Título do capítulo

CAPÍTULO 9 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Autores(as)

-

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6/cap9>

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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 INTRODUÇÃO

Este estudo valeu-se de substantivos diagnósticos existentes sobre as fronteiras brasileiras e foi além: percorreu fragmentos de seu território para compreender sua realidade nesse final da década de 2010 e a percepção de seus moradores, que vivem o cotidiano e vislumbram tendências para a região. Informações sistematizadas em outras pesquisas somadas a dados secundários e cartografia temática complementaram e deram clareza às observações colhidas e às proposições que fecham este trabalho.

A busca central de uma jornada desta monta, realizada pelo Ipea, foi oferecer importantes subsídios à formulação de uma política nacional de fronteiras e seus desdobramentos. No decorrer da pesquisa, confirmou-se uma inquietação inicial: a fronteira terrestre guarda relações intrínsecas com as fronteiras aérea e litorânea. Portanto, a condição fronteiriça se dá no plural: são *fronteiras* e não *fronteira*. Todas realizam o exercício dessa condição fronteiriça em terra. Esse entendimento sinaliza que a pesquisa não deve se encerrar neste estudo, mas se abrir em novas frentes e em novas direções.

2 UM CENÁRIO DE DIVERSIDADE, DESENVOLVIMENTO, CONFLITOS E POTENCIALIDADES

A essência plural foi ressignificada pelos participantes das atividades nos três arcos da fronteira terrestre, para quem são “várias fronteiras”. Mesmo esses arcos, que dividem a faixa de fronteira (FF) para efeitos de planejamento, formulação e implementação de políticas, não contemplam essa heterogeneidade, que emana das diversidades social, cultural, histórica, paisagística e natural. Diante disso, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento devem ser redefinidas e adequadas às especificidades dessa realidade regional e, fundamentalmente, voltadas às necessidades e às aspirações da população da extensa fronteira brasileira.

Na perspectiva da ocupação do território, a análise realizada para a fronteira terrestre reforçou a forte relação da cultura dos povos originais com os elementos inerentes ao meio natural em que vivem, seja na Amazônia, no Pantanal e no Cerrado, com elevada presença indígena e de comunidades tradicionais (ribeirinhos e outros povos da floresta), seja nos Pampas, com seus colonos e imigrantes. Ressaltou

a importância das políticas existentes de proteção e preservação desses biomas e de seus recursos naturais, na proteção contra os efeitos de degradação ambiental e dos conflitos socioambientais, decorrentes de quaisquer causas. Essas políticas são importantes para os povos tradicionais da floresta e para a sustentabilidade ambiental, na qual a conciliação ser humano/natureza precisa de conhecimentos específicos, transmitidos na vivência cotidiana desses povos com o meio ambiente. Salientou-se a necessidade de práticas comuns de preservação e conservação e do apoio a atividades sustentáveis entre países vizinhos, uma vez que para os biomas não existem fronteiras.

Os níveis de precariedade e baixo grau de desenvolvimento em grande extensão da região fronteira se dão menos pelas suas capacidades endógenas que pela intermitência de políticas públicas, pela falta de diálogo entre as instâncias federativas e, conforme percepção de muitos fronteiriços, pela ausência do Estado na região, consolidando condições de vulnerabilidade, instabilidade e insegurança. Uma realidade de carências é vivida por grande parte dos habitantes dos municípios fronteiriços, para os quais faltam os serviços básicos de saúde e educação e opções de trabalho e renda que evitem o trabalho infantil ou a submissão ao aliciamento por práticas ilícitas.

Além da necessidade de adequação de políticas e redefinição de estratégias de desenvolvimento para a região, a gestão urbana passa por dinâmicas que exigem novos acordos binacionais. Nos arranjos transfronteiriços, um intenso movimento pendular entre moradores dos países sustenta um conjunto de relações peculiares que mesclam saberes, combinam características de seus povos, de suas culturas, de suas histórias e famílias, e de sua paisagem urbana e natural. Criam um compartilhamento no exercício de atividades e no acesso a serviços e ao consumo, ainda sem apoio em ações para integração.

Tais “unidades” socioespaciais institucionalmente operam como fragmentos de países, pouco sensíveis aos formuladores de políticas e acordos, sem conquistarem estatutos de gestão que reconheçam a singularidade da dimensão transfronteiriça configurada. Por um lado, a desarticulação nas funções públicas de interesse comum gera demandas reprimidas; por outro, os cidadãos transfronteiriços são privados dos direitos de um novo tipo de cidadania, emanado de uma realidade que se reproduz em médios e pequenos centros, como também em longínquos povoados da linha das fronteiras do país. O desafio principal consiste em construir conjuntamente os instrumentos necessários à integração desses espaços contínuos.

