

Fronteiras do Brasil

uma avaliação de política pública

Volume 1



MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO NACIONAL

Organizadores

Bolívar Pêgo (Coordenador)
Rosa Moura

O livro *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública – volume 1*, elaborado pelo Ipea, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), apresenta a complexidade e a diversidade dos problemas das fronteiras brasileiras, envolvendo questões como segurança, defesa, social, economia, infraestrutura econômica, cidades gêmeas, entre outras. Além disso, discutem-se também nestas páginas as atuações dos três entes federados e suas políticas públicas.

Este volume conta com a participação de 22 pesquisadores do Brasil e do exterior, envolvendo cinco instituições públicas. Os debates que geraram os capítulos desta publicação tiveram o objetivo de contribuir, por meio das experiências e das análises de cada participante, para o entendimento acerca dos problemas das fronteiras brasileira e latino-americana e buscar soluções para resolvê-los ou atenuá-los.

Foi com esse espírito que se definiu a estrutura do livro, procurando observar de que forma o seu conteúdo, formado por treze capítulos, distribuídos em três partes, poderia contribuir para a discussão da avaliação das políticas públicas, em geral, e sobre os problemas das fronteiras brasileiras, em particular.

Na primeira parte, *Marcos teóricos e institucionais*, os capítulos 1 a 5 desenvolvem uma abordagem teórico-conceitual, trazem a evolução da concepção sobre fronteira – que se aproxima efetivamente do sentido de integração e cooperação – e apresentam as experiências internacionais em faixas de fronteira, o papel e as ações das instituições nas regiões, a compreensão das questões de segurança e defesa da fronteira terrestre brasileira e, também, sobre a fronteira marítima, ponto ainda pouco focado em análises e publicações.

Na segunda parte, *Caracterização*, os capítulos 6 a 9 elegem alguns temas prioritários para a compreensão das principais dinâmicas e dos efeitos socioespaciais nas regiões de fronteiras, como a desigualdade territorial; as condições de vulnerabilidade social; a configuração de arranjos espaciais de natureza transfronteiriça; e a mobilidade pendular para trabalho, que se intensifica e garante a sustentação de muitos desses arranjos.

Na terceira e última parte, *Análises e avaliação de políticas públicas*, os capítulos 10 a 13 focalizam os efeitos sobre a faixa de fronteira de políticas selecionadas – sejam políticas específicas para a fronteira brasileira, como os fundos constitucionais de financiamento, sejam políticas mais abrangentes, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com recorte previsto para a faixa –, além dos efeitos sobre a faixa de fronteira da política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*.

Nessa parceria do Ipea com o MI está prevista a publicação de mais quatro livros, além deste, conceitual e autoral:

- volume 2, nacional, da oficina de Brasília (Distrito Federal), publicado em junho de 2017;
- volume 3, produto da oficina do arco Norte (Boa Vista, Roraima), publicado em junho de 2018;
- volume 4, resultado da oficina do arco Central (Corumbá, Mato Grosso do Sul); e
- volume 5, da oficina do arco Sul (Uruguaiana, Rio Grande do Sul).

Diante dessa perspectiva, o Ipea e o MI têm a certeza do cumprimento de suas missões institucionais e sentem-se honrados de poder proporcionar ao governo federal, ao Congresso Nacional, aos estados e municípios fronteiriços, às universidades, aos pesquisadores e à sociedade civil organizada esta vasta e diversa série de publicações, visando contribuir para a elaboração, o acompanhamento e a melhoria das políticas públicas sobre fronteiras no Brasil.

Boa leitura!

Os organizadores.

Fronteiras do Brasil

uma avaliação de política pública

Volume 1



ipea

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO NACIONAL

Organizadores

Bolívar Pêgo (Coordenador)

Rosa Moura

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylene Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Fronteiras do Brasil

uma avaliação de política pública

Volume 1



ipea

Rio de Janeiro, 2018

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO NACIONAL

Organizadores

Bolívar Pêgo (Coordenador)

Rosa Moura

Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública¹

Volume 1

Organizadores e editores

Bolívar Pêgo (Coordenador)

Rosa Moura

Equipe técnica Ipea²

Bolívar Pêgo – Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur); e coordenador da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública.

Rosa Moura – Profissional sênior na Dirur.

Maria Nunes – Pesquisadora doutora na Dirur.

Caroline Krüger – Pesquisadora doutoranda na Dirur.

Paula Moreira – Pesquisadora doutora na Dirur.

Samara Oliveira – Pesquisadora graduada na Dirur.

Equipe técnica Ministério da Integração Nacional

Aline Elaine de Lima Fagundes – Coordenadora-geral de programas sub-regionais.

Morganna Mendes Pedroza de Oliveira – Coordenadora operacional da coordenação-geral de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Maila Romano Villa Verde – Coordenadora-geral substituta de programas macrorregionais.

Fronteiras do Brasil : uma avaliação de política pública : Volume 1 /

Organizadores: Bolívar Pêgo (Coordenador) ... [et al.] - Rio de Janeiro :
Ipea, MI, 2018.

453 p. : il.: gráfs.; mapas, fots color.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-337-7

1.Fronteiras. 2. Políticas Públicas. 3. Integração Fronteira. 4. Integração
Regional. 5. Brasil. I. Pêgo, Bolívar. II. Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada. III. Brasil. Ministério da Integração Nacional.

CDD 327.81

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

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 do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou do Ministério da Integração Nacional.

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

1. Este livro é produto do projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira, pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, referente à parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI).

2. A equipe agradece a arquiteta Ana Carolina Milhomens Pêgo pelas relevantes sugestões de diagramação visual deste livro. Agradece, também, ao pesquisador graduado, na Dirur, Gustavo Ferreira pelas correções e melhorias nos mapas e figuras dos capítulos deste livro.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	----------

AGRADECIMENTOS.....	11
----------------------------	-----------

INTRODUÇÃO	13
-------------------------	-----------

Bolívar Pêgo

Rosa Moura

PARTE I – MARCOS TEÓRICOS E INSTITUCIONAIS

CAPÍTULO 1

Trajетórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras	21
---	-----------

Paula Gomes Moreira

CAPÍTULO 2

Experiências internacionais em faixas de fronteira	43
---	-----------

Alessandro Aveni

CAPÍTULO 3

Papel e ações das instituições brasileiras na faixa de fronteira	73
---	-----------

Maria Nunes

CAPÍTULO 4

Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras.....	111
--	------------

Israel de Oliveira Andrade

Raphael Camargo Lima

CAPÍTULO 5

A Amazônia Azul como fronteira marítima do Brasil: importância estratégica e imperativos para a Defesa Nacional.....	151
---	------------

Israel de Oliveira Andrade

Luiz Gustavo Aversa Franco

PARTE II – CARACTERIZAÇÃO

CAPÍTULO 6

Fronteras, desigualdades y políticas territoriales en América Latina y el Caribe	181
Luis Mauricio Cuervo Gonzalez	

CAPÍTULO 7

Um estudo sobre as situações de vulnerabilidade social nos arcos de fronteira do Brasil	197
Carlos Vinícius da Silva Pinto	
Samara Oliveira	
Bárbara Oliveira Marguti	

CAPÍTULO 8

Referências sobre a faixa de fronteira e os arranjos transfronteiriços do Brasil	243
Rosa Moura	
Samara Oliveira	

CAPÍTULO 9

Mobilidade pendular na faixa de fronteira brasileira: particularidades dos arranjos transfronteiriços.....	293
Marley Deschamps	
Paulo Delgado	
Rosa Moura	

PARTE III – ANÁLISES E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 10

Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise aplicada ao contexto da faixa de fronteira no Brasil	325
Caroline Krüger	
Marina Kolland Dantas	
José Marcelo de Castro	

CAPÍTULO 11

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 351

Guilherme Mendes Resende

Diego Firmino Costa da Silva

CAPÍTULO 12

O Programa de Aceleração do Crescimento e as fronteiras 381

Maria Nunes

CAPÍTULO 13

Vitimização e percepção em políticas sobre drogas: uma avaliação dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre a zona de fronteira com o Brasil 413

Alexandre dos Santos Cunha

Olívia Alves Gomes Pessoa

Danilo Santa Cruz Coelho

NOTAS BIOGRÁFICAS447

APRESENTAÇÃO

Iniciando as atividades da parceria entre o Ipea e o Ministério da Integração Nacional (MI), no desenvolvimento do projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira e da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, temos a satisfação em tornar público este volume 1. Levando o mesmo nome da pesquisa, ele contém o resultado de discussões com os pesquisadores convidados que direta ou indiretamente têm estudos e pesquisas com diálogo sobre o tema das fronteiras. Trata-se do primeiro volume de uma série de cinco livros que prevê publicações específicas sobre cada arco da fronteira oeste brasileira, além de um volume dedicado à discussão geral e orientadora, que já foi publicado.

Neste primeiro volume participaram 22 pesquisadores do Brasil e do exterior, envolvendo cinco instituições públicas, todos com o mesmo objetivo: contribuir com suas experiências e análises para o melhor entendimento dos problemas e das soluções para as fronteiras brasileira e latino-americana. Esta obra compõe-se de treze capítulos, divididos em três partes: *i)* marcos teóricos e institucionais; *ii)* caracterização; e *iii)* análises e avaliação de políticas públicas. Cada capítulo procura, ao final, apresentar as possíveis sugestões de políticas públicas referentes aos temas correspondentes.

Este livro é o primeiro passo referente à linha de pesquisa sobre fronteiras do Brasil e representa uma contribuição importante ao debate sobre o tema. Como resultado da parceria, ao disponibilizar este conteúdo, o Ipea e o MI, como instituições públicas do Estado brasileiro, entendem cumprir o objetivo de difundir resultados das suas discussões e análises técnicas para orientar a elaboração e a melhoria da execução das políticas públicas no país.

Renovamos nossos votos de uma boa leitura a todos!

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea

Marlon Carvalho Cambraia

Secretário de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem as valiosas contribuições dos pareceristas, eximindo-os de quaisquer responsabilidades quanto a possíveis erros e/ou omissões que possam constar nos capítulos.

Alexandre dos Santos Cunha – Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Almir de Oliveira Júnior – Técnico de planejamento e pesquisa na Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional (Aspla) do Ipea.

André Luiz Silva Lima de Santana Mendes – Contra-almirante e diretor da Escola de Guerra Naval.

Daniel da Mata – Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Flávio Gatti – Professor no Centro Universitário de Várzea Grande (Univag).

Francisco Eduardo Alves de Almeida – Capitão de mar e guerra e professor na Escola de Guerra Naval.

Gislene Aparecida dos Santos – Professora no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

João Carlos Jarochinski Silva – Coordenador e professor do curso de relações internacionais na Universidade Federal de Roraima (UFRR).

José Marcos Pinto da Cunha – Professor titular no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e pesquisador no Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

José Mauro de Moraes – Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Márcio Magno de Farias Franco e Silva – Contra-almirante e superintendente de pesquisa e pós-graduação da Escola de Guerra Naval.

Sandra Teresinha Silva – Pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa – Professora titular na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Tito Carlos Machado de Oliveira – Professor na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Vanessa Gapriotti Nadalin – Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

INTRODUÇÃO

Bolívar Pêgo¹
Rosa Moura²

A avaliação de política pública é um procedimento relevante e que precisa ser permanentemente ampliado e aperfeiçoado. Segundo Resende (2014, p. 11)³ é importante:

avaliar os impactos das diversas intervenções (...) para se ter uma ideia mais precisa sobre como essas políticas (tanto regionais quanto as não espaciais explicitamente) influenciam a dinâmica do desenvolvimento regional no Brasil. (...) Nesse sentido, compreender como uma combinação (mix) de políticas públicas impacta diferentemente o território brasileiro é importante para planejar e aplicar melhor os recursos disponíveis, bem como para otimizar os resultados observados com o intuito de melhorar o padrão de vida das pessoas e promover o desenvolvimento econômico-social em cada região do país.

No caso das fronteiras brasileiras, a sua extensão, diversidade e complexidade dentro do país e na relação com seus vários vizinhos trazem, ainda mais, a necessidade de ampliar e aprofundar a avaliação das políticas públicas existentes. A fronteira possui um modelo próprio de organização e um complexo arcabouço legal, mas ainda não foi possível minimizar a ambiguidade entre encontro/acolhimento e limite/isolamento que existe em toda a sua extensão. O desafio do conhecimento da sua identidade é permanente, e ele só será real por meio de políticas que reflitam as realidades local, regional, nacional e internacional.

É com esse espírito que foi discutida a estrutura deste livro, procurando observar de que forma o seu conteúdo poderia contribuir para a discussão da avaliação de política pública, em geral, e sobre os problemas das fronteiras brasileiras, em particular. Os seus treze capítulos estão divididos entre três partes: *i*) marcos teóricos e institucionais; *ii*) caracterização; e *iii*) análises e avaliação de políticas públicas.

Na primeira parte, *Marcos teóricos e institucionais*, os capítulos 1 a 5 fazem uma abordagem teórico-conceitual e trazem a evolução da concepção sobre fronteira – que se aproxima efetivamente do sentido de integração e cooperação. Esta parte apresenta experiências internacionais em faixas de fronteira e o papel e as ações das

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública.

2. Profissional sênior na Dirur do Ipea; e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia-Observatório das Metrópoles do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (INCT-OM/CNPq).

3. RESENDE, G. M. (Ed.). *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise de seus impactos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 342 p., v. 1.

instituições nas regiões, além da compreensão das questões de segurança e defesa da fronteira terrestre brasileira, inclusive sobre a fronteira marítima, ponto ainda pouco focado em análises e publicações.

O capítulo 1, *Trajетórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras*, de Paula Gomes Moreira, faz uma revisão do conceito de fronteiras, que deixa de ser algo estático para adquirir movimento e desafiar concepções mais tradicionais, baseadas na lógica de guerra e paz, amigo e inimigo, interno e externo. São apresentados os diferentes significados que esse termo assumiu ao longo dos últimos anos, demonstrando como passou a não estar somente ligado à territorialidade. É apresentada a diferença entre alguns conceitos mais operacionais, a exemplo de limite, faixa de fronteira e zona de fronteira, que guiam as políticas públicas brasileiras na área, para, finalmente, serem apresentados dois novos conceitos, integração e cooperação fronteiriça, que vêm orientando as ações do país com seus vizinhos nos últimos anos, mais especificamente na faixa de fronteira.

No capítulo 2, *Experiências internacionais em faixas de fronteira*, de Alessandro Aveni, a fronteira é abordada do ponto de vista das relações dos povos e dos limites de soberania, com uma metodologia dialética. O objetivo do texto é discutir as fronteiras usando os contrapontos encontro-conflito e global-local. Recorre-se a casos internacionais – com destaque para a União Europeia e a fronteira Estados Unidos e México – para explorar o conceito de fronteira como um limite nacional passível de conflito, mas também de integração.

O capítulo 3, *Papel e ações das instituições brasileiras na faixa de fronteira*, elaborado por Maria Nunes, analisa a forma como as principais instituições federais e algumas estaduais – de defesa, segurança, controle fazendário e sanitário e assistenciais – atuam na faixa de fronteira brasileira. A dificuldade de acesso permanente às cidades fronteiriças; restrições de infraestrutura, de pessoal, materiais e orçamentárias por parte das instituições; a atuação pouco integrada entre as instituições brasileiras e com os países vizinhos são alguns dos destaques da análise.

O capítulo 4, *Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras*, de Israel de Oliveira Andrade e Raphael Camargo Lima, explora o entendimento de que as políticas para essas regiões brasileiras transcenderam a dimensão militar. Há um conjunto de atores nos níveis municipais, estaduais e federal e uma diversidade de políticas que conformam o mosaico do arranjo político-institucional brasileiro para as fronteiras. Ainda que a questão não seja necessariamente prioridade dos diversos governos brasileiros desde a redemocratização, iniciativas nos âmbitos da diplomacia, dos órgãos de segurança e de políticas de integração nacional promoveram alterações nas concepções e ações do país para as faixas de fronteiras, pois sua proteção permanece importante para o Brasil. Problemas como a criminalidade transnacional,

o tráfico de pessoas, armas, drogas e o fluxo de recursos ilícitos dividem o cotidiano das faixas de fronteiras com o parco desenvolvimento regional. Desde o processo de redemocratização, diversas iniciativas buscaram trabalhar essas questões pela ótica da segurança e da defesa, e o objetivo do capítulo é analisá-las.

Quanto ao capítulo 5, *A Amazônia Azul como fronteira marítima do Brasil: importância estratégica e imperativos para a Defesa Nacional*, Israel de Oliveira Andrade e Luiz Gustavo Aversa Franco discorrem sobre a chamada Amazônia Azul como uma região de fronteira que apresenta simultaneamente muitas oportunidades e também grandes desafios para o Brasil. Sua imensidão, contudo, representa um desafio para o Estado brasileiro, especialmente para as suas Forças Armadas, que têm a missão de monitorá-la, controlar as movimentações que nela ocorrem e, quando preciso, negar o seu acesso a atores externos. Para que esse desafio seja cumprido, é necessário que as Forças Armadas, especialmente a Força Naval, sejam apropriadamente equipadas para conduzir sua missão de vigiar e defender a fronteira marítima brasileira, protegendo suas riquezas e assegurando a manutenção de fluxos vitais à vida nacional. É a partir desse entendimento que se apresenta o objetivo do capítulo: caracterizar a Amazônia Azul como fronteira marítima brasileira, enfatizando seus aspectos econômicos e de soberania e demonstrar a importância da atuação da Marinha para a sua vigilância e defesa.

Na segunda parte, *Caracterização*, os capítulos 6 a 9 elegem alguns temas prioritários para a compreensão das principais dinâmicas e dos efeitos socioespaciais nas regiões de fronteiras, como a desigualdade territorial, as condições de vulnerabilidade social, a configuração de arranjos espaciais de natureza transfronteiriça, e a mobilidade pendular para trabalho, que se intensifica e garante a sustentação de muitos desses arranjos.

Fronteras, desigualdades y políticas territoriales en América Latina y el Caribe, de Luis Mauricio Cuervo Gonzalez, é o tema do capítulo 6, no qual são apresentadas reflexões e informações sobre um componente muito especial e significativo do desenvolvimento territorial da região composta por América Latina e Caribe: suas áreas de fronteira. É feita uma breve exposição dos principais significados do conceito de fronteira e sua relação com o limite e o território, observando que, mesmo sendo uma região com baixa intensidade de conflitos internacionais e disputas fronteiriças, não se soube otimizar as oportunidades latentes para o desenvolvimento. Com dados do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR), o autor aponta o atraso e a vulnerabilidade socioeconômica e ambiental que predominam os espaços fronteiriços na região. Esses resultados são contrapostos às políticas de desenvolvimento territorial, formuladas nas últimas décadas, na busca de compreender suas inconsistências.

No capítulo 7, *Um estudo sobre as situações de vulnerabilidade social nos arcos de fronteira do Brasil*, Carlos Vinícius da Silva Pinto, Samara Mineiro Oliveira e Bárbara Oliveira Marguti partem do entendimento da importância de serem consideradas as necessidades sociais básicas das populações de fronteira, uma vez que, normalmente, a localização periférica implica dificuldade para o Estado atender essas demandas. Os autores, então, analisam a vulnerabilidade social na faixa de fronteira brasileira, levando em conta as particularidades regionais nos arcos Norte, Central e Sul, com maior ênfase para os municípios do arco Norte, alvo de uma análise aprofundada do comportamento dos indicadores e as evoluções que ocorrem nessas áreas. Buscou-se, assim, compreender as tendências de ganhos ou retrocessos sociais nos três arcos de fronteira do Brasil, observando os blocos de indicadores do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) no recorte temporal correspondente aos anos de 2000 e 2010.

O capítulo 8, *Referências sobre a faixa de fronteira e os arranjos transfronteiriços do Brasil*, de Rosa Moura e Samara Mineiro Oliveira, analisa o comportamento socioeconômico diferenciado dos municípios da faixa de fronteira sob três recortes: *i)* os municípios situados na linha de fronteira; *ii)* os que conformam arranjos transfronteiriços; e *iii)* os demais municípios dessa faixa. Reconhecendo a maior complexidade de gestão, é feita uma leitura particularizada dos arranjos transfronteiriços existentes, que são os principais portais de relações entre os países e seus povos, e são identificados arranjos potenciais.

No capítulo 9, *Mobilidade pendular na faixa de fronteira brasileira: particularidades dos arranjos transfronteiriços*, de Marley Deschamps, Paulo Delgado e Rosa Moura, é abordada a mobilidade populacional que ocorre nessas espacialidades, com base nos fluxos de deslocamentos pendulares para estudo e trabalho, obedecendo aos mesmos recortes considerados no capítulo anterior, com enfoque especial nos arranjos transfronteiriços. Fundamentalmente, procurou-se dimensionar a importância desse tipo de mobilidade para a região de fronteira, identificar as articulações que ele aponta em relação a outras espacialidades (países fronteiriços) e caracterizar a população que participa desse deslocamento, segundo alguns atributos: sexo, idade, escolaridade e ocupação.

Na terceira e última parte, *Análises e avaliação de políticas públicas*, os capítulos 10 a 13 focalizam os efeitos sobre a faixa de fronteira de políticas selecionadas – sejam políticas específicas para a fronteira brasileira, assim como os fundos constitucionais de financiamento, sejam políticas mais abrangentes, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com recorte previsto para a faixa –, além dos efeitos sobre a faixa de fronteira da política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*.

No capítulo 10, *Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise aplicada ao contexto da faixa de fronteira no Brasil*, Caroline Krüger, Marina Kolland Dantas

e José Marcelo de Castro analisam e discutem a organização e o desempenho das ações públicas efetuadas na região do ponto de vista político-administrativo, considerando os investimentos efetuados na faixa de fronteira com vistas a promover o desenvolvimento sustentável, tratando também da proposição de enfrentamento de suas vulnerabilidades locais. Os autores têm como objetivo contextualizar a faixa de fronteira brasileira e as políticas nela implementadas em termos da evolução dos indicadores nas dimensões educação, saúde, emprego e renda, antes e depois da reestruturação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), em 2005. Analisam ainda a proposta desse programa para a promoção do desenvolvimento sustentável da região.

O capítulo 11, *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*, de Guilherme Mendes Resende e Diego Firmino Costa da Silva, objetiva avaliar a relação entre o Fundo Constitucional de Financiamento e o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*, entre 1999 e 2011, dos municípios da faixa de fronteira das regiões Norte e Centro-Oeste, *vis-à-vis* os demais municípios dessas regiões. Como principal contribuição, o trabalho verifica a hipótese de os municípios de fronteira terem um comportamento diferenciado quanto ao impacto do fundo sobre o PIB *per capita* e, além disso, examina a possibilidade de interação espacial entre as unidades observacionais. Utilizando dados do Ministério da Integração Nacional (MI), Ipeadata,⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e uma abordagem de painel espacial com efeitos fixos como metodologia, é possível observar a significância estatística dos efeitos marginais diretos e indiretos que o montante do fundo destinado a uma localidade venha a desempenhar sobre os seus vizinhos.

No capítulo 12, *O Programa de Aceleração do Crescimento e as fronteiras*, de Maria Nunes, destaca-se que, apesar de a faixa de fronteira ser considerada um dos recortes prioritários na tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a articulação territorial não ficou clara no PAC, nem na execução dos seus investimentos, e, desse modo, o recorte fronteiriço aparece apenas como mais um conjunto de localidades. Essas constatações acirram as críticas acerca do viés regional adotado pelo programa, que dão conta que, mesmo o PAC tendo investimentos distribuídos por todas as regiões brasileiras, as fronteiras só foram consideradas como espaço delimitado por um poder e não como base territorial.

Finalmente, no capítulo 13, *Vitimização e percepção em políticas sobre drogas: uma avaliação dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de*

4. Portal de dados macroeconômicos, regionais e sociais do Ipea para uso público. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

cannabis sobre a zona de fronteira com o Brasil, de Alexandre dos Santos Cunha, Olívia Alves Gomes Pessoa e Danilo Santa Cruz Coelho, é apresentada uma consolidação dos resultados obtidos pelas pesquisas da primeira etapa do plano de monitoramento dos efeitos dessa nova política uruguaia, sob a responsabilidade comum de pesquisadores brasileiros e uruguaio, no quadro do Protocolo de Rivera, de 16 de dezembro de 2014. São resultados que se percebem sobre vitimização em delitos de drogas e conexos, percepção social da população em geral e das autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal, em temas de segurança e políticas sobre drogas, na zona de fronteira entre Brasil e Uruguai. Para tanto, são abordados inicialmente a nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, o plano de monitoramento em curso e sua problematização. Na sequência apresentam-se as metodologias de pesquisa utilizadas, os dados produzidos e as conclusões alcançadas.

Parte I

MARCOS TEÓRICOS E INSTITUCIONAIS



TRAJETÓRIAS CONCEITUAIS E NOVAS FORMAS DE INTERAÇÃO NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Paula Gomes Moreira¹

1 INTRODUÇÃO

São muitas as denominações atribuídas às fronteiras. Segundo Foucher (2009), elas podem ser reconhecidas como problema, limite ou até mesmo oportunidade, conforme o contexto ao qual estão associadas.

Não é à toa que as primeiras obras produzidas sobre o tema as relacionavam com a história que se construía. Em outras palavras, a ascensão e queda de muitos impérios modificaram as fronteiras mundiais, comportando o nascimento e/ou morte de Estados-nação, sobretudo os europeus (Kennedy, 2010).

Da mesma forma, grande parte da literatura tende a enfatizar a forte ligação entre as estruturas linguísticas e culturais e a formação de fronteiras nacionais (Hobsbawn, 1990; Duroselle, 2000). Muitas vezes, povos artificialmente separados formaram novas nações, independentemente dos limites sociais que lhes haviam sido atribuídos pelos colonizadores. Não obstante, os mesmos limites foram alterados com o passar dos anos, até a configuração mundial que vemos atualmente.

O esforço de teóricos sob a luz da geopolítica representa tentativas de explicação desses “espaços-fenômeno”,² um modo mais dinâmico que aquela forma fixa, delimitada em mapas e outros instrumentos cartográficos. Assim, o texto se inicia com a revisão do conceito de fronteiras, que deixa de ser algo estático para adquirir movimento e desafiar concepções mais tradicionais, baseadas na lógica da geopolítica da guerra e da paz, amigo e inimigo, interno e externo.

Em seguida, são apresentados os diferentes significados que a noção de fronteira assumiu ao longo dos últimos anos, demonstrando como deixou de ser somente

1. Pesquisadora doutora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Inicialmente, o termo faz referência às duas formas por meio das quais é comumente reconhecida a fronteira. De um lado, ela é vista como um espaço de troca; de outro, ao mesmo tempo, é representativa do fenômeno de diferenciação. Em outras palavras, é o espaço de interação e de reconhecimento da existência do outro (Foucher, 2009). Em geral, os termos aparecem de forma separada, no entanto, optou-se pela junção de modo a chamar atenção para a complexidade do estudo das fronteiras e evitar, assim, a injustiça com um ou outro termo.

algo ligado à territorialidade. É feita, então, a diferenciação de alguns conceitos mais operacionais, em relação a limite – faixa de fronteira, zona de fronteiras –, que guiam as políticas públicas brasileiras na área. Por fim, são apresentados dois novos conceitos que passaram a guiar as ações do país nos últimos tempos com seus vizinhos, na faixa de fronteira brasileira, mais especificamente.

2 A REFORMULAÇÃO DOS CONCEITOS SOBRE A REPRESENTAÇÃO DAS FRONTEIRAS

Inicialmente, se faz importante mencionar que a visão adotada neste capítulo é a da fronteira a partir de suas características humanas. Ou seja, as fronteiras, por esse ponto de vista, são formadas pelo capital humano que ali se encontra, sendo esse o foco principal de reflexão científica.

Autores clássicos recorreram a analogias biológicas para caracterizar as fronteiras. Ratzel (1897) dizia mesmo que elas poderiam ser descritas como a epiderme de intercâmbio entre uma zona interna e outra externa, evidenciando as dimensões de divisão e contato, conforme seu ponto de vista.

Outros guiaram sua interpretação pela tentativa de justificar a existência dos Estados. Curzon (1908), por exemplo, argumentava que as fronteiras deveriam ser a principal preocupação dos ministros de relações exteriores no mundo europeu. Para esse autor, elas eram o verdadeiro fio da navalha sobre o qual se encontravam suspensos os problemas modernos da geopolítica da guerra e da paz e morte e vida das nações.

Tuan (1983) argumenta que esses locais são espaços de projeção e objetos de um processo de mistificação que as transformam em verdadeiras paisagens do medo. Dessa forma, é aí que estão localizados os grupos que representam a alteridade ao Estado, são sujeitos localizados no âmbito do selvagem, à margem da história, fora do âmbito do nacional. Como consequência, os estudos subsequentes passaram a caracterizar os espaços das fronteiras como territórios hostis e selvagens, legitimando qualquer intervenção que ali se fizesse necessária.

No entanto, se, de modo inicial, as fronteiras tinham grande efeito sobre a geopolítica da guerra e da paz entre as nações, uma vez que eram espaços que impunham desafios à sua segurança, mais recentemente os fluxos de pessoas contribuíram para mudanças na forma como os autores a concebem. Ou seja, entra em voga uma perspectiva construtivista em detrimento da visão estatista, em que essas regiões deixam de ser algo naturalmente dado, para se tornarem fruto de distintas tensões políticas.

Segundo Eguren (2016), as fronteiras são formadas e produzidas por uma série de atores, movimentos e discursos. Da mesma forma, Deleuze (1992) afirma

que elas são construídas histórica e socialmente, sendo, inclusive, produzidas simbolicamente. Nesse sentido, devem ser concebidas em termos de abertura e atualidade, mais que algo dado e fechado. Assim, um território de fronteira é, também, um território do devir.

Simmel (2000, p. 142) vai ao encontro dessa afirmação ao dizer que a sua relevância se deve não à linha física, mas, antes, à maneira como ela é construída histórica e socioculturalmente, podendo assumir uma diversidade de formas. Em suas palavras: “a fronteira não é somente uma expressão espacial com consequências sociológicas, mas também uma expressão sociológica que se forma espacialmente”.

Isso, entretanto, não significa a saída do Estado das fronteiras. Sua ação passou a ser mais voltada para o controle e a regulação dos fluxos, tanto comerciais como humanos, resultando na chamada externalização das fronteiras. Esse conceito consiste no processo de expansão territorial e administrativa de um Estado na gestão dos fluxos humanos que afetam sua política de fronteiras (Simmel, 2000).

Ainda segundo o autor, a externalização representa a terceirização das responsabilidades sobre controle e gestão da região a instituições de outros países, de modo que a definição de fronteira deixa de se referir a um limite territorial para estar dirigida às práticas de administração, nas quais o potencial humano se sobressai. Em outras palavras, esse conceito poderia ser explicado como um estiramento da forma como os governos planejam e executam suas ações, ao mesmo tempo em que têm de lidar com novas formas de soberania.

Embora conceitos mais tradicionais se sobressaíam entre as análises acadêmicas contemporâneas mais recentes – sobretudo aqueles voltados à manutenção da segurança –, já é possível perceber algumas visões que ressaltam os limites entre os países como espaços de encontro, troca e complementaridade. Ou seja, são interpretações que enaltecem as relações humanas, anteriores a sua própria definição política com o sentido de um limite.

Sendo um espaço de encontro, elas apresentam um retrato no qual estão contidas: relações de trocas comerciais e de serviços e laborais; compartilhamento de infraestruturas viárias, hídricas e produtivas; e projetos culturais de interesse comum entre regiões vizinhas, que se mostram, muitas vezes, mais sólidas que aquelas existentes nos próprios países.

No entanto, Foucher (2009) mostra que o cenário fronteiriço mundial na atualidade é marcado por um duplo movimento de obsolescência e de resistência de seus atributos, não sendo algo, portanto, desprovido de conflitos. Assim, de um lado, há a reivindicação da liberdade de circulação frente à perenidade das soberanias nacionais; de outro, existe a tentativa de regulamentação dos fluxos, muitas vezes tratada de forma apenas legalista, pelo viés da segurança. Desse

modo, a obsolescência consistiria na tensão entre soberania e mundialização, enquanto a resistência poderia ser observada por meio dos mecanismos, legais ou não, que impõem limites para conter a intensificação dos fluxos humanos.

A fronteira passa a ser, assim, cada vez mais desterritorializada, abarcando uma série de processos que representam verdadeiros desafios à governabilidade de áreas compartilhadas. Segundo Zapata-Barrero (2012, p. 1-2), “é necessário teorizar sobre um processo em que a fronteira se *desterritorializa* cada vez mais”.

Essa perspectiva exalta a normalização de um processo que antes era visto como excepcional: a mobilidade humana. Assim, as teorias atuais se debruçam, principalmente, a estudar o controle das fronteiras territoriais por meio do prisma da gestão da mobilidade, mais que por uma realidade estática, imóvel, baseada em uma linha física territorial. Destarte, a fronteira deixa de ser um espaço estático para ganhar *status* de movimento com a fronteirização, ou seja, o quadro atual é mais complexo do que se pensava anteriormente. Assim, Zapata-Barrero (2012, p. 40-41) afirma o seguinte:

a maior mudança conceitual experimentada durante as duas últimas décadas pelos estudos de fronteiras (*border studies*) reside no reconhecimento de que as fronteiras estatais (e supraestatais) são instituições políticas complexas que (des)conectam espaços sociais, políticos e culturais (...), passamos de um debate sobre a fronteira ao debate da “fronteirização” (*bordering*).

O que tem emergido, em essência, nos últimos anos são diferentes formas de *bordering*, complementares a limites territoriais estatais, étnicos, religiosos e de grupos sociais, que têm redefinido sua própria existência mediante formas que não estão necessariamente de acordo com linhas físicas. Isso cria uma dissonância – de um ponto de vista mais alinhado às teorias de modernização – entre os espaços sociais e físico. Da mesma forma, têm sido criados espaços que perpassam ou agregam novos limites tanto territoriais quanto sociais. Esses novos espaços incluem, por exemplo, zonas econômicas ou organizações regionais como a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) (Newman, 2003).

Por sua vez, Foucher (2009) argumenta que as fronteiras são instituições territoriais que operam com escalas distintas e nem sempre complementares. A primeira escala é estatal, nacional ou multinacional. É na esfera do local que há controle arbitrário, exclusivo e legal sobre um território. É o limite em que são expressas as identidades nacionais, étnicas e culturais. Em seguida, tem-se a escala interestatal, que representa o terreno da soberania reconhecida pelos vizinhos. Diz respeito à construção da ordem internacional, por meio da qual devem ser respeitados os limites de um e outro país. E, por fim, as escalas regional e local, que variam segundo o grau de abertura das fronteiras, podendo ser mais rígidas, ou mais abertas. É o local onde se manifestam as diferentes identidades, línguas e comportamentos.

Essa mudança conceitual também pode ser analisada a partir dos vários significados que foram atribuídos à palavra fronteira com o passar dos anos, como será visto na próxima seção, assim como o porquê de o termo *border* ter sido mais utilizado pelos estudiosos para caracterizá-la.

3 OS DIFERENTES SIGNIFICADOS DA FRONTEIRA

O conceito de fronteira não estava inicialmente associado a alguma ideia legal ou mesmo política. Ele surgiu mais especificamente como um fenômeno da vida social, que indicava as margens do mundo habitado daquele europeu não civilizado. Conforme a ideia de civilização avançava sobre outros povos, as fronteiras se tornavam locais de comunicação, adquirindo, então, um caráter político.

Segundo Turner (1920), a fronteira não representaria uma delimitação que marca o fim de uma unidade política, na verdade, ela teria o sentido não do fim, mas do início de um Estado, o espaço para onde ele poderia se expandir. A partir da tese do autor, o conceito deixou de estar limitado aos mapas para abranger ideias diferentes sobre fronteiras da Europa e dos Estados Unidos, principalmente.

A palavra sugere etimologicamente o sentido “daquilo que está à frente”. Visto a partir daí, não era algo abstrato, pelo contrário, designava uma zona, parte de um conjunto, que estava à frente do interior de um país, ou seu *hinterland* (terra de trás), conforme Kristof (1959).

Para Foucher (2009, p. 21), “a obra de pacificação dos relacionamentos sociais nos territórios conduz à passagem dos *fronts* às fronteiras (...) em que a separação permanece marcada por um *no-man's land* entre duas linhas de frente”. Para o autor, as fronteiras não fazem parte dos territórios nacionais, sendo, portanto “descontinuidades territoriais”, que têm como principal função delimitar politicamente os Estados-nações. Dessa forma, elas podem ser consideradas como instituições políticas, sendo estabelecidas por decisões políticas e administradas por instrumentos legais.

Leach (1960) diz que muitas das fronteiras atualmente existentes ainda são resultado de decisões políticas e/ou militares arbitrárias, sendo que apenas uma pequena parcela delas corresponde a características economicamente significativas de natureza topográfica. Ele acrescenta que, no mapa mundial da política internacional, não há mais espaços que estejam em branco, em função, sobretudo, do princípio da soberania.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, que durou de 1939 a 1945, o sistema político internacional tem se estruturado a partir de três princípios: a noção da igual soberania dos Estados, a competência de suas jurisdições e a preservação territorial das fronteiras já existentes (Elden, 2006).

Na Carta das Nações Unidas (ONU, 1945, art. 2º, § 4º), esses princípios aparecem logo na abertura do documento, em seu primeiro capítulo: “todos os países-membros devem se abster, em suas relações internacionais, da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial ou independência de qualquer Estado ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas”.

Zapata-Barrero (2012) indica que atualmente o tema emergiu com mais força em função das mudanças que se processaram no princípio da soberania. Krasner (2001) identifica ao menos quatro formas sobre as quais podemos pensar o tema da soberania: westfaliana; legal internacional; doméstica; e interdependente.

A soberania westfaliana segue a lógica de que o Estado tem monopólio do poder de decisão dentro de suas fronteiras, ou seja, exclui atores externos das estruturas de autoridade dos territórios. Em nível internacional, ou de soberania legal internacional, significa que os Estados seguem a regra da não intervenção nos assuntos internos de outros. É uma referência ao reconhecimento mútuo entre Estados. Já a soberania doméstica diz respeito à autoridade formal e ao seu exercício efetivo no domínio interno do Estado. Por fim, a soberania de interdependência se refere à capacidade das autoridades internas em controlar e/ou regular a passagem de informação, ideias, pessoas, bens e capitais pelas fronteiras do Estado (Krasner, 2001).

Ainda no campo internacional, é possível classificar as fronteiras segundo suas características físicas, sendo a forma mais comum de sua diferenciação entre aquelas que são naturais ou artificiais.³ Para Machado (2000), mudanças estruturais a exemplo dos diversos modelos de regionalismo (Mercosul, Comunidade Europeia etc.), proliferação de organizações internacionais e transnacionais, além de novas formas de organização em rede, têm desafiado esses tipos de classificação, fazendo com que o tema esteja na agenda de muitos governantes, interessados em uma nova discussão sobre seu papel na atualidade.

A autora atribui essa maior preocupação com o tema também ao fato de que “os povos podem se expandir para além do limite jurídico do Estado, desafiar a lei territorial de cada Estado limítrofe e às vezes criar uma situação de fato, potencialmente conflituosa, obrigando a revisão de acordos diplomáticos” (Machado, 2000, p. 10). Ou seja, além de revisitar o papel das fronteiras, os governos têm discutido também novas formas de controlá-las.

Uma das preocupações principais dos Estados com relação às fronteiras tem sido exatamente a tarefa de manter seu controle, frente às mudanças que, como pode ser observado, ultrapassam os limites estatais. Assim, a autora argumenta que “precisamente neste momento, quando limites e fronteiras entre Estados parecem

3. Para outras tipologias, ver Hartshorne (1936) e Jones (1943).

estar numa trajetória de dissolução, é que, em aparente contradição à essa tendência, surge o interesse em discutir seu novo papel” (Machado, 2000, p. 10).

