Título do capítulo

CAPÍTULO 5 – INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: A FRONTEIRA NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL NACIONAL E SUL-AMERICANA

Autores(as)

-

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6/cap5>

Título do livro

FRONTEIRAS DO BRASIL: REFERÊNCIAS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores(as)

Bolívar Pêgo

Volume

6

Série

-

Cidade

Brasília

Editores

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

Ano

2021

Edição

-

ISBN

978-65-5635-019-6

DOI

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: A FRONTEIRA NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL NACIONAL E SUL-AMERICANA

1 INTRODUÇÃO

Nas atividades realizadas no projeto Fronteiras do Brasil, uma parceria entre o Ipea e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), os temas integração e desenvolvimento foram unanimemente considerados como da mais alta relevância. Esses temas não podem ser tomados separadamente, ou tratados como fragmentos, mas devem representar o princípio de soberania nacional, dos povos da nação brasileira, do território enquanto uma totalidade. Tal percepção colocou em destaque, em todas as atividades realizadas, a compreensão de seus povos sobre o sentido da fronteira, a necessidade de sua concepção como integrante ativa da unidade territorial e do desenvolvimento brasileiro e sua importância nas ações para integração sul-americana.

Para a compreensão das observações dos participantes, destaca-se, desde já, sua concepção de fronteira como elemento de articulação. Para o Brasil, para os estados fronteiriços e fundamentalmente para as pessoas que moram nessa região, esse tema exige um enfoque plural: é inequívoco que são fronteiras e não somente uma fronteira, o que torna contraproducente tratá-la como uma só. Portanto, falar da fronteira brasileira é falar de diversas fronteiras. Não só porque esta percorre uma enorme diversidade regional, mas também porque o contexto dos estados nacionais do continente é bastante heterogêneo, e a diferenciação existente entre as áreas fronteiriças dos países que integram o subcontinente sul-americano deve ser percebida. Assim, estratégias distintas devem ser adotadas na busca do desenvolvimento e da integração da fronteira brasileira, para que atendam às particularidades regionais e às diferenciações socioterritoriais da faixa e da linha de fronteira (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b; Pêgo e Moura, 2018).

Nesse entendimento, a fronteira é o traspasse de uma forma de organização social e territorial à outra. Em alguns casos, passar de um país para o outro não significa uma ruptura de paisagem, de costumes ou de atividades econômicas; em outros casos, as mudanças e diferenças entre territórios nacionais aparecem de maneira progressiva, dificilmente perceptíveis; em outros mais, as rupturas são visíveis e marcantes. Na ausência de conflitos políticos e territoriais, como ocorre no caso brasileiro, o limite e a fronteira são percebidos como lugar de encontro,

de união e interação construtiva, e não de separação. Daí, a fronteira deve ser concebida como um ambiente de oportunidades, e suas positivities devem ser enaltecidas, levando-se em conta e desmistificando a visão que se tem da fronteira como o lugar da prática de delitos. Deve-se, portanto, reforçar a ideia de que se trata de um lugar de aproximação e potencialidades.

Dada a recorrência do debate atual, tanto no arco Sul quanto no Central foram postos em discussão o controle permanente e o fechamento de fronteiras – como a construção de muros separando países. Tal prática vem sendo justificada por algumas nações como um aporte à segurança, mas se constitui, de fato, em uma separação entre território desenvolvido e não desenvolvido. E há uma dificuldade de compreensão desse debate. A classe política (parlamentares) tem um conhecimento restrito ou mesmo um desconhecimento profundo do que vem a ser a fronteira.

Depois de um período muito rico, no final do século passado, de desfronteirização global (abertura das fronteiras, integração), no século atual isso se reverte e o mundo começa a passar por um processo de refronteirização (fechamento cada vez maior, com relação às suas fronteiras). Se não se depreender a condição positiva de fronteira e não se tornar favorável a um processo de integração, pode significar um reforço à refronteirização, ao novo processo de fechamento. Esse comportamento tem encontrado lastro nos debates ou nas narrativas políticas atuais. Mas se deve discordar do que está colocado no mundo hoje, o fechamento, pois isso é extremamente danoso tanto para o Brasil quanto para o conjunto geral da América Latina. De acordo com Pêgo *et al.* (2020a; 2020b), deve-se, sim, reconhecer, sempre, que existe “o lado de lá”, reforçando a proposta de integração, que exigirá um processo de formalização daquilo que hoje é funcional (quase ilegal).

Orientados por essas compreensões sobre o sentido da fronteira, na seção 2, será elaborada uma síntese dos principais acordos bilaterais e de cooperação fronteiriça em vigência na fronteira brasileira, ilustrada, na sequência, por destaques que representam a visão dos participantes das atividades do projeto. Em continuidade, na seção 3, também sob a compreensão dos participantes, serão abordadas as políticas voltadas à integração e ao desenvolvimento das regiões das fronteiras.

2 ACORDOS BILATERAIS E DE COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA

As regiões de fronteira são espaços onde se projetam, gradativamente, oportunidades de desenvolvimento regional, mediante o fortalecimento da cooperação internacional, por meio de acordos bilaterais e/ou específicos de cooperação fronteiriça. Entre as oportunidades que se apresentam, estão: infraestrutura; turismo; projetos de geração de energia; parques científicos; esforços conjuntos na atração de investimentos estrangeiros; e criação de fundos de investimentos transnacionais.

A partir desse ponto de vista, esta seção trata dos acordos bilaterais e de cooperação fronteiriça com participação brasileira à luz das informações recolhidas ao

longo das oficinas realizadas nos arcos, e atualizados para 2019. A apresentação dos dados é feita a partir da apresentação dos documentos por arco, respectivamente: Norte, Central e Sul.

Nos últimos anos, o Brasil assinou uma série de documentos com vistas ao desenvolvimento dessas regiões, porém merece destaque a metodologia do levantamento aqui apresentado. Ele foi pensado em consideração ao ponto de vista dos participantes, como uma lente que identifica quais iniciativas tiveram mais relevância para eles.

2.1 Acordos destacados nos arcos

2.1.1 Arco Norte

Brasil e Guiana compartilham 1.606 quilômetros de fronteira. O governo da ex-colônia britânica mantém forte relacionamento bilateral com o Brasil como forma de inserir-se diplomaticamente na América do Sul, sem que haja prejuízo para seus laços com o Caribe. Esse relacionamento se aprofundou a partir da década de 1990, uma vez que muitos brasileiros, sobretudo manauaras e roraimenses, passaram a residir no país vizinho.

Como consequência, houve constante menção a esse país nas falas dos participantes da oficina do arco Norte, principalmente acerca do Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 38, assinado entre Brasil, Guiana e São Cristóvão e Névis, em 2001.¹ O acordo foi subscrito ao amparo do art. 25 do Tratado de Montevidéu (1980), internalizado no Brasil pelo Decreto nº 3.989/2001 e tendo entrado em vigor em 2004 (Pêgo *et al.*, 2018).

O acordo tem como objetivo “promover o incremento dos fluxos de comércio bilaterais por meio do intercâmbio de preferências tarifárias entre as partes, cooperação em temas de comércio e participação crescente do setor privado” (Brasil, 2001). Entre as medidas acordadas estão: manutenção de preferências tarifárias acordadas para importação de produtos, como carnes, hortaliças, frutas, grãos, madeiras e carvão etc.; e reduções percentuais de tarifas aplicadas às importações no momento de despacho aduaneiro.