Além desse desafio, deve-se saber administrar a intensa mobilidade que caracteriza esses arranjos, transformados em portais terrestres de entrada e saída para fluxos de maior distância, de migrantes e refugiados, a quem acolhem passagiramente. Também são portais de fluxos de mercadorias, e, entre elas, ilícitos

que tornam esses espaços estigmatizados como lugares do crime, do contrabando, do tráfico – mesmo que se aponte que grandes volumes dos ilícitos se valem das fronteiras do mar e do ar. Assim, são muitas as solicitações de que se ampliem na região medidas de segurança pública e de controle fronteira para eliminar os conflitos, o isolamento e as condições de vulnerabilidade social.

Potencialidades também são expoentes na região. As fronteiras desfrutam de inquestionáveis riquezas cultural, ambiental e econômica, que se expressam no território e na identidade dos fronteiriços, prontos para participarem de um projeto de desenvolvimento e integração. É imperativo que se aproveitem as oportunidades econômicas geradas pelas frentes de expansão de negócios e o avanço da infraestrutura econômica (energia, estradas, pontes, aeroportos, portos e conectividade), de forma a incluir os pequenos e médios empreendedores, fortalecendo e integrando cadeias produtivas, e criando outras novas, com a identificação e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais que possam dinamizar a economia local e regional.

3 POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO

Apesar do reconhecimento dos avanços que as políticas públicas em pauta proporcionaram, diversos fatores influenciaram de forma negativa seu desempenho nas fronteiras, incluindo primordialmente: a baixa descentralização e articulação interfederativa; os desafios em planejamento, orçamento e gestão; a falta de institucionalidade política; a descontinuidade das políticas públicas (em sua maioria políticas de governo e não de Estado); e a deficiência de informações para monitoramento e avaliação. Ademais, verificou-se que a região apresenta demandas energéticas e acesso a serviços públicos essenciais; havendo, ainda, a necessidade premente de respaldo legal que ampare a integração e a realização de acordos entre as localidades vizinhas na zona fronteira brasileira, e o reconhecimento das diversidades sociocultural e territorial da fronteira nacional para ações de retomada de desenvolvimento.

Ao reconhecer-se que são várias as fronteiras, reconheceu-se também a ineficácia da formulação de uma única política pública não diferenciada para toda a FF, e recomendou-se que se considerem as especificidades e os interesses comuns entre municípios, estados, regiões (arcos) e países fronteiriços e transfronteiriços, de forma a que se formulem políticas públicas setoriais integradas com propostas de instrumentos diferenciados. Salientou-se a importância da criação de uma carteira de projetos específicos para a região de fronteira, orientados por políticas efetivas para investimentos conjuntos e busca de oportunidades de curto, médio e longo prazos.

Propostas de políticas para a fronteira deverão ser definidas em diferentes escalas sejam elas em função de: seus diversos espaços de interação materializados

nos arranjos transfronteiriços; suas peculiaridades populacionais, econômicas, sociais e ambientais; ou espaços cuja estratégia deva ser regional, considerando a sua relação com o desenvolvimento local, estadual, regional e federal, com a devida interação internacional. Sugeriu-se a elaboração de planos conjuntos com os países vizinhos visando ao desenvolvimento da FF, consolidando uma agenda transnacional com programas e ações integradas.

Especificamente nos arranjos transfronteiriços, há que se considerar estratégias para consolidação da gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum, construídas em consonância com os planos diretores das cidades, dando prioridade para a gestão do transporte urbano de passageiros, do uso do solo, do saneamento básico e da gestão ambiental como bases estruturantes das estratégias de gestão da educação, da assistência social, da atenção à saúde, da oferta de moradia e da regularização fundiária, trabalho, atividades esportivas e culturais e segurança.

No âmbito regional, merecem destaque os acordos que têm buscado aproximar fisicamente os países fronteiriços, sobretudo aqueles voltados à construção de novas rodovias, à interligação energética e à redução da burocracia para aumento da livre circulação de bens e pessoas. No entanto, apesar da existência de iniciativas como o Mercosul – que, por meio de seu sistema próprio, poderia regular os acordos bilaterais, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos fronteiriços –, há pouca continuidade na articulação de reuniões e grupos de trabalho sobre o tema, no âmbito do bloco. Otimizar esse canal é algo que deveria ter maior participação por parte dos gestores de uma forma geral, uma vez que acontece em nível subnacional, não dependendo da representação direta do governo federal, mas de seu incentivo/descentralização. O mesmo pensamento vale para medidas que venham a ser desenvolvidas fora do bloco.