De acordo com Zapata-Barrero (2012), essas mudanças se intensificaram, sobretudo, no período pós-Guerra Fria e pós-Westfalia. Segundo o autor, durante a Guerra Fria, a fronteira possuía dois significados: de um lado, sociedades abertas, ou aquelas do bloco liberal ocidental, caracterizadas pelo livre fluxo de pessoas e bens; e, de outro, sociedades fechadas, ou os países do bloco socialista, que apresentavam maiores entraves quanto à entrada e saída de pessoas. A queda do Muro de Berlim, em 1989, marca o fim do período de oposição entre as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, ao mesmo tempo que contribui para uma concepção diferenciada das funções da fronteira.

Se elas se tornaram mais porosas com o fim da Guerra Fria, não se tornaram, necessariamente, mais abertas. Com isso, o autor argumenta que, embora tenha sido assegurada, muitas vezes pelo regionalismo, a livre circulação não alcançou a todos. Alguns dos exemplos mais recentes incluem o movimento de pessoas em direção às fronteiras europeias, que se tornou, nos últimos anos, verdadeira crise humanitária.⁴

Lembrando Bergson (2005), passamos, atualmente, de uma sociedade aberta – válida, especialmente, para os cidadãos inseridos nos modelos de regionalização – para uma sociedade que se fecha a cada dia mais, pela demanda crescente de imigrantes que desejam entrar. Não se deve, no entanto, generalizar tal situação, uma vez que ela se apresenta com maior intensidade nas fronteiras da Europa.

Se tomarmos um período de análise mais amplo, considerando a época que se inicia com a assinatura do Tratado de Westfalia, em 1648, o conceito de fronteira aparece fortemente relacionado ao de soberania. O tratado marca o fim de um período de cem anos de guerras entre Estados europeus, sendo que a divisão dos territórios emerge com destaque nas negociações. Para Zapata-Barrero (2012), assim como no século XVII, atualmente ocorre um processo de reorganização das fronteiras, em função, mormente, da perda de soberania dos Estados frente a processos como a globalização, por exemplo. Para ele, a fronteira agora “se move e fundamenta mudanças conceituais, teóricas e de enfoques” (Zapata-Barrero, 2012, p. 44).

Também aparece associada ao conceito de fronteira a noção de limite (*boundary*). Segundo Kristof (1959, p. 270), a etimologia da palavra limite indica “certos limites (territoriais) bem estabelecidos de uma dada unidade política, e tudo aquilo que abarca, possui um laço, é unido”. Esse conceito corresponderia, mais recentemente, a Estado ou unidade soberana autônoma, entre tantas outras.

4. Mais informações sobre o tema disponíveis em: <<https://www.hrw.org/tag/europes-migration-crisis>>.

O Estado moderno é unido e está restrito pelos seus limites legais. Os limites que unem uma área, tal qual os indivíduos que ali vivem, estão submetidos a um governo soberano e a leis, além de possuírem o mesmo credo.

Não obstante, é a fronteira internacional que tem sido tradicionalmente vista como o mais distinto dos demarcadores geográficos, separando o Estado soberano do seu vizinho, e, como tal, determinando a natureza política e econômica dos diferentes espaços territoriais.

Newman (2003) vê as fronteiras como construções sociais, espaciais e políticas que permitem, em conjunto com as políticas identitárias, organizar as sociedades conforme suas próprias características. Para o autor, fronteiras (*frontiers*) e limites (*boundaries*) são aspectos diferentes, sendo que o primeiro demarca os limites de um Estado e a região na qual está inserido, e o segundo são linhas imperfeitas criadas a partir de aspectos físicos.

Assim, como o discurso sobre soberania dos Estados mudou nos últimos anos, também as concepções sobre o significado das fronteiras sofreram alterações. A soberania foi relativizada e as fronteiras se tornaram mais fluídas. Assim, afirma Newman (2003, p. 138):

o impacto da globalização econômica, disseminação de informação através do ciberespaço (...), e envio de mísseis balísticos em áreas-chave de países inimigos sem muita preocupação com as fronteiras que os separam reduziu de forma significativa a importância das fronteiras como barreiras à circulação de pessoas, bens, informações e armamentos.

Há que se considerar, porém, que “enquanto algumas fronteiras têm sido abertas ao movimento e se tornaram mais maleáveis, muitos países criaram suas próprias cercas de separação” (Newman, 2003, p. 138). Enquanto alguns limites foram abertos em certas áreas do mundo, os governos ainda contam com as fronteiras para manutenção do controle da população.

Mesmo tendo se voltado, principalmente, para sua relação com a territorialidade, os conceitos de fronteira e limites são bem mais complexos que isso. O exemplo da fronteira entre Israel e Palestina ilustra bem como outras questões, como o peso identitário de cada um dos grupos mencionados, têm valor para além da simples demarcação dos territórios nacionais.⁵

Formas mais tradicionais de limite têm perdido lugar para uma nova forma de organização do espaço, fruto do aumento no fluxo de informações, da massificação da migração e dos fluxos econômicos. Os limites não representam mais uma barreira porque, segundo Newman (2001, p. 236), “o mundo tem experimentado

5. Ver Tonge (2014).

um processo de reterritorialização, reconfiguração espacial, em que diferentes compartimentos espaciais permanecem importantes dentro de diferentes escalas, variando do global ao local”. Ainda de acordo com o autor, a organização política pós-Westfalia permanece territorial, porém o território se tornou hierárquico e multidimensional, mais que um simples reflexo das linhas que separam os Estados nos mapas.

Diferentes grupos ainda lutam pelo controle de espaços, isso porque os territórios permanecem como elementos-chave por meio dos quais as identidades políticas estão organizadas, sendo importantes para os processos de reconfiguração territorial em termos de poder político.

Por fim, os limites são construções ao mesmo tempo espaciais e sociais. Mais que olhar a fronteira por uma perspectiva determinística, optou-se por uma abordagem descritiva que reconhece a fluidez do conceito. Desse modo, apresentam-se agora as principais tipologias que caracterizam o objeto de análise.

4 FAIXA, ZONA DE FRONTEIRA E OUTRAS TIPOLOGIAS

De uma forma geral os limites entre os países não somente representam divisões territoriais como são também cenário do fluxo de pessoas, bens e serviços e servem como símbolo, na maioria das vezes, da soberania dos Estados nacionais, devido à presença bastante perceptível de forças militares e instituições públicas.⁶

Para Raffestin (1993, p. 3), limites internacionais são convenções, ratificados por acordos diplomáticos que circunscrevem “uma área no interior da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamentam as atividades de uma sociedade política”. Está relacionado à ideia de soberania e coesão social, tendo os limites internacionais sido configurados e reconfigurados, em grande parte, por meio de lutas territoriais.

Nesse sentido, se faz necessário distinguir os conceitos de limite⁷ e fronteira, que são muitas vezes utilizados como sinônimos. Sobre o tema, Machado (1998, p. 83) argumenta:

a fronteira está orientada *para fora* (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados *para dentro* (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do Estado é criado e mantido pelo governo central, não

6. As fronteiras são também pontos de interseção entre populações e suas identidades. Segundo Machado *et al.* (2005a), em alguns limites internacionais é possível destacar a presença de cidades gêmeas localizadas em geral nos corredores de circulação entre os países e definidas pela elevada interação que estabelecem entre si, razão pela qual são espaços onde se concentram os maiores problemas e as maiores potencialidades das fronteiras.

7. Em sua origem, a palavra limite designa aquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua coesão no âmbito doméstico.

tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. O chamado *marco de fronteira* é na verdade um símbolo visível do limite. Visto dessa forma, o limite não está ligado à presença de gente, sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, frequentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira. Por isso mesmo, a fronteira é objeto permanente da preocupação dos Estados, no sentido de controle e vinculação. Por outro lado, enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais.

Além desses elementos, Wilson e Donnan (2000) agregam outros aos componentes que constituem as realidades fronteiriças de uma forma geral, e do Brasil, mais especificamente.

- 1) A fronteira propriamente dita é constituída pelos limites que separam legal e administrativamente um Estado de outro.
- 2) As áreas ou faixas fronteiriças são zonas territoriais de amplitude variada e que se estendem a um ou outro lado da linha fronteiriça.
- 3) As estruturas físicas do Estado que demarcam e protegem a linha fronteiriça são compostas por agentes e instituições diversas e contam com dispositivos de vigilância como alfândegas, centros de controle de imigração e de expedição de vistos, passaportes etc.

Já as Zonas Fronteiriças Internacionais (ZFIs) são regiões formadas pelas faixas limítrofes dos países. Incluem o limite internacional e as faixas de fronteiras de cada um deles, possuindo, portanto, características próprias que são resultados dos comportamentos de suas populações ou de sua mobilidade. De forma mais completa, Rumley e Minghi (1991) dizem que elas correspondem às regiões formadas pelas faixas limítrofes dos países, aí incluídos o limite internacional e a faixa de fronteira de cada um.

Segundo Ramírez (2005), essas ZFIs possuem cinco dimensões ou fins, nomeadamente: desenvolvimento social, econômico, ambiental, institucional e de trânsito livre. Além disso, têm como objetivos: o fortalecimento de vínculos econômicos, sociais, culturais, institucionais e políticos; a criação de mecanismos para o intercâmbio comercial; e a flexibilização e dinamização da circulação de bens e pessoas, mercadorias, serviços e veículos, entre outros.

Ainda que as fronteiras sejam colocadas em primeiro plano ao se definir os compromissos assumidos entre diferentes países em termos de cooperação, são, muitas vezes, as iniciativas binacionais que saem na frente, mais que o desenvolvimento das

ZFIs. Da mesma forma, “os setores fronteiriços de um e outro país não têm acordo sobre a diferença entre limite e fronteira” (Ramírez, 2005, p. 14).

As populações das ZFIs vivem essas assimetrias de modo particular e desenham estratégias para superar obstáculos que são colocados pelo limite internacional, ao mesmo tempo que buscam se beneficiar das oportunidades oferecidas pela proximidade com o estrangeiro.

No âmbito das ZFIs se encontram as faixas de fronteira que são aquelas legalmente estabelecidas pelos Estados. As faixas poderão corresponder ou não à chamada região de fronteira. Segundo Steiman (2002), é a região na qual os fluxos transfronteiriços têm efeitos concentrados e variáveis. Quando somadas duas ou mais regiões de fronteira tem-se a zona de fronteira.

Para Machado *et al.* (2005b, p. 59):

enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, um espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialidade mais evoluída é a das cidades gêmeas. Produto de processos e interações econômicas, culturais e políticas tanto espontâneas como promovidas, a zona de fronteira é o espaço teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço limite do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados nacionais.

Dentro dessas faixas de fronteira encontram-se ainda as cidades gêmeas que, por sua posição singular, formam subespaços estruturados onde se realizam preferencialmente os fluxos transfronteiriços (Steiman, 2002). Elas possuem importância tanto no contexto brasileiro quanto no sul-americano, devido aos fatores a seguir:

a) a abertura dos mercados da América do Sul, pelo interesse cada vez maior de aumentar os fluxos comerciais entre eles; b) pela necessidade de cooperação na resolução de problemas comuns, que transcendem as fronteiras e fogem do escopo de cada soberania nacional, tais como a preservação do meio ambiente; a proteção às culturas e às terras indígenas; o tráfico de drogas, de ouro (e outros minerais) e de eletroeletrônicos, que se tornou uma questão estratégica em si mesma, mas também por sua associação em alguns casos com movimentos guerrilheiros; c) pela migração transfronteiriça, que coloca em questão os direitos a que tem acesso os estrangeiros que vivem na faixa, bem como as suas diferenças culturais; e d) pelas perspectivas de desenvolvimento econômico-social frente a tudo que foi colocado (Steiman, 2002, p. 2).

O limite continental brasileiro tem como algumas de suas características principais a diversidade de ecossistemas que atravessa; e a variedade em termos de

povoamento, que se modifica entre áreas com pouca ou quase nenhuma densidade populacional e localidades densamente povoadas e de diferentes graus de integração com outras partes do país e com os vizinhos sul-americanos. Desse modo, a faixa de fronteira não é algo contínuo ou mesmo homogêneo.

Assim, se faz importante mencionar que a chamada faixa de fronteira do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida em 150 km de largura, mediante a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, e se encontra paralela à linha divisória terrestre do território nacional. É uma zona juridicamente distinta, que possui regulamentos especiais. Nela, há desde áreas isoladas e pouco povoadas até áreas mais densamente povoadas, com alto grau de integração econômica regional.

Já a zona de fronteira é mais ampla que a faixa, sendo composta pelas faixas de fronteira de cada lado do limite internacional. Engloba as relações fronteiriças que ultrapassam, na maioria das vezes, a faixa de fronteira.

O Brasil é um país que concentra grande parte de sua população no litoral, sendo que é para essa área que se voltam muitas de suas iniciativas comerciais. Como consequência, o interior, ou faixa de fronteira terrestre, por se localizar mais distante dos grandes centros decisórios, tem ficado, ao longo da história, à margem das principais políticas de desenvolvimento regional.

A região ocupa 16.885 km da fronteira brasileira, com onze Unidades da Federação (UFs) e 588 municípios divididos em sub-regiões nas quais habitam cerca de 11,7 milhões de pessoas. No entanto, ainda que 5,6% dos brasileiros vivam na região, que representa 27% do território nacional, há *deficit* de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, moradia, trabalho etc., o que os torna muitas vezes populações vulneráveis ao tráfico internacional, a doenças que representam riscos à saúde pública e suscetíveis também a uma série de ocupações ilícitas (Brasil, 2009).

Embora o Estado estabeleça suas zonas oficiais de segurança e de soberania nacionais, no caso brasileiro, seus limites políticos e culturais não são bem definidos quando considerada a faixa de fronteira do Brasil com os países vizinhos. Esse amplo território de fronteira é, ao mesmo tempo, um espaço em que se fundem duas áreas, e, portanto, há o encontro de culturas que são bastante distintas. Da mesma forma, são espaços de disputa político-econômica entre países com desenvolvimento econômico dessemelhante. As fronteiras nem sempre crescem da mesma forma de um e de outro lado.

A criação de áreas fronteiriças baseada na coesão social e territorial depende do desenvolvimento harmônico e funcional, de modo que a dimensão do conflito não supere o bom relacionamento ali existente. Entre as iniciativas que se consolidaram para esse fim estão a integração e a cooperação que são analisadas a seguir.

5 CONCEITOS RECENTES: INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA

Quando se trata da integração regional há que se ter em mente os muitos espaços onde atores diferenciados, sobretudo os Estados, se relacionam e procuram encontrar soluções conjuntas para uma série de problemas ou mesmo tentam propor iniciativas que melhorem as condições econômicas, políticas e sociais de seus territórios a partir da coordenação conjunta de políticas, programas e projetos em espaços de diálogo multilateral.

Na América do Sul, podem ser citados os fóruns de organismos multilaterais de integração regional, a exemplo da Comunidade Andina de Nações (CAN) e do Mercosul. No entanto, áreas físicas também se mostram potenciais espaços de cooperação e integração para os povos da região, representadas, principalmente, pelas fronteiras terrestres e outras, cujos processos integracionistas não podem ser ignorados, devendo fazer parte, também, dos estudos sobre integração regional.

Segundo Steiman (2002, p. 6), “a questão das fronteiras internacionais deixou de ser parte do campo estritamente político para integrar o campo econômico”. Não somente isso, mas as fronteiras também são locais em que coexistem vários processos de intercâmbio cultural, social e comercial entre as populações que ali habitam, ao mesmo tempo em que estão afastadas do poder público.

Iturriza (1986, p. 165) caracteriza as áreas fronteiriças como:

economias regionais com um relativo isolamento dos centros dinâmicos e de decisão nacionais, com um potencial de desenvolvimento reprimido por tais circunstâncias e pela ausência de políticas específicas de promoção, além de serem zonas onde convergem duas economias com políticas próprias, em ocasiões diferenciadas de modo tal que geram movimentos de bens, serviços e pessoas em busca de aproveitar as distintas oportunidades que tais particularidades as oferecem.

No entanto, o autor argumenta que, apesar dos avanços no campo integracionista, as fronteiras sofreram com “vaivéns de entusiasmos flutuantes” (Iturriza, 1986, p. 165).

Também Ganster *et al.* (1997) enfatiza esse aspecto marginal das fronteiras, argumentando que grande parte dessas regiões está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, seja pela ausência de redes de transporte e de comunicação, seja devido a seu menor peso político e econômico dentro do quadro geral dos países. Muitas vezes essas áreas estão isoladas também dos Estados limítrofes, sem instituições formais que instrumentalizem a cooperação, sendo os acordos realizados, na maioria dos casos, por autoridades locais.

Os autores citam, porém, que esse quadro é passível de mudança, primeiramente pela maior importância no cenário contemporâneo que tem sido atribuída às cidades e regiões de fronteira pelos Estados. Em seguida, pela tendência integracionista

que tende a reunir os países em blocos, o que poderá transformar essas regiões, futuramente, em zonas de cooperação e sinergia (Ganster *et al.*, 1997).

Para Iturriza (1986), essas áreas possuem uma problemática específica que revela dificuldades para sua integração. Segundo ele, “o conceito de integração fronteiriça faz referência à situação na qual áreas vizinhas de países comuns se inter-relacionam” (Iturriza, 1986, p. 166), sendo que o objetivo da integração é o de propor mecanismos de solução ou melhoria do isolamento e subdesenvolvimento que lhes são característicos.

Da mesma forma, Oliveros (2002) a define como:

o processo acordado por dois Estados em seus territórios colimitados através de tratados específicos, que tem por objetivo propiciar o desenvolvimento com base no aproveitamento conjunto e complementar de suas potencialidades, recursos e afinidades, assim como partilhar os custos e benefícios, como parte das responsabilidades centrais do progresso e fortalecimento da relação bilateral em seu conjunto.

De acordo com esse autor, o primeiro passo para que a integração fronteiriça se efetue é a criação de um regime fronteiriço, que contempla uma série de medidas especiais dirigidas à promoção e garantia do desenvolvimento fronteiriço em vários setores. Podem ser citados como exemplos os acordos feitos para o fomento econômico e financeiro; do desenvolvimento social; da educação; de medidas comerciais; do desenvolvimento ambiental e turístico; cultural; e de minas e energia.

A criação de um regime fronteiriço exige certo consenso, porém, ao pensarmos no espaço sul-americano, não há concordância nem mesmo sobre o significado de fronteiras, quando considerados o espaço andino e o cone sul. Em mais de três décadas de integração andina, as fronteiras têm sido um componente de baixa prioridade do processo de integração da CAN, visto que muitas das iniciativas de desenvolvimento e integração fronteiriça executadas durante esse período estavam inseridas em políticas nacionais sobre o assunto, ou ao abrigo de acordos bilaterais, entre pares de países que possuem fronteiras comuns (Oliveros, 2002).

De uma forma ampla, a comunidade acadêmica define a fronteira a partir de seu conteúdo sociológico e econômico, ao afirmar que ela é “a realização de um relacionamento intenso e até mesmo de interdependência das diversas manifestações da vida em sociedade, promovido e executado por populações que se estabeleceram de um e do outro lado da fronteira entre dois países” (Oliveros, 2002). Para o autor, esse entendimento implica reconhecer a existência de ligações de uma comunidade humana com outra vizinha que pertence a uma jurisdição nacional diferente, que só pode ser percebida na medida em que esses espaços, dentro dos limites de um Estado, têm uma base populacional.

Já as definições sul-americanas incluem, principalmente, a perspectiva da integração fronteiriça e cooperação, como pode ser visto no quadro 1.

QUADRO 1
Definições sul-americanas sobre fronteiras

Ano	Evento	Definição
2000	1ª Cúpula Presidencial Sul-Americana	Assume o impulso da integração transfronteiriça, o que requer que as fronteiras deixem de ser um elemento de isolamento e separação para se tornarem uma ligação para circulação de bens e pessoas que conforme um espaço de cooperação (art. 36). ¹ Prioriza a formação de um espaço econômico sul-americano de conexão física por meio da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) dirigida à modernização da infraestrutura de energia, transportes e comunicações (artigos 37 ao 39). ¹ Em documento anexo, insiste-se na necessidade de assumir as implicações ambientais e sociais das obras de infraestrutura, as quais devem ajudar o desenvolvimento local e não reduzi-lo a corredores entre mercados centrais; assim como em mecanismos de participação social e consenso entre as comunidades que habitam o entorno.
2002	2ª Cúpula Presidencial Sul-Americana	Insiste na inter-relação entre infraestrutura e desenvolvimento e a condiciona a cinco princípios: i) perspectiva geoeconômica; ii) sustentabilidade social; iii) eficiência econômica; iv) sustentabilidade ambiental; e v) desenvolvimento institucional.
2004	3ª Cúpula Presidencial Sul-Americana	Determina que o espaço sul-americano integrado irá se desenvolver e se aperfeiçoar por meio do incentivo à integração física, energética e de comunicações, mediante o aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e sub-regionais existentes, com mecanismos financeiros inovadores e propostas setoriais que melhorem o investimento em infraestrutura física.

Fonte: Ramírez (2005, p. 18).

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Comunicado de Brasília, disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf>. Acesso em: 2 maio 2018.

Entre os novos conceitos que são utilizados em referência à fronteira, cabe mencionar aqueles que ressaltam a participação da sociedade civil como um elemento fundamental para a integração fronteiriça. Muitas regiões de fronteira têm contado, cada dia mais, com iniciativas que partem de seus cidadãos para promover a integração.

Tabatinga (AM), por exemplo, usufrui quando necessário dos serviços prestados pelo corpo de bombeiros de Letícia (Colômbia), que ela mesma não possui. Da mesma forma, todo o gás de Letícia é comprado em Tabatinga, assim como o combustível. A presença do Hospital da Guarnição em Tabatinga é também um poderoso atrator para cidadãos peruanos e colombianos da fronteira. No primeiro caso, porque as localidades peruanas de fronteira não têm assistência adequada e, no caso colombiano, porque serviços como saúde e educação superior são particulares e custosos (Steiman, 2002, p. 18).

Pucci (2010) rechaça a posição periférica atribuída às regiões de fronteira pelos governos sul-americanos, argumentando que essa situação histórica tem a ver com a espontaneidade existente em territórios fronteiriços, que contrasta com a integração formal, promovida pelo Estado. Steiman (2002, p. 109) complementa dizendo que “algumas características particulares dos municípios de fronteira devem ser levadas em consideração para a promoção de ações efetivas na faixa de fronteira”. Segundo a autora, a integração e a cooperação fronteiriça são alguns dos caminhos para isso.

Assim, tem-se que a cooperação fronteiriça se constitui como:

o conjunto de iniciativas empreendidas por dois países limítrofes em seus territórios de fronteira contíguos, pouco povoados e desarticulados entre si com o resto do território de cada país, para dar base ao desenvolvimento e integração futura de tais espaços mediante a execução de ações e projetos em temas tais como a preservação de recursos naturais, proteção dos ecossistemas compartilhados, medidas de segurança e confiança mútua, assistência às comunidades nativas, entre outros (Oliveros, 2002).

Essa aliança estratégica de atores e territórios contíguos para reforçar os processos de integração regional, no espaço sul-americano, se tornou, nos últimos anos, fundamental para os governos da região.

Majón (2005) argumenta que a cooperação fronteiriça oferece às regiões e aos municípios colimitados a possibilidade de maior aproximação, atenuando os efeitos da divisão artificial dos territórios, ao mesmo tempo que potencializa a existência de redes em vários segmentos.

A fronteira é um local que sofre constantes mudanças, em função das necessidades dos povos que lá residem, o que influencia a transformação social. A cooperação fronteiriça procura atender às demandas desses povos em um dado momento, fazendo com que o relacionamento entre eles se desenvolva como se não existisse uma divisão ali.

Segundo Oddone e RhiSausi (2012), esse tipo de cooperação tornou possível conciliar operacionalmente dois critérios fundamentais que impulsionaram a integração no espaço sul-americano nos últimos anos. De um lado, tem-se o critério geoeconômico, que serviu de guia para a integração física do subcontinente, e, de outro, o critério geopolítico, que foi o fio condutor dos processos de integração e acordos políticos regionais.

Oddone (2014, p. 133) argumenta que a cooperação na forma proposta “busca evitar a duplicação de objetivos, funções e serviços entre entidades e instituições de ambas as fronteiras, prevenir o crescimento desordenado do território e do desenvolvimento urbano (...)” e promover uma boa governança.

Para que ela se consolide é necessário, no entanto, que: os territórios compreendidos sejam atores participativos no processo de conectividade física; possa haver acordo político de alto nível entre os países envolvidos, materializado em algum marco institucional que ordene suas relações; e o reconhecimento da participação dos governos subnacionais fronteiriços, na qualidade de articuladores dos atores locais, como parte institucional necessária para uma governabilidade efetiva (Oddone e RhiSausi, 2012).

Entre as áreas em que os entes subnacionais poderiam atuar de forma eficiente para promoção da cooperação fronteiriça, Oddone (2014) destaca:

- gestão sustentável dos bens ambientais compartilhados;

- proteção dos bens histórico-culturais;
- promoção do desenvolvimento econômico local, com especial atenção às micro e pequenas empresas;
- mercado de trabalho e mobilidade humana;
- relações urbano-rurais;
- desenvolvimento social com foco na redução da pobreza e exclusão; e
- desenho de novos programas educativos plurilinguísticos e multiculturais e políticas de saúde comuns.

Assim, tanto para a integração quanto para a cooperação fronteiriça, a participação da sociedade civil é um elemento importantíssimo. Por trás de um acordo de cooperação, por exemplo, há uma série de grupos sociais que demandam políticas específicas. Uma vez que o conceito de fronteira adquiriu novos significados, deixando para trás a visão de que o vizinho era inimigo, abriu-se uma série de oportunidades para a resolução de problemas comuns nessas áreas: o de cooperação e integração regional.

Desse ponto de vista, projetos de cooperação internacional descentralizada ou em nível sul-sul podem contribuir de forma a favorecer alianças territoriais e promover a governança multinível em zonas de fronteira. Sendo assim, o conceito desse tipo de cooperação, inicialmente, pode ser definido como um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de recursos econômicos, materiais e humanos entre países que têm como objetivo fomentar o desenvolvimento e onde estados e municípios exercem um papel internacional, por meio de trocas de experiências e boas práticas com parceiros homólogos. Ele permite aprimorar as políticas públicas de governança local, mediante, por exemplo, a apresentação de experiências de práticas bem-sucedidas ou do conhecimento de outras realidades e formas de aplicação de políticas públicas em vizinhos. Já o conceito de integração regional é uma modalidade de cooperação econômica, técnica, científica, cultural e tecnológica internacional que se dá entre países em desenvolvimento, por meio do compartilhamento de desafios e experiências semelhantes (Oddone, 2014).

Há casos nos quais as demandas de atores transfronteiriços acabam por não serem supridas, nem pelo processo de globalização, de uma forma geral, nem pelos regionalismos, em menor escala. Essa demora faz com que a integração fronteiriça seja levada com maior impulso político em nível bilateral entre os Estados, de forma que as demandas, tanto de grupos sociais locais quanto de organizações cidadãs públicas ou privadas, acabam por se traduzir no desenvolvimento de experiências informais em cooperação transfronteiriça.

Entre as principais iniciativas que visam à superação de lacunas como essa, estão os Comitês de Fronteira (CFs) binacionais, previstos no Programa de Promoção

do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), do Ministério da Integração Nacional (MI).⁸ Os CFs foram desenhados como fóruns abertos, onde são tratados temas de interesse das populações locais de fronteira, com o objetivo de promover a maior troca de informações, de modo a suprir a escassez desse tipo de diálogo na faixa de fronteira (Brasil, 2009).

Vale mencionar que a integração fronteira 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. De outro, pela Bacia de Lagoa Mirim (Laguna Merín, em espanhol). Algumas dessas áreas são prioritárias para os governos dos dois países, tendo sido criadas, inclusive, comissões dentro dos CFs, com foco geográfico localizado, a exemplo da Comissão para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) e a Comissão para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CRQ), que segue em análise de planejamento integrado (Rótulo e Damiani, 2010; Brasil, 2009).

Em 2002, com a implementação da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, a questão da melhoria na qualidade da troca de informações entre os países na zona de fronteira foi novamente impulsionada, após a constituição de Grupos de Trabalho (GTs) para discussão dos temas de saúde, educação, formação profissional, cooperação policial e judicial e meio ambiente e saneamento (Brasil, 2009).

Em 2008, também foi criado o Comitê de Saúde de Santana do Livramento/Rivera, com o objetivo de elaborar políticas públicas de saúde que integrassem ambas as comunidades limítrofes. Segundo Rótulo e Damiani (2010, p. 28), “do trabalho do 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 da Saúde e, depois, referendado pelas comissões de saúde dos parlamentos de cada um dos países.

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 vida das populações que lá residem.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fronteira foi apresentada neste capítulo como um local de expansão no qual uma série de atores convergem em torno de problemáticas e oportunidades que tocam ora um território, ora outro.

8. Sobre o PDFF, ver Brasil (2009).

Para realizar essa identificação sobre o que corresponde a fronteira de um ponto de vista mais acadêmico, no entanto, são recordados seus diferentes significados. Em primeiro lugar, elas eram espaços que separavam nações dentro de seus territórios, sendo, então, apenas uma linha divisória. Sua importância se dava, principalmente, no âmbito da geopolítica de guerra e paz. Com o aumento dos fluxos migratórios e outras mudanças, por exemplo, a relativização do conceito de soberania (Krasner, 2001), seu significado veio, contudo, a adquirir contornos diferentes.

Em seguida, ela deixou de ter significado apenas físico para abranger interpretações de viés simbólico (Tuan, 1983; Deleuze, 1992; Simmel, 2000). Para além da separação, os autores passaram a exaltar os encontros estabelecidos na fronteira, suas relações sociais e trocas de uma forma geral, sendo essa a visão mais corrente na atualidade.

A fronteira não deve, porém, ser considerada algo harmônico, desprovido de conflito, de modo que muitas das populações que habitam nessas áreas estão asiladas ou recebem menor atenção do Estado. Por isso a necessidade de que sejam apresentadas tipologias atualizadas, que permitam a melhor formulação de políticas públicas para essas regiões.

Assim, se os primeiros estudos tratavam as fronteiras apenas como um limite (Raffestin, 1993), mais recentemente, os acadêmicos passaram a fazer diferenciações mais precisas entre as faixas, zonas de fronteiras e demais conceitos neste texto analisados (Machado, 1998; Wilson e Donnan, 2000; Ramírez, 2005). A fronteira deixou de ser, então, um espaço naturalizado, para ter sua própria complexidade.

Falando mais especificamente sobre a faixa de fronteira brasileira, que é compartilhada com os demais países sul-americanos, dois conceitos se destacam: o de cooperação e de integração regional. O primeiro visa propiciar o desenvolvimento com base em iniciativas conjuntas, enquanto o segundo se refere às ações empreendidas pelos países em temas específicos. Ambos têm ganhado destaque como iniciativas que reconhecem a complexidade desse espaço, sem, no entanto, deixar de buscar soluções complementares, conjugada à visão estatal e da sociedade civil organizada.

Por fim, este capítulo não esgota as possibilidades de interpretação dos conceitos apresentados, nem as iniciativas que surgiram após a popularização de novas ideias mais internacionalizadas, sendo necessários mais estudos na área.

REFERÊNCIAS

BERGSON, H. **As duas fontes da moral e da religião**. Tradução de Miguel Serras Pereira. Coimbra: Almedina, 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de fronteira** – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF). Brasília: MI, 2009.

CURZON, L. **Frontiers**. Oxford: Oxford Clarendon Press, 1908.

DELEUZE, G. Postscript on the societies of control. **October**, Cambridge, v. 59, p. 3-7, 1992.

DUROSELLE, J.-B. **Todo império perecerá**: teoria das relações internacionais. Brasília: Editora UnB, 2000.

EGUREN, J. Las fronteras y las migraciones. In: ARES, A.; EGUREN, J. (Ed.). **Las migraciones en las fronteras en Iberoamérica**. Madrid: OBIMID, 2016. p. 17-25.

ELDEN, S. Contingent sovereignty, territorial identity and the sanctity of borders. **SAIS Review of International Affairs**, v. 26, n. 1, p. 11-24, 2006.

FOUCHER, M. **Obsessão por fronteiras**. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

GANSTER, P. *et al.* **Borders and border regions in Europe and North America**. California: SCERP and IRSC Publications, 1997.

HARTSHORNE, R. Suggestions on the terminology of political boundaries. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 26, n. 1, p. 56-57, 1936.

HOBSBAWN, E. **Nações e nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

ITURRIZA, J. Integración fronteriza: un enfoque metodológico. **Revista Integración Latinoamericana**, n. 118, p. 165-180, 1986.

JONES, S. B. The description of international boundaries. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 33, p. 99-117, 1943.

KENNEDY, P. **The rise and fall of the great powers**. New York: Vintage, 2010.

KRASNER, S. D. **Sovereignty**: organized hypocrisy. [s.l.]: Princeton University Press, 2001.

KRISTOF, L. K. D. The nature of frontiers and borders. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 49, n. 3, p. 269-282, Sept. 1959.

LEACH, E. R. The frontiers of "Burma". **Comparative Studies in Society and History**, Cambridge, v. 3, n. 1, p. 49-68, 1960.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M. *et al.* (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

_____. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 7-23, jan./jun. 2000.

MACHADO, L. O. *et al.* O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. **Território, População e Desenvolvimento**, p. 51-76, 2005a.

_____. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MI, 2005b.

MAJÓN, D. F. O papel das regiões nas dinâmicas fronteiriças na Europa. **Revista CIDOB d' Afers Internacionals**, Barcelona, n. 69, 2005.

NEWMAN, D. Boundaries, borders, and barriers: changing geographic perspectives on territorial lines. In: ALBERT, M.; JACOBSON, D.; LAPID, Y. (Ed.). **Identities, borders, orders: rethinking international relations theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001. p. 137-151.

_____. From national to post-national territorial identities in Israel-Palestine. **GeoJournal**, v. 53, n. 3, 2003, p. 235-246.

ODDONE, N. Cooperación transfronteriza en América Latina: una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 129-144, 2014.

ODDONE, N.; RHISAUSI, J. L. Cooperação transfronteiriça e integração: oportunidades para o desenvolvimento do Peru. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 1, 2012, p. 153-178.

OLIVEROS, L. A. **El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina**. [s.l.]: Comunidade Andina, feb. 2002. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201147174834alberto_oliveros_fronteras.doc>. Acesso em: 1 fev. 2017.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: ONU, 1945.

PUCCI, A. S. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMÍREZ, S. Las zonas de integración fronteriza (ZIF): avances y retrocesos. **Aldea Mundo**, ano 10, n. 18, p. 7-19, 2005.

RATZEL, F. **Politische geographie**. Paris: Fayard, 1897.

RÓTULO, D.; DAMIANI, O. El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. **Documento de Investigación**, Montevideú, n. 61, 2010.

RUMLEY, D.; MINGHI, J. V. **The geography of border landscapes**. London: Routledge, 1991.

SIMMEL, G. The sociology of the space. *In*: FRISBY, D.; FEATHERSTONE, M. (Ed.). **Simmel on culture**: selected writings. London Sage Publications, 2000.

STEIMAN, R. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). 2002. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

TONGE, J. **Comparative peace processes**. Cambridge: Polity Press, 2014.

TUAN, Y.-F. **Espaço e lugar**: a perspectiva da experiência. São Paulo: Difel, 1983.

TURNER, F. J. **The frontier in the american history**. New York: Henry Holt and Company, 1920.

WILSON, T. M.; DONNAN, H. Nation, state and identity at international borders. *In*: WILSON, T. M.; DONNAN, H. (Ed.). **Border identities**: nation and state at international frontiers. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 1-30.

ZAPATA-BARRERO, R. Teoría política de la frontera y la movilidad humana. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 29, p. 39-66, 2012.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM FAIXAS DE FRONTEIRA

Alessandro Aveni¹

1 INTRODUÇÃO

O limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional nacional como instrumento de separação entre países e povos.² De acordo com Machado (2000), a determinação e defesa dos limites de um estado encontram-se no domínio da política ou da diplomacia; as fronteiras pertencem ao domínio dos povos no conceito de soberania. Os povos se relacionam para além dos limites jurídicos e podem criar situações potencialmente conflituosas ou colaborativas, obrigando os países a negociações de novos acordos diplomáticos internacionais.

A fronteira é, assim, ao mesmo tempo, lugar de possível conflito entre soberanias e também de comunicação e troca entre povos. Nas palavras fronteira e faixa de fronteira, existem ambos: uma coexistência dos conceitos de limite legal e institucional ou soberania, e limite entre duas sociedades, povos e culturas. Esta perspectiva multidimensional complexa das fronteiras está assumindo muita relevância como explicação das relações nas faixas de fronteira.

Este capítulo, usando casos internacionais, trata a fronteira do ponto de vista das relações dos povos e dos limites de soberania com uma metodologia dialética. O objetivo é discutir as fronteiras usando os contrapontos encontro-conflito e global-local. Os casos internacionais – destaque para a União Europeia (UE) e a fronteira dos Estados Unidos com o México – são usados para explorar o conceito de fronteira como um limite nacional passível de conflito, mas também de integração.

Além desta introdução, o capítulo possui mais três seções. Na seção 2, busca-se explorar diferentes casos internacionais nas escalas global, regional e local, mostrando as diferentes escalas de relacionamento. Na seção 3, há o resumo das principais

1. Professor visitante no Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília (CDT/UnB); e professor no Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da rede nacional, dentro do âmbito das competências dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) das universidades federais.

2. No Brasil, as fronteiras são as delimitações dos países, as divisas são as delimitações dos estados, e os limites são as delimitações dos municípios. Faixa de fronteira é a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, com base na Lei nº 6.634/1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064/1980, que define também as atividades reguladas nesse território, que passa a ter um regime especial em relação ao restante do território brasileiro.

contradições, das experiências e dos desafios na formulação de políticas públicas e na descrição dos relacionamentos para a faixa de fronteira vistos por meio da lente das experiências internacionais. Na última seção, conclusiva, resumem-se os resultados da pesquisa.

2 RELACIONAMENTOS FRONTEIRIÇOS E DIFERENTES ESCALAS

A base do conceito de fronteira, de acordo com Prescott (1987), deve ser entendida considerando a diferença do uso dos termos *boundary* (linha) e *frontier* (zona).³ O autor diferencia ainda *settlement frontier*,⁴ ou fronteira estabelecida que separa áreas habitadas e não habitadas, conceituando áreas ou faixas fronteiriças. Para ele, as *intra-national boundaries*, ou limites internos, são limites e não propriamente zonas fronteiriças. O *settlement frontier* só existe quando os limites são definidos juridicamente, pois, afinal, não faz sentido tratar de fronteira sem a definição de um limite além do qual se opera uma relação com um vizinho.⁵

Na literatura internacional, ao se falar de faixas ou zonas de fronteira, é frequente o uso do termo *cross-border* ou *boundaries*, dependendo da geografia dos lugares. As fronteiras podem ser descritas como limites estabelecidos de uma dada unidade (política) e tudo dentro delas é unido e fixado por uma ligação interna. É um conceito que ainda é válido para a ideia atual de um estado (Kristof, 1959, p. 270; Van Houtum, 2005, p. 673).

De acordo com Cuisinier-Raynal (2001), na fronteira há cinco modelos que fundamentam uma tipologia de interações fronteiriças, conforme descritos a seguir.

- 1) Margem: onde a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais.
- 2) Zona-tampão: termo que pode ser aplicado às zonas estratégicas, onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas.
- 3) Frentes: termo usualmente empregado para frentes pioneiras, nome proposto há mais de cinquenta anos para caracterizar frentes de povoamento.