Foram mencionados, ainda, acordos sobre importação e exportação de energia elétrica entre Brasil, Guiana e Venezuela (Pêgo *et al.*, 2018). Para se ter uma ideia, o Brasil é o grande centro de geração e consumo de energia elétrica quando considerados os países do Mercosul, em função de sua extensão territorial e industrialização. No entanto, são escassas as interconexões elétricas na região sul-americana, de uma forma geral, visto que os acordos gerados nesse setor foram

1. Acordo de Alcance Parcial nº 38 – AAP.A25TM 38. Para mais informações, acessar o link: <<https://tinyurl.com/y3sax6ho>>.

gestados em períodos diversos, sem a respectiva harmonização setorial, visando atender às demandas momentâneas e/ou emergenciais.

Por exemplo, a linha Boa Vista-Guri Dam, que conecta o extremo norte brasileiro com a Venezuela,² é um tipo de conexão radial, na qual somente Roraima (RR) se beneficia do processo de recebimento de energia. O desequilíbrio nessa relação foi demonstrado pelos recorrentes apagões no estado ao longo dos últimos dois anos, período no qual ocorreu piora no relacionamento bilateral entre os países.

Mais especificamente com a Guiana, os participantes da oficina citaram o Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas, com o Brasil. O acordo assinado em 2003, e internalizado no Brasil pelo Decreto nº 9.446/2018, prevê restituições às partes que sofrerem algum dano durante viagem e indenizações. Esse foi o primeiro passo para a possibilidade de criação de uma rota terrestre entre Boa Vista-Georgetown, com circulação de ônibus e veículos particulares (Brasil, 2018).

Recentemente, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) divulgou a Portaria nº 53/2019, na qual autorizou empresas brasileiras de ônibus a prestarem serviços regulares de transporte rodoviário internacional de passageiros entre os países (Brasil, 2019).

Nesse sentido, também foi trazida à pauta o Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas, entre Brasil e Venezuela, internalizado por meio do Decreto nº 2.975/1999. No decreto, estão descritos os transportes: por rodovia; rodoviário internacional; comercial; de passageiros; carga; empresa transportadora; entre outros itens. Ademais, estabeleceu-se a autorização de entrada e saída de veículos das partes contratantes que “transportem passageiros ou carga através dos pontos habilitados na fronteira, com base na reciprocidade, de conformidade com as leis e regulamentos existentes em cada país” (Brasil, 1999).

Ainda no contexto da cooperação bilateral na região amazônica, cabe destacar o programa de cooperação transfronteiriça e transnacional, financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), voltado ao desenvolvimento do espaço entre Guiana Francesa, Suriname e os estados do Amapá e do Amazonas, no Brasil, o Interreg V – Amazônia. O programa de cooperação para o período 2014-2020 tem como prioridades: melhorar o transporte disponível na área de cooperação, a fim de aumentar a mobilidade nessa parte da Amazônia; proteger a biodiversidade excepcional e o patrimônio natural e cultural, por meio de ações conjuntas de preservação ambiental; combater as questões sociais e de saúde, por meio da cooperação científica e de saúde; e promover o desenvolvimento do

2. A Venezuela possui o terceiro maior potencial elétrico do continente, sendo sua matriz elétrica formada prioritariamente por usinas hidroelétricas, seguidas por centrais térmicas.

comércio em setores-chave, como agroalimentar, energias renováveis, tecnologias da informação e comunicação, entre outras.

No Brasil, o programa já apoiou o Projeto Açaí Ação, no Amapá. Trata-se de uma ação de transferência de tecnologias que tem como objetivo a dinamização da cadeia produtiva do açaí, nas comunidades agroextrativistas do Platô das Guianas; além da valorização dos recursos e conhecimento das populações locais, desenvolvimento de práticas agroecológicas e consolidação de mercados de qualidade, por meio da construção coletiva de conhecimentos.

Além das estratégias bilaterais, registrou-se a existência de iniciativas no âmbito multilateral como o Projeto de Cooperação sobre Compartilhamento de Conhecimentos e Experiências para o Zoneamento Ecológico-Econômico e Roraima (ZEE-RR), no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

O ZEE do estado faz parte de um projeto maior de Macrozoneamento Ecológico-Econômico (MacroZEE) da Amazônia Legal, criado com o fim de ser um “instrumento de orientação para a formulação e espacialização das políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente, assim como para as decisões dos agentes privados” (Brasil, 2010b).

Sendo assim, cabe ao MacroZEE da Amazônia Legal definir estratégias abrangentes de estruturação do território amazônico que envolvam a logística de transporte e a rede de cidades, que em outras palavras significa a definição das territorialidades. Já aos zoneamentos estaduais, a exemplo do ZEE-RR, assim como outros, ficam reservadas as análises e definições mais diretas quanto ao uso da terra e à questão fundiária.

Também teve destaque o Fórum de Integração Trinacional Região de Madre de Diós/Peru, Acre/Brasil e Pando/Bolívia (MAP). A região constitui o núcleo da Amazônia Sul-ocidental (Peru, Brasil e Bolívia) e é caracterizada pela existência de bosques úmidos tropicais com enorme diversidade biológica e cultural (Pêgo *et al.*, 2018).

A primeira reunião ocorreu em 1999, após um grupo de pesquisadores se reunir para discutir os efeitos das mudanças climáticas em regiões de fronteira. Eles perceberam a necessidade de fortalecimento da integração como forma de garantir o funcionamento de um sistema de alerta, contribuindo para a busca de soluções integradas e auxiliando o poder público e a sociedade civil.

Fazem parte do MAP representantes de: instituições acadêmicas, como aqueles da Universidade Federal do Acre (Ufac) e do Instituto Federal do Acre (Ifac); organizações sociais, a exemplo da comitiva de Madre de Diós e de Pando; organizações não governamentais; e organismos municipais e governamentais, nomeadamente

Defesa Civil, Companhia Especial de Fronteira, Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais (IMC), Corpo de Bombeiros e Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema).

Os participantes deliberaram novas decisões a partir de fóruns, reuniões e feiras, nos quais são discutidas estratégias para o fortalecimento da economia local, infraestrutura e planejamento regional. Espera-se, com isso, que a região da tríplice fronteira possa ser integrada por meio do desenvolvimento sustentável mediante processos e acordos de integração comuns (Pêgo *et al.*, 2018).

Além dessa iniciativa, existem ainda os planos de criação de um Comitê Trinacional da Bacia do Alto Rio Acre e do estabelecimento de consórcios intermunicipais. O primeiro já está em fase de negociação e pretende ser “um fórum de discussão para assuntos de interesse comum dos três países para apoiar, facilitar e fortalecer ações conjuntas na região, com vistas ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Sul-ocidental” (Reis e Los Rios, 2005, p. 9). Já os consórcios preveem conciliar aspirações comuns de governos dos municípios fundadores da bacia para promoção da conservação, proteção e desenvolvimento regional do MAP.

Ainda no plano multilateral, houve lembrança do programa de emissão de identidade fronteiriça a cidadãos de países-membros do Mercosul. Porém, o bloco foi pouco mencionado ao longo do evento (Pêgo *et al.*, 2018).