Ao se pensar na formalização de dispositivos de uma política nacional de fronteira, deve ser considerado o arcabouço normativo existente sobre a região e se centrar o foco em suas lacunas e controvérsias. Uma dessas é a controvérsia existente sobre a largura e as limitações impostas pela FF. Por um lado, a manutenção dos 150 km desde a linha de fronteira atende às atribuições das Forças de Defesa e Segurança, assim como às políticas de vantagens locais demandadas por determinados recortes da região fronteiriça (incentivos fiscais, tributários etc.). Por outro lado, não há como relacionar o baixo desenvolvimento econômico da região aos termos da Lei de Fronteira (nº 6.634/1979), que disciplina a realização das atividades estratégicas na FF ao assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN).

Muitas medidas viriam do âmbito do fortalecimento institucional, como: a compatibilização de normas e o pacto entre interesses aos países fronteiriços; a maior cooperação internacional (projetos sociais, ambientais, educacionais, cultu-

rais e de desenvolvimento) e coordenação das políticas sociais entre o Brasil e esses países; e o fortalecimento e a maior articulação das instâncias subnacionais para promover o atendimento às necessidades locais e regionais (aprovação de projetos e programas conjuntos).

Reforça-se, portanto, a importância da presença do Estado com ações públicas permanentes e coordenadas na região. Nessa presença, mostrou-se imprescindível o fortalecimento de uma estrutura de gestão que sustente a atuação dos núcleos estaduais de fronteira junto à Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), para se estabelecer um marco legal que inclua as escalas local e regional nas políticas públicas da fronteira e a discussão sobre os instrumentos e as ferramentas prioritárias e específicas para uma gestão fronteiriça e transfronteiriça.

4 OUTRAS FRONTEIRAS A ANALISAR – LITORÂNEA E AÉREA

Muito já se conhece sobre as particularidades e os requerimentos das várias fronteiras terrestres, fundamentalmente que nestas se configuram espaços de união, cooperação e diversidade. Mas ainda há muito a se conhecer sobre as fronteiras litorânea e aérea, ambas ancoradas em terra.

A condição de fronteira exercida pela faixa litorânea tem uma importância e uma especificidade ainda pouco absorvida nos estudos gerais e em uma agenda sobre fronteiras. Muitos problemas sinalizam a emergência de propostas e ações públicas nessa região, entre eles os efeitos deletérios atribuídos ao aquecimento global que podem ser sentidos em cidades litorâneas, como o aumento de deslizamento de terras em função das chuvas, inundações, resultando em mortes e desabrigados. Junto aos eventos provocados por acidentes, como o derramamento de petróleo que atingiu boa extensão do ecossistema litorâneo brasileiro, expõe-se a necessidade de ações integradas das instâncias de governo, visando enfrentar desafios vindouros.

Além de ser a região mais habitada do Brasil e possuir os principais ativos públicos e privados (refinarias, portos, aeroportos, universidades etc.), constitui um território atrativo pela grande potencialidade mineral (principalmente petróleo), pelos processos e produtos voltados para o mar, como a biotecnologia, a energia, a logística naval e o *offshore*, e pelas obras costeiras e portuárias, para os quais se apresentam como necessidade recursos para o desenvolvimento de pesquisas, novas tecnologias, monitoramento e fiscalização. O importante é que já existe um desenho institucional em fase avançada de articulação entre as esferas de governo para um gerenciamento costeiro integrado, segundo preconizam a Agenda 21 e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14, como mostrou o estudo.

5 DESAFIOS ESTRUTURANTES

Dois fatos recentes de grande monta sublinharam a relevância das fronteiras e a necessidade de uma política nacional que oriente seu funcionamento diante de inesperados eventos. A diáspora venezuelana e a pandemia da Covid-19, com elementos geradores, conteúdos e origens distintos, exigiram em relação às fronteiras medidas de alta racionalidade e a serem tomadas em curto espaço de tempo. Nos dois casos, vidas humanas poderiam ser comprometidas além das restrições à mobilidade e às relações econômicas.