3. "Boundary refere-se a uma linha virtual, enquanto *frontier* refere-se a uma zona de fronteira" (Prescott, 1987, p. 30, tradução nossa). O autor acrescenta que há três noções jurídicas de definição de limites fronteiriços, a saber: *allocation*, *delimitation* e *demarcation*: o primeiro significa a etapa inicial da divisão do território, o segundo compreende a seleção de um limite e sua definição, e a demarcação, por sua vez, diz respeito à construção do limite no terreno.

4. Expressão que "se refere à zona de fronteira dentro do Estado que separa áreas habitadas ou assentadas e não assentadas" (Prescott, 1987, p. 30, tradução nossa).

5. Este é um problema não tratado neste capítulo, mas que existe em muitas nações como o Brasil, que ainda têm fronteiras em territórios vazios.

- 4) Capilar: onde há trocas difusas entre vizinhos fronteiriços com limitadas redes de comunicação, mas que resultam em zonas de integração espontânea, com pequena intervenção do Estado, principalmente não patrocinando a construção de infraestrutura de articulação transfronteiriça.
- 5) Sinapse: termo importado da biologia, que se refere à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças. Estes modelos foram incorporados pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (Brasil, 2005) para caracterizar os tipos de articulação entre as cidades gêmeas.

No que se refere às relações políticas entre nações na fronteira, Paasi (2009, p. 213) afirma que os governos estão se tornando mais fracos e que há pressões dos processos de globalização e transtornos do sistema internacional após a Guerra Fria. Van Houtum (2000, p. 57) argumenta que a globalização, além de negativa, também proporcionou possibilidades de contato porque as sociedades e as pessoas se tornaram cada vez mais interligadas. Van Houtum e Van der Velde (2004, p. 104) alegam que a construção social do Estado-nação, dentro de uma fronteira, ainda é válida, criando uma estrutura e um sentido de lugar incorporado. Pode ser encontrada uma distinção entre “eles” e “nós” que reflete sobre o sentido do lugar, portanto, as fronteiras nacionais ainda produzem uma proximidade mental com os membros da própria nação.

Os dois autores resgatam a perspectiva de relacionamento nas fronteiras, que por algum tempo, com a Guerra Fria e separações ideológicas, restringiu-se ao limite da soberania dos territórios. O limite definido como fronteira ao final é uma faixa naturalmente fluida e sujeita a mudanças naturais e temporais, criada perante relacionamentos entre sociedades e culturas diferentes.

Depois da Guerra Fria, houve uma pressão internacional para a assinatura de acordos globais⁶ para diminuir barreiras e aumentar o grau de abertura, por exemplo, em relação à proteção do meio ambiente, aos direitos humanos, à livre circulação e à economia.⁷

A crescente pressão para uma globalização persegue internacionalmente a criação de uma sociedade aberta,⁸ sem restrições de fronteiras, especialmente

6. Depois das duas guerras mundiais, entre 1917 e 1945, e o fim da Guerra Fria, que durou até a queda do Muro de Berlim (1989), nos últimos vinte anos foram assinados, entre outros, o Protocolo de Kyoto (1997), o Tratado sobre Patentes (2000), o Tratado de Nice (2001), o Tratado de Lisboa (2007) e o Tratado da União de Nações Sul-Americanas – Unasul (2008).

7. Pode-se citar como exemplos a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Postal Universal, a Organização Internacional de Polícia Criminal (International Criminal Police Organization – Interpol), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A UE se caracteriza como Estado supranacional, pois está presente o instituto da supranacionalidade, peculiar ao Direito Comunitário, o qual, com princípios próprios e órgãos independentes, garante a aplicação uniforme das políticas propostas naquele processo de integração.

8. Intuitivamente, com o fim dos blocos ideológicos e políticos e o fim da Guerra Fria.

em relação ao direito de livre circulação de mercadorias. Esta atitude impacta as relações nas fronteiras, mas deve-se considerar que há também, nesses últimos anos, uma pressão à maior participação dos povos e das associações, sobretudo das organizações não governamentais (ONGs) nas relações internacionais. Esta participação em muitos casos gera conflitos entre os representantes dos governos e os representantes da sociedade civil.

Apresentam-se nesta seção três casos representativos dos problemas mais discutidos na comunidade internacional⁹ sobre fronteiras. As diferentes escalas das relações (global, regional e local) são o palco em que se desenvolvem a dialética conflito-encontro e os paradoxos globais. Os casos mostram diferentes problemas e estratégias, com soluções limitadas no espaço e no tempo que relatam a atual tendência nas relações internacionais de fronteiras e podem servir para pensar uma futura estratégia de relacionamento na América Latina, em particular, do Brasil. Foram definidos três casos relevantes em diferentes escalas de análise: *i*) cooperação transfronteiriça continental, ou um problema na escala continental; *ii*) imigração, ou um problema na escala nacional e regional; e *iii*) cidades gêmeas, ou um problema de escala local.

A cooperação internacional continental tem um impacto no longo prazo, pois mostra a capacidade de articular, em algum espaço territorial do globo, de uma governança internacional com novas formas de articulação e de livre circulação. A situação atual mostra, ainda, um mundo não integrado e muito mais fechado do que era esperado com o processo de globalização. Existem restrições à permanência no território para o estrangeiro, e amplo protecionismo de mercadorias e de movimento de capitais, o que mostra sérias limitações do mito global.

A imigração é um problema que aumenta, sobretudo, as condições precárias das periferias das grandes metrópoles; é um problema global e complexo. Trata-se, aqui, a imigração limitada a dois Estados soberanos. Com base na pesquisa da OCDE (2013), a migração mundial atingiu a cifra de 232 milhões de pessoas, com aumento de 65% em relação aos últimos anos para as regiões desenvolvidas. Trata-se, portanto, de um fenômeno de longa duração e de grande impacto territorial que não pode ser enfrentado no curto prazo ou resolvendo as “crises” quando se apresentam. Também será mostrado que uma estratégia de conflito é inútil e cara, pois não resolve o problema no longo prazo.

Enfim, o problema relativo à urbanização e às cidades tem uma prioridade crescente, pois se espera que em 2045 a população urbana mundial ultrapasse

9. Disponível em: <<https://www.qub.ac.uk/research-centres/CentreforInternationalBordersResearch/>>; <<http://absborderlands.org/>>; <<http://crossborder.ie/international/>>; e <<http://www.transfrontier.eu/>>.

os 6 bilhões de habitantes (ONU, 2014).¹⁰ “Gerir áreas urbanas tem se tornado um dos desafios mais importantes do século XXI. O nosso sucesso ou fracasso na construção sustentável das cidades vai ser o principal fator de sucesso da agenda da ONU pós-2015”, afirmou o diretor da Divisão de População das Nações Unidas, do Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais. O gerenciamento de regiões e áreas urbanas nas fronteiras – que também estão crescendo, assim como o de cidades gêmeas presentes ou futuras – torna necessária a coordenação e a articulação entre nações diferentes para atender os cidadãos, evitando desequilíbrios não sustentáveis.

2.1 Caso 1: cooperação transfronteiriça continental

Um primeiro caso explicativo de uma dialética encontro-conflito é representado no caso da cooperação fronteiriça continental. Esta pode ser considerada uma estratégia desenvolvida com diferentes graus de intensidade nas fronteiras no mundo. A pergunta que surge com base nisso é: quais estratégias e políticas de cooperação são as mais eficazes para serem utilizadas internacionalmente e em nível continental?

Uma estratégia que se proclama mais eficaz em relação a acordos do tipo “comunidade econômica” com uma posição rígida de soberania foi desenvolvida na prática em 2007, quando surgiu, com o tratado de Lisboa. A Comunidade Econômica Europeia (CEE) transformou-se em UE com a intenção de avançar no processo de integração para uma sociedade multinacional integrada na Europa. O objetivo era completar a cooperação que começou com os acordos de Schengen, iniciados em 1985. Atualmente, quinze países implementaram plenamente os acordos, de forma que o espaço europeu foi considerado uma efetiva união política e, portanto, desejaram transformar a cooperação transfronteiriça em algo mais que uma livre circulação entre nações soberanas.

A nova organização europeia se apresenta, então, como uma recente estratégia para agregar a comunidade internacional continental com uma base de coesão, convergência e pluralismo, admitindo, também, a separação entre estados e UE ou a desintegração nacional e a formação de novos Estados regionais.

A estratégia de convergência foi adotada na Estratégia de Lisboa desde 2001, porque é considerada fundamental para a integração, e sucessivamente definida com o tratado de Lisboa em 2007. Assim, a UE buscou superar o conceito de fronteira como limite da soberania porque entende que a convergência e a divergência dependem da atuação das decisões políticas e do governo em diferentes níveis, e porque *a fronteira* deve se tornar *um meio de convergência*. Para atingir o objetivo, entretanto, é preciso o apoio do Estado democrático; em outras palavras, da participação da sociedade civil.

10. Para mais informações, ver também relatórios disponíveis em: <<https://unhabitat.org/series/global-report-on-human-settlements/>>.

À frente de tantas expectativas, porém, há crescentes dificuldades da UE quanto à cooperação continental. Estas derivam da expectativa de integração e, também, talvez, dos instrumentos utilizados. Entre as críticas, argumenta-se que há duas vertentes na UE que nem sempre são ou podem ser alinhadas: a perspectiva da UE e a dos Estados. Pode-se complementar que há igualmente uma perspectiva das regiões e também dos indivíduos.

A justificativa é que, na UE, apostou-se ser possível atender às exigências globais e locais com um governo de diferentes níveis de descentralização, o que implica que haja um delegar de soberania dos Estados para a UE.¹¹ Esta configuração é diferente da dos Estados Unidos e do Brasil, pois não há, na união política, um governo central presidencial, e os estados somente reconhecem a união por determinadas atividades. Uma atividade própria de um Estado federativo é, por exemplo, uma força armada central de defesa e uma polícia central, o que não existe ainda pela UE.

Os fatores considerados positivos para a Cooperação Territorial Europeia¹² estão ligados ao fato de que: *i*) com a cooperação de todas as regiões envolvidas, evita-se que algumas delas tenham que suportar os custos correspondentes de forma inequitativa; *ii*) a cooperação pode fornecer um mecanismo efetivo de partilha de boas práticas e aprendizagem para disseminar o saber fazer; *iii*) a governança pode ser melhorada por meio de coordenação de políticas, ações e investimentos numa escala transfronteiriça e transnacional; *iv*) também as relações com Estados vizinhos da UE podem melhorar a segurança, a estabilidade e o relacionamento para um benefício recíproco; e *v*) em alguns contextos, tais como as bacias marítimas e as regiões costeiras, a cooperação e a ação transnacional são indispensáveis para apoiar o crescimento, o emprego e a gestão baseada nos ecossistemas.

Em relação a essas assertivas, e no contexto continental, a Cooperação Territorial Europeia considera que ela integra três tipos de cooperação internacional continental, conforme descrito a seguir.¹³

- 1) Transfronteiriça: cooperação entre regiões adjacentes de pelo menos um Estado-membro e um terceiro país na fronteira externa da UE.
- 2) Transnacional: cooperação alargada entre territórios de diferentes Estados-membros.
- 3) Inter-regional: cooperação entre regiões destinada ao reforço da política de coesão.

11. Pode-se chamar a base dessa cooperação de delegar de baixo para cima, enquanto no caso três, cidade gêmeas (subseção 2.3), de delegar de cima para baixo.

12. Com base nos documentos disponíveis em: <<http://www.interregeurope.eu/>>.

13. Disponível em: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/Cooperazione_territoriale_europea/Cooperazione_territoriale_europea.html>. Acesso em: mar. 2016.

Um elemento necessário para os objetivos de convergência continental são os recursos e financiamentos de políticas, programas e projetos. Os objetivos de convergência e cooperação da UE são financiados por meio de programas e projetos apoiados em dois pilares: o enquadramento jurídico e os fundos de financiamento.¹⁴ Mais de 76% do orçamento europeu é gerido em parceria com as autoridades regionais e nacionais mediante um sistema de “gestão partilhada”, sendo canalizado principalmente por meio de fundos,¹⁵ em particular dos fundos estruturais e de investimento. Em conjunto, estes contribuem para a execução da Estratégia Europa 2020.¹⁶

O Fundo de Coesão, previsto para o período 2014-2020, atribui um total de € 63,4 bilhões a atividades inseridas nas Redes Transeuropeias de Transportes, nomeadamente projetos prioritários de interesse europeu, identificados pela UE. A assistência financeira do Fundo de Coesão pode ser suspensa por decisão de maioria qualificada do conselho, caso um Estado-membro apresente um *deficit* público excessivo e não tenha resolvido essa situação ou não tenha tomado medidas adequadas para o fazer. O fundo de desenvolvimento regional abrange diferentes escalas e dimensões de intervenção.¹⁷

De acordo com Tömmel (2016), a UE obteve grandes avanços. A governança continental europeia é um processo que evoluiu de um simples modelo, baseado em meios hierárquicos de direção política, a um sistema complexo de governança

14. Por exemplo, a Cooperação Territorial Europeia (European Territorial Cooperation – ETC), conhecida pelo programa de iniciativa comunitária Interreg, tem quatro eixos ou objetivos, quais sejam: *i*) pesquisa, inovação e desenvolvimento tecnológico; *ii*) competitividade; *iii*) economia com baixo impacto no meio ambiente; e *iv*) eficiência ambiental e do uso dos recursos. O atual Interreg V (2014-2020) financia mais de cem programas de cooperação. Entre os de *cross border* (transfronteiriços), há sessenta programas internos (fronteiras internas), doze de pré-acesso e de cooperação (fronteiras externas) e dezesseis de vizinhança. Mais detalhes disponíveis em: <www.interregeurope.eu/>.

15. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) – desenvolvimento regional e urbano; Fundo Social Europeu (FSE) – inclusão social e boa governança; Fundo de Coesão (FC) – convergência econômica das regiões menos desenvolvidas; Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader); e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (Feamp).

16. Para a Estratégia Europa 2020, encontram-se definidos onze objetivos temáticos (OTs). Existem outros instrumentos da UE que também contribuem para estes OTs, sendo os Estados-membros incentivados a fomentar sinergias e uma coordenação eficaz entre todos aqueles disponíveis em níveis europeu, nacional, regional e local. Dado que os Estados-membros são chamados a elaborar e a executar planos estratégicos que abranjam os cinco Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (Fundos EIE) (Acordos de Parceria), é possível combinar os recursos desses fundos e outros instrumentos da UE, em um espírito de complementaridade.

17. O art. 3º define como âmbito de intervenção os itens a seguir. 1) Prioridades temáticas: o tipo e a gama de ações a financiar no âmbito de cada prioridade refletem o carácter distinto dos objetivos da convergência, da competitividade regional e do emprego e da cooperação territorial europeia, em conformidade com os arts. 4º, convergência, 5º, competitividade regional e emprego, e 6º, cooperação territorial europeia. 2) Financiamento: a) dos investimentos produtivos que contribuem para criar e manter empregos sustentáveis, principalmente por meio de apoio direto ao investimento, sobretudo nas pequenas e médias empresas (PMEs); b) dos investimentos em infraestruturas; c) do desenvolvimento do potencial endógeno, mediante medidas que apoiem o desenvolvimento regional e local – estas incluem apoio e serviços a empresas, especialmente PMEs, criação e desenvolvimento de instrumentos de financiamento tais como capital de risco, fundos de empréstimo e de garantia, fundos de desenvolvimento local, redução de juros, trabalho em rede, cooperação e intercâmbio de experiências entre regiões, cidades e intervenientes sociais, econômicos e ambientais pertinentes; e d) da assistência técnica, tal como referida nos arts. 45 e 46 do Regulamento da Comissão Europeia (CE) nº 1.083/2006. Os diversos investimentos e medidas enumerados nas alíneas de a) a d) estão disponíveis para a execução das prioridades temáticas, em conformidade com os arts. 4º, 5º e 6º.

combinada de forma inovadora. A autora afirma que a governança europeia constitui um sistema de “governança de governança”, ou seja, de uma hierarquia de governanças em diferentes níveis e ordens e articuladas com as normas da UE.

No entanto, sempre, segundo a autora, a UE tem uma crise financeira e de crescimento que agrava as disparidades econômicas entre os Estados-membros. A política de alargamento enfrenta grandes obstáculos tanto na UE como nos países em vias de adesão. A tensão entre os interesses nacionais e o interesse comum na resolução de problemas em nível europeu acaba por constituir um grande obstáculo no caminho para uma ação unificada.

O rebatimento dessa experiência nas fronteiras deve analisar estes desafios, pois a UE procura encontrar, ainda, soluções inovadoras e eficazes mesmo tendo a desunião entre os Estados-membros sobre a rota a seguir que dificulta a ação. A UE não é nem pode ser um super-estado que possa substituir a longo prazo os Estados-nações; em vez disso, trata-se de encontrar um sistema baseado no equilíbrio entre o nível europeu continental e o nacional.

Esse equilíbrio deveria ser representado na sua estrutura institucional, o conselho e os interesses dos Estados-membros, enquanto a comissão, o tribunal e, em certa medida, o parlamento representam o interesse comum dos Estados-membros ou os interesses destes.

Nas fronteiras, percebe-se que, em algumas fases, a dimensão intergovernamental do sistema é mais dominante, enquanto em outras, é a dimensão supranacional. Ao caracterizar a fase mais recente, pode-se dizer que os interesses nacionais não estavam ausentes, mas que agora estão se propondo como principais nas discussões para formar um consenso.

De acordo com Tömmel (2016), nesta fase, se as posições nacionais divergirem significativamente, não se trata de preocupação profunda. É perfeitamente natural que, após uma fase de grandes realizações e devido a novos desafios, a desunião sempre presente entre os Estados-membros venha mais explicitamente à tona.

No entanto, o rumo da integração europeia mostra que há uma tendência na procura de novos caminhos para a integração. Isso inclui tanto arranjos institucionais inovadores quanto procedimentos mais sofisticados de tomada de decisão que servem, ambos, ao objetivo de unidade em diversidade.

A abordagem da UE sobre fronteiras abrange, assim, matéria de governança das vias processuais e dos instrumentos institucionais. Os arranjos que envolvem os Estados-membros na formulação de políticas se desenvolvem de acordo com o conceito de Kooiman (2002) de governança de segunda ordem.

À luz da tentativa de sistema multinível, as atividades da UE em governança resultaram no estabelecimento de um sistema em que há diferentes níveis de governo das suas fronteiras (União, Estados e regiões). Tal sistema e as disposições processuais e institucionais correspondentes servem para balancear múltiplas deficiências inerentes à estrutura da UE. Este sistema reflete a necessidade de tratar objetivos políticos contraditórios, modos de governança e estratégias de implementação dos níveis de governo europeu e nacional, bem como as divergências entre os Estados-membros (Tömmel, 2016).

A UE reconhece os problemas sobretudo no sentido de que os parlamentos nacionais, enquanto representantes dos cidadãos europeus em nível nacional, desempenham um papel importante entre as instituições europeias e o público. No entanto, aborda que está nas sugestões dos parlamentos nacionais, como a sua iniciativa conjunta, indicar onde a ação em nível europeu poderia trazer benefícios adicionais.

Entretanto, com base no último encontro (em 2017, na Roma), na ocasião do aniversário de 60 anos da UE, fica claro que uma alteração do tratado não é considerada como perspectiva viável, mesmo à frente do *Britain exit* (*Brexit*).¹⁸ Além de discussões sobre reforçar a cooperação policial e sobre defesa contra o terrorismo, a única verdadeira defesa das mudanças institucionais vem da Polónia e da Hungria, por meio de sugestões para reverter os poderes de Bruxelas, onde está o Parlamento Europeu. Assim, a cooperação internacional vai continuar, mesmo com graves problemas.¹⁹

Em vez de mudanças na estratégia das fronteiras, é provável que a UE se concentre nos desafios específicos sem mexer no tratado, mas enfrentando problemas de imigração, terrorismo, crescimento e emprego. Não se deve esperar muitas novidades, mas a mensagem é importante: sem uma “Europa dos resultados” nas áreas citadas, a sua credibilidade aos olhos dos seus cidadãos irá rapidamente diminuir, aumentando os problemas de gestão de todas as iniciativas comunitárias.

O resultado da análise desse caso é o de que a cooperação transfronteiriça continental é um bom ponto de partida, mas, na realidade, há muita confusão sobre os projetos, que são muitos e pouco integrados (Bufon e Markelj, 2010). De acordo com os autores, podem-se resumir os pontos fracos que são apontados nas análises do desenvolvimento regional transfronteiriço em: *i*) objetivos demasiado ambiciosos mais para aumentar o poder político das administrações individuais em relação às do seu próprio governo central do que na resolução de problemas concretos de cooperação; *ii*) as iniciativas estabelecidas e as formas de cooperação

18. Refere-se à saída do Reino Unido da UE.

19. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu60_pt>.

transfronteiriça têm regras vagas e pouco claras e competentes, que podem diferir de uma região parceira para outra; *iii*) os acordos de conclusão e o planejamento conjunto baseiam-se em expectativas relacionadas com a assistência financeira a ser concedida a eles, sendo que estas expectativas não são cumpridas, levando à sucessiva retirada do apoio político local aos projetos; e *iv*) os parceiros na cooperação transfronteiriça são procurados para satisfazer determinados critérios formais de obtenção de dotações de fundos europeus, sem interesse genuíno na cooperação ou, numa tentativa de interesses parciais, ignorando as necessidades verdadeiras e muito mais amplas (Bufon e Markelj, 2010).

Pode-se dizer, também, que essas críticas são próprias dos países recém-integrados, pois estes se encontram em um nível de integração pouco satisfatório em relação às expectativas colocadas. Deve-se dividir, então, os problemas dos diferentes países, pois há efetivamente duas velocidades de integração e duas percepções de fronteira: a da Europa e as dos Estados (Cierco e Silva, 2016). Problemas como os citados da crítica do autor da Eslovênia na cooperação transfronteiriça não são os mesmos que levaram o Reino Unido a sair da UE, porém, pode-se citar a falta de efetivas respostas a problemas como segurança e imigração como causa do *Brexit*, considerando também que nunca aconteceu efetivamente na história uma integração da ilha inglesa com o continente.

Ao ver do autor, os insucessos na UE e as tentativas de ampliar o conceito de cooperação transfronteiriça aos continentes da África e da Ásia não são a causa da falta de esforços para esse tipo de cooperação, mas o sintoma de se estar ainda em um mundo desigual e fragmentado, mesmo com tentativas e inovações remarcáveis. Pode-se dizer com isso que, em relação às fronteiras em nível continental, a pretensa globalização e integração econômica e política devem ainda ser alcançadas, o que vai precisar de intenso trabalho de cooperação, tanto na Europa como em outros continentes.

2.2 Caso 2: migração, imigração e fronteiras

Os fluxos entre nações podem ser ligados a um movimento normal ou local, a turismo, à imigração e emigração – tanto nacional quanto internacional, também de refugiados ou de ocupação territorial não negociada (invasão) com ou sem conflito. O problema da imigração é visto nesta subseção limitado à relação entre duas nações., assim, o problema nesse caso é relativo a como tratar um fluxo constante e significativo de imigração entre dois países.

Usa-se como exemplo o continente norte-americano, onde pode ser encontrado, nas relações entre Estados Unidos e México, um exemplo claro do fenômeno das relações internacionais atuais na fronteira ou na divisa entre nações, em particular no problema da imigração entre dois países.

Com o aumento da pressão e as estratégias ligadas à globalização, há tempo é procurada uma integração econômica²⁰ entre Estados Unidos e México. Entre esses dois países, porém, não há uma abertura nos movimentos das pessoas entre fronteiras, o que corresponde à falta de comprometimento no tocante aos direitos humanos, limitando-se mais ao movimento das pessoas na procura de melhores condições de vida.

Apesar de os Estados Unidos apoiarem globalmente os direitos humanos, em relação à imigração com o México, as relações são desenvolvidas com conflito, afetando esses direitos. Pode-se identificar uma atitude negativa em relação à cultura latina e, em particular, latino-americana. É um fato histórico, também, ligado às derrotas do México nas guerras com os Estados Unidos, que mostram uma diferença no tocante à força militar entre os dois vizinhos. De acordo com Herchner (2016), historicamente, o México e os Estados Unidos repetidamente tinham conflitos de fronteira. No século XVI, a fronteira sul era explorada pelos conquistadores espanhóis e franceses e não anglo-saxônicos; no início do século XIX, com a declaração de independência do México, os Estados Unidos reclamaram espaços no território mexicano.

Um primeiro conflito ocorreu entre o governo mexicano e os anglo-americanos, em 1836, quando alguns destes últimos e alguns hispânicos locais declararam-se cidadãos da República do Texas. Em 1845, o Texas tornou-se parte dos Estados Unidos, novamente por meio da anexação, mas o México não aceitou e a nova República tentou incorporar grandes extensões de terra mexicana. Em 1848, aconteceu a guerra, e o México foi derrotado. A Califórnia, feliz encontro de culturas, tornou-se estado dos Estados Unidos depois dessa guerra.

Com o fim da guerra, a linha da fronteira foi mudada devido ao Tratado de Guadalupe Hidalgo, em 2 de fevereiro de 1848, por meio do qual os Estados Unidos reivindicavam quase a metade do território mexicano. Demorou sete anos para remapear a região. Em seguida, a Compra de Gadsen, finalizada em 1854, foi um acordo em que os Estados Unidos pagaram ao México US\$ 10 milhões por 29.690 milhas quadradas de terra mexicana (que mais tarde se tornou Arizona e Novo México) (Herchner, 2016). Nesse período, muitos milhões de mexicanos

20. O atual Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta) entrou em vigor em 1992 e foi uma expansão do antigo Tratado de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos, de 1989. Diferentemente da UE, o Nafta não cria um conjunto de corpos governamentais supranacionais, nem um corpo de leis que seja superior à lei nacional: ele é um tratado sob as leis internacionais. As finalidades deste bloco econômico, explicitadas no art. 102 do acordo que o formaliza, são: i) eliminar as barreiras alfandegárias (imposto de importação) e facilitar o movimento de produtos e serviços entre os territórios dos países participantes; ii) promover condições para uma competição justa dentro da área de livre comércio; iii) aumentar, substancialmente, as oportunidades de investimento dos países participantes; iv) oferecer proteção efetiva e adequada e garantir os direitos de propriedade intelectual no território de cada um dos participantes; v) criar procedimentos efetivos para a implementação e aplicação desse tratado, para sua administração conjunta e para a resolução de disputas; e vi) estabelecer uma estrutura para futura cooperação trilateral, regional e multilateral para expandir e realçar os benefícios desse acordo.

tiveram que escolher entre emigrar ou se tornar cidadão dos Estados Unidos. Ainda em 1970, houve negociações e um tratado sobre o estabelecimento do Rio Grande como fronteira internacional.

Desde 1848, os Estados Unidos nunca aceitaram uma negociação em posição igualitária com o México. Eles, implicitamente, desconhecem que ambos os lados da fronteira têm uma influência sobre o outro, o que significa que a cultura mexicano-americana pode ser encontrada nos dois lados da fronteira (Herchner, 2016). Em outras palavras, pode-se dizer que, não obstante a política, a fronteira não separa a influência cultural própria da região (Spierings e Van der Velde, 2008).

A abordagem política norte-americana, sobretudo com a eleição de 2017, continua uma linha de relacionamento fundada no poder da nação dominante, mesmo incorrendo em críticas da opinião pública mundial. Essa estratégia, como foi dito, não atende a tratados internacionais de direitos humanos, entre outros, no caso da imigração.

Uma posição forte mostra na verdade as divergências internas e as fraquezas das relações de raça nos Estados Unidos. A discriminação por parte de alguns norte-americanos cria situações desnecessárias de conflito e ativa problemas sociais latentes, por exemplo, com a comunidade afrodescendente e latina.

Porém, a política atual não é atípica, pois, de acordo com Aghion e Williamson (1998), ao longo do século XX, numerosas restrições à imigração nacional foram acrescentadas, marcando a evolução de uma política de imigração bastante rigorosa. Haensel e Garcia-Zamor (2016) acrescentam que o ataque terrorista em setembro de 2001 alterou significativamente o debate sobre a proteção das fronteiras. Estas devem agora não apenas ser protegidas contra a imigração ilegal, mas contra pessoas que vêm com a intenção de fazer o mal. Os autores Brown e Rodriguez (2014, p. 108) se expressam:

considerando que, anteriormente, a finalidade de uma fronteira segura era controlar e limitar a entrada de imigrantes sem documentos, agora era para parar terroristas; a urgência de assegurar a fronteira e fazê-lo de forma abrangente foi aumentada proporcionalmente.

De acordo com Haensel e Garcia-Zamor (2016), o resultado da retórica da política de imigração mudou, ligando a imigração ao terrorismo e à segurança nas fronteiras. Esta relação imigração-terrorismo é fomentada para os que são míopes e contrários à integração e ao diálogo.

O Serviço de Imigração e Naturalização ficou ligado ao Departamento de Segurança Interna (Department of Homeland Security – DHS), criado em 2002 e combinando 22 agências, incluindo Alfândega e Proteção de Fronteiras, Serviços de Cidadania e Imigração e Imigração e Alfândega. Este departamento

possui cerca de 240 mil pessoas, constituindo o terceiro maior departamento dos Estados Unidos. Em 2016, recebeu mais 2 mil oficiais de proteção aduaneira e de fronteira (Customs and Border Protection – CPB) dos Estados Unidos, que somam um total de 21.370 agentes da Patrulha de Fronteira e 23.871 agentes do CBP.²¹ A disponibilização de mais pessoal foi possível graças a um aumento orçamentário de mais de US\$ 4,5 milhões nos últimos dois anos. Atualmente, a faixa de fronteira norte-americana para buscas e controles se estende até 100 milhas (161 km) (Paho e WHO, 2012)²² e a fronteira física (pontos de demarcação) tem sido reforçada desde 1995 com um muro e novos pontos de controle.

Além da restrição ao terrorismo, o que levou, em 2005, a reforçar os controles e, em 2006, a viabilizar o plano da construção do muro, há a justificativa de que entre a fronteira americana e a mexicana existe o maior número de passagens irregulares no mundo. Com o Secure Fence Act (Ato de Vedação Segura, em tradução livre), de 2006, foi definido o plano de construir uma cerca de 700 milhas ao longo da fronteira sul dos Estados Unidos com o México, cujo objetivo era diminuir a entrada ilegal, as ameaças à segurança e o tráfico de droga (Haensel e Garcia-Zamor, 2016).

Na imprensa internacional, as opiniões diferem sobre se a cerca cumpriu seu propósito.²³ Mesmo que o número de passagens ilegais detectadas tenha diminuído depois que partes da cerca foram construídas, o Serviço de Pesquisa do Congresso Norte-Americano encontrou “forte indicação” de que pessoas que cruzaram ilegalmente a fronteira simplesmente encontraram outras rotas.

Em junho de 2016, a Suprema Corte dos Estados Unidos manteve o bloqueio a um dos principais programas de imigração, destinado a proteger milhões de estrangeiros da deportação. A medida, assinada por decreto presidencial há quase dois anos, oferece uma espécie de anistia a cerca de 5 milhões de imigrantes em situação irregular, cujos filhos são cidadãos americanos.

Embora a estratégia de rigidez tenha sido apontada, atualmente, para a Presidência como de sucesso e tenha havido alguma redução de imigração ilegal, não está claro se este é resultado da operação iniciada em 1995, que em 2009 estava com um balanço de mais de 5 mil mortos (Jimenez, 2009), ou seja, uma média de 330 por ano, com gastos de US\$ 720 milhões para os contribuintes dos Estados Unidos. À frente desses números, há grandes dúvidas, mesmo no país, se essa estratégia pode ser considerada bem-sucedida, sobretudo no tocante ao humano.

Essas considerações deveriam dar origem a uma reconsideração da política de imigração dos Estados Unidos, uma vez que, nas avaliações, nem todos os

21. Disponível em: <<https://www.dhs.gov/about-dhs>>.

22. No Brasil, a faixa de fronteira é de 150 km de largura (de acordo com a Lei nº 6.634/1979).

23. Ver, por exemplo, Lakhani (2016).

aspectos parecem estar abrangidos, como as consequências negativas do aumento da segurança nas fronteiras e a falsa suposição de que a imigração, mesmo irregular, afeta negativamente o país em termos econômicos (Haensel e Garcia-Zamor, 2016). Ao contrário, a política de conflito com o México continua sendo sustentada na atual administração Trump, mesmo diante de robustas críticas internas.²⁴

Uma análise do problema permite perceber que a imigração, além de uma resposta funcional (segurança), pode ter uma resposta diferenciada, por exemplo, em relação à diferente distribuição de renda entre Estados Unidos e México. Essa diferença leva – naturalmente, e pode-se dizer que implacavelmente – os imigrantes a procurar trabalho onde o salário médio horário é mais de três vezes o salário horário nacional.²⁵ Este fato deveria ser evidente, já que a mesma coisa acontece no interior do Estados Unidos, quando um cidadão americano se desloca a outro estado para ter um salário melhor.

Por que nos Estados Unidos não foi atuada uma política de criação de espaços de convergência na fronteira que já estava disponível?²⁶ Existe um comitê²⁷ parecido ao comitê de fronteira de outros países: por que ele não funciona? A correção política que resultou foi parcialmente concebida para transmitir a impressão clara de que o Estado norte-americano era vigilante na fronteira, de forma agressiva, para defender a nação contra as ameaças externas. Segundo Purcell e Nevins (2005), o caso Estados Unidos-México mostra que há atores políticos que tiveram a preocupação de gerir a legitimidade política da sua relação com os cidadãos, a fim de garantir a sua continuidade no poder. Isso aconteceu porque a relação Estado-cidadão envolve preocupações econômicas e, nesse caso, envolveu a expectativa de que o Estado iria proteger a cidadania dos trabalhadores locais que são concorrentes dos imigrantes no mercado de trabalho e proteger, também, os que precisam dos imigrantes para produção de bens e serviços para o consumo coletivo nos Estados Unidos.

No caso das relações Estados Unidos-México, pode-se resumir que existe uma grande contradição entre a vontade de integração econômica (o sistema global) e a exigência de segurança (Peter, 2003) na estratégia de “contenção” e de criação de muros e faixas de fronteira (o sistema local). O problema da imigração mostra claramente o paradoxo dos processos de globalização. Avaliando os programas, divulgados teoricamente, há agências e comitês de integração e para imigração; entretanto, os comitês de cooperação entre Estados Unidos e México são voltados

24. Disponível em: <<http://washingtonmonthly.com/2016/06/29/what-donald-trump-gets-wrong-about-u-s-manufacturing/>>. Acesso em: abr. 2017.

25. Disponível em: <<http://www.worldsalaries.org/>>. Acesso em: abr. 2017.

26. São alguns exemplos de cidades gêmeas: San Diego, Califórnia; Tijuana, Baixa Califórnia (área metropolitana de San Diego-Tijuana); Otay Mesa, Califórnia; Tecate, Baixa Califórnia; Calexico, Califórnia; Mexicali, Baixa Califórnia; Andrade, Califórnia; Los Algodones, Baixa Califórnia; San Luis, Arizona; San Luis Río Colorado, Sonora; Lukeville, Arizona; Sonoita, Sonora. A população total residente na região fronteira é estimada em mais de 14 milhões (Paho e WHO, 2012).

27. Disponível em: <<http://www.usmexico.org/>>. Acesso em: abr. 2017.

ao processo de desenvolvimento econômico. Em relação a quanto foi discutido no primeiro caso, da cooperação, e com base na teoria citada na subseção anterior que trata do assunto, pode-se dizer que este fato comprova que comitês com este foco, ou seja, voltados somente à integração econômica, não são os mais eficientes, e que é preciso que eles atuem como verdadeiras forças de convergência.

De acordo com o estudo de Sands (2009), é necessário destacar, ainda, que o combate a fenômenos considerados prioritários em outra fronteira dos Estados Unidos, por parte do governo do Canadá, foi bem-sucedido, enquanto os esforços do México não o foram. Deve-se considerar que a fronteira dos Estados Unidos com o Canadá (8.891 km) é quase três vezes maior do que a com o México (3.169 km), com muito mais pontos de travessia e bem menos policiada. Tudo isso faz com que um maior número de estrangeiros tente alcançar os Estados Unidos por meio do Canadá e se arriscar a burlar todo o aparato organizado para “defender” a fronteira sul. Isso comprova, definitivamente, que uma estratégia de conflito pode ser contingente, mas não é sustentável, e que se devem encontrar soluções diferentes.

Pode-se concluir, de acordo com Castles (2004), que toda política efetiva de imigração pode ser resolvida reduzindo-se a desigualdade. Nesse caso, conforme Purcell e Nevis (2005), alerta-se, também, sobre o uso da dialética do poder para solucionar problemas da imigração com uso da força nas fronteiras.

2.3 Caso 3: cidades gêmeas

De acordo com Balbim (2016, p. 14), o cenário que envolve os processos de urbanização é ao mesmo tempo inovador e conservador. De um lado, assiste-se aos processos de participação e produção social da cidade que ganham importância, visibilidade e poder. De outro, coexistem mecanismos tradicionais da diplomacia oficial que estruturam acordos segundo lógicas dos Estados-nações e dos poderes econômicos globais. Balbim (2016, p. 15) afirma que “a análise desse mercado global revela uma poderosa rede de privilégios, contrariando em sua essência a cidade democrática”.

Nesta subseção, analisa-se o caso de encontro e conflito, desta vez com enfoque local e de urbanização, que se encontra nas práticas de governo das cidades gêmeas. Usam-se, como exemplo, práticas mais avançadas que querem propor participação e inovação encontradas na UE. O problema se coloca em torno das agendas urbana, social e climática a partir do direito à cidade, mas implica, sobretudo, a seguinte questão: como ofertar serviços para a população dos diferentes países e gerenciar cidades que pertencem a dois países diferentes? Além da base urbanística e de licenciamentos que possuem problemas técnicos diferentes devido à legislação, o desafio é o planejamento em áreas que têm demandas comuns

por prestação de serviços e ao mesmo tempo o encontro de diferentes culturas, economias e legislações.

Uma solução utilizada, em maneira descontínua na América Latina, é o consórcio²⁸ entre municípios (Sachser *et al.*, 2013). Todavia, o exemplo da UE avança em relação a essa opção para a solução do problema, com estratégias para cidades gêmeas e redes de cidades²⁹ que utilizam outros arranjos legais de direito internacional, não mais relacionados a ferramentas ligadas à gestão econômica. Este processo de geminação³⁰ de cidades existe desde 1989.

Como já visto, há uma abordagem acadêmica que sustenta a possibilidade de transformar as atuais entidades políticas estaduais em entidades constituídas de múltiplas esferas e jurisdições sobrepostas (Abrúcio e Sano, 2013). Essa abordagem permite diferentes soberanias em diferentes escalas, ou seja, apresenta uma governança multinível, ou múltiplos níveis, multiescalas ou, ainda, *multi-level governance*. Segundo Abrúcio e Sano (2013), o governo multinível tem como marco pioneiro o estudo de Marks (1992) e o trabalho de Rosenau (1997), que definem governo multinível como *fragmintegração*, ou seja, um neologismo que explica que no mesmo espaço há fragmentação e integração. Os diferentes autores aqui citados compartilham os estudos sobre um novo modo de governar entre distintas esferas de governo e de escalas geográficas.

Em particular, Peters e Pierre (2001) e Abrúcio e Sano (2013) referem-se a governo multinível como passível a trocas negociadas não hierárquicas entre entes nos níveis transnacional, nacional, regional e local. Na substância, no governo multinível se mantém o governo com base na estrutura política e administrativa constitucional, mas se autoriza no mesmo território uma gestão pública por objetivos, processo ou problemas. Este tipo de governo permite maior autonomia local, decisões internacionais de autoridades locais e implica a aceitação de atividades transfronteiriças como projetos regionais de distrito ou de bacia. Um federalismo ou um sistema multinível, além de ser mais complexo, depara-se com conflitos nas decisões que derivam da visão que os indivíduos têm nas diferentes escalas de governo.³¹

A estratégia de governo multinível vem atuando também com a Declaração de Riga, de 2015,³² que impulsionou o desenvolvimento de uma agenda local urbana europeia centrada em três objetivos: *i)* qualidade do ar; *ii)* migração e refugiados;

28. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/>>.