Além dos acordos firmados, cabe salientar a importância do Programa Calha Norte (PCN), um dos mais citados pelos participantes das oficinas. Criado em 1985, esse programa tinha como objetivo inicial aumentar a presença do governo federal no norte da Amazônia brasileira e nos rios da bacia do Solimões, contribuindo para a defesa nacional e o desenvolvimento, prestando assistência aos assentamentos locais e protegendo a fronteira, mediante o estabelecimento da presença militar (Nery, 2019).

Para tal, o PCN envolveu quatro áreas de ação prioritária: aumento da presença militar e governamental; proteção de fronteiras internacionais; fortalecimento das relações bilaterais (sobretudo comércio, cooperação técnica e de infraestrutura); e definição de política apropriada para grupos indígenas, em especial da etnia Yanomami. Mais tarde, a lógica foi ampliada e passou a abranger ainda o combate ao tráfico de drogas e a preservação do meio ambiente.³

No entanto, o PCN se tornou um programa de desenvolvimento liderado por militares para construir bases, aeródromos, estradas e outros tipos de infraestruturas, sendo que o ponto principal do programa foi a implantação de pelotões especiais de fronteira do Exército em locais estratégicos próximos a assentamentos

3. Mais informações em: <<https://tinyurl.com/rest8g4>>.

indígenas ao longo da fronteira norte. A partir dos anos 2000, os recursos do programa passaram a ser destinados ao desenvolvimento econômico de municípios amazônicos, mediante pavimentação de estradas, construção de novas escolas, creches e campos de futebol (Nery, 2019).

2.1.2 Arco Central

No arco Central, o documento mais lembrado foram os Acordos de Roboré (1958), que trouxeram à pauta, pela primeira vez, o tema da compra de gás boliviano e da construção de um gasoduto (Pêgo *et al.*, 2020a).

A preocupação colocada pelos participantes da oficina, sobre o acordo de implantação de um gasoduto entre Bolívia e Brasil, é que a utilização do gás deveria ser ampliada para outros municípios próximos à Bolívia, a exemplo de Corumbá, em Mato Grosso do Sul (MS).

Os participantes também valorizaram a medida que retirou a necessidade de visto para que brasileiros e bolivianos pudessem circular entre os países (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b). O acordo entre o Brasil e a Bolívia sobre Facilitação para o Ingresso e Trânsito de seus Nacionais em seus Territórios foi assinado em 2004 e diz que tanto brasileiros quanto bolivianos poderão ingressar, transitar e sair de ambos os territórios mediante a apresentação, apenas, de seu documento de identidade nacional vigente. A iniciativa foi uma importante contribuição à redução do problema das migrações internacionais em área de fronteira, uma vez ampliou a perspectiva de livre circulação de trabalhadores nessas áreas.

A menção aos acordos internacionais da ANTT se deu, sobretudo, no âmbito da revisão do transporte de passageiros em ônibus urbanos na fronteira entre Brasil e Bolívia. No Brasil, o Decreto nº 99.704/1990 trata do acordo sobre transporte internacional terrestre, entre esses países mais Argentina, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai (Brasil, 1990). Os termos do acordo são aplicados tanto ao transporte direto de um país a outro como ao trânsito para um terceiro país.

Nesse sentido, também houve menção ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, bem como o ajuste complementar a esse instrumento, especificando a prestação de serviços de saúde na fronteira entre as localidades fronteiriças dos países citados.⁴ Ambos foram promulgados, respectivamente, por intermédio dos decretos nºs 5.105/2004 (Brasil, 2004) e 7.239/2010 (Brasil, 2010a).

4. Localidades fronteiriças, respectivamente, do Brasil e do Uruguai: Chuí/Chuí; Santa Vitória do Palmar-Balneário do Hermenegildo/Barra de Chuí; Barra do Chuí/La Coronilla; Jaguarão/Rio Branco; Aceguá/Aceguá; Santana do Livramento/Rivera; Quaraí/Artigas; Barra do Quaraí/Bella Unión. Para mais informações, ver capítulo 3, subseção 2.2, que trata dos arranjos transfronteiriços nesta publicação.

Por intermédio do primeiro instrumento, é concedido aos nacionais de qualquer desses países exercer trabalho, ofício ou profissão no país vizinho, com as consequentes obrigações e direitos previdenciários deles decorrentes.

2.1.3 Arco Sul

Em relação a esse instrumento, com o ajuste complementar, Brasil e Uruguai estabeleceram a prestação recíproca de serviços de assistência de emergência e cooperação em defesa civil nas zonas de fronteira apresentadas. O documento ressalta o desejo em encontrar soluções comuns para o bem-estar e a saúde das populações, além de buscar amparar o intercâmbio que já existe na prestação de serviços de saúde humana na região fronteira.

Houve a sugestão por parte dos participantes que, por meio do acordo, ficasse estabelecida a possibilidade de contratação de médicos uruguaios no Brasil e vice-versa, sem as formalidades afins às contratações públicas tal como existem atualmente. Os contratados obedeceriam às normas contidas no referido documento, possibilitando a troca de experiências, mão de obra e colaboração nas regiões de fronteira elencadas (Pêgo *et al.*, 2020b).

Ainda na área de saúde, já se encontra em fase de execução o projeto trilateral Brasil, Alemanha e Uruguai de Apoio ao Fortalecimento do Sistema Nacional Integrado de Saúde do Uruguai com Ênfase em Localidades com Menos de Cinco Mil Habitantes. O projeto contou com o apoio do KfW Bankengruppe, que é o banco alemão de desenvolvimento, por meio de doações para a construção e a reforma de unidades de saúde uruguaias na fronteira com o Brasil.

O acordo de 2004 entre Brasil e Uruguai e o seu ajuste complementar serviram de modelo para a negociação de instrumento semelhante no âmbito do Mercosul, mediante a criação do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteira (Gahif), por meio do Decreto do Conselho do Mercosul nº 5/2002. Entre suas funções estão: elaboração de propostas de instrumentos normativos destinados a facilitar as relações entre as comunidades fronteiriças; recomendar a adoção de medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças; e criar instrumentos que promovam a maior integração dessas áreas (Mercosul e CMC, 2002).

No entanto, desde sua criação, o Gahif se reuniu poucas vezes e com pouco êxito. Segundo Sausi e Oddone (2010, p. 5),

as poucas reuniões desenvolvidas se deram sem a representação de populações fronteiriças; somente os governos nacionais participaram, em total ausência de unidade sub-nacionais, tratando a cooperação fronteira segundo uma lógica absolutamente *top-down*.

O acordo não chegou a entrar em vigor, porém Brasil e Argentina, estados-membros do bloco, optaram por assinar uma versão bilateral do documento. Entretanto, os autores comentam que as iniciativas de cooperação transfronteiriça do Mercosul são mais amplas e encontram-se resumidas no quadro 1.

