San Matías (Bolívia)**. Brasília: Ipea; MDR, 2020b.

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

PINTO, C. V. S.; OLIVEIRA, S.; MARGUTI, B. O. Um estudo sobre as situações de vulnerabilidade social nos arcos de fronteira do Brasil. *In*: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2018. v. 1. p. 197-242.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C. Avaliação dos fundos constitucionais de financiamento nos municípios da faixa de fronteira das regiões Norte e Centro-Oeste: uma abordagem em painel espacial para o período 1999-2011. *In*: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2018. v. 1. p. 352-380.

STEFONI, C. **Panorama de la migración internacional en América del Sur**. Documento elaborado no marco da Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional, ao Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Cepal, 2017. (Serie población y desarrollo).

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Panorama Ambiental Global** – GEO-6: avaliação regional da América Latina e do Caribe. Unep, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/38fYLYj>>. Acesso em: 20 jan. 2020.