29. Disponível em: <<http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/european-activities/cecicn/>>.

30. Neologismo criado para expressar o processo de criação e desenvolvimento das relações de cidades gêmeas.

31. O aumento de poder político dos povos em relação às decisões internacionais ou nacionais de outro modo pode criar conflitos, pois o local e o global nem sempre estão de acordo. Nos Estados Unidos, este conflito nas decisões nacionais e locais é chamado de síndrome NYMBY, ou *not in my backyard* (não no meu quintal). Essa síndrome é atingida quando as pessoas apoiam uma política nacional sempre que o impacto não é perto de onde elas moram.

32. Capital da Letônia, localizada no nordeste europeu.

e *iii*) habitação e pobreza urbana. A ação da UE em apoio à geminação, ou às cidades gêmeas, foi coberta para o período 2007-2013 no programa Europa para os Cidadãos, que apoiou ampla gama de atividades e organizações, possuindo um orçamento total de € 215 milhões.³³

A estratégia considerou que cada associação de cidades está concentrada sobre o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça nos seguintes setores: *i*) cooperação entre as administrações municipais; *ii*) desenvolvimento industrial local; *iii*) promoção da mobilidade dos trabalhadores; *iv*) questões sociais e de saúde; *v*) movimentos na fronteira; *vi*) educação e treinamento;³⁴ *vii*) cultural; *viii*) cooperação; *ix*) cooperação do terceiro setor/cidadãos; e *x*) promoção dos interesses das cidades gêmeas em diferentes níveis políticos. O financiamento é realizado por meio dos fundos estruturais e em relação aos programas priorizados de acordo com a estratégia europeia; entretanto, são organizações territoriais diferentes dos consórcios atuantes em cidades gêmeas de outros países.³⁵

A estratégia de 2014-2020 relacionada às cidades se chama Programa Europeu para o Desenvolvimento Urbano Integrado (conhecida como Urbact III), com € 93,6 milhões à disposição, inclusive fundos provenientes da Suíça e da Noruega, e com prioridade na criação de trabalho e projetos de coesão e atratividade.

Complementar a essa, outras estratégias de desenvolvimento de ações nas fronteiras das cidades gêmeas são desenvolvidas a partir do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE), que é seção europeia do Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e das autoridades locais, e tenta promover iniciativas de geminação e intercâmbio entre cidades europeias e comunidades locais.³⁶ A geminação não é somente a ferramenta para promover a paz e a estabilidade, mas também a maneira de formar uma identidade única europeia e de cidadania.

Além da promoção dos laços de cooperação entre os Estados-membros da UE em nível local, o CMRE considera que a geminação serve como um instrumento vital em aproximar da UE países não pertencentes ao grupo, e em

33. As prioridades permanentes foram definidas no programa: *i*) futuro da UE e seus valores básicos; *ii*) cidadania europeia ativa: participação e democracia na Europa; *iii*) diálogo intercultural; *iv*) bem-estar da população na Europa: emprego, coesão social e sustentável; *v*) desenvolvimento; e *vi*) impacto das políticas da UE nas sociedades.

34. Disponível em: <<https://www.youtube.com/user/eTwinning?gl=GB&hl=en-GB>>; e <<https://www.youtube.com/watch?v=jBZQ4uINt0g>>. Acesso em: jun. 2016.

35. Por exemplo, o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), constituído pelos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul (no Paraná) e Dionísio Cerqueira (em Santa Catarina), localizados no Brasil, e Bernardo de Irigoyen (em Misiones), localizado na Argentina.

36. Disponível em: <<http://www.ccre.org>>.

ações de cofinanciamento que ajudam a preparar municípios no contexto da sua pré-adesão à União.³⁷

Na Europa coexistem, também, redes regionais, como a rede Báltico Metrôpoles (BaltMet), que representa onze capitais e metrôpoles ao redor do Mar Báltico, e a rede internacional de cidades transfronteiriças com a Rússia, por meio da Associação Internacional de Cidades Irmãs,³⁸ para promover as relações com os municípios estrangeiros. A associação foi criada em 1991 e mais de 320 cidades e regiões de Rússia e da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) participam das suas atividades. Outra associação é a Twins Association City, que foi estabelecida em dezembro de 2006 como resultado do projeto Cidade Twins Rede de Cooperação (2004-2006), cofinanciado pelo programa Interreg III da UE. No total, catorze cidades estão afiliadas a essa associação, incluindo quatro pares localizados no norte da Europa: Valka-Valga (Letônia-Estônia), Imatra-Svetogorsk (Finlândia-Rússia), Narva-Ivangorod (Estônia-Rússia) e Tornio-Haparanda (Finlândia-Suécia).

Existem, atualmente, doze parcerias transfronteiriças,³⁹ distribuídas geograficamente por toda a Europa, envolvendo dezenove países. Com o objetivo de responder à necessidade de informação e coordenação no âmbito da mobilidade profissional nas regiões fronteiriças, estas parcerias reúnem os serviços públicos de emprego e de formação profissional, empregadores e organizações sindicais, autoridades locais e outras instituições ligadas a esses serviços.

Há, também, na região do rio Reno, a ideia de criar uma região metropolitana transfronteiriça. Entretanto, já existem nessa área casos de organizações de cidades por meio do eurodistrito (*eurodistrict*): este é definido como uma entidade administrativa europeia que contém aglomerações urbanas que se encontram do outro lado da fronteira entre dois ou mais Estados. Os eurodistritos podem ser localizados dentro de uma eurorregião e até mesmo ter algumas ligações entre eles. Eles podem ser estabelecidos: *i*) por um simples acordo sobre projetos comuns na área; *ii*) de uma forma mais institucionalizada, por uma associação local para a transfronteiriça ou a cooperação transfronteiriça (Groupement Local de Coopération Transfrontalière – GLCT), que pode elaborar planos para a cooperação transfronteiriça entre as cidades ou comunas; ou *iii*) com um grau ainda maior de institucionalização, incluindo

37. O site dedicado à geminação de cidades está disponível em: <<http://www.twinning.org>>. Cabe observar que nem todas as cidades gêmeas participam da Eurocities, que é a rede de grandes cidades europeias, ou seja, um conselho que reúne governos locais de 134 grandes cidades em 34 países europeus. Além das políticas específicas de cidades gêmeas e da rede Eurocities, opera na UE, também, a Rede de Regiões Metropolitanas Europeias e Áreas Urbanas (The Network of European Metropolitan Regions and Areas – Metrex). Esta fornece uma plataforma para o intercâmbio de conhecimentos, competências e experiências metropolitanas e tem membros de cerca de 50 regiões e áreas metropolitanas, além de parceiros em muitas outras. Ela é uma parceira das instituições europeias, da comunidade de pesquisa, das ONGs e de outras redes, e seu site eletrônico está disponível em: <<http://www.eurometrex.org/>>.

38. Disponível em: <<http://www.twincities.com>>.

39. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eures/public/pt/eures-in-cross-border-regions#/list>>. Acesso em: abr. 2017.

estruturas que permitam uma transferência de poder a instituições eleitas por todos os cidadãos do distrito, o que deve ser aprovado para os Estados de origem.

Os primeiros eurodistritos criados ou atualmente em fase de criação são:

- Estrasburgo-Ortenau;
- Friburgo em Brisgóvia-Centre et Sud Alsace (isto é, Haut-Rhin);
- Lila-Courtrai-Tournai (Eurometropolis);
- Sarre-Moselle;
- Basileia-Lörrach-Saint Louis-Weil am Rhein; e
- Grande Copenhague.

Entre os demais exemplos de eurodistritos, o caso de Basileia é importante pelo fato de incluir dois países europeus e um não europeu da Confederação Helvética,⁴⁰ o Trinationaler Eurodistrict Basel,⁴¹ criado em 2007. Ele é situado na fronteira entre Suíça, França e Alemanha e é um território que reúne 226 centros urbanos e cidades em torno da área da cidade de Basileia, na Suíça, situada às margens do rio Reno. O território representa um total de 830.000 habitantes, 60% na Suíça, 30% na Alemanha e 10% na França.⁴² O eurodistrito é uma associação de legislação local (francês) com o seu próprio orçamento e estrutura de pessoal. Seus órgãos constitutivos são: assembleia geral (orientações gerais, objetivos e programa); comitê de direção (24 membros eleitos pela assembleia por dois anos); conselho consultivo (50 membros que são eleitos representantes em seu próprio país); e entidades técnicas (comissão técnica de coordenação, grupos de trabalho e administração da associação).⁴³

O projeto teve início em 2001 com o Interreg II na criação do conceito, foi definido em 2007 e, em 2009, foi lançado com atuação prevista até 2020. As autoridades locais que se reuniram são:

- para o lado suíço: as cidades do cantão de Basileia-Cidade e Basileia-entorno, o Planungsverband Fricktal Regio do cantão de Argóvia e a cidade de Witterswil do cantão de Soleura;
- para o lado alemão: as cidades de Lörrach Landkreis e as cidades de Wehr e Bad Säckingen; e
- para o lado francês: as três comunidades de cidades de Saint-Louis.

40. Disponível em: <<http://urbact.eu/urbact-citylab-metropolitan-governance-outputs-now-online>>.

41. Disponível em: <<http://www.eurodistrictbasel.eu/de/>>.

42. Para a UE, é considerada uma população de médio/grande porte.

43. Os objetivos da cooperação transfronteiriça de Basileia são: *i)* continuar a reforçar a área da eurodistrito, bem como o espaço econômico comum; *ii)* promover a identificação das pessoas ao território comum; *iii)* favorecer a cooperação democrática dos cidadãos aos problemas transfronteiriços; e *iv)* melhorar e gerir mais eficientemente a década de duração e cooperação transfronteiriça.

Até 2006, foram alocados € 2 milhões para projeção e implementação de projetos e 48 destes foram previstos para 2020. Os fundos são criados por meio da contribuição definida no estatuto de fundação e com a participação dos diferentes níveis de governo; portanto, há fundos da UE, dos Estados, das regiões e dos municípios para os projetos definidos.

Os exemplos citados mostram as possibilidades de acordos de fronteira, sobretudo dos espaços urbanos. As redes de cidades nacionais e internacionais e seus fluxos chamaram atenção principalmente na Europa, onde há uma concentração muito grande de cidades nas fronteiras. São necessários acordos internacionais não somente para movimentos turísticos, mas também para compartilhar serviços públicos (segurança, saúde, assistência social etc.). Deve-se evitar, com a tendência ao aumento da população em áreas urbanas fronteiriças, a reprodução de desigualdades que dependem não somente da morfologia urbana, mas das diferenças da gestão da administração pública de cada lado da fronteira.

A tendência da população a se deslocar para o melhor atendimento e serviço cria uma pressão sobre a área mais bem-sucedida e uma degradação das áreas menos favoráveis, desenvolvendo assentamentos não adequados.

A análise das soluções descritas na Europa para cidades gêmeas permite avançar a hipótese de que é possível criar sujeitos de direito internacional. O problema maior se refere às desigualdades socioeconômicas dos dois lados da fronteira que deve entrar no planejamento conjunto e integrado, para evitar que um lado seja a reserva de trabalho do outro.

3 FRONTEIRAS: ENTRE SOBERANIA E ACORDO, ENCONTRO E CONFLITO E OS PARADOXOS DA GLOBALIZAÇÃO

Com base nos casos discutidos anteriormente, as faixas de fronteiras podem ser conceituadas, nas experiências internacionais, como sendo faixas complexas, cujas importância e formas legais estão se evoluindo com base em experiências diferentes, tentando alcançar mais participação da sociedade civil nas decisões, sobretudo locais.

Entretanto, como mostrado nos exemplos, atualmente há, também, uma retomada de modelos mais rígidos de negociação internacional entre governos, excluindo a sociedade civil. Estes casos se referem a uma visão global ainda de Estado-nação. A dialética encontrada nessas duas posições leva a situações de encontro, mas também a paradoxos.

Com base no que foi apresentado nos casos relatados, chama-se atenção sobre dois paradoxos que podem ser tratados como paradoxos da globalização nas relações de fronteira: os direitos locais e globais e a integração social e econômica. Na verdade, os dois são parte de dois posicionamentos estratégicos e visões da fronteira divergentes.

3.1 Direitos globais e locais

Com o processo de globalização e o aumento de acordos internacionais, que têm objetivo de ampliar a abertura em termos econômicos, sociais e na informação dos demais países, passa a se configurar uma crise do conceito de soberania como forma de manter a fronteira e as faixas de fronteira como limites rígidos entre países. Fronteira e faixa de fronteira tornam-se elementos complementares nas estratégias de relacionamento de sociedades diferentes (Machado, 2000). Não se apresentam somente como limites rígidos prefixados, mas flexíveis e densos, como lugar onde há uma sociedade em certa medida híbrida, dada a mistura de culturas.

Do ponto de vista legal ou do direito internacional, os problemas que surgem nas zonas e nas faixas de fronteiras são relacionados, então, ao paradoxo legal que se forma quando um Estado deixa o acordo internacional em favor da sua soberania. O paradoxo relacionado ao direito internacional e local existe em relação a dois direitos soberanos (Machado, 2000):

- de um Estado-nação para definir o que é nacional e o que é estrangeiro;
- de um Estado-nação para controlar suas fronteiras; e
- de um governo nacional a vincular o seu país a limitar sua soberania.

Esse tema é estritamente ligado com o movimento dos povos no globo. De acordo com Bustamante (2001), temos dois exercícios dialeticamente opostos de soberania: um nacional e um internacional. Na medida em que o país se insere na globalização e no sistema de tratados globais, isso implica que ele deve aceitar certas regras externas. Implica, também, que deve modificar suas regras internas (ou a legislação interna). Existe, em suma, aceitando regras internacionais, uma limitação implícita, voluntária, a um exercício de soberania.

Com base nessa compreensão, explica-se que, uma vez que um país exerceu sua soberania ao comprometer-se com uma comunidade internacional de nações, para aceitar, promover e defender os direitos de todos os seres humanos, tal como definido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, esse país concordou, implicitamente, em limitar o seu direito soberano de estabelecer e tolerar todas as diferenças entre nacionais e estrangeiros no que diz respeito aos seus direitos humanos (Bustamante, 2001).

Em outras palavras, a intensidade e a expansão das relações internacionais crescentes no mundo, cada vez mais referidas ao processo de globalização, implicam não haver soberania acima do direito de um país para limitar a sua própria soberania. Quando um país tomou a decisão constitucional de comprometer-se com a proteção dos direitos que são compreendidos na declaração universal, a base para a capacitação nasce, dialeticamente, a partir de um ato de soberania em favor daqueles previamente privados dos direitos, a quem esta norma internacional protege.

Assim, a integração dos imigrantes como sujeitos de direitos humanos em um país de acolhimento, segundo Bustamante (2001), não deve existir *de jure* das desigualdades entre nacionais e estrangeiros. O nascimento de condições *de jure* de igualdade para imigrantes no país marca o início de sua capacitação e relaciona-se, inversamente, com o fim de suas condições de vulnerabilidade.

3.2 Integração social e econômica

Integração e globalização são elementos que diferenciam internacionalmente as relações de cada sociedade. Uma nota pessimista em relação à globalização deriva de Santos (2001), que sustenta que devemos considerar a existência de pelo menos três sobreposições do conceito de globalização que existem contemporaneamente. A primeira, a globalização como fábula, ou como fazem vê-la; a segunda, tal como ela é, a globalização como perversidade ou paradoxo; e a terceira, como ela pode ser, uma outra globalização.

De acordo com Held e McGrew (2001), a globalização tem um aspecto material facilitado por tipos diferentes de infraestrutura física (como os transportes), normativa (como as regras do comércio) e simbólica (a exemplo do inglês usado como língua franca) – que criam as precondições para formas regularizadas e relativamente duradouras de interligação global. Entretanto, para Giddens (1998), a globalização representa um diferente posicionamento da organização social porque liga comunidades distantes e amplia o porte das relações de poder alcançando grandes regiões e continentes.

A globalização tem como objetivo a redução de barreiras de consumo e circulação de bens e serviços e, portanto, é um processo que pressiona a redução de limites e fronteiras. Ela denota a escala crescente, a aceleração e o aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões inter-regionais, também, de interação social. Ela é uma mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes, porém não deve ser entendida como um processo universal de interação global em que haja uma convergência crescente de culturas e civilizações (Held e McGrew, 2001).

A integração é um fenômeno que está relacionado com a globalização da economia, mas sem ter identidade com ela. Integração é um conceito usado, sobretudo, em relação aos processos econômicos e produtivos. A avaliação da integração no contexto da globalização implica considerar a dimensão internacional da integração mais que a regional, que supõe levar em conta a intensidade e a qualidade da articulação produtiva e comercial intra-regional. As duas dimensões não são contraditórias, entretanto, a integração não ocorre necessariamente como o esperado para uma globalização que pressupõe uniformidade.

Em relação à integração regional, normalmente tem-se a impressão de que seu significado é o mesmo que o de cooperação regional, ou organizações regionais, ou sistemas regionais e seus subsistemas, ou, ainda, regionalismo (Finkelstein, 1997). Todos são conceitos diferentes, usados em relação ao processo de integração entre nações e intranacionalmente, por exemplo, nas zonas e faixas de fronteira.

Viner (1950) mostrou, como exemplo de integração econômica, que uma união aduaneira pode levar tanto a um aumento como a uma diminuição do bem-estar dos países envolvidos, dependendo da análise entre a criação e o desvio do comércio. O primeiro resulta da deslocalização geográfica da produção, e isso acontece para o cálculo econômico do ganho entre uma fonte com custos mais elevados para uma fonte com custos mais reduzidos. O segundo se observa no caso oposto, ou seja, quando há deslocalização geográfica da produção de uma fonte com custos mais reduzidos para uma fonte com custos mais elevados. Haverá um ganho líquido de bem-estar se o efeito desvio de comércio for inferior ao efeito criação de comércio.

Com uma abordagem dinâmica, mostra-se que a formação de blocos econômicos pode ser benéfica quando integrada (Frankel e Romer, 1996):

- países-membros introduzem produtos importados no interior do bloco, os quais irão permitir a redução de distorções nos modelos de consumo existentes;
- economias de escala permitem a redução de preços; e
- nova concorrência reduz o poder do mercado ou dos monopólios nacionais ineficientes.

Entretanto, os acordos formais de integração não implicam, necessariamente, a integração econômica em todas as suas escalas ou uma globalização. Também o caráter espontâneo de certas formas de regionalização permite, apenas, uma cooperação relativamente limitada. Os acordos regionais de integração formal se destacam por seus efeitos discriminatórios que levam à criação de blocos econômicos, cujo êxito exige esforços que não se limitam aos aspectos comerciais e que devem promover processos de convergência produtiva e institucional; além disso, esses blocos precisam de criação de atividades competitivas e sustentáveis, por meio de investimentos em infraestrutura, capital humano e tecnologia.

A redução das disparidades regionais é uma condição necessária ao êxito da integração, mostrando que a expansão do comércio e a subscrição dos acordos de cooperação são dois movimentos complementares.

Para que isso se concretize, a globalização e a integração devem implicar o processo de convergência,⁴⁴ que corresponde a um processo que deve ser orientado politicamente por ter como objetivo o consenso de diferentes países. É político porque deve atingir uma coesão social que não pode ser alcançada somente por meio de mudanças forçadas nos mercados e na economia.

A convergência remete, também, a uma transformação ideal do Estado nacional em um território com menos restrições nas fronteiras, participando de uma sociedade aberta com novas formas de governo territorial. Deve-se encontrar um equilíbrio entre integração e globalização por meio de políticas de convergência, o que remete ao fato de que a discussão do paradoxo global e local ainda não está superada.

4 CONCLUSÕES

Este capítulo mostra casos internacionais de relações na fronteira e nas faixas de fronteira, sobretudo na dimensão do relacionamento em diferentes níveis. Mostra-se a importância da perspectiva de dialética confronto-conflito e da análise de paradoxos da globalização nas faixas de fronteiras que orientam estratégias e políticas internacionais. Considera-se que fronteira é, por um lado, um limite legal da soberania dos países, mas, também, por outro, uma faixa onde acontece um relacionamento entre povos e culturas diferentes em diferentes escalas.

Um primeiro resultado da análise é que uma proposta de encontro, de agregação ou de integração acontece com mais facilidade em todas as escalas, com a definição de um espaço multinacional e institucional compartilhado. Isso acontece, por exemplo, com tratados que vinculam os Estados a objetivos e acordos internacionais em regiões do globo, que regulam e reduzem o peso da soberania nacional além das relações econômicas nas relações nas fronteiras.

Esses espaços são comuns atualmente na UE, mas ainda não no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Será que é possível pensar uma estratégia de convergência na América Latina, como acontece na UE, criando novos momentos e tratados, ou devem-se escolher outros caminhos, por exemplo, o escolhido pelo Nafta, em que os Estados Unidos são a nação dominante?

Outro resultado é que os melhores mecanismos que cuidam da legalidade e da gestão nas fronteiras podem ser organizados e definidos por problema e com articulação escalar, e não por função administrativa. Em outras palavras, não se pode mais delegar simplesmente à administração pública o papel de gestor e controlador das fronteiras: a melhor opção é trabalhar com a perspectiva de resolver

44. Critérios de convergência (também conhecidos como Critérios de Maastricht) são critérios estabelecidos para os Estados-membros da UE. Os principais estão consignados no inciso nº 1, art. 121, do Tratado da Comunidade Europeia (TCE). Os critérios a que se refere este número e os respectivos períodos durante os quais devem ser respeitados vêm desenvolvidos num protocolo anexo ao tratado.

problemas. Isso implica algo mais que um comitê interministerial, pois é necessária uma articulação, também, de diferentes escalas e políticas de longo prazo, com apoio de fundos internacionais para projetos locais visando às autonomias locais e à descentralização efetiva.

Outra indicação é de que, na direção de usar as zonas de fronteira como lugares de encontro e de integração, devem ser pensados objetivos complexos de cunho econômico, social e cultural de integração que visam aumentar a ocupação e o desenvolvimento. Cada ação deve ter uma convergência em diferentes áreas com objetivo de uma coesão territorial. As experiências relatadas mostram, também, que quando há espaços mais flexíveis, a integração pode ser conflituosa devido ao paradoxo global da percepção dos direitos por parte da população local e global.

Uma estratégia regional sobre esses assuntos, na América Latina, ainda não é clara. O que aconteceria se o Brasil tivesse que enfrentar uma imigração maciça de países vizinhos com problemas (destacadamente, neste momento, a Venezuela)? Quais as estratégias seriam adotadas? Seria a construção de muros ou uma redistribuição dos imigrantes por cotas aos estados? E se municípios e estados não estiverem de acordo, com a justificativa de preservar seus empregos e ter menos custos na oferta dos serviços públicos?

Outro resultado deriva da análise da rede urbana das fronteiras. Quais são as estratégias em relação à rede de cidades e aos fluxos ou movimentos de comutação nas cidades gêmeas ou trigêmeas? Elas são, também, parte de uma rede global e regional. O Consórcio Intermunicipal da Fronteira – criado em 2009 e constituído pelos municípios de Barracão (Paraná), Bom Jesus do Sul (Paraná), Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e Bernardo de Irigoyen (Misiones/Argentina)⁴⁵ – é um bom exemplo de gestão de problemas urbanos nas fronteiras. Porém, está longe do alcance do que atualmente se pratica na UE, cuja proposta, que inclui, também, acordos com Suíça e Rússia, é a de criar uma entidade territorial internacional autônoma em termos de projetos de desenvolvimento econômico, social, de meio ambiente e científico-tecnológico.

Essas áreas urbanizadas estão sendo reconhecidas como sujeitos de direito internacional e trabalham em diferentes escalas. O que poderia acontecer na área de Foz de Iguaçu, na América Latina, considerando a importância econômica assumida na região? A indicação dos casos mostra que é importante decidir entre desenvolver uma autonomia local real nas áreas de fronteira, como acontece na UE, ou impor limitações pelo governo central, na gestão das cidades e dos fluxos econômicos e sociais, como no caso da fronteira Estados Unidos-México.

45. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/>>.

À luz da análise dos casos internacionais e da discussão aqui proposta, pode-se sugerir que é importante definir, urgentemente, na América Latina, uma agenda de trabalho sobre fronteiras, assim como estratégias de longo prazo. Trata-se de um percurso obrigatório para superar a perspectiva de fronteira como problema devido à soberania e aos paradoxos ligados à globalização. Como resultado da análise, sugere-se que na América Latina, no Mercosul e no Brasil se possa avançar na abertura institucional regional e internacional no continente, com objetivo de dinamizar as economias e a integração, com novas propostas e soluções em diferentes escalas em resposta aos problemas citados.

As faixas de fronteiras e as fronteiras devem ser pensadas como zonas de integração, convergência e coesão, respeitando suas características híbridas. Deve-se aproveitar as diferenças regionais e locais para aumentar a eficiência das soluções adotadas com apoio e participação da população local.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: IABS, 2013.
- AGHION, P.; WILLIAMSON, J. G. **Growth, inequality, and globalization**: theory, history, and policy. New York: Cambridge University Press, 1998.
- BALBIM, R. **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MI, 2005.
- BROWN, D.; RODRIGUEZ, A. **When race and policy collide**: contemporary immigration debates. Santa Barbara: ABC-Clio, 2014.
- BUFON, M.; MARKELJ, V. Regional policies and cross-border cooperation: new challenges and development models in central Europe. **Revista Româna de Geografie Politică**, ano 12, n. 1, p. 18-28, May 2010.
- BUSTAMANTE, J. A. Proposition 187 and operation gatekeeper: cases for the sociology of international migrations and human rights. **Migraciones Internacionales**, Tijuana, v. 1, n. 1, 2001.
- CASTLES, S. Why migration policies fail. **Ethnic and Racial Studies**, v. 27, n. 2, p. 205-227, Mar. 2004.
- CIERCO, T.; SILVA, J. T. da. The European Union and the member states: two different perceptions of border. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 21, n. 59, v. 1, 2016.

CUISINIER-RAYNAL, A. La frontière au Pérou entre fronts et synapses. **L'Espace Géographique**, n. 3, p. 213-229, 2001.

FINKELSTEIN, C. A Organização Mundial do Comércio e a integração regional. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, n. 19, ago./nov. 1997.

FRANKEL, J.; ROMER, D. **Trade and growth**: an empirical investigation. Cambridge, United States: NBER, 1996. (Working Paper, n. 5476).

GIDDENS, A. **The third way**: the renewal of social democracy. Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 1998.

HAENSEL, K.; GARCIA-ZAMOR, J. C. History and challenges of U.S. immigration policymaking. **Journal of Public Administration and Governance**, v. 6, n. 4, 139, 2016.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HERCHNER, D. **A narrative research into the Paso del Norte northern region's inhabitants' understanding of their region and the influence of cross-border activities**. Nijmegen: Radboud University Nijmegen, Mar. 2016.

JIMENEZ, M. **Humanitarian crisis**: migrant deaths at the U.S.-Mexico border. San Diego: Aclu of San Diego e Imperial Counties, Oct. 2009.

KOOIMAN, J. Governance: a social-political perspective. In: GROTE, J. R.; GBIKPI, B. (Ed.). **Participatory governance**: political and societal implications. Opladen: Leske Budrich, 2002. p. 71-96.

KRISTOF, L. The nature of frontiers and boundaries. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 49, n. 3, p. 269-282, 1959.

LAKHANI, N. Mexico's war on drugs: what has it achieved and how is the US involved? **The Guardian**, Mexico City, 8 Dec. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/news/2016/dec/08/mexico-war-on-drugs-cost-achievements-us-billions>>.

MACHADO, L. O. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, n. 8, jan./jun., 2000.

MARKS, G. Structural policy in the European community. In: SBRAGIA, A. (Ed.). **Europolitics**: institutions and policymaking in the "new" European community. Washington: Brookings Institution Press, 1992.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Migração mundial em números**: uma contribuição conjunta do Undesa e da OCDE para o Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento, 3 e 4 de outubro de 2013. [s.l.]: OECD; Undesa, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/els/mig/PORTUGUESE.pdf>>. Acesso em: abr. 2017.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Economic and Social Affairs World Urbanization. **Prospects the 2014 revision highlights**. New York: United Nations, 2014.

PAASI, A. Bounded spaces in a ‘borderless world’: border studies, power and the anatomy of territory. **Journal of Power**, v. 2, n. 2, p. 213-234, 2009.

PAHO – PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION; WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Health in the Americas, 2012 edition**: country volume. [s.l.]: Paho, 2012. Disponível em: <http://www.paho.org/salud-en-las-americas-2012./index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=153&Itemid=>>.

PETER, A. **A tale of two borders**: the U.S.-Mexico and U.S.-Canada lines after 9-11. San Diego: University of California, May 2003. (Working Paper, n. 77).

PETERS, G.; PIERRE, J. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy and Politics**, v. 29, n. 2, p. 131-135, 2001.

PRESCOTT, J. R. V. **Political frontiers and boundaries**. London: Allen and Unwin, 1987.

PURCELLA, M.; NEVINS, J. Pushing the boundary: state restructuring, state theory, and the case of U.S.-Mexico border enforcement in the 1990s. **Political Geography**, v. 24, n. 2, p. 211-235, 2005.

ROSENAU, J. S. **Along the domestic-foreign frontier**: exploring governance in a turbulent world. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1997.

SACHSER, J. A. *et al.* Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, set./out. 2013.

SANDS, C. **Toward a new frontier**: improving the U.S.-Canadian border. Washington: Brookings Institution, Mar. 2009.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SPIERINGS, B.; VAN DER VELDE, M. Shopping, border and unfamiliarity: consumer mobility in Europe. **Journal of Economic and Social Geography**, v. 99, n. 4, p. 497-505, 2008.

TÖMMEL, I. Governance of governance: political steering in a non-hierarchical multilevel system. **Journal of Contemporary European Research**, v. 12, n. 1, 2016.

VAN HOUTUM, H. European perspective on borderlands. **Journal of Borderland Studies**, v. 15, n. 1, p. 56-83, 2000.

_____. The geopolitics of borders and boundaries. **Geopolitics**, v. 10, p. 672-679, 2005.

VAN HOUTUM, H.; VAN DER VELDE, M. **The power of cross-border labour market immobility**. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.

VINER, J. **The customs union issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LOZARDO, E. **Globalização: a certeza imprevisível das nações**. São Paulo: Editora do Autor, 2008.

POPPER, K. **The open society and its enemies**. 1st ed. London: Routledge, 2006.

SIMON, S. **Border-Fence Project hits a snag**. New York: The Wall Street Journal, 2009.

PAPEL E AÇÕES DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS NA FAIXA DE FRONTEIRA

Maria Nunes¹

1 INTRODUÇÃO

As fronteiras, dadas suas posições geográficas, já carregam uma condição multifacetada dos processos territoriais, econômicos, culturais e político-administrativos. Essa composição plural atua e influencia as dinâmicas locais e regionais que, comumente, criam meios próprios de convivência que os diferem dos demais recortes do território nacional. A partir disso, os confrontos de regimes políticos, contextos sociais, econômicos e culturais exigem uma presença maior dos respectivos Estados Nacionais nos dois lados do limite internacional.

Na extensão das fronteiras brasileiras, os atores estatais são responsáveis pela proteção e defesa do território e da soberania nacional, além da segurança pública, do controle fazendário e sanitário, cujos papéis são estratégicos na formatação das ações do Estado perante os territórios nacional e internacional. Para atuarem na fronteira brasileira, os atores do Estado são definidos por atribuição legal (Constituição Federal – CF/1988) e por decretos: *i*) Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica); *ii*) Polícia Federal (PF); *iii*) Polícia Rodoviária Federal (PRF); *iv*) unidades especializadas de fronteira dos respectivos estados fronteiriços, tais como o Grupo Especial de Fronteira (Gefron) de Mato Grosso, o Departamento de Operações de Fronteira e Delegacia de Repreensão aos Crimes de Fronteira (DOF-DORF), o Batalhão de Polícia de Fronteira (BPfron) do Paraná, a Força Integrada de Resposta Rápida (FIRR) e a Gerência Especializada de Fronteira (Gesfron); *v*) Receita Federal do Brasil (RFB); *vi*) Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa); *vii*) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); e *viii*) órgãos estaduais de defesa agropecuária.

Além dos atores estatais, também pode ser destacada a atuação de instituições em frentes assistenciais, como a Pastoral do Migrante e, do outro lado do limite brasileiro, a presença do Ministério das Relações Exteriores (MRE) garante assistência aos brasileiros que se encontram nos países vizinhos. Entretanto, a presença dos

1. Pesquisadora doutora na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e integrante da equipe da pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*.

consulados do Brasil nas áreas de fronteira não se restringe a dar apoio assistencial consular aos brasileiros, mas desenvolve a função de elo, com o objetivo de ampliar os processos de integração e formatação de acordos entre os países fronteiriços.

No geral, as instituições destacadas neste capítulo relataram que a manutenção e o quantitativo de contingentes ligados ao Estado presentes nas fronteiras brasileiras levam em consideração as particularidades das áreas, como o movimento das pessoas e produtos que atravessam o limite internacional, as relações com os vizinhos e, sobretudo, a dinâmica de ilícitos mapeados. Entre as atividades criminosas transfronteiriças mais comuns, evidenciam-se: o tráfico de drogas, armas e munições; o contrabando e o descaminho (cigarros, fármacos, eletroeletrônicos etc.); o tráfico de pessoas (imigração ilegal, prostituição e trabalho escravo); os crimes cibernéticos; a pedofilia; as fraudes eletrônicas; a corrupção; e a lavagem de dinheiro.

Apesar de não ter sido aprofundado neste capítulo, em se tratando de intervenções públicas na faixa de fronteira, o Ministério da Integração Nacional (MI) tem desempenhado papel relevante na organização, proposição e condução de ações e políticas públicas de desenvolvimento para a região. Entre as proposições do MI para o recorte fronteiriço, destacou-se o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), delineado no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), criada em 2003 e instituída em 2007, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais das regiões brasileiras. O PDFF foi contemplado nas edições dos Planos Plurianuais – PPA (2004-2007) e (2008-2011) e, a partir da edição do PPA 2012-2015, foi desmembrado em outros programas.

Em função do grande volume de atividades ilícitas, as ações de instituições ligadas à segurança pública são fomentadas visando à implementação de políticas específicas e incentivos voltados à ampliação dessas ações e ao controle fronteiriço. A partir disso, as forças de segurança têm buscado implementar novas estratégias de vigilância fronteiriça por meio de instrumentos tecnológicos, por exemplo, o uso dos veículos aéreos não tripulados (Vant) e radares. Atualmente, a grande expectativa dessas instituições recai sobre a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).

Para o desenvolvimento deste capítulo, foram utilizadas fontes de informações fornecidas pelas instituições, por meio da aplicação de questionários semiestruturados, via seus respectivos sistemas de informação pública, cujos protocolos e notas encontram-se relacionados ao longo do texto. Também são apresentados dados obtidos em entrevistas com atores estatais da Segurança Pública e controle sanitário. Como segunda fonte, utilizaram-se de relatórios, peças técnicas, documentos, estudos e diagnósticos oficiais, disponibilizados em seus respectivos canais de divulgação, além de artigos e teses, e levantamentos relacionados ao tema.

A partir dessas fontes, a segunda seção do capítulo destaca as instituições de proteção e defesa do território e da soberania nacional. Foi relacionado o arcabouço regulatório das Forças Armadas e de cada uma de suas instituições, seus respectivos papéis e atribuições, bem como a vocação de cada uma das Forças na faixa de fronteira.

A seção 3 discorre acerca das instituições de segurança pública, cuja atribuição constitucional de realizar segurança na fronteira brasileira pertence à União. No entanto, em parte dos estados fronteiriços foram formados grupamentos de polícia especializada – atrelados a diferentes níveis de governo – que, comumente, são instalados por decretos, cuja composição envolve as forças de segurança estaduais – Polícia Civil (PC), Polícia Militar (PM) e bombeiros militares –, as quais possuem atribuições complementares na execução das atividades de segurança pública nas áreas de fronteira.

A seção 4 aborda o papel das instituições de controle fazendário e defesa sanitária nas fronteiras brasileiras. O serviço aduaneiro desempenha atividades a fim de promover o controle sobre a movimentação de pessoas, veículos e mercadorias nos pontos de fronteira e a repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação, à pirataria e ao tráfico de bens ilícitos. A vigilância sanitária presente nesses pontos visa proteger a saúde humana, a animal e a sanidade vegetal por meio de normas, procedimentos e controle.

A seção 5 apresenta as instituições que prestam serviços assistenciais nas áreas fronteiriças. Elas comumente constituem a última trincheira para imigrantes que atravessam as fronteiras em situação de vulnerabilidade social, indocumentados e que necessitam de acompanhamento junto às autoridades migratórias. Por fim, na seção 6, são apresentadas as considerações finais e recomendações.

2 FORÇAS ARMADAS: PRESENÇA E GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS NA FRONTEIRA BRASILEIRA

Segundo o art. 142² da CF/1988, as Forças Armadas detêm dupla missão constitucional: a defesa da pátria e a garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer uma das Forças, da lei e da ordem. Assim, as Forças Armadas visam garantir os poderes constitucionais, pilares do próprio Estado Democrático de Direito, os quais asseguram o pleno funcionamento das instituições, garantindo deste modo a soberania territorial.

2. “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República, e destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Brasil, 1988).

A atuação das Forças Armadas na zona de fronteira ampara-se na legislação vigente: em tempo de paz e por força da Lei Complementar (LC) nº 97/1999, elas podem atuar na faixa de fronteira, seguindo fundamentos da garantia da lei e da ordem. A citada lei foi alterada pela LC nº 117/2004 e, mais recentemente, pela LC nº 136/2010, cujo texto encontra-se em vigência:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, como as de: atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais,³ isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I – patrulhamento;

II – revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III – prisões em flagrante delito.

As Forças Armadas dividem-se em: Exército Brasileiro (EB), Força Aérea Brasileira (FAB) e Marinha do Brasil (MB). Em relação às atribuições subsidiárias particulares, estas estão diretamente ligadas às suas vocações, ou seja, o EB é responsável pelas ações desenvolvidas na extensão terrestre; a FAB, pelas ações ligadas ao espaço aéreo; e a MB, pelas ações do Estado brasileiro nas águas brasileiras. Porém, quanto ao cumprimento das atribuições subsidiárias gerais, uma Força singular não é impedida de atuar no ambiente de vocação originária da outra.

Tratando-se da presença de cada Força na região da fronteira brasileira, é evidente a superioridade numérica dos militares do EB em relação às outras Forças, já que esta conta com um efetivo de cerca de 60 mil militares, a FAB com 4.402 homens e a MB com, aproximadamente, 2 mil militares, todos distribuídos ao longo da faixa de fronteira oeste.

2.1 Exército Brasileiro⁴

A principal atribuição do EB na fronteira é a preservação da integridade territorial do país, ou seja, a defesa da pátria. Além disso, a instituição fortalece a presença do Estado brasileiro, ajudando no fomento do desenvolvimento socioeconômico. Para tanto, as forças militares do EB distribuem os seus respectivos pelotões, principalmente nos arcos fronteiriços da Região Amazônica e do Centro-Oeste. O resultado tangível mais significativo da Força é a efetiva presença em muitas

3. Referendados pelos arts. 15, 16 e 16A da LC nº 97/1999, modificados pela LC nº 136/2010.

4. Dados e informações disponibilizados pelo Serviço de Informação ao Cidadão do EB (SIC-EB), Protocolo nº 60502001948201718.

regiões afastadas do poder central do Estado brasileiro, tanto em áreas urbanas como nos vazios demográficos. Em algumas das regiões mais inóspitas das fronteiras brasileiras, o EB é a única instituição nacional presente.