QUADRO 1
Estrutura institucional do Mercosul e temática fronteiriça

Órgão	Instrumento
Conselho Mercado Comum (CMC)	Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional (Ganri): Decreto CMC nº 21/2005.
	Grupo de alto nível para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul (Ganasur): XXXV CMC, Ata nº 1/2008, Punto 17.11.
Grupo Mercado Comum (GMC)	Subgrupo de Trabalho nº 6 Meio Ambiente: Resolução GMC nº 20/1995 e Decreto CMC nº 59/2000.
	Grupo Ad Hoc Manejo Adequado de Caça de Espécies Migratórias e Comuns nas áreas Transfronteiriças (GAGCAT): XXXVIII SGT nº 6.
	Grupo Ad Hoc de Especialistas Fundos para a Convergência Estrutural do Mercosul (Gahefocem): Decreto CMC nº 24/2005 Reg. Art. 25.
	Coordenado pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) criada pelo Decreto CMC nº 11/2003.
	Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR): Decreto CMC nº 41/2004.
	Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF): VII FCCR-CN, Ata nº 1/2008.
	Reunião Especializada de Infraestrutura da Integração (REII): Resolução GMC nº 89/2000 e Decreto CMC nº 59/2000.
Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)	Gahif: Decreto CMC nº 5/2002.
	Comitê Técnico nº 2, assuntos aduaneiros: Dir. CCM nº 1/1995 e Decreto CMC nº 59/2000.
Secretaria do Mercosul (SM)	Subcomitê Técnico de Controles e Operatória em Fronteira (SCTCOF).
	Direção da SM. Unidade Técnica Focem: Decreto CMC nº 24/2005 Regl. Art. 19.

Fonte: Sausi e Oddone (2010, p. 4).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Ainda dentro do Mercosul, participantes das atividades nos três arcos mencionaram a importância do Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF), que tem o propósito de promover um “modelo de ensino comum em escolas de zona de fronteira, a partir do desenvolvimento de um programa para a educação intercultural, com ênfase no ensino do português e do espanhol” (Brasil e Argentina, 2008, p. 2).

O projeto foi criado em 2005 a partir de ação bilateral entre Brasil e Argentina e definiu as cidades gêmeas como lugares privilegiados para o desenvolvimento das ações propostas. No quadro 2, relacionam-se as escolas participantes.

QUADRO 2

Relação de escolas participantes do PEIBF por país e cidade gêmea

Relação fronteira	Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai	Venezuela
Cidade gêmea	Dionísio Cerqueira (SC)	Bernardo de Irigoyen	-	-	-
	Foz do Iguaçu (PR)	Puerto Iguazú	-	-	-
	Uruguaiana (RS)	Paso de Los Libres	-	-	-
	São Borja (RS)	Santo Tomé	-	-	-
	Itaqui (RS)	Alvear	-	-	-
	Itaqui (RS)	La Cruz	-	-	-
	Chuí (RS)	-	Chuy	-	-
	Jaguarão (RS)	-	Rio Branco	-	-
	Ponta Porã (MS)	-	-	Pedro Juan Caballero	-
	Pacaraima (RR)	-	-	-	Santa Elena de Uairén

Fonte: Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <<https://tinyurl.com/yyxqb4yq>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Obs.: SC – Santa Catarina; PR – Paraná; e RS – Rio Grande do Sul.

Somente São Borja, Jaguarão e Pacaraima, no Brasil, possuem duas escolas do projeto, as demais cidades gêmeas do lado brasileiro possuem apenas uma cada. Ao mesmo tempo, Santo Tomé, Rio Branco e Santa Elena do Uairén, na Argentina, no Uruguai e na Venezuela, respectivamente, possuem duas escolas, quando consideradas as cidades gêmeas dos países vizinhos. Há no total treze escolas no lado brasileiro e treze escolas nos países parceiros da iniciativa.

Para além das escolas oficialmente listadas pelo governo federal, há ainda aquelas derivadas de iniciativas não governamentais, a exemplo do Instituto Moinho Cultural Sul-Americano. O instituto tem como missão diminuir a vulnerabilidade de crianças e adolescentes em área de fronteira, oferecendo acesso a aulas de dança, música, tecnologia, idiomas, entre outras. Localizada em Corumbá, a iniciativa atende, além da população local, crianças e adolescentes de Ladário, também no Mato Grosso do Sul, e das cidades bolivianas de Puerto Suárez e Puerto Quijarro.

2.1.4 Avanços nos acordos sulinos

Mais especificamente, o Rio Grande do Sul tem tido avanços quanto à aproximação com as fronteiras da Argentina e do Uruguai e, como resultado dessa maior relação com os vizinhos, foi assinado um protocolo de intenções com o governo uruguaio. No entanto, uma vez que o tema das relações internacionais, e sobretudo fronteiriças, está centralizado no governo federal, há restrições quanto à celebração de acordos não conflitantes com os interesses nacionais. Os participantes manifestaram o desejo de revitalização do Mercosul e, em especial, de seu propósito econômico.

Desde 2016, o governo do Rio Grande do Sul passou a dialogar diretamente com o governo central argentino. Em 2017, houve a assinatura da Carta de Porto Alegre, que contou com a participação de representação dos dois governos nacionais. O conteúdo do documento: i) sintetizou os interesses comuns entre os estados brasileiros do Sul com aqueles das províncias da Argentina; ii) enfatizou a promoção e o aprofundamento da integração entre regiões, do desenvolvimento regional e da busca conjunta de novos mercados internacionais; e iii) registrou o interesse na criação de empresas cooperativas binacionais, que possam integrar cadeias de valor dos setores produtivos de ambos os países, com ênfase no setor da agroindústria, de forma a atender a demandas internas e de mercados extra hemisféricos.

Seguindo a mesma lógica, a Carta de Corrientes, assinada em 2017 entre governadores do Brasil e da Argentina, deu prosseguimento às tratativas iniciadas na reunião de Porto Alegre. Ela propôs a interligação estratégica viária, hidrográfica e aérea entre os países; além da unificação das regras dos serviços de migração e de vigilância sanitária nas fronteiras.

Como menor destaque entre os participantes, porém de grande importância, está a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (Zicosul). Essa instância de integração tem como objetivo geral coordenar posições conjuntas de governos nacionais e regionais. Dela fazem parte: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, além dos municípios sumarizados no quadro 3.

QUADRO 3

Províncias, departamentos e estados-membros do Zicosul, por país

País	Província, departamento ou estado
Argentina	Províncias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero e Tucumán.
Bolívia	Departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz e Tarija.
Brasil	Estados de Mato Grosso (MT), MS, PR, SC e RS.
Chile	Províncias de Antofagasta, Arica e Parinacota, Atacama, Coquimbo e Tarapacá.
Paraguai	Departamentos de Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Caninduyú, Central, Concepción, Coordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Presidente Hayes e San Pedro.
Peru	Províncias de Arequipa, Puno y Moquegua e Tacna.
Uruguai	Departamentos de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano e Tacuarembó.

Fonte: Zicosur. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yyed8g5b>>. Acesso em: 26 nov. 2019.
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

A Zicosul tem como objetivo específico promover a visão competitiva dessas regiões no contexto internacional, por meio do desenvolvimento do comércio exterior com outros mercados, assim como a promoção da integração social e cultural, como mecanismo para o desenvolvimento econômico das partes que a

integram. Entre suas áreas prioritárias estão: comércio e indústria; infraestrutura e serviços; e meio ambiente, turismo e cultura.

Os participantes mencionaram, também, a atuação do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul), do qual fazem parte Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O conselho foi constituído em 1961 e tem como algumas de suas competências: formular diretrizes da política de desenvolvimento das regiões; propor estratégias e planos de ação com vistas a inserção da economia regional no processo de integração latino-americano; e estimular o intercâmbio em áreas como turismo e agricultura entre os governos dos estados signatários.

Mais recentemente, os sete governadores do Sul e do Sudeste brasileiros formaram um consórcio para a realização de ações conjuntas. O Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud) tem como temas principais de atuação: segurança pública; combate ao contrabando de bens e produtos; saúde; educação; desenvolvimento econômico; inovação e tecnologia; gás natural; infraestrutura; e outros.