No caso do primeiro evento, as fronteiras se apresentaram como traçados institucionais cuja principal característica foi serem sobrepostos por elevada mobilidade de pessoas e mercadorias, que buscam melhores condições de vida, trabalho e sobrevivência, a fuga da violência sob qualquer ordem. Tal mobilidade assumiu elevadas proporções, desestabilizando o espaço fronteiriço, como se deu no caso da imigração venezuelana, que teve por principal porta de entrada no país o estado de Roraima, mais diretamente o município de Pacaraima e a capital Boa Vista. Ambas as cidades viveram (e seguem vivendo) período de pressão pela falta de capacidade imediata de acolhimento, saturação dos serviços públicos ofertados e condições miseráveis às quais se obrigaram adultos e crianças. Constatou-se uma inércia entre o início do processo e as primeiras medidas concretas de acolhimento e interiorização dos migrantes, e, com isso, mais de uma vez se fecharam e se abriram as fronteiras entre os dois países, criando situações de instabilidade, insegurança, separação de vidas humanas e restrição às atividades produtivas.

Enfatiza-se que a crise migratória é um processo complexo e de alcance transnacional que precisa ser gerenciado por meio de ações tomadas em diferentes níveis políticos, econômicos e institucionais. Por isso, uma boa resposta à crise é priorizar a abordagem sobre controle de fronteiras sendo este ao mesmo tempo humanitário. Isso significa dizer que é fundamental garantir a manutenção e a segurança dos passos fronteiriços, porém sem deixar de atender às demandas da população migrante em situação de vulnerabilidade.

No caso da pandemia da Covid-19, outra vez a decisão sobre o fechamento das fronteiras se deu aos poucos, sem a necessária certeza de que era fundamental coibir o avanço da contaminação, com efeitos ainda incalculáveis na saúde e na vida da população. Comprovada a origem externa do vírus que chegava ao Brasil, ainda assim as fronteiras marítima e aérea se mantiveram sem a fiscalização necessária de controle das condições de saúde daqueles que entravam no país, e as fronteiras terrestres se mantiveram porosas. Ao mesmo tempo, brasileiros passaram por dilemas para serem repatriados diante de medidas imediatas de fechamento das fronteiras de outros países. A entrada da Covid-19 no Brasil mostrou a necessidade de ações rápidas nos pontos de entrada e saída do país, e os encontrou desarticulados.

O alerta dado por essa situação, que mostra possivelmente não ser a última, evidenciou a urgência de políticas incidentes nos pontos de controle migratório e aduaneiro, articuladas entre as várias fronteiras. Tendo em vista que o controle de fronteiras desempenha papel central na mitigação de surtos, faz-se mister salientar a necessidade de se otimizar o uso da triagem de passageiros nos aeroportos e nos portos como primeira medida a ser tomada em caso de pandemias (criação de protocolos que possam ser de fácil operacionalização e eficácia). Isso se deve ao fato de que a introdução de novas doenças se faz de forma mais rápida, principalmente, por meio da chegada via transporte aéreo. Uma vez identificados os indivíduos infectados ou em risco de transmissão nos aeroportos, torna-se mais ágil e prático para os gestores e responsáveis pelo controle de pandemias fornecer tratamento e isolamento imediatos, evitando, assim, novas transmissões. A triagem de passageiros na chegada aos portos e aos aeroportos, como também em seu acesso aos portais fronteiriços terrestres, deve ser, portanto, o principal mecanismo de controle de fronteira, quando da comunicação da existência de uma pandemia. Outra medida, de caráter mais restritivo, é a proibição de entrada de pessoas vindas das regiões contaminadas.

Os dois exemplos, ainda em curso, evidenciam a importância da vigência de uma política nacional de fronteiras que contemple as inúmeras urgências a que se submetem. Uma política que tenha como princípio o respeito à soberania dos países e aos direitos (humanos e fundamentais) dos cidadãos nacionais e dos países vizinhos, que garanta a inclusão, a sustentabilidade e a segurança, e que traga em seu escopo os alinhamentos básicos para orientar estratégias rápidas e ações eficazes. Deve vir acompanhada do fortalecimento de instituições do governo que assegurem, nas relações com os países vizinhos, o diálogo, a cooperação e a integração na tomada de decisões e na busca do desenvolvimento. Devido à amplitude, à complexidade e à diversidade do território brasileiro e ao conjunto também diverso de países vizinhos, a política deve se desdobrar em programas e projetos voltados a um espaço denso de especificidades e possibilidades, um espaço de encontro e de sinergias, mas, fundamentalmente, de grandes vulnerabilidades. Destaca-se que, além da defesa e segurança, as fronteiras precisam ser espaços de integração e desenvolvimento entre pessoas e países.