Assim, o papel do EB na fronteira serve a garantir a integridade territorial e do patrimônio nacional, a manutenção da soberania, a paz social, e promover progresso e desenvolvimento nacional, preservando, assim, a democracia. Para prestar esse papel, o efetivo do EB conta com as seguintes Organizações Militares (OMs) na fronteira: 29 Pelotões Especiais de Fronteira (PEF); 2 Pelotões de Cavalaria Mecanizada (PelCMec); 1 Esquadrão de Cavalaria; 3 unidades da Companhia de Fronteira (CIAFRON); e 3 unidades de Destacamentos de Fronteira (tabela 1). Cada uma dessas organizações especiais conta com um efetivo aproximado de 180 militares para cada Companhia Especial de Fronteira, 66 militares para cada PEF e 20 militares para cada Destacamento Especial de Fronteira.

TABELA 1
Distribuição das OMs do EB na extensão da fronteira brasileira
(Em números absolutos)

OM	Destacamentos de fronteira	CIA	PEF
Comando Militar da Amazônia (CMA)	2	1	21
Comando Militar do Norte (CMN)	1	1	1
Comando Militar do Oeste (CMO)	–	1	7
Total	3	3	29

Fonte: Dados e informações disponibilizados pelo Serviço de Informações ao cidadão do EB-SIC (Protocolo nº 60502001948201718).
Elaboração da autora.

Dos 29 grupamentos especiais de fronteira do EB, 24 encontram-se no CMA (tabela 1). A distribuição desses grupamentos evidencia aspectos peculiares de determinados recortes da fronteira, como grande extensão fronteiriça, dificuldade de locomoção e ausência do Estado. Devido as características diferenciadas, o recorte sul da faixa de fronteira não conta com esses grupamentos especiais de fronteira. Entretanto, o Comando Militar do Sul (CMS), responsável pela região Sul, conta com significativo aparato militar, sendo que um quarto do efetivo da Força compõe o CMS e que desempenha seu papel constitucional no recorte fronteiriço por meio de suas unidades de área, presentes ao longo da extensão da faixa de fronteira, destacadamente em Cascavel, no Paraná, e Santiago, Uruguaiiana, Bagé e Pelotas, no Rio Grande do Sul.

Com relação aos instrumentos tecnológicos, de comunicação e equipamentos com que o EB conta para desenvolver suas atividades na zona de fronteira, a Força elege o Sisfron como um instrumento para ser responsável pela manutenção do monitoramento e dinamização de dados para as demais as instituições fronteiriças.

Nas áreas de abrangência do Projeto Piloto⁵ do sistema estão sendo inseridos, em diferentes graus de implantação e maturidade, os seguintes subsistemas de equipamentos tecnológicos:

- subsistema de comunicações táticas: rádios de emprego tático militar, rádios digitais troncalizados;
- subsistema de comunicações estratégicas: infovia baseada em torres, comunicações satelitais;
- subsistema de optrônicos: binóculos óticos, óculos de visão noturna (OVN), binóculos termais e câmeras de longo alcance;
- subsistema de vigilância, monitoramento e reconhecimento: radares de vigilância terrestre fixos, móveis e transportáveis;
- subsistema de sensoriamento do espectro eletromagnético: receptores de comunicações; e
- subsistema de comando e controle: centros de coordenação e controle de operações móveis.

Na fase atual, o programa está sendo implantado na área de atuação do Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (Cmdo 4ª Bda C Mec), com sede na cidade de Dourados (Mato Grosso do Sul), compreendendo, aproximadamente, 660 km da faixa de fronteira com o Paraguai, região com elevados índices de ocorrência de delitos transfronteiriços. Apesar de o EB citar “investimentos não sistêmicos para adiantar a entrega do Sisfron” (SIC-EB, Protocolo nº 60502001948201718), observa-se que, fora do Exército, poucas instituições conhecem o sistema, e até mesmo as forças de segurança fronteiriça parecem desconhecer em que estágio se encontra o Sisfron.

Tratando-se do alcance dos resultados do sistema, o Exército aponta que o primeiro resultado obtido com a sua implantação na área da 4ª Bda C Mec foi a melhoria na capacidade operacional das tropas contempladas pelo sistema, por meio de um aumento das possibilidades de comando e controle, consciência situacional, recursos logísticos para apoio à atuação e sensoriamento tático em quaisquer condições meteorológicas. Outro resultado ressaltado pela Força diz respeito ao sensoriamento remoto de amplitude estratégica que está em desenvolvimento. Entretanto, o EB destaca que suas capacidades atuais estão longe de suas potencialidades.

5. Segundo o EB, o Sisfron está no estágio de implantação do projeto-piloto, cuja conclusão deve ocorrer em 2018, com algumas entregas residuais para 2019.

Com relação à integração com outras instituições, o EB atua com diferentes instituições nas ações militares realizadas na faixa de fronteira. No contexto da operação Ágata,⁶ por exemplo, há envolvimento da Polícia Rodoviária Federal (PRF), da Polícia Federal (PF), da PM, da PC, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Ministério da Saúde (MS), aumentando a integração com os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGI-Fron). A partir disso, tendo como recorte temporal o Plano Estratégico de Fronteiras,⁷ entre 2012 e 2016, o EB esclarece que atuou em, aproximadamente, 191 operações. No tocante ao poder de polícia nas áreas de fronteira e regulado por lei, o EB esclarece que tem realizado prisões e apreensões apenas durante as operações.

Em termos de assistência social, além de atuar no Projeto Calha Norte (PCN), a Força Terrestre possui inúmeros outros projetos na Região Amazônica, os quais são desencadeados concomitantemente com ações subsidiárias, contribuindo com o bem-estar social, a segurança da população. Entre elas destacam-se: a colaboração no programa Mais Médicos, a Operação Zika Vírus e as Ações Cívico-Sociais (Aciso) nas comunidades indígenas.

No tocante ao relacionamento com os países vizinhos, o EB não atua diretamente em seus territórios, mas busca auxiliá-los nos problemas internos, como a atuação em situações de crises institucionais ou conflitos sociais que possam ameaçar os objetivos nacionais permanentes do Brasil, como a paz social, a integridade territorial, o progresso, o desenvolvimento social, a integridade do patrimônio nacional, a soberania e a democracia. Para fortalecer e, assim, aumentar a integração com estes países, o EB realiza diversas reuniões bilaterais, buscando aumentar a integração entre os países por meio do intercâmbio na área militar.

2.2 Marinha do Brasil⁸

Na faixa de fronteira continental brasileira, a Marinha tem como jurisdição as águas interiores continentais, tais como os rios e os lagos. Segundo a MB, o seu

6. Operação coordenada pelo Ministério da Defesa utilizando os comandos das Forças singulares e dos comandos da Amazônia, do Norte, do Oeste e do Sul, dos comandos dos 4º, 5º, 6º, 8º e 9º Distritos Navais, e do Comando de Operações Aeroespaciais (Comae). No contexto da Ágata, deverão ser realizadas sob a forma de operações conjuntas, podendo ser singulares e valorizar o caráter interagências, aumentando a integração com os GGIF. As operações poderão ser pré-planejadas ou inopinadas, além de coordenadas no tempo e no espaço, ressaltando o princípio da surpresa (sigilo). Estão autorizadas as ligações necessárias, visando à adoção de medidas de coordenação, com as Forças singulares, com os entes federativos, seus diversos órgãos e agências do Estado brasileiro e com as secretarias do Ministério da Defesa (SIC-EB, Protocolo nº 60502001948201718).

7. Decreto nº 7.496/2011, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras. O plano prevê atuação integrada conjunta de municípios, órgãos federais e estaduais de segurança pública, da RFB e das Forças Armadas, e, ainda, a integração com países vizinhos, com vista ao fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira.

8. Informações vinculadas ao Número Único de Protocolo (NUP) nº 60502001946201711 (SIC-MB).

papel ancora-se na realização de ações preventivas e repressivas nas águas interiores pertencentes à faixa de fronteira, tendo como função a defesa destas contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo. Além de promover a segurança da navegação aquaviária, implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos,

nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo federal ou estaduais, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas, e cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso (...) das águas interiores e áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (SIC-MB, NUP nº 60502001946201711).

Para a concretização de suas atribuições nas águas interiores dentro da faixa de fronteira, a MB realiza patrulhas navais, visando a implementação e fiscalização do cumprimento da legislação brasileira, por meio de inspeções navais que consistem em atividades de cunho estritamente administrativo. Realiza, também, patrulhamentos atuando na prevenção e na repressão aos crimes transfronteiriços e ambientais e na cooperação com a Defesa Civil e com o desenvolvimento nacional, por meio da participação em campanhas institucionais de utilidade pública e interesse social, na forma determinada pelo presidente da República.

Para desempenhar suas atribuições, a MB conta com quatorze OMs na área de fronteira terrestre, com um efetivo que varia entre vinte e trezentos militares por OM, dependendo das tarefas a serem executadas por cada uma delas na extensão da fronteira brasileira (tabela 2).

TABELA 2
Distribuição das OMs da MB na faixa de fronteira brasileira
(Em números absolutos)

Município	OM
Tabatinga (Amazonas)	1
Cáceres (Mato Grosso)	1
Corumbá (Mato Grosso do Sul)	1
Ladário (Mato Grosso do Sul)	7
Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul)	1
Guaira (Paraná)	1
Foz do Iguaçu (Paraná)	1
Uruguaiana (Rio Grande do Sul)	1
Total	14

Fonte: SIC-MB (NUP, nº 60502001946201711).
Elaboração da autora.

Entre 2012 e 2016, período que compreende o recorte temporal do Plano Estratégico de Fronteira, a instituição assevera que participou de todas as onze edições da operação Ágata e que, sendo de seu interesse, atua com outros órgãos e entidades, como a PF, as PMs estaduais, o Ibama e a RFB.

No tocante à atuação em assistência social às populações fronteiriças, a MB informa que algumas de suas ações incluem, também, os países vizinhos. Uma dessas ações ocorre no âmbito do Comando do 6º Distrito Naval, que abrange os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, onde atua com foco social nas comunidades circunvizinhas, por intermédio do Navio de Assistência Hospitalar (NAsH) Tenente Maximiano, promovendo assistência médico-hospitalar, odontológica e sanitária às populações ribeirinhas dos rios Cuiabá e Paraguai. Devido ao fato de algumas dessas localidades encontrarem-se no limite da divisa, por exemplo, com a Bolívia e o Paraguai, eventualmente são realizados atendimentos à população destes países, sendo os paraguaio atendidos na região de Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul).

Quanto às ações de integração com os países vizinhos, a MB afirma que atua em várias frentes. No âmbito do comando do 4º Distrito Naval, que compreende os estados do Amapá, Pará e Piauí, é realizada anualmente a operação Caribex, cuja função é visitar países como Porto Rico, Suriname, Martinica e Guiana Francesa, com vistas ao estreitamento de laços de amizade. Já o comando do 6º Distrito Naval também realiza várias operações com o objetivo de estreitar os laços de amizade com as Marinhas vizinhas. entre as ações de integração, pode ser citada as seguintes: *i)* operação Acrux, que é a responsável pela conexão entre as Marinhas do Brasil, da Argentina, do Uruguai, do Paraguai e da Bolívia; *ii)* operação Platina, que é realizada até Assunção, no Paraguai; *iii)* comissão Sondope, que é fruto de um acordo bilateral entre os governos brasileiro e paraguaio para a atualização cartográfica do trecho, exclusivamente paraguaio, da hidrovia Paraguai-Paraná; e *iv)* operação combinada Brasbol, que é realizada com a Bolívia e possui o intuito de incrementar o grau de adestramento e a interoperabilidade entre as Forças.

Segundo a MB, há 43 anos as Marinhas do Brasil, da Colômbia e do Peru realizam, na área de jurisdição do comando do 9º Distrito Naval, a operação Bracolper Naval, que tem como propósito incrementar o nível de treinamento, a interoperabilidade e a integração das unidades fluviais, aeronavais e de fuzileiros navais desses países em prol da segurança comum da Região Amazônica, além de fortalecer e estreitar os laços de amizade e fraternidade entre as três nações. Durante a edição de 2017, foram realizados exercícios navais combinados nas águas dos rios Solimões, Amazonas e Negro, entre os quais se destacaram: *i)* o desembarque ribeirinho, contando com tropas de fuzileiros navais dos três países; *ii)* o exercício de tiro real em grupamento operativo; e *iii)* os exercícios com equipes de cães farejadores, utilizadas para encontrar drogas e munição.

Ainda no âmbito do comando do 9º Distrito Naval, entre abril e maio de 2017, o NAsH Oswaldo Cruz e o Navio-Patrolha Fluvial (NPaFlu) Roraima⁹ realizaram a operação Binacional, que tinha a missão de prestar assistência hospitalar e executar patrulha e inspeção naval nos rios Solimões, Içá e Javari, em conjunto com meios da Marinha de Guerra do Peru.

2.3 Força Aérea Brasileira

No que tange ao papel da instituição na fronteira brasileira, a FAB segue o disposto no Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF),¹⁰ que substitui o Plano Estratégico de Fronteira. Entre outras diretrizes, o PPIF organiza a atuação das unidades da administração pública federal na faixa fronteira.

Como operacionalidade da FAB nas fronteiras brasileiras, a Força destaca a extensão da fronteira amazônica como uma das problemáticas desse espaço, “correspondente a 11.600 km, podendo chegar ao número de 1,7 milhão de km² de área a ser patrulhada somente na Região Amazônica”.¹¹ Para a FAB, a grande área exige maior presença das Forças Armadas na região. Já em relação à sua extensão,¹² definida na Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, e à distribuição da Força nesse espaço, a FAB ressalta que possui 38 OMs distribuídas nas áreas das fronteiras brasileiras (tabela 3).

TABELA 3
Distribuição das OMs da FAB nas regiões de fronteira
(Em números absolutos)

Região de fronteira	OM	Militares
Norte	19	1.640
Centro-Oeste	9	1.373
Sul	10	1.389
Total	38	4.402

Fonte: SIC do Comando da Aeronáutica (Comaer).
Elaboração da autora.

9. O NAsH Oswaldo Cruz (U-18) é uma embarcação que exerce a função de navio de assistência hospitalar, e o NPaFlu Roraima é um Navio-Patrolha Fluvial (P-30).

10. O art. 2º deste decreto determina as seguintes diretrizes para o PPIF: i) atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente; e ii) cooperação e integração com os países vizinhos. Por sua vez o art. 4º cita as medidas que o PPIF promoverá: i) ações conjuntas de integração federativa da União com os estados e municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima; ii) ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; iii) compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, os órgãos de inteligência, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; iv) implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira; v) integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin); e vi) ações de cooperação internacional com países vizinhos (Brasil, 2016b).

11. SIC.

12. A fronteira brasileira possui extensão de aproximadamente 16.866 km.

No que tange aos instrumentos disponíveis para sua atuação na zona de fronteira, a FAB conta com aeronaves de caça, transporte, busca e salvamento, além de helicópteros, batalhões de infantaria e destacamentos de controle do espaço aéreo – radares e comunicação. Em relação à sua integração com outros órgãos e instituições nas fronteiras brasileiras, a FAB remete ao PPIF. De acordo com o estabelecido no inciso I do art. 2º do Decreto nº 8.903/2016, a Força atua de forma integrada e coordenada com órgãos de segurança pública, de inteligência, com a RFB e o Estado-Maior, e com o conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente. Segundo a FAB, entre 2012 e 2016, ela atuou em doze operações voltadas à defesa e à segurança da fronteira, envolvendo a MB, o EB, a PF, a RFB e a PRF.

No que diz respeito a ações sociais voltadas ao atendimento à população fronteiriça, a FAB informa que não conta com contingentes de seus quadros regulares nas áreas de fronteira, dado que essa função é exercida pelo EB. Todavia, em se tratando da aproximação com os países vizinhos, ela afirma que realiza exercícios a cada dois anos com os países fronteiriços, pautados em acordos binacionais. Ainda são realizados exercícios voltados para ajuda humanitária, no âmbito da cooperação das Forças Aéreas das Américas. Eventualmente, são realizadas operações combinadas na faixa de fronteira brasileira sob a coordenação do Ministério da Defesa, como na realização das edições da operação Ágata.

Devido ao contingenciamento de gastos aplicados às Forças Armadas, atualmente, torna-se necessária a existência de estruturas organizacionais de órgãos e instrumentos de controle voltados a levantar as prioridades existentes no planejamento estratégico de cada instituição, pois a distribuição de orçamento que cabe a cada uma das Forças deve ter por objetivo, em primeiro lugar, atender às necessidades de custeio e investimento das diferentes áreas de atuação. Quanto a este cenário, todas as Forças são unânimes em afirmar que o contingenciamento orçamentário afeta muito suas atividades, inclusive aquelas realizadas nas fronteiras.

Nesse tema, o EB ressalta que “o contingenciamento do orçamento do Exército impacta em todos os setores da Força Terrestre, reduzindo o nível de prontidão para o cumprimento de suas missões constitucionais” (SIC-EB, Protocolo nº 60502001948201718). Já para a MB,

apesar de afetarem – genericamente – a todos os setores, os cortes ou contingenciamentos orçamentários são avaliados conforme fatores que podem variar do não atendimento de compromissos assumidos, até a postergação, redução ou cancelamento de operações de vigilância, controle de fronteiras e adestramento de pessoal (SIC-MB, NUP nº 60502001946201711).

Por sua vez, para a FAB, “o contingenciamento tem afetado as áreas da atividade aérea, manutenção operacional, investimentos, ensino e o controle do

espaço aéreo brasileiro”.¹³ As diretrizes priorizadas são aquelas que dizem respeito às áreas de atividade e apoio operacional, controle do espaço aéreo e projetos estratégicos. Uma vez atendidas as diretrizes, busca-se preservar o funcionamento básico da área administrativa e demais atividades.

Para as Forças Armadas, no atual contexto, tornam-se necessárias a existência de estruturas organizacionais dos órgãos e a aplicação de instrumentos de controle voltados a levantar as prioridades existentes no planejamento estratégico de cada instituição, pois, segundo elas, a distribuição de orçamento que lhes cabe deve ter por objetivo, em primeiro lugar, atender às necessidades de custeio e investimento das diferentes áreas de atuação. Além das instituições de defesa, outro grande contingente estatal presente nas fronteiras brasileiras é a estrutura de segurança pública.

3 ESTRUTURA DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Conforme o art. 144 da CF/1988, a segurança pública no Brasil está estruturada em órgãos federais, estaduais e municipais, com atribuições diferenciadas:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis; e

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares (Brasil, 1988).

3.1 Polícia Federal

No § 1º do art. 144 estão relacionadas as atribuições da PF:¹⁴

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

13. Questionário SIC.

14. Parte dos dados relacionados foi disponibilizada pelo SIC-PF (Protocolo nº 08850004260201710).

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (Brasil, 1988).

Nos pontos de controle fronteiriço, a PF realiza, cotidianamente, o registro de entrada e saída de viajantes, ou seja, a atividade de controle migratório, atuando também no combate à ampla variedade de delitos transfronteiriços.

Tendo em vista a vasta extensão da fronteira terrestre brasileira, cada unidade da PF possui suas peculiaridades regionais que norteiam as atividades do órgão de forma dinâmica, de modo que as diretrizes da instituição incluem as estratégias aportadas em: *i)* gestão policial, com priorização da região de fronteira; *ii)* combate ao crime organizado que transita pela área; *iii)* investimento em tecnologia; *iv)* ampliação da cooperação interna; e *v)* ampliação da cooperação internacional.

Existem 61 unidades da PF distribuídas pelo território brasileiro,¹⁵ envolvendo superintendências, delegacias e postos, sendo que 30 destas unidades (49,2%) encontram-se na faixa de fronteira. Em relação ao efetivo ali presente, a PF declara que esse dado faz parte de “informações classificadas pelo ministro da Justiça e Segurança Pública (MJ) em grau secreto, nos termos do Termo de Classificação de Informação nº 08064.001653/2013-04.S.05.14/06/2012.13/06/2027.S”.¹⁶

No que tange à atuação com outras instituições nessa área, a PF trabalha em conjunto com a PRF, as Forças Armadas, a RFB, o Ibama, o Mapa e as demais forças policiais estruturadas nos estados fronteiriços, conforme as peculiaridades locais e os cenários da criminalidade em atividade na área, entre outras singularidades presentes em cada ação. Sobre as operações em que a PF atuou dentro do recorte temporal do Plano Estratégico de Fronteiras, entre 2012 e 2016, ela informou que “não possui estatísticas específicas no que tange às operações realizadas” (SIC-MB, Protocolo nº 08850004260201710). Ainda nesse tópico, informou também que ações realizadas fora da região de fronteira e, aparentemente, com um objeto não relacionado a crimes transnacionais, podem, ainda assim, guardar relação com determinado tipo de criminalidade após uma análise mais profunda.

Em relação à questão migratória, a PF informa que a nova Lei de Migrações traz padrões claros para seu trabalho, uma vez que o controle migratório envolve outras ações relacionadas às atividades de inteligência, aos cruzamentos de dados e à cooperação com outros países, os quais variam muito em razão das peculiaridades regionais e de situações pontuais. Sobre a entrada de estrangeiros no Brasil, a PF assevera que os impedimentos de entrada no país são realizados a partir de análise

15. A distribuição das unidades da PF encontra-se disponível, no portal da instituição, em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/unidades>>. Acesso em: 20 set. 2017.

16. SIC-PF (Protocolo nº 08850004260201710).

de critérios caso a caso, não tendo a nacionalidade do imigrante qualquer relevância para esta decisão.

Com relação às apreensões relacionadas a ilícitos transfronteiriços, a PF informou na ocasião que não possuía estatísticas específicas. Assim, como no caso das operações, as apreensões, que, a princípio, não seriam relacionadas a tal natureza de delitos, podem, ao final ou após o encerramento do inquérito, ser associadas a crimes transnacionais. O contrário também pode ocorrer. No entanto, no *site* da PF,¹⁷ na aba “estatísticas”, encontram-se publicizados dados de drogas ilícitas apreendidas, dos quais foi reproduzido somente o quantitativo das que circulam em maior volume pelas fronteiras terrestres devido às suas características peculiares (tabela 4).

TABELA 4
Estatísticas de apreensões de drogas pela PF
(Em kg)

Produto	2014	2015	2016
Cocaína (cloridrato, <i>crack</i> , pasta base)	33.858	27.223	39.311
Maconha	208.463	270.919	224.829
Total	242.321	298.142	264.140

Fonte: PF. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/drogas>>.
Elaboração da autora.

Sobre a relação da instituição com os países vizinhos, a PF tenta constantemente estreitar a cooperação internacional no intuito de fortalecer a fiscalização fronteiriça, buscando junto com o MRE a formalização dos instrumentos legais (acordos e protocolos). Além de participar de eventos internacionais na região, a instituição possui adidâncias policiais e oficialatos¹⁸ em todos os países que fazem divisa com o Brasil. Para a instituição,

as adidâncias fortalecem a inserção internacional da PF, consolidam a presença da instituição no exterior e permitem a realização de ações efetivas, eficientes e eficazes no âmbito da cooperação policial internacional, especialmente interagindo com as autoridades, forças e serviços de segurança dos países onde as adidâncias estão instaladas (ADPF, 2013, p. 26).

A PF aponta também para a importância da integração de instituições, como a Organização Internacional de polícia criminal (International Criminal Police Organization –Interpol),¹⁹ a maior comunidade policial internacional do mundo, a qual também possui papel importante no fortalecimento e na integração com outros países.

17. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica>>. Acesso em: 28 set. 2017.

18. Respectivos endereços das adidâncias policiais e oficialatos no exterior podem ser acessados em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/unidades/adidancias-e-oficialatos>>.

19. É uma organização internacional de polícia criminal que ajuda na cooperação de polícias de diferentes países.

3.2 Polícia Rodoviária Federal²⁰

Segundo o art. 144, inciso II, da CF/1988, “a polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União (...), destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais” (Brasil, 1988).

Segundo a PRF, as atribuições da instituição nas fronteiras têm a ver com a fiscalização das redes de rodovias federalizadas que “ligam o Brasil aos países irmãos da América do Sul” (Memorando nº 300/2017/DPO), inspecionando veículos e pessoas, usando informações de inteligência, inclusive vindas de outras forças policiais e equipamentos com raio X (*scanners*), rádios digitais e com o sistema Alerta Brasil, além de cães treinados em identificar mercadorias ilícitas.

Quanto às operações deflagradas pela PRF no intervalo temporal do Plano Estratégico de Fronteiras e da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron),²¹ a instituição destaca as operações Sentinela e Terminus, em que atua com as seguintes instituições: PF, RFB, PMs e PCs dos respectivos estados fronteiriços, Força Nacional (FN) e Forças Armadas.

Comumente, a PRF obtém apreensões de grandes volumes de produtos ilícitos em rodovias distantes da fronteira internacional, e isso mostra que, para alcançar os grandes centros urbanos, as mercadorias ilícitas estão integradas à estratégia de logística das mercadorias lícitas.

No que tange à presença da PRF nas fronteiras, a instituição classifica essa informação como sigilosa. Acerca da política de recursos humanos da instituição nos pontos de fronteira, o relatório do Gefron expõe que:

as unidades de fronteira apresentam constante *deficit* de servidores se comparado à demanda que a região apresenta. As operações nacionais buscam mitigar esse problema reforçando o efetivo das regionais de fronteira, ainda que provisoriamente, em ações curtas e estratégicas (Relatório do Grupo de Enfrentamento aos Crimes de Fronteira – Gefron) (PF-Memorando nº 300/2017/DPO).

3.3 Unidades especializadas de fronteiras

As unidades especializadas de fronteira dos estados têm o papel de subsidiar a PF na segurança do limite internacional. Esses grupamentos possuem bases permanentes nas áreas de limite, realizando o monitoramento, a fiscalização e o acompanhamento das dinâmicas que ali ocorrem, além de realizar o palmilhamento do limite fronteiriço e de

20. Memorando nº 300/2017/Divisão de Planejamento Operacional (DPO) e relatório do Gefron – Comando de Operações Especializadas – Coordenação Geral de Operações/PRF.

21. Programa decorrente do Plano Estratégico de Fronteiras, que constitui um conjunto de políticas e projetos do governo federal, e tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil. Visando o recebimento de recursos, todos os estados fronteiriços aderiram ao plano.

suas áreas adjacentes, por meio da rotina de policiamento ostensivo e de suas unidades de inteligência. A formação desses agrupamentos encontra-se estruturada pelos seus respectivos decretos estaduais de criação, subsidiado pelo que consta no art. 144, §§ 4º, 5º e 6º, da CF/1988. Os estados fronteiriços que possuem unidades especializadas em operação são: Amazonas, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná.

3.3.1 Amazonas: FIRR

Segundo a Secretaria de Segurança Pública (SSP) do Amazonas,²² a FIRR é uma força tática especializada em atuação nas regiões de fronteira e/ou divisas, que foi implantada em 2012, como resultado da adesão do governo do estado ao programa Enafron, criado pelo governo federal, via MJ. Da adesão, a SSP estabeleceu o Plano Estratégia Estadual de Segurança Pública Integrada para a Região de Fronteira e Divisas do Amazonas (Esfron).²³ De acordo com o Coronel PM Ari Renato,

a Esfron tem a missão de desenvolver ações de prevenção da violência, repressão qualificada e de assistência social, inicialmente na linha de fronteira do Amazonas com a Venezuela, a Colômbia e o Peru, objetivando impedir, conter e reduzir a incidência de práticas delituosas e vulnerabilidades, mediante articulação e integração das forças estaduais da Segurança Pública e parceiros das esferas dos governos federal e municipais, em interação com as comunidades locais.²⁴

A Esfron é a base responsável pela atuação especializada da segurança na região de fronteira do estado, e a FIRR é uma unidade especializada com objetivos operacionais voltados à fronteira no estado do Amazonas. A Força é uma composição multi-institucional da PM, da PC, da polícia técnico-científica e dos bombeiros, com vistas à atuação nas fronteiras, a partir de municípios base. Já em 2012, foram instaladas bases de policiamento de fronteira nos municípios de Tabatinga e São Gabriel da Cachoeira. Segundo as notícias vinculadas no *site* institucional da SSP/AM, a atuação consistente da unidade especializada tem auferido resultados positivos nas apreensões de ilícitos transnacionais.

3.3.2 Rondônia: Gesfron

No âmbito da segurança pública do estado de Rondônia foram criadas algumas iniciativas de segurança de fronteira, dentro da proposta do Enafron,²⁵ gerenciado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), com a implantação da Gesfron²⁶ e, em 2014, foi instalada a coordenação das Unidades Especializadas em

22. *Site* institucional da SSP. Disponível em: <<http://www.ssp.am.gov.br/institucional/seguranca-na-fronteira/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

23. Criado e executado pela SSP-AM, por meio do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011.

24. Disponível em: <<http://www.ssp.am.gov.br/institucional/seguranca-na-fronteira/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

25. Programa decorrente do Plano Estratégico de Fronteiras.

26. O Decreto nº 20.615, de 22 de fevereiro de 2016, estabelece a estrutura organizacional básica da Sesdec, suas competências, e dá outras providências.

Segurança de Fronteira (Unesfron). Já a implantação de unidades de fronteira em Rondônia é contestada por Lessa e Silva (2015, p. 22, grifo nosso), que asseveram que “as atuais unidades policiais militares especializadas de fronteira nada mais são do que as antigas unidades policiais militares que tiveram apenas o nome *fronteira* acrescido ao seu nome de origem”. A partir disso, pode ser observado que no *site* da Secretaria de Estado de Segurança, Defesa e Cidadania (Sesdec) há poucas informações disponíveis sobre desenvolvimento, produtividade e demais informações dessas unidades no estado, as quais podem ser encontradas com mais facilidade em *sites* de notícias e *blogs*.

3.3.3 Mato Grosso: Gefron²⁷

O Gefron atua na fronteira internacional do Mato Grosso com o oriente boliviano, e é subordinado administrativa e operacionalmente ao secretário de Estado e Segurança Pública, cujo gabinete administrativo localiza-se na sede da Secretaria Estadual de Segurança Pública (Sesp), em Cuiabá (Sesp-MT).

A atuação do Gefron, na área da fronteira mato-grossense com o oriente boliviano, tem como objetivo apoiar os órgãos federais responsáveis pela segurança na fronteira do Brasil com a Bolívia, dentro do estado do Mato Grosso. Logo, há o desencadeamento, na região, de operações sistemáticas de prevenção e repressão ao tráfico de drogas, ao contrabando, ao descaminho de bens e valores, ao furto de veículos e às invasões de propriedades. As operações são justificadas, uma vez que a própria unidade informou que a atenção voltada ao recorte deve-se à facilidade de acesso dos fluxos ilícitos que se movimentam pela extensa linha de fronteira seca do estado com a Bolívia, o que possibilita a entrada, no Brasil, de mais de 90% da pasta base da cocaína produzida naquele país (Nunes, 2013).

Assim, as bases operacionais do Gefron visam cobrir os pontos de passagem terrestre entre os dois países cujo limite internacional mato-grossense se estende por 983 km. As bases do grupo encontram-se implantadas no município de Porto Esperidião, que é a sede operacional do agrupamento, e as bases filiais fixas encontram-se distribuídas pelas localidades de Lagoa Verde e Vila Cardoso (Porto Esperidião), Matão (Pontes e Lacerda) e avião caído (art. 4º do Decreto Estadual nº 3.994/2002). Já as equipes volantes do Gefron têm apoio nas bases da rede de barreiras sanitárias do Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (Indea),²⁸ que se encontram distribuídas em Cáceres (Corixa, Corixinha e Avião Caído), Porto Esperidião (Las Petas e Fortuna) e Vila Bela (Santa Clara ou Ponta do Aterro e Palmarito).

27. O grupo foi criado por meio do Decreto Estadual nº 3.994, de 13 de março de 2002 e do Decreto Estadual nº 2.305, de 16 de abril de 2014, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Sesp.

28. O instituto tem como objetivos formais: *i*) execução das atividades de vigilância e defesa sanitária animal e vegetal; *ii*) inspeção e fiscalização dos produtos e subprodutos de origem animal; e *iii*) identificação e cubagem de madeira e outras atividades afins delegadas.

Segundo o Gefron, desde o início de suas atividades na fronteira internacional mato-grossense, a organização possui grande prestígio social e institucional. Em entrevista,²⁹ os policiais do Gefron, Demartine e Agüero, resumiram a presença do grupamento na área da fronteira internacional mato-grossense.

O Gefron foi formado, inicialmente, para trazer essa segurança que até então não existia nessa área de fronteira e, em pouco tempo, ele conseguiu transmitir isso para a população, tanto é que houve uma retomada da vida agrária, vamos colocar assim, naquela região e, também, um reflexo mais claro que pode ser mensurado (...) é a parte financeira, as fazendas valorizaram muito depois da atuação do Gefron, em razão do início de uma presença maior do Estado. O proprietário passou a poder comprar um trator novo, e levar sua camioneta, fazer um passeio com a família na fazenda. Então, isso gerou um desenvolvimento da região muito grande, gerou um desenvolvimento e ao mesmo tempo as responsabilidades.

Outra demonstração do importante papel do grupo na fronteira é a produtividade que tem auferido desde a sua criação, cujas atividades de policiamento no limite internacional impactam outros recortes do estado do Mato Grosso, bem como em outras partes do Brasil, sobretudo, nos grandes centros urbanos brasileiros que, comumente, são os destinos dos ilícitos que atravessam esse ponto da fronteira (tabela 5).

TABELA 5
Produtividade do Gefron

Indicador	2015	2016	2017 ¹	Total
Contrabando e/ou descaminho (kg)	22.430,0	10.885,0	23.000,0	56.315,0
Entorpecentes apreendidos (kg)	1.770,0	3.950,0	2.818,0	8.538,0
Número de munições	1.175,0	2.586,0	576,0	4.337,0
Moeda nacional apreendida (R\$ mil)	1.210,6	232,4	139,4	1.582,4
Moeda estrangeira apreendida (US\$ mil)	516,1	387,7	0,0	903,8
Número de pessoas encaminhadas (brasileiros)	343	311	234	888
Número de ocorrências registradas	295	270	222	787
Número de veículos apreendidos e/ou recuperados	269	202	169	640
Número de mandados de prisão cumpridos	39	58	42	139
Número de armas	34	60	36	130
Número de pessoas encaminhadas (bolivianos)	22	29	25	76
Outras nacionalidades (números)	—	2	2	4

Fonte: Gefron e Sistema de Registro de Ocorrências Policiais (SROP).

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Dados atualizados até 6 de outubro de 2017.

29. Entrevista realizada com o Major PM do Mato Grosso, Wiliam Becker Demartini, e o 3º Sargento PM do Mato Grosso Yvert Kury Agüero, como parte das atividades da oficina de trabalho *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Central*, realizada em Corumbá (Mato Grosso do Sul), pelo Ipea e o MI, em 28 e 29 de junho de 2017, com o apoio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Campus do Pantanal (Cpan).

Outra importante ação da Segurança Pública na fronteira, realizada pelo estado do Mato Grosso, foi a implantação da Delegacia de Repressão aos Crimes de Fronteira (Defron),³⁰ na cidade de Cáceres. Essa unidade tem como objetivo combater as ações ilícitas na fronteira internacional do estado, sobretudo na realização de investigações mais complexas. Segundo a Sesp, a unidade deve funcionar como uma agência de inteligência, integrando as forças policiais do estado e efetuando também a troca de informações com os estados de Rondônia, Mato Grosso do Sul e Paraná, além de integrar efetivos da PC, da PM, do Gefron, da PF e da PRF. Dos estados fronteiriços, apenas o Mato Grosso do Sul já conta com a experiência de uma delegacia especializada aos crimes de fronteira, que forma a estrutura DOF-Defron.

3.3.4 Mato Grosso do Sul: DOF e Defron

O DOF e a Defron atuam na repressão e na prevenção de ilícitos transnacionais na fronteira internacional do estado do Mato Grosso do Sul. Apesar de constituírem uma estrutura com objetivos operacionais comuns, as duas unidades possuem autonomia institucional e vinculação hierárquica distinta. Enquanto o DOF está subordinado à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública,³¹ a Defron é uma unidade da PC,³² ambos com sede em Dourados.

O Decreto Estadual nº 12.752/2009 relaciona as competências e disciplina à atuação do DOF, entre as quais se destacam as citadas nos incisos I e II do art. 2º:

I – manter o policiamento ostensivo, preventivo e itinerante em toda a área legal de fronteira de Mato Grosso do Sul, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia para prevenir os crimes peculiares da região; e

II – adotar o serviço de inteligência, observada a necessidade do departamento para incrementar o serviço operacional (Mato Grosso do Sul, 2009).

O DOF tem atuação nos municípios de faixa de fronteira, com a presença mais efetiva nos 730,8 km de fronteira seca, dos mais de 1.500 km de fronteira com o Paraguai e a Bolívia. Nessa área, a prioridade da instituição compreende a extensa área rural que compõe a faixa fronteira. Entretanto, em caso de necessidade, e por determinação do secretário de Estado de Segurança Pública, o DOF atua em outros municípios na prevenção e repressão de determinados tipos de ilícitos, a exemplo do combate à nova modalidade de crime que tem dominado as pequenas cidades brasileiras, denominada “novo cangaço”.

30. A Defron foi inaugurada em 31 de janeiro de 2017.

31. Decreto Estadual nº 12.752, de 12 de maio de 2009, cria na estrutura da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública o DOF. Disponível em: <<http://www.dof.ms.gov.br/institucional/decreto/>>. Acesso em: 5 maio 2017.

32. Decreto Estadual nº 12.218/2006, que “aprova a estrutura básica e dispõe sobre competência e composição dos cargos da Diretoria-Geral da Polícia Civil, e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.sad.ms.gov.br/legislacao/indice/legis_pcms>. Acesso em: 5 maio 2017.

Os resultados das apreensões do DOF, em 2016, foram: 90 armas de fogo; 60,3 kg de maconha; 720 kg de cocaína/pasta base; 459 pacotes de cigarros; 568 veículos recuperados; e 34 descaminhos.

A Defron tem como circunscrição toda a fronteira do estado do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e a Bolívia, conforme prevê o Decreto Estadual nº 12.752/2009, em consonância com o art. 144 da CF/1988. Os termos que regulamentam as atribuições da Defron estão relacionados no art. 32 do Decreto Estadual nº 12.218/2006, que aprova a estrutura básica da PC do Mato Grosso do Sul. A partir disso, seu papel na fronteira fica circunscrito à execução de investigação e apuração dos delitos peculiares da região fronteiriça, no apoio de outras unidades policiais, com o objetivo de combater a criminalidade que é comum na região.

3.3.5 Paraná: BPFron

O BPFron,³³ 24º batalhão, foi criado com investimentos do governo federal, no âmbito do Enafron, decorrente do Plano Estratégico de Fronteiras, coordenado pela Senasp, e subordinado diretamente ao subcomandante geral da PM do Paraná.

Tem como objetivo a repressão e a prevenção da prática de crimes transfronteiriços, conforme diretrizes do comandante-geral da PM. O 24º batalhão atua em 139 municípios da faixa de fronteira paranaense, equivalentes a 447 km de fronteira, sendo 208 km com o Paraguai e 239 km com a Argentina, além de ser limítrofe com os estados do Mato Grosso do Sul e de Santa Catarina. A área assistida consiste na divisão da fronteira em três setores: 1ª companhia na área central, 2ª companhia ao norte e 3ª companhia, que abarca a área sul.