Com relação aos instrumentos financeiros de promoção nas iniciativas de desenvolvimento de integração citados, são destaques o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). O primeiro concentra suas atividades em projetos de médio e pequeno portes, de forma a complementar o trabalho que já é realizado por grandes instituições financeiras multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), autoidentificada como Banco de Desenvolvimento da América Latina, e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) ou Banco de Desenvolvimento do BRICS.

O Fonplata apoiou o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) em Ponta Porã (MS). O programa aprovado em 2019 teve como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população desse município mediante investimentos em mobilidade urbana, saneamento urbano e desenvolvimento social e cultural. O PDFF já havia sido financiado em Corumbá, em 2014.

Já o Focem destina-se ao financiamento de programas de promoção da convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade e promoção da coesão social em economias menores e de regiões menos desenvolvidas do bloco econômico, além do apoio ao funcionamento da estrutura institucional e fortalecimento do processo de integração. O fundo entrou em operação em 2007 e tem contribuído para a melhoria de alguns setores, como: habitação; transporte; capacitação tecnológica; incentivos a microempresas; e melhoria de condições sanitárias. O maior beneficiário de projetos financiados pelo fundo é o Paraguai, seguido pelo Uruguai, e não há algum projeto aprovado para a Argentina.

Merece destaque, ainda, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado na cidade argentina de Puerto Iguazú, em 2005. O acordo estabelece que residentes em cidades de fronteira terão direito a um documento de trânsito vicinal fronteiriço, podendo, assim, exercer seu ofício ou profissão do outro lado da fronteira, tendo os mesmos direitos trabalhistas e previdenciários. Ademais, permite o direito ao ensino público e aos serviços públicos de saúde com as mesmas condições de gratuidade e reciprocidade de nacionais. Os benefícios se estendem ainda à livre circulação de veículos automotores de uso particular e ao intercâmbio de professores, alunos e materiais educativos.

Em resumo, os participantes apontaram as iniciativas que consideraram mais importantes do seu ponto de vista. Ao longo do texto, elas foram apresentadas conforme os arcos e por tipo de acordo – se bilateral ou multilateral –, além de sua caracterização básica: data de criação, objetivos e ações já implementadas ou em processo de implementação. Os instrumentos mais citados pelos participantes, ao longo das atividades, foram sumarizados no quadro 4.

QUADRO 4
Instrumentos vigentes de maior relevância para os participantes das oficinas, por arco

Arcos	Instrumentos
Norte	Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 38. Acordos sobre importação e exportação de energia elétrica, entre Brasil, Venezuela e Guiana. Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas, entre Brasil e Guiana. MAP. Projeto de cooperação sob coordenação da OTCA e do Ministério de Relações Exteriores (MRE), por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sobre compartilhamento de conhecimentos e experiências em relação ao ZEE-RR, como modo do desenvolvimento da pecuária. Programa para emissão de identidade fronteiriça (Mercosul). Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas, entre Brasil e Venezuela.
Central	Acordo de compra de gás natural da Bolívia pelo governo brasileiro (1999). Acordo entre o Brasil e a Bolívia sobre Facilitação para o Ingresso e Trânsito de seus Nacionais em seus Territórios (2004). Acordos de Roboré (1958). Acordos internacionais da ANTT de transporte de passageiros em ônibus urbanos na fronteira entre Brasil e Bolívia. Protocolo de intenções do governo do Rio Grande do Sul com o governo uruguaio.
Sul	Carta de Porto Alegre (2017). Carta de Corrientes (2017). Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde (2008). Zicosul. Cosud. Codesul. Fonplata. Focem. Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas, no âmbito do Tratado de Puerto Iguazú (2005).

Fontes: Resultados das oficinas realizadas nos arcos Norte (Boa Vista), Central (Corumbá) e Sul (Uruguiana). Disponíveis em: Pêgo *et al.* (2017; 2019; 2020a).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

3 POTENCIALIZAR O DESENVOLVIMENTO E PRATICAR A INTEGRAÇÃO

A observação de que falta à região das fronteiras uma estratégia de desenvolvimento foi unânime, e se enfatizou a imprescindibilidade de que se priorizem medidas nessa direção. Foi feita a crítica de que medidas de defesa e segurança são importantes, mas revertem menos do que o esperado e necessitado para o desenvolvimento da região com relação a termos econômicos, sociais e no trato das questões ambientais. Assim, uma estratégia de desenvolvimento, compatível à pluralidade e diversidade da fronteira, e voltada a esse espaço como um elemento de união e articulação, foi a demanda que se repetiu em todas as atividades.

Foram levantadas também medidas específicas em curso que poderiam ser otimizadas e que, de alguma maneira, contribuiriam para o alcance de melhorias na qualidade de vida dessas regiões, além de um elenco de oportunidades que aproveitadas fariam deslanchar o desenvolvimento na faixa de fronteira (FF), muitas das quais exigem o enfrentamento de desafios. Algumas especificidades da fronteira podem significar, ao mesmo tempo, oportunidades e dificuldades, cabendo reconhecer o motivo das dificuldades que geram, enfrentá-las e, assim, otimizar a condição de oportunidade que se abre, recomendaram os participantes.

No arco Norte, foi dada grande ênfase a essa oportunidade reprimida. Um programa de desenvolvimento seria uma grande oportunidade para a região. Representante da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR) destacou a proposição da instituição de um programa de desenvolvimento sustentável e de geração de emprego e renda, ancorado em pilares como: i) questão sanitária; ii) ZEE; iii) licenciamento ambiental; iv) regularização fundiária; v) incentivos fiscais; vi) infraestrutura econômica; vii) acesso ao mercado; viii) tecnologias; ix) assistência rural; e x) assistência técnica. Esse conjunto de propostas possibilitará criar condições a soluções favoráveis à produção em Roraima. No mesmo programa, avalia-se a distância dessa Unidade da Federação (UF) em relação ao centro-sul do Brasil e se opta por incentivar a integração à Comunidade do Caribe (Caricom), sediada em Georgetown, Guiana. Visualiza-se uma região geoeconômica para atender às demandas e, também, para receber e distribuir produtos e serviços do Brasil, da Guiana e da Venezuela (Pêgo *et al.*, 2018).

Para os participantes do arco Norte, a fronteira é o espaço de integração entre o país e seus vizinhos; a proximidade dos países e o contato com o exterior são vistos como possibilidade para formatar interesses e estratégias comuns, falar um segundo idioma, dar liberdade à circulação das pessoas com facilidade do ir e vir entre cidades, o que garante a interação entre os moradores de ambos os países. Nesse espaço, a biodiversidade foi apontada como um meio potencial de geração de trabalho e renda, assim como o empreendedorismo e outras alternativas laborais, visto que ajudam a evitar a entrada em atividades ilícitas. Acrescentem-se o grande

potencial de riquezas minerais e biodiversidade, a vivificação das fronteiras, a proteção ao meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais, que são aspectos essenciais para o desenvolvimento e integração amazônica (Pêgo *et al.*, 2017; 2018).