No âmbito da 1ª companhia do BPFron, atua o pelotão de Comando de Operações de Busca e Repressão Anfíbio (Cobra), que é uma subunidade especializada em realizar apreensões e operações aquáticas no lago Itaipu e em canais adjacentes, em toda a área fronteiriça do estado do Paraná. A atuação do pelotão Cobra deve-se à extensão do lago da usina binacional, que possui, aproximadamente, 170 km e banha 16 municípios brasileiros. Além disso, na fronteira hídrica do Paraná, existem em torno de 60 ilhas que, comumente, são utilizadas para a prática de ilícitos e necessitam de constante monitoramento das forças de segurança fronteiriça.³⁴

No que tange à segurança pública nas fronteiras, há um destaque para a produtividade, conforme consta do Relatório de Gestão 2015 (Senasp) ao tratar do tópico *Vinculação de planos da Senasp com a missão da entidade e os resultados alcançados*. Nesse documento, estão relacionados os resultados parciais alcançados no período que

33. Criado em âmbito estadual pelo Decreto-lei nº 4.905, de 6 de junho de 2012.

34. Disponível em: <<http://www.pmprr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1244>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

compreende o intervalo de tempo do Plano Estratégico de Fronteiras, que implantou, no âmbito do Enafron, três dos cinco grupamentos de fronteira em atuação (tabela 6).

TABELA 6
Produtividade dos estados fronteiriços (jan./2012-dez./2015)

Descrição	2012-2015
1. Número de inquéritos concluídos	468.736
2. Número de laudos periciais	140.447
3. Número de prisões em flagrante delito	62.736
4. Número de mandados de prisão	29.801
5. Número de veículos recuperados (furtados e/ou roubados)	23.097
6. Número de armas de fogo	21.761
7. Drogas (<i>crack</i> , maconha, cocaína e outras – toneladas)	753

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2015 do SENASP/MJ. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-publica_senasp/senasp-relatoriogestao-2015.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017. Elaboração da autora.

A tabela 6 evidencia que os estados fronteiriços têm atuado, significativamente, por exemplo, no combate às atividades ilícitas ligadas à posse de drogas, cujas apreensões realizadas no período foram de 753t, equivalentes a 78,1%, de um total de 963,9t apreendidas no país. No relatório, essas apreensões totais estão assim distribuídas por região: Centro-Oeste, 597,3t; Sul, 171,7t; Sudeste, 124,8t; Norte, 37,1t; e Nordeste, 33,1t (Brasil, 2016a, p. 57-58).

4 CONTROLE FAZENDÁRIO E DEFESA SANITÁRIA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

4.1 Receita Federal do Brasil³⁵

A RFB realiza o controle fiscal³⁶ efetivo e ininterrupto nos limites internacionais, competindo-lhe organizar o planejamento, a coordenação e a realização das atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação, à pirataria e ao tráfico de bens ilícitos, promovendo o controle dos fluxos internacionais de bens e mercadorias nos pontos de fronteira, com a aplicação das regras aduaneiras.

35. Parte das informações constam do Protocolo nº 16853006981201754 (SIC-RFB): "A Secretaria da Receita Federal do Brasil é um órgão específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda, exercendo funções essenciais para que o Estado possa cumprir seus objetivos. É responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do país. Também subsidia o Poder Executivo federal na formulação da política tributária brasileira, previne e combate a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional". Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

36. Como expresso no art. 237 da CF/1988: "A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, são exercidos pelo Ministério da Fazenda". Logo, cabe à RFB promover o controle e a fiscalização dos fluxos internacionais de bens e mercadorias. Para tanto, a estrutura operacional de cobertura da RFB divide o território brasileiro em dez regiões fiscais.

As aduanas³⁷ são responsáveis pela fiscalização das atividades de comércio exterior, tributária e administrativamente, implementando políticas e monitorando os efeitos de seus fluxos. Elas têm como função:

assegurar que todos os bens objeto de comércio internacional circulem pelas fronteiras do país em consonância com os mandamentos legais vigentes e em condições econômicas compatíveis com a do mercado interno, preservando a sua capacidade econômica e a segurança dos seus cidadãos através da execução do controle físico e documental eficaz e eficiente, que não interfira substancialmente nos custos logísticos das transações (Simão Júnior, 2011, p. 53).

Segundo a RFB, o objetivo da instituição é cumprir sua função primordial, onde as aduanas modernas desempenham uma série de atividades vinculadas à regulação econômica, à segurança pública, às relações internacionais e à proteção à sociedade, das quais se destacam:

- o combate à fraude comercial, para garantir um ambiente concorrencial justo e propiciar a geração e manutenção de emprego;
- o financiamento do Estado, por meio da arrecadação de tributos;
- o cuidado com a saúde pública e o meio ambiente, bem assim a proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural;
- o combate ao contrabando e descaminho e suas facetas de contrafação, pirataria, tráfico de armas e drogas;
- o estímulo ao cumprimento voluntário das obrigações e proporcionando agilização, padronização, harmonização, simplificação, transparência e modernização do comércio internacional lícito; e
- a integração econômica com países parceiros, buscando o desenvolvimento do país (SIC-RFB, Protocolo nº 16853006981201754).

As atividades de controle aduaneiro desenvolvem-se nos pontos de fronteiras terrestres, alfandegados por ato declaratório da autoridade aduaneira competente. O controle aduaneiro abrange a inspeção de veículos, mercadorias ou de viajantes. As mercadorias procedentes ou destinadas ao exterior, por via terrestre, somente

37. Em uma tradução livre da Convenção de Kyoto revisada, a definição de aduana seria o órgão governamental responsável "pela aplicação da legislação aduaneira e pelo recolhimento de direitos e impostos sobre o comércio exterior, bem como pela aplicação de outras leis e regulamentações relacionadas a importação, exportação, movimentação e armazenagem de mercadorias". A atividade aduaneira está contida no próprio conceito de Estado, sendo que quando atua no controle da entrada e saída somente de bens e mercadorias permitidas por lei contribui para a segurança do país e da soberania nacional. Considera-se que controle aduaneiro são as "medidas aplicadas pela aduana para assegurar o cumprimento da legislação aduaneira". É premissa internacionalmente aceita que este controle, para ser executado de forma eficiente, eficaz e efetiva, deve estar baseado em dois pilares: i) facilitação comercial; e ii) segurança aduaneira, que é possível por meio do uso intensivo de mecanismos e instrumentos de gestão de risco (SIC-RFB, Protocolo nº 16853006981201754).

poderão transitar pelos pontos alfandegados.³⁸ No Brasil, são 438 recintos que oferecem os serviços aduaneiros, entre pontos de fronteira, portos, aeroportos e unidades especiais (Brasil, 2012a).

Na fronteira brasileira, são 42 recintos alfandegados entre pontos de fronteira terrestre, terminais de passageiros e cargas, portos secos e Áreas de Controle Integrado (ACI). Dos recintos alfandegados fronteiriços, aproximadamente 80% deles encontram-se nas fronteiras de três estados: dezessete, no Rio Grande do Sul; nove, no Mato Grosso do Sul; e sete, no Paraná.

Em parte, os municípios que formam tríplexes fronteiras – Tabatinga (Amazonas), Epitaciolândia (Acre), Foz do Iguaçu (Paraná) e Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul) – possuem mais recintos alfandegados.³⁹ Entretanto, a publicação *Fronteiras abertas: um retrato do abandono da aduana brasileira* (Godói e Castro, 2012), do Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita), constatou a fragilidade das estruturas – físicas e humanas – da RFB no limite terrestre brasileiro.

Acerca do seu contingente presente nos pontos de fronteira alfandegados, a RFB não forneceu informação alguma, justificando que o setor que respondeu ao questionário não era responsável por esses dados (SIC-RFB, Protocolo nº 16853006981201754). No entanto, a publicação supracitada traz um levantamento da lotação da Receita, em 2009, na qual relata a falta de servidores nos pontos de fronteira. Já em outra publicação, de iniciativa da Diretoria Executiva Nacional (DEN) do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional), em que levantou o desempenho das atividades relacionadas à RFB nas fronteiras, também relatou a falta de servidores nos pontos de fronteiras no período de outubro de 2010 a março de 2011. Como exemplo, o levantamento retrata o ponto de fronteira de Chuí (Rio Grande do Sul), sendo que este ponto conta com quinze auditores lotados para fiscalizar 2.200 caminhões por mês. “A movimentação intensa é a causa de uma das principais deficiências do ponto de fronteira entre o Brasil e o Uruguai” (Sindifisco, 2012, p. 70).

No que tange à atuação da RFB nas operações deflagradas nas áreas de fronteira, a instituição afirma que depende da situação e do trabalho a ser executado, e que atua em parceria com a PF, a FN, as polícias estaduais e a PRF, entre outras instituições que operam nas fronteiras. Foram totalizadas 11.343 operações da RFB nas RFs que abarcam as áreas das fronteiras terrestres (tabela 7).

38. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/aduana>>. Acesso em: 27 set. 2017.

39. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/recinto-alfandegados>>. Acesso em: 5 set. 2017.

TABELA 7
Número de operações da RFB nas regiões fiscais de fronteira

RF	2012	2013	2014	2015	2016	Total
1ª	88	112	109	81	102	492
2ª	175	244	264	163	32	878
9ª	1.274	1.408	1.339	1.594	1.289	6.904
10ª	580	639	724	683	443	3.069
Total	2.117	2.403	2.436	2.521	1.866	11.343

Fonte: SIC-RFB (Protocolo nº16853006981201754).

Elaboração da autora.

Das regiões de fronteira relacionadas na tabela 7, 11.343 operações foram realizadas no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, sendo que 6.904 dessas operações ocorreram na 9ª RF (Paraná e Santa Catarina), resultando na apreensão⁴⁰ de R\$ 2,7 bilhões. Já em relação aos produtos ilícitos que são mais movimentados nos pontos de fronteira⁴¹ da 9ª RF, cujo limite é com o Paraguai, destaca-se o volume de cigarros e similares apreendidos em comparação aos demais produtos. Em 2016, o valor apreendido em cigarros e similares nessa região correspondeu a R\$ 645,3 milhões, enquanto fora dos pontos de fronteira, as maiores apreensões de cigarros no período mencionado ocorreram na 8ª RF (São Paulo).

Um dado importante acerca das apreensões da RFB foi a definição de hipótese de motivação para a prática do ilícito, elaborado na publicação do Sindifisco (2012). Tal relação foi feita com base em uma amostra das apreensões de mercadorias, que compreendeu o período de janeiro a junho de 2011, e considera também os bens jurídicos lesados. Segundo a publicação, trata-se de uma avaliação subjetiva, que segue a lógica da observação e da destinação dada a esses bens (quadro 1).

Em relação aos processos de integração com os países vizinhos, a RFB informou que desenvolve diversas ações com a finalidade de fortalecer a integração, em especial por meio do Mercado Comum do Sul (Mercosul), das zonas integradas de fronteira e das adidâncias implantadas no exterior, como é o caso da Argentina, Paraguai, Uruguai e Estados Unidos.

40. Apreensões nas áreas de fiscalização, repressão, vigilância e controle sobre o comércio exterior (inclusive bagagem).

41. Dados disponibilizados no Protocolo nº 16853006981201754 (SIC/RFBs).

QUADRO 1

Motivações para a prática de ilícitos contra o fisco nacional

Descrição	Motivação do ilícito	Bens jurídicos lesados
Armas e munições	Proibição ou controle estatal	Segurança pública
Bebidas alcoólicas	Alta carga tributária – seletividade	Arrecadação – saúde pública
Bebidas (outras)	Alta carga tributária – seletividade	Arrecadação – saúde pública
Brinquedos	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – saúde pública
Bolsas e acessórios	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – arrecadação
Canetas esferográficas e lápis	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – arrecadação
Calçados esportivos	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – arrecadação
Calçados (outras)	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – arrecadação
Cigarros e similares	Alta carga tributária – seletividade	Arrecadação – saúde pública
Eletroeletrônicos	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – arrecadação
Informática	Custo	Indústria nacional – arrecadação
Inseticidas, fungicidas, herbicidas, desinfetantes	Proibição ou controle estatal	Saúde pública
Isqueiros	Custo – controle estatal	Indústria nacional – arrecadação
Máquinas de jogos de azar	Proibição ou controle estatal	Segurança pública
Medicamentos	Proibição ou controle estatal	Saúde pública
Mídias para gravação (CD, DVD) gravadas	Proibição ou controle estatal	Indústria nacional – arrecadação
Mídias para gravação (CD, DVD) não gravadas	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – arrecadação
Óculos de sol	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – saúde pública
Perfumes	Alta carga tributária – seletividade	Arrecadação
Relógios	Custo – controle de qualidade	Indústria nacional – arrecadação
Veículos	Alta carga tributária	Indústria nacional – arrecadação
Vestuário	Custo – alta carga tributária	Indústria nacional – arrecadação
Tecidos	Custo	Indústria nacional – arrecadação

Fonte: Fronteira em Foco, Sindifisco (2012).
Elaboração da autora.

4.2 Anvisa: prevenção e controle sanitário nas fronteiras⁴²

Na fronteira terrestre brasileira, o papel da Anvisa é regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvem risco à saúde pública e, sob orientação técnica e normativa do MS, desenvolver as atividades de vigilância epidemiológica e controle de vetores relativas a portos, aeroportos e fronteiras.⁴³

Compete aos postos de vigilância sanitária de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados nos estados (PVPAF),⁴⁴ incluindo os localizados

42. O questionário foi respondido pelas áreas técnicas afetas ao assunto: gerência-geral de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados (GGPAF), Diretoria de Gestão Institucional (Diges), Assessoria de Assuntos Internacionais (Ainte).

43. Consta da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, e cria a Anvisa.

44. Art. 181 da Resolução (RDC) nº 61, de 3 de fevereiro de 2016 (Regimento Interno da Anvisa).

nos pontos de fronteira, as ações de prevenção e controle sanitário sobre o tráfego de veículos terrestres, marítimos, fluviais e aéreos, além do controle sobre: *i)* deslocamentos de passageiros e tripulação; *ii)* instalações, ambientes, procedimentos e carga; *iii)* vacinação e emissão do certificado internacional de vacinação contra febre amarela e de outras doenças consideradas obrigatórias por recomendação internacional nas áreas portuárias, aeroportuárias e fronteiriças; *iv)* bens, produtos, empresas e serviços; e *v)* saúde do trabalhador e cooperação em vigilância ambiental, na forma da legislação pertinente.

A presença da agência em portos, aeroportos, fronteiras e ambientes alfandegados ocorre em função do fluxo de viajantes e meios de transporte internacionais, do posicionamento geográfico e da vulnerabilidade sanitária e epidemiológica. Atualmente, a Anvisa conta com 42 servidores atuando em passagens de fronteira que estão distribuídos em nove estados, com dezesseis pontos de atuação: Amapá – Oiapoque; Roraima – Pacaraima e Bonfim; Amazonas – Tabatinga; Acre – Assis Brasil e Etipaciolândia; Rondônia – Guajará Mirim; Mato Grosso do Sul – Ponta Porã e Corumbá; Paraná – Guaíra e Foz do Iguaçu; Santa Catarina – Dionísio Cerqueira; e Rio Grande do Sul – Chuí, Jaguarão, Santana do Livramento e São Borja.

Além da fiscalização do cumprimento dos regulamentos sanitários nas passagens de fronteira, é realizado o controle de importação (sendo os alimentos e os cosméticos os produtos importados mais comuns nas fronteiras brasileiras), exportação e circulação de matérias-primas e mercadorias sujeitas à vigilância sanitária.

A Anvisa atua em operações conjuntas com outros órgãos federais (RFB, PF, Mapa), deflagrados nas fronteiras com o objetivo de combater as situações de ilegalidade que envolvem o contrabando de produtos para saúde e medicamentos que possam afetar a saúde da população. A agência atua, também, com órgãos municipais que prestam assistência à saúde e com órgãos de vigilância epidemiológica que prestam assistência à população local e aos imigrantes.

No que tange aos contingenciamentos que têm afetado as instituições federais,⁴⁵ coube à Anvisa o montante de R\$ 38,6 milhões no exercício de 2017, sendo que, desses, R\$ 35,6 milhões incidiram na “ação vigilância sanitária de produtos e serviços”, a qual ficou bastante prejudicada na avaliação da agência.

Em termos de cooperação fronteiriça na região, a agência relata que, atualmente, há projetos formalizados somente com o Paraguai e o Peru.⁴⁶ Entretanto, ressalta a participação em arranjos informais de negociação e cooperação com países da

45. Decreto nº 8.859, de 26 de setembro de 2016.

46. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/relacoes-internacionais/cooperacao>>. Acesso em: 18 out. 2017.

região, sempre que demandada diretamente pelas autoridades sanitárias ou pelos órgãos de governo do Brasil que lideram estas iniciativas, como o MRE.

4.3 Mapa: defesa da sanidade animal e fitossanitária nas fronteiras brasileiras

O Mapa tem a atribuição de adotar medidas sanitárias⁴⁷ e fitossanitárias (SPS),⁴⁸ que visam proteger a saúde humana, a animal e a sanidade vegetal por meio de normas, procedimentos e controles aplicáveis ao comércio internacional de produtos agrícolas, de forma a assegurar a inocuidade e a qualidade dos alimentos consumidos internamente e os exportados, bem como a proteção do território nacional contra pragas e doenças.

Dessa forma, o Mapa possui papel estratégico no estabelecimento de políticas públicas e estratégias de defesa de sanidade animal e fitossanitária ao longo da extensão da fronteira terrestre e no aprimoramento do sistema de segurança no trânsito nacional e internacional de produtos agropecuários.

Além da imensa extensão de fronteira, o Brasil tem o maior rebanho comercial do planeta – 218,23 milhões de bovinos em 2016 – e a liderança no *ranking* das exportações globais de carne bovina (IBGE, 2016). Assim, do ponto de vista econômico, para manter o acesso aos mercados internacionais, o controle de doenças é uma ação muito importante para a balança comercial do país.

Com o sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO),⁴⁹ o Mapa atua na fronteira com todos os vizinhos sul-americanos, fiscalizando cargas em áreas alfandegadas: postos de fronteira, aeroportos, portos e estações aduaneiras do interior. Entretanto, em áreas não alfandegadas na fronteira, a fiscalização é efetivada em cooperação com outros órgãos federais, como as Forças Armadas, a PF, a RFB e, ainda, com órgãos de defesa agropecuária dos governos estaduais.

O Mapa possui 28 pontos de controle de fronteiras,⁵⁰ e nos demais pontos atua na coordenação das ações com órgãos de defesa sanitária animal, como os estaduais de defesa sanitária animal e vegetal, na manutenção de suas redes de barreiras sanitárias e fitossanitárias (fixas e móveis), distribuídas ao longo da extensão das fronteiras, com a função estratégica de diminuir o risco de disseminação de pragas e doenças, fiscalizando o trânsito de animais e vegetais. Para a efetivação das ações

47. O Sistema de Defesa Sanitária Brasileiro surgiu no início do século XX com a criação do Serviço de Inspeção Agrícola, pelo Decreto nº 7.556, de 16 de setembro de 1909.

48. As medidas SPS impõem condições e critérios ao fluxo internacional de produtos agrícolas que podem vir a restringir o comércio entre países.

49. O VIGIAGRO é o órgão da Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa, responsável pelas atividades de vigilância sanitária.

50. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/guia-de-servicos/transito-internacional>>. Acesso em: 13 out. 2017.

destacadas, o Mapa repassa recursos por meio de convênios para a manutenção, estruturação e atuação desses órgãos na fronteira.

As severas medidas de proteção agropecuária na fronteira servem para formar um vazio sanitário, sobretudo no alcance de área livre da febre aftosa. De toda forma, as medidas são importantes, dado que a recuperação de um *status* sanitário no mercado internacional leva um longo período, e os prejuízos são de difícil mensuração, tanto que, para reforçar o monitoramento da vigilância das fronteiras, o Mapa lançou, em 2016, o Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na faixa de fronteira brasileira, e definiu investimentos para o fortalecimento de ações sanitárias e fitossanitárias na ordem de R\$ 125 milhões para serem utilizados em um período de cinco anos.

5 POLÍTICAS SOCIAIS E AÇÕES ASSISTENCIAIS NA FRONTEIRA INTERNACIONAL

5.1 Relações exteriores: segurança e assistência aos brasileiros no exterior

As atividades do MRE no exterior são realizadas por meio: *i)* das embaixadas, as quais são responsáveis pelas relações bilaterais entre o Brasil e o país onde estão instaladas; *ii)* da Repartição Consular, que é responsável, principalmente, pela assistência a brasileiros no exterior; e *iii)* da Missão ou Delegação credenciada junto às organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Nas fronteiras, o papel da Diplomacia Consular vai além das atividades clássicas de apoio a brasileiros no exterior, cooperação jurídica e formalização de atos internacionais nas áreas migratórias. Atua, também, nas atividades chamadas de “segunda geração”⁵¹ (Brasil, 2012b), que envolvem a promoção da saúde, dos direitos trabalhistas, da previdência, da educação, da cultura, do bem-estar e do autodesenvolvimento (Brasil, 2012b). A atuação do MRE ocorre nas repúblicas irmãs, com o objetivo de assistir os brasileiros que estão com dificuldades no exterior. Além disso, a presença da instituição na área de fronteira dos vizinhos sul-americanos promove a aproximação e a ampliação do diálogo entre os respectivos países, a fim de resolver dificuldades em comum.

Nas áreas de fronteira dos vizinhos sul-americanos, as representações consulares brasileiras estão presentes nas seguintes cidades fronteiriças: *i)* Lethem, na Guiana; *ii)* Santa Elena de Uairén, na Venezuela; *iii)* Leticia, na Colômbia; *iv)* Cobija,

51. Dentre as ações desenvolvidas, podem ser destacados alguns projetos voltados às comunidades específicas, como a dos “brasiguaios” no Paraguai e dos “brasivianos” na Bolívia (Brasil, 2012). Em Puerto Quijarro e Puerto Suarez, na fronteira da Bolívia com Corumbá (Mato Grosso do Sul), por exemplo, o consulado tem promovido o Outubro Rosa, que em 2017 ganhou sua 2ª edição (informação verbal fornecida pela vice-cônsul, em 23 de junho de 2017, no consulado em Puerto Quijarro, Bolívia).

Guayaramerin e Puerto Quijarro, no Estado Plurinacional da Bolívia; *v*) Ciudad del Este, Salto del Guairá e Pedro Juan Caballero, no Paraguai; *vi*) Paso de los Libres e Puerto Iguazú, na Argentina; e *vii*) Artigas, Rivera, Chuy e Rio Branco, no Uruguai.⁵²

Em se tratando do número de brasileiros vivendo em outros países do continente, segundo o levantamento, *Estimativas populacionais das comunidades brasileiras no mundo – 2015*,⁵³ dos 553 mil brasileiros na América do Sul, 279 mil (50,4%) se encontravam em municípios que fazem fronteira com o Brasil. Somente nas cidades paraguaias que fazem fronteira com o Brasil encontrava-se a maior comunidade de brasileiros, com 253 mil pessoas.

Além das atividades inerentes à diplomacia brasileira nas fronteiras, como a consolidação, a caracterização e a demarcação dos limites internacionais com as repúblicas sul-americanas, a instituição busca a interlocução com os vizinhos do continente na negociação de iniciativas bilaterais⁵⁴ e coordenação dos compromissos jurídicos e/ou políticos, estabelecidos entre os países consignatários, como veremos a seguir.

Na Guiana Francesa, território ultramarino da França, um acordo fronteiriço com o Brasil foi instrumentalizado no estabelecimento de regime especial de bens de subsistência entre as localidades de Oiapoque, no Brasil, e São Jorge do Oiapoque, na Guiana Francesa.⁵⁵

Com o Suriname foi assinado, em 2004, um Acordo de Alcance Parcial com o Brasil, que prevê a concessão de preferência tarifária para o comércio de arroz. Já no tema migratório, o assunto vem sendo tratado no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares, criado em 2011, o qual proporcionou o desenvolvimento do projeto de legalização progressiva de garimpeiros brasileiros no Suriname.

Já com a Guiana, o Brasil assinou, em 2001, o Acordo de Alcance Parcial, que entrou em vigor em 2004, estabelecendo a desgravação tarifária para diversos itens. Em 2009, foi inaugurada a ponte sobre o rio Tacutu, primeira ligação terrestre entre os dois países, e, em 2012, a Guiana ingressou no Mercosul, na condição de Estado associado.

52. Relação das jurisdições consulares, atualizada em 16 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 19 out. 2017.

53. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

54. Acordos internacionais podem ser estabelecidos entre dois ou mais estados ou um ou mais estados e uma organização internacional.

55. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 29 set. 2017.

Na Venezuela, foi firmado, em 2010, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas – em Pacaraima, no Brasil, e em Santa Elena de Uairén, na Venezuela –, o qual estabelece direito de estudo e residência em ambos os lados da fronteira. Em agosto do mesmo ano, foi firmado o Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço entre as Localidades Fronteiriças Vinculadas, o que criou um regime de comércio de subsistência e de transporte.

Com a Colômbia, o assunto da fronteira constitui uma importante dimensão tratada na Comissão de Vizinhança, que é dividida por grupos de trabalho específicos para tratar de meio ambiente, saúde, temas indígenas e navegabilidade dos rios.⁵⁶

Entre o Brasil e a Bolívia, foi instituído, em 2011, o Acordo por Troca de Notas para a criação dos comitês de integração fronteiriça Brasil-Bolívia, com o objetivo de promover a integração política, econômica, social, física e cultural das populações lindeiras. Outro instrumento da integração entre os dois países é o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos.⁵⁷

Já entre o Brasil e o Paraguai, está em negociação o Acordo Bilateral sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Atualmente, a região conta com três comitês de fronteira brasileiro-paraguaios.

Com a Argentina, a política de integração fronteiriça constitui dimensão essencial da agenda de cooperação bilateral para encaminhamento das demandas suscitadas no âmbito dos comitês, tendo ganhado impulso com a entrada em vigor, em 2016, do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

No Uruguai, a principal instância bilateral para o tratamento das questões de integração fronteiriça é a nova agenda de cooperação e desenvolvimento fronteiriço Brasil-Uruguai, instituída em abril de 2002, com o propósito da “promoção do desenvolvimento integrado da faixa de fronteira comum”. Entre os principais resultados obtidos direta ou indiretamente dos trabalhos da nova agenda, incluem-se:

- Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, assinado em 2002.⁵⁸ Em 2008, o acordo teve um ajuste complementar, para a prestação de serviços de saúde, e, em 2013, teve mais um, visando à prestação de serviços de assistência de emergência e cooperação em defesa civil; e

56. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6240&Itemid=478&cod_pais=COL&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 26 set. 2017.

57. Firmado em 2004 e internalizado no Brasil pelo Decreto nº 6.737, de 12 de janeiro de 2013. Aplicável nas mesmas quatro localidades em que operam os comitês de fronteira, o acordo prevê a emissão de documento especial de fronteiro, com vistas a garantir as prerrogativas dos residentes dessas regiões.

58. Firmado em Montevideu em 21 de agosto de 2002, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 907, de 21 de novembro de 2003, e promulgado pelo Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004.

- atualmente, os dois países contam com o Plano Integrado de Trabalho para a Fronteira Brasil-Uruguai, aprovado na X Reunião de Alto Nível (X RAN).

Assim, o papel da diplomacia brasileira nas fronteiras dos países vizinhos desenvolve-se de variadas formas e em diferentes contextos, visando priorizar a assistência às comunidades brasileiras no exterior, sobretudo as mais carentes ou em situação mais vulnerável.⁵⁹

5.2 Pastoral do Imigrante: um refúgio dos desassistidos na fronteira

O Brasil tem se destacado cada vez mais como país receptor de imigrações internas do continente sul-americano, o que tem sido causado, também, pela sua melhor condição no cenário econômico. De um lado, o país atraiu uma massa de trabalhadores com baixa qualificação profissional, cujo destino são os grandes centros urbanos brasileiros em busca de maiores oportunidades de trabalho. Nesse movimento, parte dessas pessoas permanece nas cidades situadas nas rotas dos fluxos migratórios (Souchaud, 2011). De outro lado,

as correntes migratórias no continente são históricas, possibilitadas pela permeabilidade (...) das fronteiras que integram os países da América Latina, (...) vêm contribuindo para a intensificação dos deslocamentos de população de tipo fronteiriços ou entre países limítrofes, com os deslocamentos transfronteiriços (Baeninger, 2012, p. 10-11).

Essa permeabilidade dos espaços fronteiriços permite o deslocamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, indocumentados e, geralmente, sem o domínio do idioma do país de origem. Essa dinâmica é uma realidade nas fronteiras terrestres brasileiras e esses imigrantes encontram como última trincheira as instituições que prestam assistência a estrangeiros, que são organizações da sociedade civil, algumas confessionais, outras não, que têm como finalidade incidir e atuar na área da mobilidade humana, direitos humanos e refúgio, destacando-se, entre elas, a Pastoral do Imigrante.

Essa pastoral é uma instituição criada para apoiar as pessoas que migram, buscando conscientizar a população e os próprios migrantes e refugiados acerca dos direitos que eles possuem, assim como monitorar, desenvolver e incentivar programas de acolhida e reassentamento, além de atuar na prevenção das situações de risco e de violações de direitos, com particular atenção aos casos de maior vulnerabilidade social. Instituições como esta, comumente, são mantidas por meio de trabalho voluntário e em parceria com as entidades de assistência social e desenvolvimento humano dos estados e municípios. Entretanto, a pesquisa mostra que a maioria das organizações relacionadas na rede solidária para migrantes e

59. Conforme o Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010, alterado pelo Decreto nº 7.987, de 17 de abril de 2013.

refugiados são confessionais⁶⁰ e encontram-se nos grandes centros urbanos que, geralmente, constituem o destino das massas migratórias.

A estratégia de atendimento aos estrangeiros realizada por essas organizações é muito relevante: uma vez que realizam o acolhimento humanizado, é possível encaminhar essas pessoas a programas e projetos de instituições governamentais e de diferentes instituições que tratam de temas como trabalho e saúde, além da regularização da situação do imigrante no Brasil, a qual é realizada pela PF. Outro atendimento disponibilizado aos migrantes é o acolhimento nas casas de passagem, que são albergues destinados a assistir pessoas em situação de vulnerabilidade social. Os abrigados permanecem no albergue por um tempo limitado, e, durante este tempo, eles devem buscar condições para deixar a unidade.

A manutenção dessas casas de passagem é comumente realizada com o apoio do poder público local, e nelas são oferecidos alimentação, atendimentos médico e psicológico, assistência à regularização de imigração e, em caso de necessidade, encaminhamento aos órgãos competentes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

No que tange ao papel do Estado nas fronteiras brasileiras, fica evidente o enfoque sob a perspectiva da segurança e da fiscalização. A partir disso, a intervenção dos atores do Estado *in loco* pauta-se no contexto do controle transfronteiriço. Da mesma forma, a direção dos aportes de recursos e de equipamentos, tecnologias e armamentos tem como objetivo coibir as dinâmicas ilícitas transfronteiriças.

Logo, o enfoque em uma agenda de segurança fronteiriça desenvolvida pelo poder público justifica-se, em parte, pela extensão territorial dos limites e suas especificidades que ampliam a capacidade do desenvolvimento de atividades ilícitas, o que reflete na presença de atores do Estado ligados a áreas de segurança pública e defesa. A presença do Estado nas áreas das fronteiras brasileiras é constituída, em sua maioria, de militares, tanto que somente as Forças Armadas mantêm, aproximadamente, 67 mil homens distribuídos nestas áreas. Em alguns pontos, o EB se apresenta como única instituição nacional presente em regiões inóspitas das fronteiras brasileiras.

Para manter a presença consistente e abrangente na faixa de fronteira, as Forças Armadas têm adquirido armamentos, equipamentos e instrumentos tecnológicos, como a implantação do Sisfron, que objetiva cobrir com equipamentos tecnológicos de vigilância os pontos onde as forças de segurança da fronteira não conseguem se fazer presentes.

60. Rede solidária para migrantes e refugiados. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br>>. Acesso em: 15 set. 2017.

A PF é o órgão que tem o papel constitucional de “exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras” (Brasil, 1988), assim, nos pontos de controle fronteiriço, a polícia atua no combate a uma ampla variedade de delitos e no registro de entrada e saída de viajantes, ou seja, na atividade de controle migratório.

Por sua vez, a PRF, dentro de seu conjunto de atividades nas rodovias da faixa de fronteira, é a polícia que mais se destaca na quantidade de fiscalizações e apreensões de drogas ilícitas oriundas dos países vizinhos. No que tange à política de pessoal para as fronteiras, o Grupo de Enfrentamento aos Crimes de Fronteira da instituição relata o *déficit* de servidores comparado à demanda que a região apresenta. A PRF, a PF e outras instituições públicas têm um grande conjunto de atividades a serem desenvolvidas e uma enorme dificuldade para fixar recursos humanos nas fronteiras, que se constituem em um dos desafios dessas instituições nas suas atividades em recortes do limite internacional mais afastados dos grandes centros urbanos. Nesse tema, a proposição da realização de concursos federais regionalizados⁶¹ como meio de melhor manter os servidores trabalhando nas fronteiras foi apresentada nas atividades da oficina de trabalho *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte*.

Dentro do arcabouço de segurança pública que atua nas fronteiras brasileiras, estão as unidades especializadas – polícias estaduais –, cuja atividade policial é ostensiva e de preservação da ordem pública. Cabe às unidades especializadas auxiliar a PF na prevenção e repressão dos ilícitos transfronteiriços, o que inclui o combate ao tráfico de entorpecentes, o contrabando, o descaminho de bens e valores, o roubo e o furto de veículos e as invasões de propriedades. A presença e o desempenho desses grupamentos nos recortes fronteiriços remetem a população local à sensação de segurança.

Já a RFB realiza o controle fiscal, competindo-lhe organizar o planejamento, a coordenação e a realização das atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação, à pirataria e ao tráfico de bens ilícitos, promovendo o domínio dos fluxos internacionais de bens e mercadorias nos pontos de fronteira, com a aplicação das regras aduaneiras. O serviço aduaneiro trata de assegurar que o comércio internacional seja realizado em consonância com as condições compatíveis do mercado interno. Quanto às hipóteses de motivação para a prática dos ilícitos, na amostra utilizada pela RFB, ficou demonstrado que a maior motivação é o custo dos produtos, e os principais bens jurídicos lesados são a indústria nacional e a arrecadação tributária.

61. A proposição foi apresentada nos apontamentos feitos pelo grupo C e discutida em plenária, como parte das atividades da oficina *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte*, realizada em Boa Vista (Roraima) pelo Ipea e o MI, com o apoio do governo do estado de Roraima.

Outras instituições de controle fronteiriço são as que realizam a defesa sanitária e possuem o papel de estabelecer políticas públicas e de manutenção de estratégias que visam proteger a saúde humana, a animal e a sanidade vegetal por meio de normas, procedimentos e controles. À Anvisa cabe realizar atividades de controle e defesa sanitária, com a regulamentação, o controle e a fiscalização dos produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública nos portos, aeroportos e fronteiras. Já ao Mapa cabem a defesa animal e vegetal e o aprimoramento do sistema de segurança nos trânsitos nacional e internacional de produtos agropecuários, sobretudo do ponto de vista econômico, para manter o acesso aos mercados internacionais. O Mapa atua nos pontos de fronteira em parceria com os órgãos estaduais de defesa sanitária animal e vegetal, a coordenação e os repasses de recursos por meio de convênios para a manutenção, estruturação e atuação desses órgãos.

Via de regra, as ações de controle sanitário, sobretudo animal, são bastante rígidas em alguns pontos da fronteira brasileira, especialmente nos recortes que têm como *player* a produção de carnes, a exemplo do que ocorre na fronteira do estado do Mato Grosso com o oriente boliviano, onde são controlados, inclusive, os produtos de uso pessoal, como as mamadeiras (leite preparado) das crianças bolivianas que entram no Brasil. Para assegurar o território livre da febre aftosa, o país possui um programa de imunização dos bovinos dentro de determinada extensão do território boliviano. Entretanto, não foi identificado um programa de imunização humana da população que ocupa as mesmas áreas que os animais, haja vista que a Bolívia ainda possui algumas doenças já erradicadas no Brasil.

Outra instituição brasileira que tem um papel relevante nas fronteiras é a de serviço consular presentes nas áreas de fronteira dos países vizinhos para atender os brasileiros no exterior. Além disso, os consulados desenvolvem projetos sociais e estreitam o diálogo com estes países na busca de resolver problemas comuns, e, posteriormente, formatar acordos.

Tratando-se de assistência social, do lado da fronteira brasileira, a instituição que assiste os imigrantes tem como protagonista a Pastoral do Imigrante, uma organização confessional que tem como finalidade atuar na área da mobilidade humana, dos direitos humanos e do refúgio. Para tanto, a pastoral atua monitorando e desenvolvendo programas de acolhida e reassentamento, na prevenção das situações de risco e violações de direitos, com particular atenção aos casos de pessoas em condição de vulnerabilidade social.

No que tange à aproximação com os vizinhos e à integração das atividades nas fronteiras, as instituições de segurança enfatizam as relações estabelecidas entre as agências de inteligência e as polícias dos países vizinhos, com visitas às corporações e a eventos internacionais que possibilitam discutir os problemas comuns ao recorte do limite internacional que partilham. Além disso, há instituições federais que contam com adidâncias e oficialatos nos países que fazem fronteira com o Brasil.

Em se tratando das ações públicas na faixa de fronteira brasileira, destaca-se o papel do Ministério da Integração Nacional (MI) na articulação e coordenação de algumas das principais políticas públicas para o recorte. Apesar de a origem do ministério remontar o período imperial, com a Secretaria de Estado dos Negócios do Interior, sua criação⁶² formal ocorreu somente no final da década de 1999, mediante a transferência das competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais.

A articulação institucional do ministério na implementação das políticas públicas é voltada para a reversão da tendência do contínuo crescimento das desigualdades regionais, que ainda são muito significativas no Brasil. Assim, o MI tem se debruçado sobre os instrumentos que consideram o território como elemento organizador e que impactam a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro. Dentre os instrumentos voltados às zonas deprimidas, ressalta-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR),⁶³ que identificou a faixa de fronteira e o semiárido brasileiro como as regiões programa para as ações da política.

Entre as ações do MI na faixa de fronteira destaca-se o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), inserido no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, e que compôs as próximas edições dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015. Já no PPA 2016-2019, houve uma alteração no programa voltado à faixa de fronteira que passa a ser incluído no Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial, contudo sem alterar a relação das ações definidas no PDFF, e o MI permanece na articulação das ações na fronteira brasileira. Assim, o MI tem sido incumbido de articular políticas públicas para o recorte fronteiriço nas diferentes esferas da gestão pública, com vistas à potencialização de resultados voltados às populações fronteiriça e na integração com os vizinhos sul-americanos. Já no que tange à relação dos repasses disponíveis no *site* de informação pública, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), fica evidenciado que está em curso um esvaziamento nos investimentos voltados às ações na faixa de fronteira.

Conforme evidenciado, o papel do Estado nas fronteiras ampara-se na segurança e no controle, o que faz com que os atores do Estado busquem formas de coibir a passagem dos ilícitos nessas regiões. Entretanto, mesmo munidos de

62. Por meio da Medida Provisória nº 1.911-8, de 28 de julho de 1999 (convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003). Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/historico>>.

63. Criada, em 2003, com o objetivo de reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira, e institucionalizada pelo Decreto nº 6047, de 22 de fevereiro de 2007, que instituiu a PNDR, e define a faixa de fronteira como área de tratamento prioritário (§ 4º do art. 3º do Decreto nº 6.047). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>. As estratégias da PNDR consistiam na identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intrarregionais, e propunha que, para superar tais desigualdades, o poder público deveria dispor de um conjunto de ações aportadas em critérios territoriais, destinadas aos recortes regionais mapeados como áreas de tratamento prioritário para a alocação de ações e de recursos federais, com o objetivo de melhoria das condições de vida das pessoas e de promover o desenvolvimento socioeconômico das regiões historicamente estagnadas e que foram definidas na tipologia da PNDR.

equipamentos de última geração nas fiscalizações, o controle das dinâmicas ilícitas tem se mostrado ineficiente, devido ao envolvimento de outras variáveis presentes nos recortes fronteiriços, como a pobreza. A partir disso, a primeira recomendação é que os estados nacionais possam articular políticas públicas voltadas às fronteiras, considerando os efeitos delas sobre as particularidades do recorte. É preciso articular os dois lados do limite para além do setor de comércio, mas incluir os serviços públicos mais essenciais à população dos dois lados.

Outra recomendação é a reestruturação do Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), que é um projeto de educação que abrange, entre outras disciplinas curriculares, o ensino nas duas línguas oficiais dos países envolvidos no projeto, e ressalta a cultura como estratégia de formação para as pessoas que vivem na fronteira. No entanto, segundo a chefia do gabinete da Secretaria de Educação Básica, com a reformulação do programa Mais Educação, as adesões ao PEIF foram encerradas em 2016, sem previsão de retomada. Entretanto, mesmo com o seu encerramento, as atividades de campo realizadas em alguns recortes da fronteira têm mostrado que as crianças continuam atravessando o limite internacional para frequentar as escolas.

Verifica-se que as fronteiras do Brasil com os países sul-americanos são espaços marcados pelas diferenças econômicas, históricas e culturais que construíram estereótipos fronteiriços, sobretudo com relação à manifestação cultural dos países mais pobres, e com isso o desenvolvimento de desconfiança de pessoas que atravessam a fronteira em busca de uma vida melhor, mas que são confundidas com aquelas de índole duvidosa. De outra forma, alguns recortes têm sido utilizados por grupos criminosos que buscam dominar as rotas ilícitas transnacionais e geram um quadro de violência que aprofunda o medo da região.

Isso evidencia que, além de suas atribuições legais, de combate aos crimes transfronteiriços, controle fiscal e sanitário, o papel das instituições brasileiras que atuam na fronteira do país é pensar em políticas públicas de desenvolvimento, conforme suas especificidades territoriais e suas vocações. Para tanto, é preciso relacionar as variáveis que influenciam as dinâmicas transfronteiriças dos dois lados do limite internacional.

Por fim, as instituições brasileiras presentes na fronteira devem buscar exercitar o olhar para esse recorte territorial sob a perspectiva de um lugar em que as pessoas reproduzem suas estratégias de sobrevivência, como ocorre nos demais recortes de seus respectivos territórios nacionais, e que nem sempre estão ligadas à prática de ilícitos.

REFERÊNCIAS

ADPF – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL. Reforma já: os protestos populares revelam que os cidadãos querem um país mais justo e livre da corrupção. **Prisma**, ano 26, n. 74, abr./maio/jun. 2013.

BAENINGER, R. O Brasil na rota das migrações latino-americanas. In: BAENINGER, R. (Org.). **Imigração boliviana no Brasil**. Campinas: Nepo; Unicamp, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 191, p. 1, 5 out. 1988.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, 26 ago. 2010.

_____. Receita Federal do Brasil. **Alfândegas Brasileiras 200 anos**. Brasília: RF, 2012a.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. **Diplomacia Consular: 2007 a 2012**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012b.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira**. Brasília: MJ, 2016a.

_____. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o programa de proteção integrada de fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. **Diário Oficial da União**, 17 nov. 2016b.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 543, de 9 de março de 2016. Auditoria operacional realizada no comando do exército – estado-maior do exército/EME objetivando avaliar a efetividade da estrutura de gestão e controle do projeto-piloto do sistema integrado de monitoramento de fronteiras – sisfron. Brasília: TCU, 2016c. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 18 set. 2017.

GODOI, R.; CASTRO, S. **Fronteiras abertas**: um retrato do abandono da aduana brasileira. Brasília: Sindireceita, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da Pecuária Municipal (PPM)**. [s.l.]: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/arquivos>>. Acesso em: 12 set. 2017.

LESSA, S. A. B.; SILVA, L. L. B. Os organismos de segurança pública do estado de Rondônia e o combate aos crimes transnacionais. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA: ESTADO E DEMOCRACIA EM MUDANÇAS NO SÉCULO XXI, 1., 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Sicip, set. 2015.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto Estadual nº 12.752, de 12 de maio de 2009. Cria, na estrutura da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, o Departamento de Operações de Fronteira (DOF). **Diário Oficial do Estado**, n. 7.457, 13 maio 2009. Disponível em: <<http://www.dof.ms.gov.br/institucional/decreto/>>. Acesso em: 5 maio 2017.

NUNES, M. **Contrastes e convergências socioterritoriais na faixa de fronteira internacional oeste brasileira**: impactos das políticas contemporâneas. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

SIMÃO JÚNIOR, F. Valoração Aduaneira e Legitimidade das Transações. **Tributação em Revista**, Brasília, ano 17, n. 58, p. 53-58, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.sindifisconacional.org.br>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SINDIFISCO NACIONAL. **Fronteira em foco, uma iniciativa do Sindifisco Nacional em prol da segurança de nossas fronteiras**. [s.l.]: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2012. Disponível em: <www.sindifisconacional.org.br>. Acesso em: 30 set. 2017.

SOUCHAUD, S. A visão do Paraguai no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 131-153, jun. 2011.

SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Israel de Oliveira Andrade¹
Raphael Camargo Lima²

1 INTRODUÇÃO³

País com o maior território da América do Sul, o Brasil apresenta uma ampla região fronteiriça. Para os aproximadamente 8,5 milhões de km² de área terrestre e 4,5 milhões km² de área marítima são 16.886 km de fronteiras, dividindo limites com nove países sul-americanos e um território ultramarino francês.⁴ A despeito de sua amplitude, o processo de delimitação do território brasileiro foi bem-sucedido, resultado de esforços políticos e militares entre fins do século XIX e início do século XX. Ao longo da história, tanto ações da diplomacia quanto da defesa tiveram papéis determinantes no processo que tornou o Brasil um dos poucos Estados sul-americanos sem litígios fronteiriços com os países limítrofes.⁵

Como são áreas de convergência entre políticas de segurança nacional, defesa e segurança pública,⁶ as fronteiras naturalmente se constituem em pontos focais

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Os autores agradecem as valiosas contribuições de Alexandre dos Santos Cunha, Almir de Oliveira Júnior, Maurício Kenyatta de Barros, Matheus Augusto Soares, Antonino dos Santos Guerra Neto, Valério Luiz Lange e Oscar Medeiros Filho, isentando-os de quaisquer erros ou omissões. Eventuais imperfeições remanescentes no texto são de inteira responsabilidade dos autores.

4. O Brasil faz fronteira com dez países sul-americanos: Guiana Francesa (território ultramarino francês); Suriname; Guiana; Venezuela; Colômbia; Peru; Bolívia; Paraguai; Argentina; e Uruguai.

5. Entre os acordos importantes para a delimitação, o Tratado de Madri (1750), celebrado ainda no período colonial por Alexandre de Gusmão, teve um papel fundamental para tentar consolidar a expansão portuguesa sob os territórios espanhóis a partir do princípio do *uti possidetis*. Ainda que tenha sido desconsiderado poucos anos depois, foi importante posteriormente durante as negociações de fronteiras encabeçadas pelo ministro das Relações Exteriores, José Maria Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco. Entre fins do século XIX e meados do século XX, o país solucionou seus principais contenciosos fronteiriços, ainda que o Uruguai mantenha a área contestada de Rincón de Artigas. Por vias diplomáticas e por demonstração de força militar, o Brasil apresentou soluções para as questões de Palmas (1895), do Amapá (1900), e do Pirara (1904) assinando tratados com a Bolívia (1903), Colômbia (1907), Peru (1909) e Uruguai (1909). A questão específica da demarcação dos limites apenas foi finalizada entre as décadas de 1910 e 1920 (Goes Filho, 2013).

6. Conceitualmente, entende-se que há diferenças entre os conceitos de segurança nacional, defesa e segurança pública e, consequentemente, as políticas decorrentes. O âmbito da segurança nacional está relacionado com a manutenção da soberania do Estado e das instituições e tem como campo da atuação as operações interagências. O campo da defesa refere-se à atuação, principalmente, das Forças Armadas. Por fim, a Segurança Pública envolve, especialmente, as forças policiais. Ainda que as fronteiras entre esses conceitos sejam tênues, para fins didáticos, foram adotados esses conceitos.

de problemas atinentes à criminalidade transnacional e à soberania nacional. Remetem, portanto, a uma zona cinzenta de atuação das forças de defesa (Forças Armadas) e de segurança pública (polícia). Nesse sentido, políticas de segurança nas fronteiras tendem a ser bastante complexas, pois precisam coordenar diversos atores dos três níveis federativos. No caso brasileiro, a existência de uma fronteira tão extensa resulta em um desafio político para o desenho e a implementação de políticas públicas.

Historicamente, a ação governamental para essas regiões oscilou entre políticas com foco na soberania nacional e no desenvolvimento local. Atualmente, pode-se dizer que, ao passo que o país tem tentado equalizar essa dicotomia, a complexidade das demandas para a área também tem crescido, afetando a condução de políticas de segurança e defesa. Há, na contemporaneidade, um conjunto de atores nos níveis municipais, estaduais e federais e uma diversidade de políticas que conformam o mosaico do arranjo político-institucional brasileiro para as fronteiras. Entre as principais demandas na seara da segurança, pode-se citar o combate à criminalidade transnacional – o tráfico de pessoas, drogas e armas e o fluxo de recursos ilícitos –, que divide o cotidiano das faixas de fronteiras com o parco desenvolvimento regional. Entender a interação entre segurança e desenvolvimento, os desafios dela resultantes e, principalmente, a forma como o Brasil tem lidado com eles nas últimas décadas é uma questão fundamental para contribuir com o desenho de políticas de segurança e desenvolvimento para as fronteiras.

Desse modo, o objetivo deste capítulo é analisar as ações do governo federal referentes à segurança nacional e à defesa na faixa de fronteira entre 1985 e 2017. Ainda que haja um número grande de outros atores, o foco recairá preponderantemente sobre as ações do ente federal, de modo a facilitar o levantamento do desenho político-institucional contemporâneo. O recorte temporal mencionado não é arbitrário, mas reflete o período que teve início com o processo de redemocratização. O texto não visa esgotar a temática, muito pelo contrário. Orienta-se pelo intuito de promover um debate ainda incipiente no país. A metodologia proposta é o levantamento bibliográfico e documental dos mecanismos político-institucionais para a área e apresenta uma visão panorâmica sobre a questão, mostrando, ao leitor e aos formuladores de políticas públicas, uma leitura global sobre a organização, as possibilidades e os limites dessas políticas.

Foi desenvolvido o argumento de que os programas brasileiros para a segurança e a defesa das fronteiras têm, em sua concepção, se expandido, em termos de atores envolvidos e de regiões fronteiriças abarcadas, conforme aumentaram as demandas de atuação interagências, em detrimento da ação exclusivamente militar. Se durante o regime militar o foco esteve nas relações com a Argentina, após a democratização, as iniciativas passaram a se deslocar para a Amazônia, expandindo-se, gradualmente,

para a fronteira Centro-Oeste. Entende-se, todavia, como será apresentado no texto, que apenas mudanças de concepção não resultam necessariamente em melhor interação entre órgãos.

O capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresentam-se os desafios para as políticas de segurança nacional, segurança pública e defesa nas fronteiras. Na terceira seção, descreve-se um panorama histórico da atuação brasileira para a faixa de fronteira, de modo abrangente entre 1930 e 2010, apontando as principais mudanças no eixo político-institucional. Na quarta seção, aborda-se como a questão da faixa de fronteira é tratada nos documentos orientadores da política de defesa do Brasil desde a primeira publicação, em 1996, apresentando as mudanças conceituais e como elas iriam influenciar os projetos posteriores. Na quinta seção, apresentam-se as principais iniciativas para a defesa, segurança pública e segurança nacional na faixa de fronteira entre o início da redemocratização e o ano de 2017, expondo as iniciativas, seus limites e suas possibilidades. Por fim, na sexta e última seção, é feita uma síntese da arguição, apontando as principais mudanças observadas nas políticas de defesa das fronteiras e seus atuais desafios.

2 CARACTERIZAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA E DA PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA

A faixa de fronteira do Brasil é marcada por ampla diversidade política, econômica e cultural. A amplitude e a singularidade dessas regiões dificultam seu tratamento de maneira única. Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), há 588 municípios na faixa de fronteira oeste brasileira. No conjunto dessas cidades, há graus diferentes de urbanização, densidade populacional e desenvolvimento regional. A diversidade também se encontra nas diferenças entre o número de cidades nas faixas de fronteiras. Enquanto no arco Norte há 71 cidades, no arco Central há 99 e no arco Sul, 418. Essas cidades estão localizadas em onze estados brasileiros, quais sejam: arco Norte – Amapá-AP, Pará-PA, Roraima-RR, Amazonas-AM e Acre-AC; arco Central – Rondônia-RO, Mato Grosso-MT e Mato Grosso do Sul-MS; e arco Sul – Paraná-PR, Santa Catarina-SC e Rio Grande do Sul-RS (quadro 1).

QUADRO 1
Número de municípios brasileiros por arco da faixa de fronteira

Arco	Número de municípios
Norte (AP, PA, RR, AM e AC)	71
Central (RO, MT e MS)	99
Sul (PR, SC e RS)	418
Total	588

Fonte: Brasil (2010, p. 18).
Elaboração dos autores.

Além da peculiaridade intrínseca às fronteiras, alguns desses municípios também se tornam espaços urbanos continuados, pois se unem a municípios do país contíguo. Assim, podem ser considerados cidades gêmeas,⁷ uma vez que são praticamente o mesmo município, mas separados pela linha fronteira. As diferenças que existem ao longo da larga faixa de fronteira brasileira podem ser ilustradas pela própria disposição que as cidades fronteiriças têm, seguindo o padrão brasileiro de distribuição demográfica. Como pode-se observar no mapa 1, a concentração de cidades gêmeas é bem maior nas áreas mais próximas à região Sul do que nas regiões Centro-Oeste e Norte.⁸ Um número maior de cidades é indicativo de que há maior presença de aglomerados urbanos e atividades produtivas. Por essa razão, depreende-se que há níveis diferentes de desenvolvimento regional, havendo, em alguns desses municípios, demandas diversas por presença e atuação do Estado.

A diferença entre as regiões fronteiriças brasileiras também é verificada pelas mudanças geográficas e pelos contextos históricos dessas áreas. Segundo relatório do Grupo Interfederativo de Trabalho de Integração Fronteira (Brasil, 2010), as políticas brasileiras para as fronteiras consideram, para fins de planejamento, uma divisão da região em três grandes arcos,⁹ bastante distintos em termos de geografia, densidade populacional e infraestrutura, de acordo com as peculiaridades de cada área: o arco Norte, o arco Central e o arco Sul.¹⁰

No arco Norte, a principal característica é a paisagem equatorial-tropical úmida, do Vale do Oiapoque, no Amapá, às regiões sul e sudeste do Acre. Trata-se de região com muitas zonas de preservação, povos indígenas e atividades extrativistas. Já no arco Central, que perpassa Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, há maior homogeneidade fisionômica e cultural, com a presença de grandes propriedades, pecuária extensiva e uma alta densidade populacional em sua metade leste-sudeste. Por fim, no arco Sul, que perpassa os estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, há um relevo de vales fluviais e antigas áreas de floresta subtropical. A dinâmica local detém grande influência do legado sociocultural europeu, sendo uma região baseada em pequenas e grandes propriedades e extremamente afetada pela dinâmica transfronteira do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

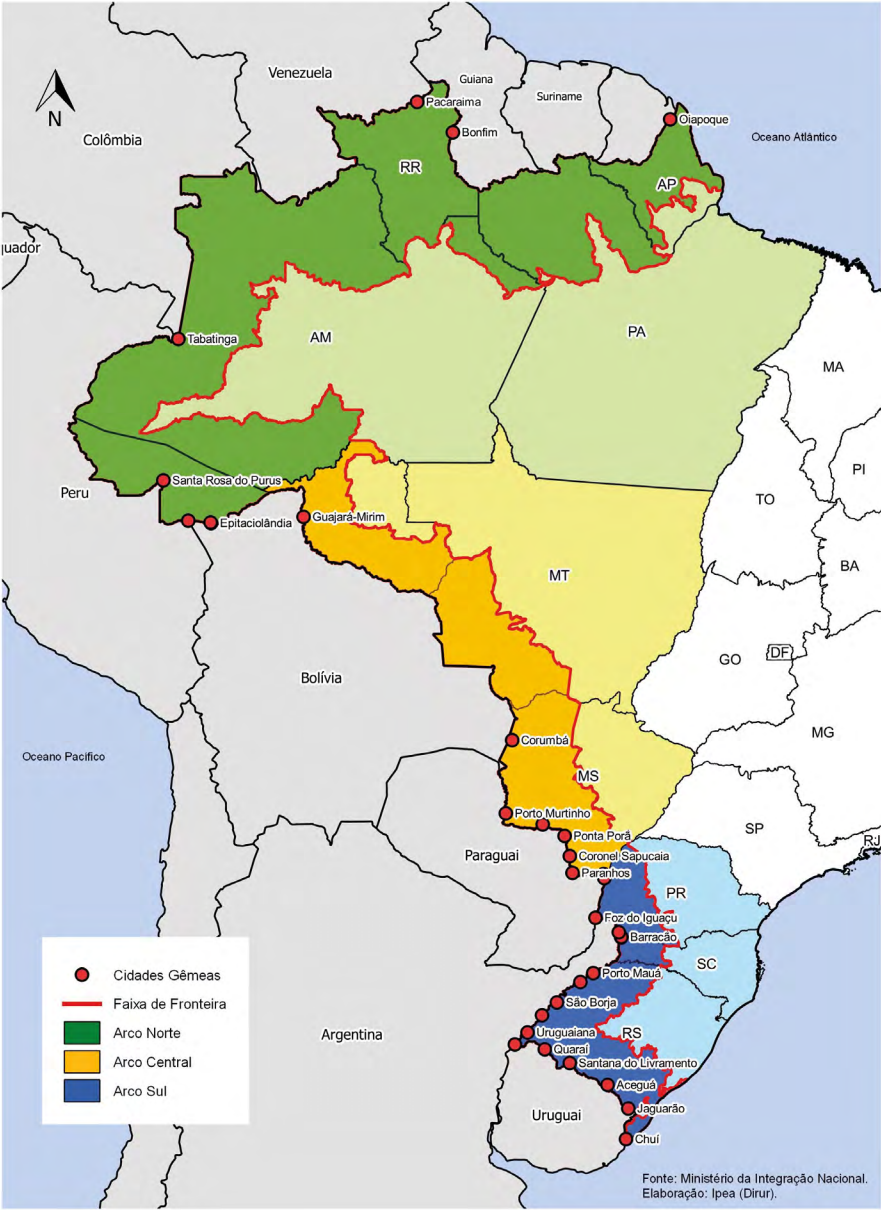
7. Segundo o Ministério da Integração Nacional, cidades gêmeas são municípios separados pela linha de fronteira – seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura – que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar a unificação da malha urbana com cidade do país vizinho. Cidades com população inferior a 2 mil habitantes não são consideradas cidades gêmeas (Campos, 2014).

8. A Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, do Ministério da Integração Nacional, atualizou os dados sobre cidades gêmeas.

9. O conceito original foi elaborado pelo Grupo Retis, em trabalho efetuado pelo Ministério da Integração Nacional, em 2005 (Brasil, 2005b).

10. Cabe salientar que cada um desses arcos detém variações intrarregionais importantes. No arco Norte, destacam-se a região do Escudo Guianense – entre Roraima, parte do Amazonas e Venezuela – e de áreas mais baixas fluviais, como Alto Solimões, Juruá e Purus. No arco Central, há grande diversidade de ocupação territorial e de modelo de produção local, que caracterizam a subdivisão do arco em oito segmentos menores. No arco Sul, destacam-se o Portal do Paraná, no noroeste paranaense e os Vales Coloniais Sulinos, no sudoeste do Paraná, oeste de Santa Catarina e noroeste do Rio Grande do Sul (Brasil, 2010).

MAPA 1
Brasil: localização das cidades gêmeas na faixa de fronteira (2005)



Obs: Imagem compila dados até o ano de 2005. Não há figuras com dados mais recentes produzidas. Para informações mais atualizadas, ver Brasil (2016d) e Brasil (2016e).

Essa diversidade de paisagens, concentrações populacionais e desenvolvimento local também se reflete nos ilícitos e desafios para a segurança dos três arcos fronteiriços. Cabe destacar, porém, que a relativa estabilidade nas relações internacionais do Brasil com seus vizinhos e a baixa percepção de ameaças militares são características que perpassam os arcos. No geral, a preocupação com os países sul-americanos está mais ligada a questões de segurança pública e criminalidade transnacional do que com ameaças militares tradicionais.¹¹

Nesse sentido, a baixa incidência de conflitos militares sul-americanos contrasta com os altos níveis de violência social e criminalidade,¹² algo que se apresenta como um desafio também para as regiões fronteiriças. Ou seja, não são questões de grandes disputas de fronteira entre os países, mas, sim, problemas presentes nas regiões de fronteira que inspiram insegurança (Medeiros Filho, 2014, p. 22). Desse modo, são os níveis de criminalidade e a incapacidade de Estados vizinhos de controlar os fluxos de crimes transnacionais, como tráfico de armas, de pessoas¹³ e de substâncias ilícitas, que representam as principais ameaças à dinâmica da segurança regional, e não perspectivas de grandes conflitos interestatais. Há, portanto, um conjunto diverso de ilícitos presentes nas regiões de fronteira do Brasil que compõem o mosaico dos desafios para as políticas de segurança e defesa nas fronteiras brasileiras (figura 1).

Desse conjunto de problemas de fronteira, o primeiro ilícito existente na região é o tráfico de pessoas,¹⁴ fenômeno cuja ocorrência está ligada a áreas com condições socioeconômicas frágeis¹⁵ (Brasil, 2013, p. 167). Considerando que os

11. É importante destacar que essa assertiva não significa a ausência de conflitos e contenciosos interestatais. Nas últimas três décadas, houve dois grandes conflitos entre Estados Nacionais. No ano de 1982, a Argentina entrou em conflito com o Reino Unido para deter o controle sobre as Ilhas Malvinas (ou *Falklands*); posteriormente, nos anos 1990, Equador e Peru entraram em guerra pelo controle de postos de fronteira na região do rio Cenepa. Além desses conflitos, a região também foi palco de tensões diplomáticas entre os países como, por exemplo, o rompimento de relações entre Colômbia, Equador e Venezuela quando as Forças Armadas colombianas violaram a soberania do território equatoriano para capturar o número dois das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), em 2008. Além desses episódios pontuais, ainda persistem contenciosos de fronteiras entre vários países da América do Sul, como o emblemático caso da saída pelo mar entre Bolívia e Chile. Ainda assim, pode-se dizer que as percepções de ameaças para as populações dos países da região tendem mais a questões atinentes a segurança pública do que a conflitos entre Estados Nacionais.

12. Medeiros Filho (2014, p. 29) considera que a dinâmica de segurança na América do Sul pode ser subdividida em duas grandes áreas. A primeira é um “arco da estabilidade”, que corresponde à faixa Atlântica, com o Mercosul estendido. Ou seja, corresponde a Argentina, região sul do Chile, Paraguai, parte do Peru, Uruguai e a parte mais ao sul do Brasil. A segunda é um “arco de instabilidade”, que corresponde a zonas potenciais de conflitos armados, principalmente à área dos Andes. Envolve Bolívia, norte do Chile, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. O conceito apresentado é uma adaptação de Buzan e Waever (2003) sobre o complexo regional de segurança – regiões nas quais as dinâmicas de segurança dos países não poderiam ser pensadas separadamente – para a América do Sul. Para o autor, há dois subcomplexos com fluxos securitários próprios, o Andino e o do Cone Sul.

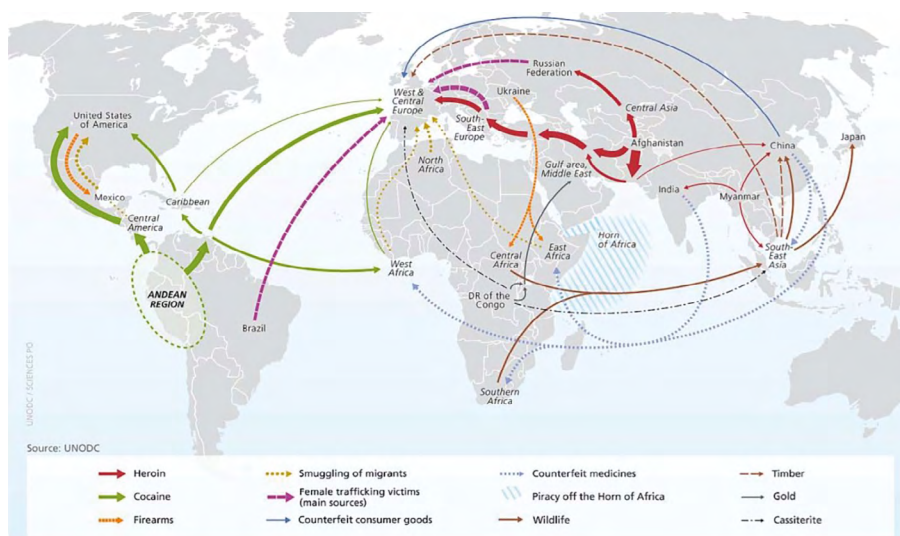
13. O termo tráfico de pessoas é o mais adequado e compatível com o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, de 2000.

14. Em seu estudo Pesquisa Enafron: Diagnóstico sobre o Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira, o Ministério da Justiça (MJ) dividiu a atividade nos seguintes subgrupos: exploração sexual, trabalho escravo, tráfico de crianças e adolescentes para servidão doméstica/adoção ilegal, exploração para a prática de delitos, exploração na mendicância e tráfico para a prática de futebol (Brasil, 2013, p. 167-174).

15. Como afirma a própria pesquisa do MJ, não há estudos brasileiros ou internacionais que detalhem os fluxos ou o *modus operandi* dos grupos criminosos na faixa de fronteira (Brasil, 2013, p. 167).

municípios da faixa de fronteira perfazem essa condição e possibilitam a entrada e saída do país rapidamente, essas regiões apresentam condições convidativas para esses ilícitos. Estudos das Nações Unidas apontam que o Brasil já é um grande ponto focal sul-americano para o tráfico de pessoas para a Europa, realizado por redes criminosas que transcendem as fronteiras da região e operam em diversos países europeus, asiáticos e sul-americanos (United Nations, 2010). Em 2014, por exemplo, 89% das pessoas traficadas eram destinadas à própria América do Sul e outras 5% para a América do Norte. Desse total, 78% destinavam-se a locais dentro de seus próprios países, e outras 11% tinham como destino outros países sul-americanos (United Nations, 2016). No país, embora os dados sejam imprecisos, podemos apontar que Amapá, Roraima, Paraná e Rio Grande do Sul são os estados com maior incidência desse ilícito na região fronteira (Brasil, 2013, p. 175).

FIGURA 1
Fluxos de criminalidade transnacional



Fonte: United Nations (2010, p. 2).

Outro tipo de crime recorrente nas áreas de fronteira é o contrabando de mercadorias legais e ilegais. O Brasil reconhece que há uma conexão entre a criminalidade organizada e a transnacional, e, portanto, questões de segurança local podem também se tornar problemas nacionais de segurança mais amplos. No concernente às drogas ilícitas, a faixa de fronteira tem sido foco de apreensões de cocaína, *cannabis sativa* (maconha), entre outros. No arco Norte, os rios amazônicos têm sido um dos meios de transporte de cocaína (Neves *et al.*, 2016, p. 543-544); no arco Central, as principais apreensões ocorrem no sul do Mato Grosso do Sul, principalmente em Ponta Porã e arredores; por fim, no arco Sul, há registros no

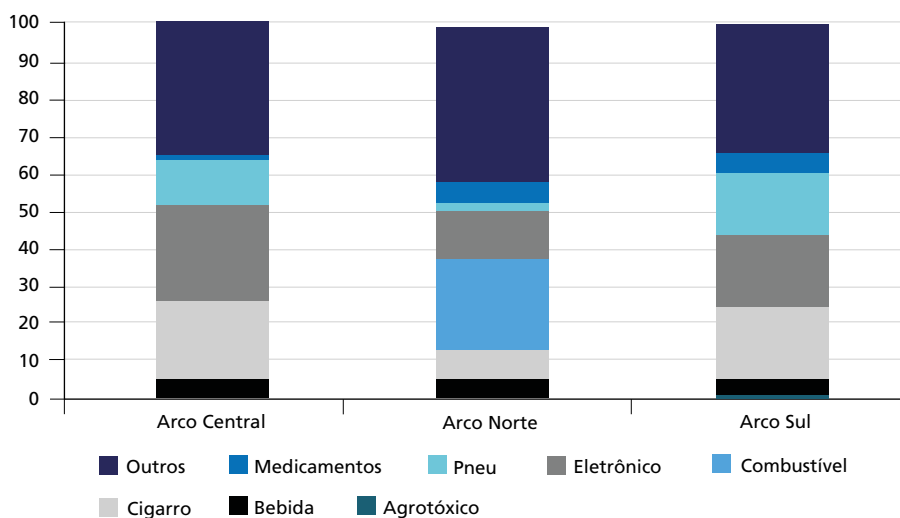
Paraná e Santa Catarina, especialmente no município de Guaíba e no eixo rodoviário que liga Foz do Iguaçu a Maringá, ainda que o Rio Grande do Sul tenha várias rotas do tráfico (*op. cit.*, 2016, p. 545-546). Cabe destacar que o fato de Bolívia, Colômbia e Peru serem considerados os maiores produtores globais de cocaína tem um impacto grande nesses fluxos, uma vez que, nos últimos anos, o Brasil e os demais países sul-americanos têm se transformado em grandes corredores de transporte e consumidores globais de substâncias ilícitas (United Nations, 2017, p. 17).

No que se refere ao contrabando, o número de apreensões é menor no arco Norte do que nos arcos Central e Sul. Os dois últimos são mais visados pelos órgãos de segurança, uma vez que possuem maior malha de estradas e densidade populacional. Entre 2012 e 2013, por exemplo, 59% das apreensões da Polícia Rodoviária Federal ocorreram no arco Sul; 35% no Central; e apenas 6% no Norte¹⁶ (Neves *et. al*, 2016, p. 569). Os tipos de produtos legais apreendidos também são diversos e variam por região, conforme aponta o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Apreensão de contrabando pela Polícia Rodoviária Federal na faixa de fronteira entre 2012 e o primeiro semestre de 2013

(Em %)



Fonte: Brasil (2016c, p. 570).

O tráfico de armas é um terceiro problema de segurança que envolve direta ou indiretamente as fronteiras terrestres do país. Ainda que entre 2010 e 2012, aproximadamente, 87,7% das armas de fogo ilegais apreendidas no Brasil fossem

16. Esse dado não significa que os números do arco Norte sejam necessariamente baixos; apenas que há maior dificuldade de acesso e de controle na área.

Também há preocupações no campo da segurança e da defesa nacional no arco Norte e na Região Amazônica. Um dos eixos centrais da política de defesa brasileira, a região da Amazônia é a que tem menor densidade demográfica do país, com áreas urbanas muito espalhadas, pouca presença do Estado e baixo nível de infraestrutura econômica. Em algumas dessas áreas, apenas a atuação das Forças Armadas representa o papel do Estado na prestação e fornecimento de serviços públicos, o que já atesta um *deficit* na atuação do Estado. A característica de ocupação do espaço e o compartilhamento da floresta com Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia denota a dificuldade de desenvolvimento e defesa dessas fronteiras.¹⁸

Nesse sentido, a Região Amazônica é um ponto fronteiro relevante, cujas particularidades representam desafios de segurança e desenvolvimento nos níveis local, nacional e internacional (Penna Filho, 2015). No concernente ao primeiro, o parco desenvolvimento regional e a compatibilização da exploração de recursos com a preservação ambiental são os principais problemas. Já no segundo, os países vizinhos têm uma presença do Estado ainda menos eficaz na área Amazônica, facilitando a transnacionalização da criminalidade. Já no que se refere ao aspecto internacional, há tanto organizações não governamentais (ONGs) quanto Estados que podem se utilizar da retórica de preservação ambiental para promover interesses próprios na Amazônia.

Por fim, cabe destacar que o Brasil ainda mantém, em menor grau, preocupações tradicionais de defesa das fronteiras, relacionadas ao emprego de suas forças militares. Conquanto não haja desconfiança dos seus vizinhos em sua política de defesa – tema a ser abordado nas próximas seções –, o país mantém uma preocupação tradicional de dissuadir forças hostis, muito embora não especifique publicamente a quais grupos se refere.

3 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA A FAIXA DE FRONTEIRA (1930-2010)

Atualmente, se os desafios fronteiros demandam articulação entre políticas de desenvolvimento local e de segurança e um conjunto grande de atores de vários níveis federativos, nem sempre o Brasil tratou a questão dessa forma. Desde o início da delimitação territorial brasileira, no século XIX até fins dos anos 1990, as fronteiras mantiveram-se como foco primordial de políticas de segurança nacional. Cabe destacar que a primeira legislação a tratar da questão, a Lei nº 601, de 1890,

18. Segundo dados da Rede Amazônica Socioambiental Georreferenciada (RAISG), apresentados por Penna Filho (2015), a Região Amazônica transcende o território brasileiro e ocupa a maior parte do território de muitos países da América do Sul, a saber: Guiana Francesa (100%), Suriname (100%), Guiana (100%), Peru (60,9%), Brasil (58,8%), Venezuela (49,5%), Equador (46,6%), Bolívia (43,4%) e Colômbia (42,4%).

considerava a fronteira como uma área de segurança nacional e estabelecia uma faixa de dez léguas ao longo de todo o território nacional.

Desse modo, findo o processo de delineamento dos limites do território brasileiro, a preocupação imediatamente posterior dos diversos governos brasileiros passou a ser com a proteção militar dessas regiões (Scherma, 2015), como forma de manter a soberania do Estado. Foi sob essa diretriz que, em 1927, o governo criou o Conselho de Defesa Nacional (CDN) para tratar das questões fronteiriças,¹⁹ órgão substituído, na Constituição de 1934, pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN).²⁰ É importante notar que, gradualmente, desde a criação do CDN e do CSSN, a faixa de fronteira foi se alargando. Se anteriormente era de aproximadamente 66 km, em 1934 passou a ser de 100 km,²¹ para, posteriormente, avançar para 150 km, a partir Constituição de 1937.

No ano de 1937, o CSSN foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), mantendo a mesma estrutura anterior, com a adição da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras.²² Ao considerar a importância securitária das fronteiras, o Decreto Lei nº 1.164, de 1939, também limitaria a participação de empregados na região a, no mínimo, dois terços de brasileiros, com a maioria de capital nacional. Nesse contexto, pode-se dizer que a faixa de fronteira passou a ser cada vez mais compreendida como área de segurança nacional, sujeita ao controle do Estado. A dificuldade dessa abordagem recaía sobre as limitações de participação de estrangeiros que impediam a atuação conjunta e qualquer integração nessas áreas (Scherma, 2015; Furtado, 2013).

As primeiras mudanças no trato das políticas para a faixa de fronteira resultaram de modificação nas posturas diplomáticas brasileiras com relação aos países da América do Sul. Uma vez que a percepção de ameaça com relação aos vizinhos foi reduzida, o Brasil pôde buscar novas formas de lidar com suas fronteiras. O primeiro movimento nessa direção teve origem justamente na aproximação com o governo argentino, afetando o arco Sul da faixa de fronteira. Em 1979, solucionado o contencioso Itaipu-Corpus, referente à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, Argentina e Brasil foram gradualmente solidificando as bases para a integração regional no Cone Sul, processo que influenciou diretamente a percepção de ameaças nas fronteiras do sul do país.

19. Órgão composto por convidados da Presidência da República. A responsabilidade de comunicações, papéis e arquivo, porém, era do Estado-Maior do Exército.

20. Segundo Scherma (2015), o CSSN era composto majoritariamente por militares, e o Estado-Maior do Exército continuava a chefiar as rotinas burocráticas.

21. "Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do CSSN, estabelecendo o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração" (Brasil, 1934).

22. De acordo com Furtado (2013), a partir de sua criação, em 1938, e até 1992, a responsabilidade sobre a gestão das fronteiras recaiu sobre o Gabinete Militar.

Os principais exemplos dessa integração foram a Declaração de Iguaçu, o Plano de Integração e Cooperação Econômica (Pice) e o Tratado de Integração e Cooperação Econômica, respectivamente de 1985, 1986 e 1988, três acordos que tinham em seu cerne o adensamento da cooperação bilateral e da integração das economias dos dois países. A assinatura do acordo que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, foi a síntese dessa aproximação. O centro da cooperação era superar as desconfianças mútuas e desenvolver uma área econômica comum entre os países, que se consolidaria com a criação do Mercosul a partir do Tratado de Assunção, em 1991, e sua posterior elevação a uma união aduaneira pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994.

No que concerne ao arco Norte, a preocupação com segurança e proteção ao meio ambiente na região da Amazônia, que gradualmente emergia como um tema da agenda global, levou Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela a assinarem o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1979. Os países asseguraram o direito sobre os recursos naturais presentes na Amazônia, em um contexto de ascensão da agenda global de meio ambiente. O acordo surgia como um meio de os países da região oferecerem uma resposta aos discursos de internacionalização da Amazônia, reforçando a soberania antes de proposições de iniciativas de cooperação (Miyamoto, 2009; Santos, 2014).

Posteriormente, em meados dos anos 1990, o tema retornaria à agenda da política externa brasileira na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) e a Iniciativa Amazônica, ambas de 1992. Na Rio-92, com sua atuação na conferência, o Brasil conseguiu dirimir ameaças internacionais sobre a região. A partir da iniciativa, o governo brasileiro tentou retomar o projeto brasileiro de uma agenda positiva para os países da região (Cervo, 2002; Hirst e Pinheiro, 1995). Essas ações culminariam na transformação do antigo TCA na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1998, garantindo personalidade jurídica internacional e novos mecanismos para implementar as propostas do tratado.

As iniciativas de cooperação com países limítrofes nos arcos Norte e Sul das fronteiras afetaram a forma como o Brasil se relacionava com os vizinhos. Por sua vez, decrescia a desconfiança de insegurança militar nessas áreas. Posteriormente, outros projetos de cooperação regional com ênfase na área de infraestrutura também afetaram as concepções sobre a questão no país, como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e seu Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), respectivamente de 2001, 2004 e 2008. Esses projetos, muito embora com dificuldades de implementação, alteraram a forma como o país concebia os espaços fronteiriços e a sua relação com a América do Sul, como espaço geográfico.

Entende-se que não apenas a mudança nas relações internacionais do Brasil, mas também as mudanças domésticas resultantes da maturação do processo de democratização, contribuíram para alterar a forma como o país lidou com as regiões de fronteiras, introduzindo gradualmente a importância da variável desenvolvimento local para o trato dessas áreas. No âmbito dos marcos regulatórios, as legislações principais referentes à questão são a Lei nº 6.634, de 1979, e a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Ambas consideram a faixa de fronteira área essencial à segurança nacional, com até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres,²³ e identificam pontos de interesse estratégico do Estado e que merecem acompanhamento nessas regiões. Há diversas legislações adicionais, muitas delas tratando de questões fundiárias, infraestrutura e desenvolvimento regional (Brasil, 2010).

Essas legislações foram acompanhadas de novos programas que surgiram para a área, principalmente em fins das décadas de 1990 e 2000. Cabe apontar que até meados da década de 2000, “as políticas públicas orientadas a essa região mantiveram o tradicional enfoque em segurança e defesa, dentro da concepção original de constituir uma área de restrição” (Neves, Silva e Monteiro, 2016, p. 23). Essa postura foi gradualmente sendo alterada em virtude das novas condições da política externa brasileira e da integração regional, resultando em um novo enfoque, com ênfase no desenvolvimento regional. O Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), de 1999, por exemplo, foi um grande marco de uma nova leitura de políticas para a região, pois foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangia toda a faixa de fronteira (Scherma, 2015).