No arco Central, oportunidades e dificuldades se encontram na grande extensão terrestre e lacustre da fronteira. Ao mesmo tempo em que se vive grande necessidade e carência de segurança pública, a região se destaca pelo enorme potencial para o turismo, pela presença dos rios e alagados que formam o Pantanal – representativo de uma grande oportunidade – e pelas missões jesuíticas, que integram parte do território da Bolívia e que podem ser articuladas a pacotes internacionais com Cusco. Destaca-se a comunidade Santo Corazón, em San Matías, no arranjo transfronteiriço com Cáceres, última missão jesuítica localizada no sudeste da área protegida, a qual expressa as culturas dos Chiquitanos e dos Ayoreos. 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, as quais podem atender a toda a demanda do Mato Grosso, que importa esse produto de países como o Catar (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

No arco Central, a situação fronteira e central de Corumbá, na América do Sul, coloca o município em condição de sediar o debate sobre a fronteira em caráter permanente, o que poderia ser facilitado com a presença de uma universidade temática, a exemplo da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Se, por um lado, o acolhimento a centenas de crianças bolivianas na rede de ensino representa um custo para os cofres públicos, por outro, oferece a oportunidade de um rico intercâmbio cultural e aprendizado mútuo (Pêgo *et al.*, 2019).

Diante da extensão de fronteira seca, das ações e das políticas públicas de defesa fitossanitária brasileira no arco Central, é necessário defender o comércio externo de proteína animal. Essa preocupação do Brasil é importante e os bolivianos fronteiriços colaboram, tanto é que construíram uma ação exitosa. Porém, os relatos de bolivianos (*matieños*) dão conta que os trabalhadores bolivianos que imunizam os animais contra as pandemias (febre aftosa, raiva animal, entre outras), para garantir a sanidade animal do rebanho da região fronteira, não recebem algum tipo de prevenção contra doenças letais ao humano, a exemplo infecção pela raiva. Para as fiscalizações sanitárias animal e vegetal, deveria haver um fiscal federal presente nas barreiras. A parceria do controle fitossanitário entre o Mato Grosso e a União tem avançado, haja vista a erradicação da aftosa no estado (1992-1996).⁵ Mas, de

5. É importante destacar a efetividade da política bilateral Brasil-Bolívia na erradicação da aftosa. Esta é uma política de integração exitosa. O último caso ocorreu em 1996, no município de Colider (MT). Como parte do Plano Estratégico para Erradicação da Febre Aftosa (PNEFA), em novembro de 2019 ocorreu a última etapa de vacinação do rebanho da região. Em até dois anos sem vacinação, Rondônia, Acre, Mato Grosso e Amazonas poderão recorrer à Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) para obter o certificado de área livre de aftosa sem vacinação. Informações do Mapa disponível em Última... (2019).

acordo com Pêgo *et al.* (2019; 2020b), as autorizações de importação de animais e remédios continuam centralizadas nas mãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Quanto ao arco Sul, são muitas as potencialidades e oportunidades da região. Uma oportunidade é a densidade populacional e institucional presente na FF, além da disponibilidade de infraestrutura para circulação entre os países e a intensidade de fluxos comerciais, cruzando as fronteiras (Pêgo *et al.*, 2020a). A educação também é apontada como grande elemento de positividade nos três arcos fronteiriços, e o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (Peif), desenvolvido no âmbito do Mercosul, foi destacado como fundamental, pelas ricas transformações que vem promovendo em relação à integração cultural. Atualmente, as unidades existentes localizam-se em maior proporção nas fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai.

Entre os representantes do arco Sul, a educação, em todos os seus níveis e modalidades, é vista como uma grande oportunidade na fronteira, apesar da dificuldade de acessá-la. Foi constatado o efeito transformador, na dinâmica política e econômica de cidades como Santana do Livramento e Jaguarão, com a chegada de universidades federais. Essas universidades trazem pessoas, mobilizam discussões, provocam mudança na cultura local e geram empregos diretos e indiretos (Pêgo *et al.*, 2020a).

3.1 Integração

As políticas de integração afetam, em geral, de maneira mais direta e imediata, as regiões de fronteira, por facilitarem a circulação de pessoas e proporcionarem acesso a serviços públicos e privados nos dois lados da linha divisória. Em contrapartida, a porosidade das fronteiras também pode amplificar problemas relacionados a ilícitos transnacionais, como tráfico de drogas e contrabando. Apesar dessa dualidade, os impactos positivos das políticas de integração são fundamentais para o desenvolvimento da FF, principalmente por proporcionarem legislação adequada às especificidades da região. Seriam ainda mais relevantes se identificados os atores envolvidos nessas políticas e se estreitado o entendimento entre as necessidades dos habitantes da região, criando, dessa forma, ações e resultados efetivos. Assim pensam os participantes das atividades dos arcos da fronteira (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b).

No entanto, os participantes ponderaram que o país vive um atraso no processo de integração, devido à estagnação de estudos e ações com esse propósito. Processos de integração desencadeados trataram a fronteira como espaço acessório, periférico. Além disso, passaram ao largo de atender às comunidades em suas necessidades cotidianas mais básicas, sem se consubstanciar em políticas públicas e legislações que permitissem passos efetivos em direção à integração regional.

São evidentes as dificuldades na articulação de acordos de integração, resultando em poucas experiências positivas.

Argumentou-se no arco Sul que, ao se falar da fronteira, obrigatoriamente, há que se tratar da integração em seu sentido amplo. Diferentemente daquela compreensão de integração apenas interagências, a integração que se pleiteia deve ser buscada nas dinâmicas espaciais transfronteiriças, em seu potencial para o desenvolvimento, nas articulações entre os estados, entre forças de segurança, na busca de construir uma irmandade e consolidar uma amizade. Constatou-se, em entrevistas locais, paradoxalmente, que grande parte da população da fronteira nunca cruzou o controle migratório, pela dificuldade de acesso e por um receio imposto em relação ao “outro”.

A ideia de integração é histórica e desde a ocupação do território pessoas se uniram e transformaram econômica e culturalmente a região fronteiriça. Há que se reforçar e subsidiar o prosseguimento dessa prática, que nunca se esvaiu, promovendo a união, a integração e a força da unidade. Isso já ocorre naquelas cidades onde o controle migratório é externo e se cria na região de contato entre os países um ambiente de vigorosas relações transfronteiriças. É o caso de cidades nos limites entre Brasil e Uruguai, nas quais a interação e a integração são mais favorecidas. Além disso, nas cidades fronteiriças desses países, as equipes de governo reúnem-se sistematicamente para discutir as questões de interesse comum (Pêgo *et al.*, 2020a).

No arco Norte, muito se indagou quanto à definição de políticas e estratégias para a região (Pêgo *et al.*, 2018): para quem a Amazônia é estratégica? Será que o país todo está pensando na Amazônia e nas soluções que se devem encontrar para a sua integração? E nas soluções que sua integração proporcionará ao desenvolvimento nacional?

Já o arco Central conta uma história de superação dos limites impostos pela distância das áreas mais povoadas do país e de construção de alternativas para integração regional à economia internacional. A construção, no início do século passado, compartilhada entre Brasil e Bolívia, da interligação da hidrovia que abriu a possibilidade de exportação da produção regional é uma mostra de que é possível encontrar alternativas para o desenvolvimento. Esse foi um período áureo, em que se construíram também rodovias e a ferrovia, e as cidades adquiriram vigor e centralidade, como mostra o patrimônio histórico e arquitetônico, por exemplo, de Cáceres e Corumbá (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Conforme relatado pelos participantes, os processos de integração nesse arco são históricos, com avanços e retrocessos, muito ao sabor do movimento político vigente. Nas últimas décadas, vários setores brasileiros e bolivianos têm realizado encontros temáticos para a identificação de potencialidades de intercâmbio de negócios entre os países. Apesar de o movimento de formalização dessa aproximação

ser mais ligado ao setor de negócios, os eventos culturais também têm tido um papel importante na integração, particularmente entre Brasil e Bolívia.

Outros acordos foram firmados entre esses dois países com objetivo de estreitar relações, como o acordo por trocas e notas para a criação de Comitê de Integração Fronteiriça entre Brasil e Bolívia, cujo objetivo é promover a integração política, econômica, social, física e cultural das populações lindeiras. Firmaram-se, também, instrumentos de integração, como o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos. Com o Paraguai, encontra-se em negociação o Acordo Bilateral sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

Como saídas para a integração, o já citado programa de desenvolvimento, proposto pela Seplan/RR, pode ser a grande oportunidade para o arco Norte, como afirmaram os participantes. Sua implementação possibilitaria soluções favoráveis à produção em Roraima e região, favorecendo a integração de Roraima à Caricom. A Amazônia estaria, assim, sendo pensada como uma região geoeconômica do ponto de vista Pan-Amazônico, a partir de relações comerciais e econômicas, do compartilhamento da ciência e tecnologia, da inclusão produtiva e da integração e melhoria nas condições sociais da população (Pêgo *et al.*, 2018).

Ponderou-se, no arco Central, que a fronteira é muito carente, muito precária, e os governos vizinhos têm a sua política própria, seus costumes, além de que trabalham de forma distinta do Brasil, fato que exige que se volte para a integração em reuniões bilaterais, garantindo maior objetividade e especificidade nos acordos. Devido à política incongruente do governo federal, os estados passaram a estabelecer diálogos diretos com os países vizinhos, como o Mato Grosso, que tem estreitado suas relações com alguns departamentos da Bolívia (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Concordando com essa linha, participantes do arco Sul citaram ainda que, de modo geral, os acordos que são estabelecidos entre os países são decididos longe da fronteira e que, diante das decisões tomadas, os municípios devem acatar os termos, adequarem-se e implementarem. Da mesma forma, devido a restrições, muitos acordos são pactuados localmente, não formalizados, e sem condições garantidas de respeito aos compromissos, casos em que o desempenho das articulações exige maior empenho das partes, particularmente dos executivos, nos casos das cidades vinculadas. Pleiteou-se que seja rediscutida a responsabilidade de cada ente na formulação e na implementação das políticas, em nível de fronteira (Pêgo *et al.*, 2020a).

A experiência no arco Sul vem mostrando que as relações entre os países exigem negociações e formalidades que, em muitos casos, não avançam por entraves burocráticos ou por jogos de interesses. A principal restrição é que o tema das relações internacionais (fronteiriças) é centralizado pelo governo federal, diferentemente da

Argentina, onde a Constituição Nacional prevê que as províncias possam celebrar acordos internacionais, desde que não sejam conflitantes com os interesses nacionais. As dificuldades para alinhar as ações com os países vizinhos esbarram em alguns aspectos, como as diferenças de língua, de território, de acessos, de documentação e de validação de títulos, que, apesar de reivindicadas, seguem sem soluções que facilitem a interação existente entre os países vizinhos. Há, também, diferenças de legislação, que têm limitado a preservação do meio ambiente e a prática da pesca e favorecido o contrabando de agrotóxicos etc. Além disso, a morosidade na compreensão e atuação sobre processos naturais, caso da presença do mexilhão dourado nas águas do rio Uruguai, cujo retardamento das medidas de combate permitiu a reprodução do molusco em larga escala, provocando sério problema ecológico (Pêgo *et al.*, 2017; 2020a).

Sobre o Mercosul, muito debatido nas atividades do arco Sul, alegou-se que sua presença não é sentida pela população fronteiriça, pelo fato de o bloco ter assumido apenas o processo de integração das grandes empresas nacionais e transnacionais, relegando a fronteira a mero corredor viário de seus fluxos comerciais. A presença do porto seco em Uruguaiana, decorrente de política do Mercosul, é um exemplo dado, pois intensificou o trânsito de veículos na cidade e ao longo das rodovias, particularmente de caminhões. Como consequência, aumentou a insegurança nas estradas, exigindo maior trabalho da Polícia Rodoviária Federal. Essa movimentação vem gerando mais arrecadação por parte da Receita Federal do Brasil, cujos recursos se destinam ao governo central, não ficando alguma parcela para aplicar na segurança dos próprios caminhoneiros, do trânsito e de demandas decorrentes que se estabeleceram no município (Pêgo *et al.*, 2017; 2020a).

O Fórum de Governadores Brasil Sul vem realizando reuniões com os governadores dos estados do Paraná, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e, mais recentemente, de Mato Grosso do Sul, e com governadores de províncias da Argentina. Outro fórum informal de diálogo regional se dá no âmbito da Zicosul, que abrange o norte da Argentina, partes do Sul e do Centro-Oeste do Brasil, o sul da Bolívia, o sul do Peru e o Chile. Trabalho parceiro também se dá no Bloco Regional de Intendentes, Prefeitos e Alcaldes do Mercosul (Bloque Regional de Intendentes, Prefeitos y Alcaldes del Mercosur – Bripam), e que agora incorporará empresários em sua constituição, possibilitando um conjunto de ações de integração, principalmente com a Argentina (Pêgo *et al.*, 2020a).

Esses fóruns, no entanto, devem incorporar as contribuições apresentadas pelos governos regionais e locais, pautadas na integração e cooperação. É o caso da demanda por fortalecimento da integração intra e inter-regional, além da maior articulação da área fronteiriça com os países vizinhos; da legitimação e ampliação de iniciativas consorciadas e associativistas; e da criação de áreas fronteiriças baseadas na coesão social e territorial, que depende do desenvolvimento harmônico e

funcional, de modo que a dimensão do conflito não supere o bom relacionamento ali existente (Pêgo *et al.*, 2020a).

Nesse sentido, foi dado destaque, no arco Central, às intenções de integração em políticas públicas e infraestruturas entre o Mato Grosso, o Mato Grosso do Sul e o Departamento de Santa Cruz, na Bolívia. Mas foi citada a falta de um plano regional de desenvolvimento, elaborado conjuntamente. O comitê de fronteira vem trabalhando com mais ênfase junto aos municípios situados na linha de fronteira, e, nesse contexto, foram levantadas algumas intenções e discussões para posterior desenvolvimento de políticas específicas para a região. Já dentro dessa visão estratégica, em 2015, houve um acordo com o então Ministério da Integração Nacional (MI) para realização de planos de desenvolvimento regional, e foi priorizado o plano de desenvolvimento da FF, com promessas de recursos. Mas, nada aconteceu (Pêgo *et al.*, 2019; 2020b).

Um ponto importante foi destacado na integração de serviços na fronteira Brasil-Bolívia pelos participantes do arco Central: a busca dos produtores da Bolívia por reprodutores no Brasil, para o que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por meio de parcerias com criadores, está fazendo melhorias na genética do rebanho daquele país, trabalhando com inovação tecnológica e mudança de processos (idades do abate, alimentação etc.). Segundo os produtores e técnicos do Instituto de Defesa e Sanidade Animal do Mato Grosso, os brasileiros vêm assimilando as regras e os costumes da Bolívia, e os bolivianos, as do Brasil, e assim foi criada uma cultura local transfronteiriça de manejo animal compartilhado, que deu sustentação ao sucesso do Programa Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa (Pêgo *et al.*, 2020b).

Os participantes do arco Sul mostraram que a integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai tem sido implementada, de um lado, entre as cidades vizinhas de Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas, Chuí-Chuy, Jaguarão-Río Branco e Barra do Quaraí-Bella Unión, dos lados brasileiro e uruguaio, respectivamente; de outro, pela Bacia de Lagoa Mirim. Foram criadas comissões com foco geográfico, a exemplo da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) e da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CRQ). Dentro da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço do Brasil, assinada no Uruguai (2002), foram constituídos grupos de trabalho (GTs) para discussão dos temas de saúde, educação, formação profissional, cooperações policial e judicial e meio ambiente e saneamento.

Em 2008, foi criado o Comitê Binacional de Integração em Saúde Santana do Livramento-Rivera, com o objetivo de elaborar políticas públicas de saúde que integrem ambas as comunidades limítrofes. Desse comitê, surgiu a proposta de um ajuste complementar sobre autorização de residência, estudo e trabalho para

cidadãos fronteiriços uruguaios e brasileiros, para a prestação de serviços de saúde, que foi assinado pelos ministros de Saúde e referendado pelas comissões de saúde dos parlamentos de cada país. Essa nova agenda tem se transformado, nos últimos anos, em um paradigma a ser adaptado e seguido nas demais fronteiras brasileiras, uma vez que busca fortalecer uma discussão integrada dos diversos aspectos relacionados à vida na fronteira, com vistas à melhoria da qualidade de vida das populações que lá residem (Pêgo *et al.*, 2020a).

Desafio levantado nos debates gerais é a transferência de recursos financeiros de um lado para o outro da fronteira. As limitações de financiamento para ações integradas associadas a impedimentos legais para empregar dotações orçamentárias do outro lado da fronteira levam a uma grande dependência de recursos de organismos internacionais, que novamente esbarra na baixa capacidade técnica dos municípios para elaboração de projetos. Dessa forma, estabelece-se uma grande dependência das chancelarias e dos órgãos dos governos nacionais, fazendo com que problemas relativamente pequenos necessitem de auxílio da chancelaria, da execução de diálogos e trâmites lentos e burocráticos (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b).

Em complemento, agregaram os participantes do arco Sul que, mais que recursos, está faltando integração interna entre municípios, estados e Nação. Entre os órgãos que trabalham a questão do desenvolvimento e da integração na FF, cada um tem uma forma de trabalhar e uma política diferente; com os mesmos interesses, as mesmas vontades, mas desintegrados para realizar com efetividade esse trabalho. Entre a expectativa e a existência de recursos, e dessa até a execução pleiteada, há uma grande dificuldade, pois está o que chamam de “vontade política”, e que apenas alguns têm papéis de decisão mais privilegiados. As decisões não são tomadas na fronteira; os agentes atuantes na fronteira são convidados a reuniões nas capitais dos estados ou em Brasília, e isso não tem sentido. Aí reside o desafio da ampliação da representatividade dos municípios da fronteira em todas as instâncias de decisão, a começar por eleger representantes regionais para o Parlamento (Pêgo *et al.*, 2020a).

Observaram, também, que há desintegração acadêmica entre as universidades, as quais deveriam dialogar mais entre si. Muitas vezes, docentes e alunos passam pela região para estudos e pesquisas, sem a compreensão de que a fronteira é muito mais do que apenas um dos territórios, pois representa o conjunto. Por exemplo, vão ao Parque Estadual do Espinilho, no RS, para estudar o ecossistema, mas dissociado do outro lado da fronteira, voltando-se apenas ao lado brasileiro. Apontaram, também, a distância das universidades em participar da atenção às demandas da região, da formulação de políticas públicas. Essas demandas têm que ser acolhidas pela universidade, no sentido de contribuir nas soluções, na busca de experiências que já trouxeram resultados em outras regiões (Pêgo *et al.*, 2020a).

Sublinharam os participantes, em geral, que o tema fronteira deve ser entendido e marcado como parte de uma preocupação maior: a integração latino-americana. E de supor que a integração das fronteiras e o uso que vem sendo dado a elas nesse processo de integração contribuem e/ou podem contribuir ainda mais para a integração latino-americana (Pêgo *et al.*, 2017; 2018; 2019; 2020a; 2020b; Pêgo e Moura, 2018). As indagações que permaneceram dizem respeito à integração entre conhecimentos científico e acadêmico e políticas públicas: Como articular essas dimensões? Como incorporar a contribuição do conhecimento? Como fazer com que esses diálogos (a exemplo dessas oficinas) venham a interferir efetivamente na política pública?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 99.704, de 20 de novembro de 1990. Dispõe sobre a execução no Brasil do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre, entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 22.124, 21 nov. 1990. Seção 1. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxkyfs2m>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. Decreto nº 2.975, de 1º de março de 1999. Promulga o Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Carga, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela, em Caracas, em 4 de julho de 1995. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <<https://tinyurl.com/tgv6a2o>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. Decreto nº 3.989, de 29 de outubro de 2001. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial entre a República Federativa do Brasil e a República Cooperativista da Guiana, de 27 de junho de 2001. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vgn96p8>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: <<https://tinyurl.com/rxr3tp7>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. Decreto nº 7.239, de 26 de julho de 2010. Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 27 jul. 2010a. Seção 1.

_____. Decreto nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010. Aprova o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (MacroZEE) da Amazônia Legal, altera o Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, e dá outras providências. Brasília:

Presidência da República, 2010b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/w8pe9eg>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

_____. Decreto nº 9.446, de 11 de julho de 2018. Promulga a Emenda ao Anexo II do Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas entre a República Federativa do Brasil e a República Cooperativista da Guiana, firmada em Georgetown, em 29 de junho de 2009. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/rn42mx8>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. Portaria nº 53, de 25 de junho de 2019. Ministério da Infraestrutura. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Homologa a expedição de licença originária (documento de idoneidade) a Sociedade Empresarial Dantas Transportes e Instalações S.A., para a prestação dos serviços regulares de transporte rodoviário internacional de passageiros entre a República Federativa do Brasil e a República Cooperativista da Guiana para o serviço da linha Internacional Boa Vista (BR) - Lethem (GUY). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 27, 16 jul. 2019. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Educação; ARGENTINA. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. **Escolas de Fronteira**. Brasília: MEC; Buenos Aires, mar. 2008.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL; CMC – CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decreto nº 5, de 5 de julho de 2002**. Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça. Buenos Aires, 2002.

NERY, C. E. S. **A importância do Programa Calha Norte no desenvolvimento da infraestrutura militar na Amazônia Ocidental nos últimos 20 anos**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

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

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

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

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

_____. **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.

REIS, V.; LOS RIOS, M. **Bacia Trinacional do Alto Rio Acre**. 2005. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yy2p2drz>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

SAUSI, J. L. R.; ODDONE, N. **A cooperação transfronteiriça entre as Unidades Sub-nacionais do Mercosul**. 2010. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yycrg2qg>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

ÚLTIMA etapa de vacinação contra aftosa ocorrerá em novembro nos estados do AC, RO, MT e AM. **Gov.br**, 27 mar. 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y53zjs96>>. Acesso em: 18 jan. 2021.