Apesar de seu ineditismo, o programa sofreu diversas dificuldades que o impediram de atingir plenamente seu objetivo central. Segundo Scherma (2015), muito embora pudesse ser considerado um marco nas concepções de políticas de fronteiras do Brasil, ele ainda apresentava fragilidades, como a não diferenciação entre sub-regiões de fronteira, o seu funcionamento apenas sob demanda de parlamentares, a ausência de mecanismos de participação formal da sociedade e as dificuldades técnicas nos municípios executores.

A partir de estudos realizados pelo Ministério da Integração Nacional, entre 2003 e 2005, o programa seria reorganizado e renomeado como Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).²⁴ A ideia era reorganizar, centralizar e reestruturar as ações para a região fronteira do país, visando “resgatar parte da dívida social com a população fronteira e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis” (Scherma, 2015, p. 177). Após o fim do programa, em 2010, foi criada a Comissão Permanente

23. Segundo o art. 20, § 2º da CF/1988: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (Brasil, 1988, grifo nosso).

24. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/cartilha-pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF),²⁵ um fórum interinstitucional e multidisciplinar para aprimorar a elaboração de políticas públicas para a região.²⁶ Segundo Neves, Silva e Monteiro (2016, p. 26),

a CDIF representa uma continuação das políticas de desenvolvimento regional originadas no PDFF, mas também o encerramento do PDFF como um programa – como se nota na própria distribuição das verbas. A CDIF busca se consolidar como instituição central da formulação e coordenação das políticas para a Faixa de Fronteira. A criação da CDIF vai ao encontro da agenda de fortalecimento institucional proposta em 2005, mas com algumas adaptações. Em vez de fóruns e planos de desenvolvimento sub-regionais, optaram por núcleos e planos estaduais. A Comissão é composta por representantes de vinte ministérios ou órgãos do governo e oito representantes de entidades civis. A instalação da CDIF ocorreu somente em março de 2011, após uma série de reuniões preparatórias.

Nota-se, portanto, a emergência de uma perspectiva interagências para o trato da questão da fronteira. Cabe destacar, porém, que esses marcos regulatórios não trataram diretamente das questões de segurança e defesa. Para tanto, é preciso analisar as políticas de defesa do país e as ações militares e de segurança nessas áreas, que será feito nas próximas seções.

4 AS FRONTEIRAS NAS POLÍTICAS DE DEFESA DO BRASIL

No campo das preocupações da soberania nacional, os documentos de defesa brasileiros tornaram-se a principal referência para compreender a forma como o Brasil pretende organizar seus instrumentos militares.²⁷ Analisá-los permite uma compreensão referente às concepções brasileiras sobre as regiões de fronteira. Desse modo, será feita uma breve análise de como o tema esteve presente nos textos brasileiros.

A Política de Defesa Nacional (PDN), de 1996, primeiro texto visando unificar as diretrizes da defesa nacional, apresentou a questão fronteiriça de forma bastante distinta do período anterior à redemocratização. Segundo esta, o Brasil deveria “atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul” (Brasil, 1996, p. 4).

A versão posterior da PDN, de 2005, consiste em um documento mais denso e mais específico sobre o tema. O país reconhece que o ambiente estratégico das próximas décadas continuará a ensejar litígios de fronteiras, dada a ocupação dos principais territórios no globo. De modo similar, introduz o conceito de *entorno*

25. Para mais sobre a CDIF, ver Neves, Silva e Monteiro (2016).

26. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

27. Cabe destacar que a evolução dos documentos de defesa também ocorreu em paralelo com a maturação político-institucional do MD, criado em 1999, e a reorganização da área no Brasil democrático.

estratégico,²⁸ expondo uma preocupação adicional para o país pouco expressa anteriormente: a de proteger suas áreas fronteiriças em conjunto com a manutenção da estabilidade nas dinâmicas de segurança entre a América do Sul e a costa da África. Nesse contexto, o Brasil expõe sua prioridade para as regiões da Amazônia e do Atlântico Sul “pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima” (Brasil, 2005a, p. 3-4).

Entre as diretrizes da PDN 2005 referentes à faixa de fronteira, destacam-se as orientações de: “aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil (...); aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira (...); atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira (...); e intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul” (Brasil, 2005a, p. 7).

Já a nova Política Nacional de Defesa (PND), de 2012, não trouxe orientações específicas sobre a faixa de fronteira. A ênfase passou a recair mais sobre a Amazônia do que sobre questões fronteiriças. No que se refere a essa região, o Brasil manteve entendimentos prévios de que era preciso ampliar a cooperação com os países vizinhos para defender os recursos naturais e aumentar a presença do Estado no desenvolvimento sustentável dessas áreas (Brasil, 2012b).

É importante reforçar que as novas interpretações que aumentavam a importância do desenvolvimento local na faixa de fronteira, em fins dos anos 1990, não significaram necessariamente o decréscimo da visão de segurança nessas áreas. Pelo contrário, foram incorporadas, tornando-se imbricadas ao discurso das políticas de defesa brasileiras para a região. Na PDN 2005, por exemplo, diretrizes de vigilância e controle fronteiriço convivem com demandas de “implementar ações para desenvolver e integrar a Região Amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira” (Brasil, 2005b, p. 7).

Já na PND 2012, muito embora o documento tenha poucas referências à fronteira e não apresente alguma orientação específica sobre o tema,²⁹ o Brasil apontou que:

a Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas, entre outros fatores, pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias. *A vivificação das fronteiras, a proteção*

28. Segundo o documento: “O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o país visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África” (Brasil, 2005a, p. 3).

29. É importante destacar que, com a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), a PND foi organizada considerando a existência do documento. Diretrizes e hipóteses de emprego fizeram-se presentes na END enquanto orientações mais gerais ficaram registradas na PND. O documento passou a ser organizado em: Introdução; O Estado, a Segurança e a Defesa; Ambiente Internacional; Ambiente Regional e Entorno Estratégico; Brasil; Objetivos Nacionais de Defesa; e Orientação.

do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras é condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (Brasil, 2012b, p. 5, grifo nosso).³⁰

Já nas duas versões de sua END, publicadas em 2008 e 2012, o Brasil também considerou que o desenvolvimento sustentável na Região Amazônica é um instrumento de defesa nacional, pois “só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania sobre aquela região” (Brasil, 2008, p. 25; Brasil, 2012c, p. 17).³¹ O documento também destaca que seriam realizados estudos conjuntos pelo Ministério da Defesa (MD), pelo Ministério da Integração Nacional e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)³² para compatibilizar o Programa Calha Norte (PCN) com o PDFF e a construção de arranjos produtivos locais. Indica, ainda, que o MD instalaria telecentros comunitários de conexão banda larga nas instalações militares em compatibilidade com o Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), do Ministério das Comunicações; e que seriam realizados estudos para incentivar a coordenação de ações para habilitação de rádios comunitárias na fronteira, evitando frequências indesejadas (Brasil, 2008; Brasil, 2012c).³³

Ainda que a política de defesa brasileira tenha considerado questões mais abrangentes para efeito da defesa das regiões de fronteira, a perspectiva da segurança mantém-se como central. Nos últimos anos, tem prevalecido a interpretação de que somente a partir da cooperação entre órgãos de segurança pública, defesa, integração nacional e desenvolvimento local é possível haver uma estratégia efetiva de proteção fronteiriça. Segundo a própria END, a estruturação das Forças Armadas deve possibilitar “o aumento da participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença” (Brasil, 2008, p. 49; Brasil, 2012c, p. 31).

Similarmente, a PND e a END, em suas versões de 2016,³⁴ apresentam orientações plenamente focadas em temas de segurança nacional, na defesa e na cooperação com outros órgãos de segurança pública. Menções ao desenvolvimento

30. O conceito de vivificação das fronteiras não é resultado necessariamente de uma agenda mais abrangente contemporânea. Trata-se de um termo já bastante empregado no pensamento geopolítico nacional entre os anos 1960 e 1980. Já termos como proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável representam a influência de novos conceitos na política de defesa.

31. Este foi um entendimento que permaneceu inalterado na END de 2012.

32. Criada em 2007, com o nome de Secretaria de Políticas de Longo Prazo. Atualmente, denomina-se Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) e é parte integrante da Secretaria Geral da Presidência da República.

33. Essas referências estão presentes em ambas, nas END 2008 e 2012. Na primeira versão também há menção à necessidade de cooperação com o Ministério dos Transportes para a instalação, “no Centro de Operações do Comandante Supremo (COCS), de terminal da Base de Dados Georreferenciados em Transporte que possibilite a utilização das informações ligadas à infraestrutura de transportes, disponibilizadas por aquele sistema, no planejamento e na gestão estratégica de crises e conflitos” (Brasil, 2008, p. 63).

34. PND, END e Livro Branco de Defesa Nacional versões 2016 foram aprovados pelo Congresso Nacional na Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência (CCAI), em outubro de 2017 (Comissão mista..., 2017).

regional, porém, desapareceram no novo texto. Há, portanto, uma ligeira alteração com relação aos documentos anteriores, uma vez que as referências ao tema se dirigem às questões de vigilância e segurança pública. De acordo com a PND 2016,

as fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando e aproximando o país de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que através delas são perpetradas atividades criminosas transnacionais de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes (Brasil, 2016c, p. 8).

Nas demais menções ao tema, já na END 2016, há uma perspectiva dúbia sobre a atuação do Exército Brasileiro. Na descrição das funções da Força Terrestre, há a menção de seu papel na colaboração com os órgãos de segurança pública para combater ilícitos na faixa de fronteira e do papel de programas estratégicos da Força na atividade de monitoramento e controle das fronteiras (Brasil, 2016c, p. 28-29).³⁵

No geral, órgãos executores como Polícia Federal (PF), Receita Federal do Brasil, polícias militares, Forças Armadas, Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e governos locais têm um papel de destaque nesse processo, mas não são os únicos. Atores formuladores de políticas públicas, como os ministérios da Defesa, Integração Nacional, Justiça e Segurança Pública e Relações Exteriores, por exemplo, têm um papel fundamental na resultante do processo de proteção de fronteiras. No caso de comando e controle, as duas END apontam que o Brasil busca um sistema integrado, com sensores de monitoramento do espaço terrestre, marítimo e aéreo, produzindo dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública e do controle de fronteiras (Brasil, 2008; Brasil, 2012c).

Pela perspectiva do MD, a proteção das fronteiras deve ser organizada pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, conceito orientador da END. As prioridades são dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e ter mobilidade estratégica para responder a ameaças ou agressões. Apesar de não deixar claro quais são as ameaças nessas regiões, a END reforça a importância da mobilidade para suprir as dificuldades de uma estratégia de presença nas áreas fronteiriças.

Dada a característica das fronteiras terrestres brasileiras, as principais Forças Armadas a atuarem nessas regiões seriam o Exército e a Força Aérea. No concernente à primeira, o Brasil aponta que unidades militares situadas nas regiões fronteiriças seriam “destacamentos avançados de vigilância e de dissuasão” (Brasil, 2012c, p. 14). No que se refere à segunda, as prioridades seriam a vigilância sobre o espaço aéreo, buscando cercar o Brasil com diversas camadas de visualização, e dispor de meios suficientes para apoiar a estratégia de presença do Exército nas regiões Amazônica e Centro-Oeste (Brasil, 2012c).

35. O tema, todavia, também aparece vinculado a uma estratégia de fortalecimento da capacidade dissuasória do país, no contexto da ação estratégica de “demonstrar a capacidade de contrapor-se à concentração de forças hostis nas proximidades das fronteiras, dos limites das águas jurisdicionais brasileiras e do espaço aéreo nacional” (Brasil, 2016c, p. 33).

Em suma, pode-se dizer que, nas concepções apresentadas pelo Brasil em seus documentos, a defesa da faixa de fronteira corresponde a um processo complexo que depende de ações de defesa, de segurança, de desenvolvimento regional e de cooperação com os países sul-americanos. No que concerne ao MD, as principais ações referem-se a monitoramento e controle, cooperação interagências e presença militar nessas regiões.

Cabe destacar, porém, que, muito embora os documentos de defesa brasileiros sejam bastante claros acerca da atuação do MD e das Forças Armadas nos direcionamentos atinentes ao desenvolvimento regional e à atuação interagências, nas demais áreas há indicações mais genéricas. Nota-se, portanto, que os meios de atingir esses objetivos não são tão claros.³⁶ Ainda assim, as linhas gerais de atuação do país para a defesa de suas fronteiras, apresentadas entre a cooperação internacional e interagências, a vigilância e a repressão, são bastante explícitas.

5 INICIATIVAS DE SEGURANÇA E DEFESA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES NO BRASIL CONTEMPORÂNEO (1985-2017)

Compreendidas as concepções brasileiras sobre segurança e defesa das fronteiras, serão abordadas as ações referentes a essas áreas. Cabe destacar que, anteriormente à criação do MD, da PDN e da END, já havia iniciativas destinadas à proteção da faixa de fronteira no âmbito das Forças Armadas, sendo a principal delas o PCN, criado em 1985. Posteriormente, projetos como o Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam), o Sistema de Monitoramento das Fronteiras, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Plano de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF). Estes, também, ampliaram o arcabouço de iniciativas para essas regiões. O argumento neste capítulo é que, muito embora haja problemas de articulação e implementação de muitos desses projetos, as ações de segurança e defesa das fronteiras têm se expandido em termos de concepção de mera defesa territorial com foco na Amazônia para uma proteção mais ampla da faixa de fronteira; e, similarmente, de foco na dimensão militar para uma com foco no âmbito interagências.

No período de redemocratização, o principal projeto para a defesa das fronteiras foi o PCN. Oficialmente denominado de Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas, o programa visava à integração entre órgãos civis e militares para a proteção de fronteiras e da Região Amazônica (Scherma, 2015). O PCN foi sintomático no contexto que foi gestado. O Brasil avançava no processo de distensão das relações com a Argentina e iniciava a sua redemocratização, deslocando sua preocupação estratégica do Sul para a Amazônia.³⁷

36. Ainda que não se saiba exatamente por quê, podem-se levantar hipóteses de que isso ocorre pela dificuldade de delegar autoridade a outras agências de governo ou até mesmo pela busca de uma abordagem inicial mais abrangente para que, em outros documentos, haja maior especificidade.

37. Há várias interpretações sobre o programa. A primeira era a crescente importância da Amazônia sob a influência da emergente agenda internacional de meio ambiente e de fortes críticas ao governo brasileiro sobre a gestão de seus recursos naturais (Miyamoto, 2009; Santos, 2014). A segunda referia-se à tentativa do CSN de manter sua influência sobre as políticas de segurança e defesa do país na transição para o novo regime democrático (Oliveira Filho, 1991).

Sob a ótica da preocupação com a tensão bipolar e com questões de cunho geopolítico, o PCN foi implementado após a realização de estudos por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) no âmbito da Secretaria Geral do CSN.³⁸ A Exposição de Motivos nº 18/1985, que justificou a criação do grupo de trabalho, ilustra algumas das questões que motivaram o projeto.

A conhecida possibilidade de conflitos fronteiriços entre alguns países vizinhos aliada à presente conjuntura no Caribe pode tornar possível a projeção do antagonismo Leste-Oeste na parte Norte da América do Sul. (...) À vista dessas preocupações e, ainda, da diretriz de Vossa Excelência que determina a busca de soluções para se eliminar desigualdades regionais, encomendei à Secretaria Geral do CSN um levantamento de dados sobre a situação atual dessa área, com vistas ao fortalecimento das expressões do Poder Nacional na região (Diniz, 1994, p. 5).

No que se refere à faixa de fronteira, o PCN considerou a região escassamente povoada ou ocupada por povos indígenas. As quatro áreas consideradas prioritárias pelo grupo do CSN foram aquelas marcadas pela presença dos índios Yanomamis, da Cabeça do Cachorro, da região do Essequibo e da fronteira com a Colômbia, na região de Tabatinga. Também foram apresentadas oito demandas para melhorar o trato dessas questões: *i*) incremento das relações bilaterais; *ii*) aumento da presença militar na área; *iii*) intensificação de campanhas de recuperação de marcos limítrofes; *iv*) definição de uma política indigenista apropriada para a região; *v*) ampliação da infraestrutura viária; *vi*) aumento da geração de energia hidrelétrica; *vii*) interiorização dos polos de desenvolvimento econômico; e *viii*) ampliação da oferta de recursos sociais básicos.

No âmbito das relações internacionais, a demanda era intensificar as interações com os vizinhos, principalmente no âmbito do TCA, facilitar o comércio bilateral, a cooperação técnica e a construção de infraestrutura regional, envolvendo as Forças Armadas e os ministérios das Relações Exteriores, do Interior e da Justiça (Brasil, 1985, p. 5). Concernente à distribuição de organizações militares, apontou-se a necessidade de o Exército estabelecer pelotões de fronteiras em pontos críticos e melhorar os já existentes; e também da Força Aérea Brasileira construir e melhorar os aeródromos de apoio; e da Marinha intensificar suas patrulhas fluviais (Diniz, 1994).

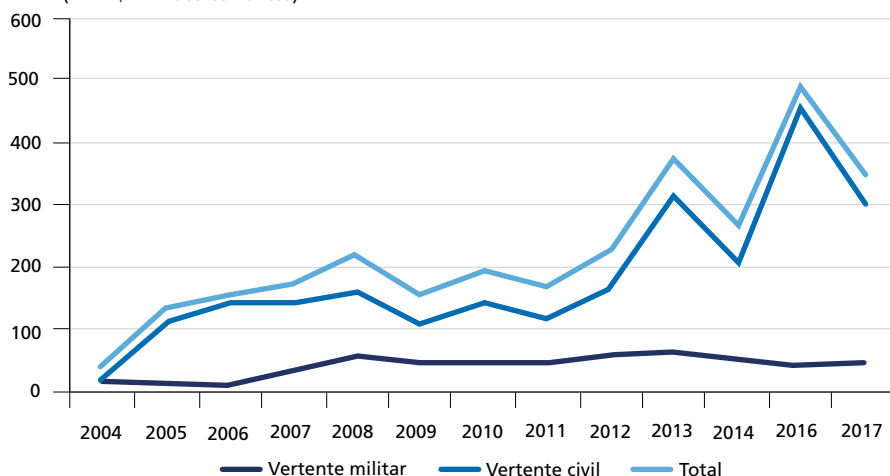
Ainda que fosse apresentado como um programa de cunho civil-militar e com uma abordagem mais abrangente na proteção da Região Amazônica e das fronteiras, inicialmente, o PCN apenas ofereceu resultados para demandas de cunho militar. A distribuição orçamentária entre 1985 e 1991 apontou que se tratava de um projeto de ocupação geopolítica de áreas consideradas importantes para defesa e revisão da política indigenista. Do total de recursos orçamentários destinados ao projeto, 46% foram para o Ministério do Exército; 21,4% para o Ministério da Marinha; 18,9% para a Funai;

38. Vinculado à Presidência da República e composto por especialistas em diversas áreas do conhecimento, representantes de ministérios militares, o então Ministério do Interior, a Secretaria de Planejamento e outros órgãos responsáveis por atuação na Amazônia.

10,5% para o Ministério da Aeronáutica; e 3,2% para outros (Diniz, 1994; Scherma, 2015). Após sua criação, o PCN sofreu diversos contingenciamentos, especialmente durante os anos 1990. Essa posição reduziu gradualmente sua importância nas políticas governamentais. O programa também sofreu críticas por seu processo de formulação e implementação ocorrer preponderantemente em meios do governo, com pouca participação da sociedade e da população local (Miyamoto, 2009; Scherma, 2015).

Até meados dos anos 2000, os poucos recursos destinados ao PCN foram empregados principalmente na instalação e renovação das organizações militares na Região Amazônica. A partir de 2004, porém, o programa começou a retomar sua importância, principalmente em sua vertente civil.³⁹ Como consequência, a ala civil, de desenvolvimento regional, passou a receber mais recursos do que a militar e a se tornar a principal face do programa (gráfico 2), situação que se mantém até a atualidade.

GRÁFICO 2
Evolução orçamentária do PCN (2004-2017)
(Em R\$ milhões correntes)



Fonte: MD.

Elaboração dos autores.

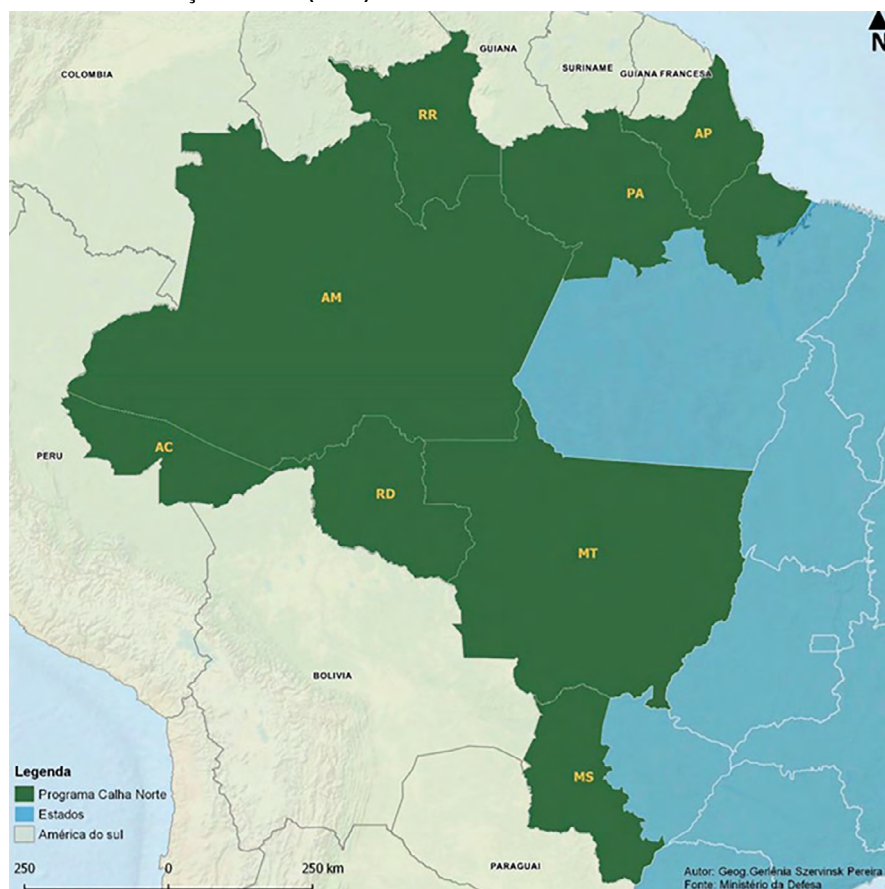
Obs.: Foram utilizados dados do portal do PCN, complementados com os relatórios anuais de 2016 e 2017 divulgados pelo MD. Disponível em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br/programa-recursos.html>> e <<http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte/relatorios-de-situacao>>.

Atualmente, o programa já abrange 379 municípios em oito estados da Federação – Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul (faixa de fronteira), Pará, Rondônia e Roraima –, dos quais 167 estão ao longo de 13.938 km da faixa de fronteira. Segundo o MD, trata-se de uma atuação de 3,1 milhões de km², que corresponde a 44,8% do território nacional, onde habitam cerca de 20 milhões de pessoas, entre as

39. É importante destacar que a gestão do projeto foi gradualmente sofrendo mudanças. Até 1988, manteve-se subordinada à Secretaria Geral do CSN. A partir de então, foi realocada para a SAE. Atualmente, está vinculada ao MD.

quais se inclui 50% da população indígena do Brasil (Brasil, 2018a). É, portanto, um eixo importante tanto da política de defesa quanto de desenvolvimento regional da Amazônia brasileira e das fronteiras, uma vez que deixou de atuar apenas acima da Calha Norte do rio Amazonas para gradualmente adentrar zonas abaixo dele (mapa 3).

MAPA 3
Área de atuação do PCN (2017)



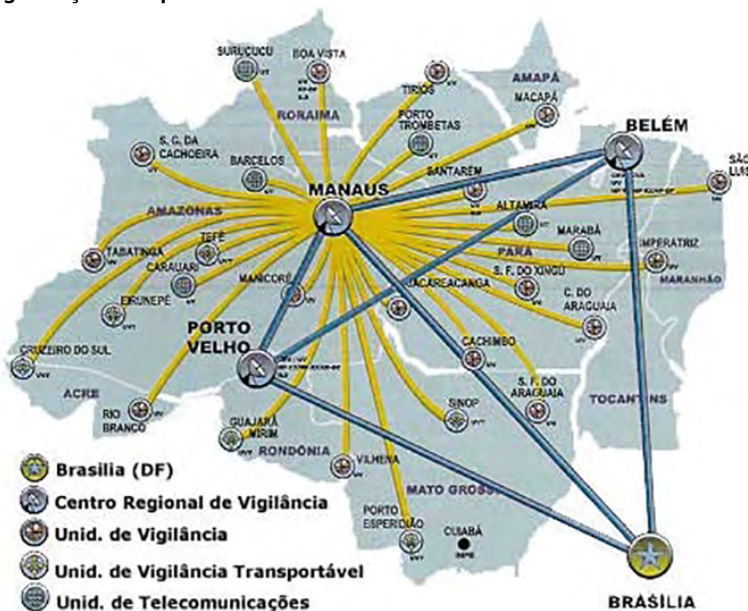
Fonte: Brasil (2018a).

No que se refere à proteção das fronteiras, outra iniciativa ganhou importância desde meados dos anos 1990: o Sivam/Sipam. Segundo Miyamoto (2009), o projeto foi gestado como uma forma mais apropriada de aprofundar e cumprir o objetivo militar visado pelo PCN: proteger e monitorar as fronteiras norte e a Região Amazônica. Entre 1990 e 1992, o governo trabalhou na concepção de uma infraestrutura integrada para a aquisição, visualização, processamento, armazenamento e difusão de dados e imagens para a Amazônia brasileira e, em 1993, foi criada a Comissão

de Implantação do Sipam. Dada a complexidade da proposta, a implementação do programa foi realizada ao longo de sete anos, entre 1995 e 2002.

Renomeado para apenas Sipam, o projeto conta com uma ampla infraestrutura tecnológica composta de aeronaves de sensoriamento remoto, com radares capazes de rastrear e construir mapas topográficos digitalmente, radares meteorológicos e satélites de transmissão de dados. Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional, de 2012, o Sipam pode ser considerado uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formada por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregada de integrar e gerar informações atualizadas para articulação, planejamento e coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal, visando a proteção, inclusão e desenvolvimento sustentável da região (Brasil, 2012a). Foram instalados centros regionais nas cidades de Belém, Manaus e Porto Velho, e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)⁴⁰ está localizado em Brasília, sob responsabilidade do MD (figura 2).

FIGURA 2
Organização do Sipam



Fonte: Instituto Socioambiental. Disponível em: <<https://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=394>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

40. O órgão foi inserido na estrutura organizacional do MD como secretaria em 2011. Dentre as funções do Censipam destacam-se a proposição, acompanhamento, implementação e execução de políticas, diretrizes e ações voltadas para o Sipam. O Censipam também promove a ativação gradual e estruturada do Sipam e desenvolve ações para atualização e evolução continuada do conceito e do aparato tecnológico do Sipam em coordenação com os órgãos federais, estaduais, distritais, municipais e não governamentais.

Após a construção do Sipam, a dimensão de segurança nas políticas de fronteiras brasileiras sofreu um decréscimo relativo na agenda nacional durante o início dos anos 2000, como indicado no âmbito do PCN. Segundo Scherma (2015), a proteção das fronteiras continuou na agenda de defesa do Brasil, todavia, o PDSFE, o PDFF e a criação da CDIF denotaram a ampliação de questões relativas ao desenvolvimento regional e, principalmente, da interação entre vários atores federativos nessas áreas. Novas iniciativas concernentes à proteção da faixa de fronteira viriam apenas após a publicação da END, em 2008.

A partir do documento, o Brasil buscou ampliar as organizações militares na Região Amazônica, com foco em ocupar as áreas de fronteira, realizando vigilância e monitoramento. Cabe destacar que o Comando Militar da Amazônia (CMA), o Comando Militar do Norte (CMN), o Comando Militar do Oeste (CMO) e o Comando Militar do Sul (CMS) são os mais diretamente envolvidos com a faixa de fronteira. Segundo a minuta do Livro Branco de Defesa Nacional de 2016, o CMA tem um caráter especial, pois conta com 26 pelotões especiais de fronteira adicionais, havendo outros 25 em fase de criação (figura 3).

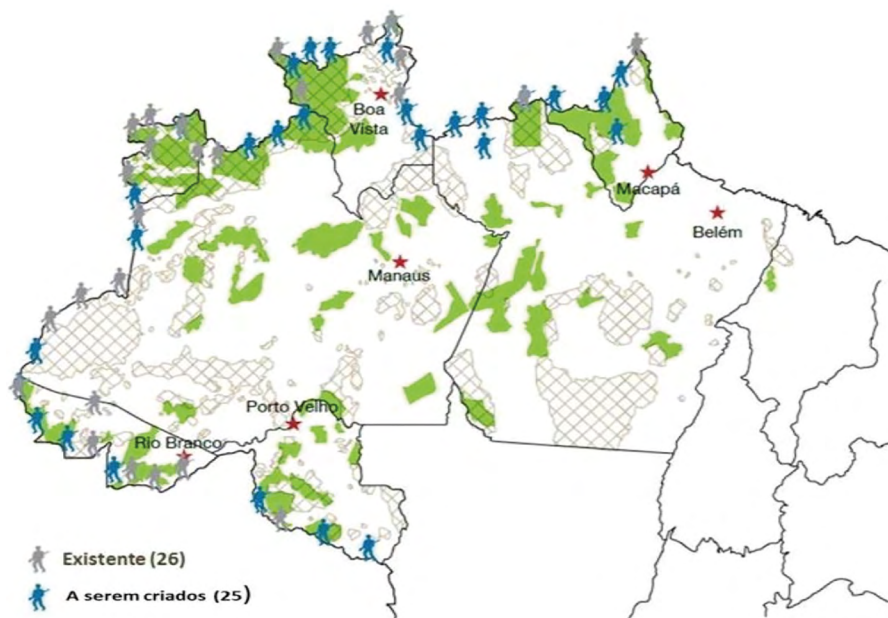
Após a END, em 2011, duas grandes iniciativas orientadoras para a postura contemporânea de proteção das fronteiras do Brasil foram anunciadas: o PEF e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron). O PEF foi concebido de forma conjunta pelo MD e o MJ após a publicação da END. Instituído pelo Decreto nº 7.496, de 2011, o plano foi destinado ao “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (Brasil, 2011a, p. 1). O documento trabalha com uma proposta de atuação integrada, execução de ações conjuntas e trocas de informações entre os principais atores de segurança pública, defesa e fiscalização; realização de acordos com os países vizinhos para esse fim; e ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada a prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos nas faixas de fronteira brasileiras. Inicialmente concebido apenas entre o MD e o MJ, a Receita Federal do Brasil e o Ministério da Fazenda foram considerados partes integrantes após a atualização do PEF pelo Decreto nº 7.638, também de 2011.⁴¹

41. O Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita) apresentou um manifesto no jornal O Estado de S. Paulo, questionando a ausência da Receita Federal do Brasil como ator central no PEF. Segundo o presidente do órgão à época: “num momento em que o país está atento ao debate sobre a necessidade de mais investimentos em segurança, é preciso chamar a atenção de todos para o quadro dramático da aduana brasileira. Cabe mais uma vez lembrar que o controle aduaneiro está diretamente ligado ao combate ao flagelo da insegurança pública” (Felismino, 2011). Após o documento e as negociações com o governo, a Receita foi considerada um dos atores centrais ao lado do MJ e do MD.

FIGURA 3

Comandos militares**3A – Articulação das brigadas**

3B – Pelotões especiais de fronteiras



Fonte: Brasil (2016b, p. 90 e 95).

Os principais processos necessários para a implementação do PEF seriam realizações de ações de integração federativa entre União, estados e municípios na faixa de fronteira; implementação de projetos estruturantes para fortalecer a presença do Estado nessas áreas; e adensamento da cooperação internacional para esse fim. Para tanto, deveriam ser criados gabinetes de gestão integrada de fronteiras (GGIFs)⁴² e o Centro de Operações Conjuntas (COC). O PEF propôs a criação de diversos gabinetes de fronteira, cada qual instituído por ato do governo estadual e composto por autoridades estaduais e federais para atuar na faixa de fronteira correspondente.⁴³

Além de suas diretrizes centrais, o PEF foi inicialmente organizado em torno de duas grandes operações, contando com uma terceira após a inclusão do Ministério da Fazenda. A primeira delas, denominada Operação Sentinela, de caráter permanente e com foco em ações de inteligência. De responsabilidade do MJ, que atua com apoio dos ministérios da Defesa e da Fazenda, o órgão mobiliza as polícias Federal

42. Segundo o PEF, a função dos GGIFs é: "i) propor e coordenar a integração das ações; ii) tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos; iii) apoiar as secretarias e polícias estaduais, a PF e os órgãos de fiscalização municipais; iv) analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas; v) propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira; vi) incentivar a criação de gabinetes de gestão integrada municipal; e vii) definir as áreas prioritárias de sua atuação. § 1º Não haverá hierarquia entre os órgãos que compõem os GGIF e suas decisões serão tomadas por consenso" (Brasil, 2011a).

43. Há apenas um COC, localizado no âmbito do MD.

e Rodoviária Federal e da Força Nacional de Segurança Pública contra o crime organizado. Já a segunda, denominada Operação Ágata, é de natureza pontual e temporária, com caráter repressivo. De responsabilidade do MD, utiliza-se de todo o aparato militar das Forças Armadas para atuações conjuntas pontuais. Na outra, sob a gerência do Ministério da Fazenda, a Receita Federal do Brasil é responsável pela Operação Fronteira Blindada, a qual busca agir conjuntamente com outros órgãos públicos de fiscalização e segurança pública para evitar os crimes econômicos que acontecem nas fronteiras.

A despeito de serem coordenadas pelo Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), a Operação Ágata demandou um grande volume de articulação interinstitucional com governos municipais, estaduais, Abin, Polícia Rodoviária Federal, PF, Receita Federal do Brasil e órgãos públicos locais. A tabela 1 ilustra a complexidade dessas ações, dado o número de efetivos de várias agências que são mobilizados. Cabe destacar também que, além de apreensões de drogas, armamentos ilegais, dinheiro não declarado etc., essas ações também contemplam ações cívico-sociais para as populações locais, como atendimentos médico e odontológico, por exemplo.

Juridicamente, a Operação Ágata foi precedida pelo art. 142 da CF/1988 que versa em seu primeiro parágrafo sobre a necessidade de uma lei complementar (LC) que defina a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Em 1999, a LC nº 97 estabeleceu essas normas, e foi complementada, em 2004, pela LC nº 117, que confere o poder de polícia ao Exército Brasileiro na faixa de fronteira. Antevendo a criação do PEF, em 2010, com a LC nº 136, esse poder de polícia foi estendido para todas as Forças Armadas. Apesar de algumas semelhanças com as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), estas não podem ser confundidas com as ações na faixa de fronteira, que possuem algumas características distintas e bem específicas,⁴⁴ a começar pela ação permanente e cotidiana, em vez de uma ação pontual e emergencial como as das GLOs (Neto e Ribeiro, 2014).

44. Um exemplo é a atuação conjunta com as forças policiais. No âmbito tecnológico, por exemplo, *drones* têm sido utilizados em atividades de monitoramento, identificação e ação rápida, tanto para as Forças Armadas quanto para as forças policiais. Recursos tecnológicos como estes e o Sisfron são extremamente importantes para potencializar as operações Sentinela, Ágata e Fronteira Blindada. Em 2013, ocorreu a primeira operação conjunta dos *drones* da Força Aérea Brasileira (FAB) e da PF na fronteira do Paraná com o Paraguai (Lima, 2013). Esses testes, à época, foram importantes para compatibilizar ações conjuntas de *drones* para as fronteiras, mas também para os grandes eventos que seguiriam.

TABELA 1
Operação Ágata por ano e número de efetivos empregados (2011-2017)

Operação	Ano	Efetivos				Total
		Marinha do Brasil	Exército Brasileiro	Força Aérea Brasileira	Agências	
Ágata 1 / 2 / 3	2011	1.653	14.015	1.697	1.242	18.895
Ágata 4 / 5 / 6	2012	7.505	15.325	7.652	1.147	31.877
Ágata 7	2013	6.450	15.103	10.030	1.439	33.288
Ágata 8	2014	5.604	17.769	8.645	1.068	33.302
Ágata 9 / 10	2015	2.328	11.297	6.084	1.587	21.514
Ágata 11	2016	3.221	15.206	4.471	1.042	24.228
Ágata 12	2017	4.390	19.789	5.816	1.362	42.129

Fonte: EMCFA/MD (2018).
Elaboração dos autores.

Ainda no mesmo ano em que o PEF foi lançado, o MJ também elaborou a Estratégia Nacional de Segurança Pública das Fronteiras (Enafron). A despeito de não ter diretrizes específicas para a defesa da faixa de fronteira, o documento apresenta-se como um conjunto de políticas e projetos do governo com o intuito de melhorar a percepção de segurança pública e otimizar o combate à criminalidade transnacional. Trata-se, portanto, de uma proposta complementar e convergente com o apresentado pelo PEF, dado que, em seu modelo de tomada de decisão, utiliza-se tanto dos GGIF quanto da integração com órgãos de inteligência e de defesa. Segundo exposição realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, o projeto visa

promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira. Enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira com um todo (Brasil, 2011b, p. 7).

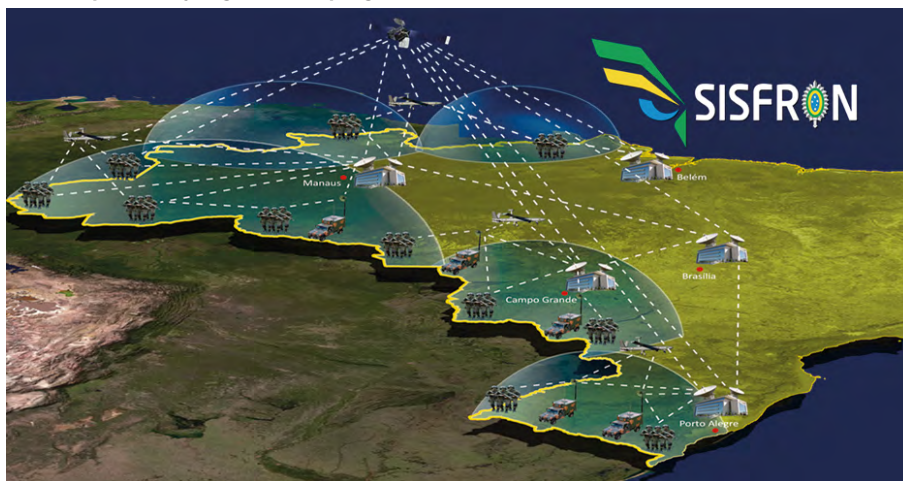
Além do PEF, o segundo projeto recente que constitui o conjunto de novas iniciativas para a defesa das fronteiras é o Sisfron, de 2011, coordenado pelo Escritório de Projetos do Exército (Epex). Em consonância com os princípios de monitoramento/controle, mobilidade e presença da END, o programa é descrito como um “sistema de sensoriamento, de apoio à decisão e de atuação operacional, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira” (Neves, Silva e Monteiro, 2016, p. 77). Cabe destacar que é um mecanismo para cumprir a diretriz da END de constituir um sistema integrado de monitoramento que compartilhe informações com o Sistema Nacional de Segurança Pública (Brasil, 2008; Brasil, 2012c). Apresenta-se, portanto, como

um dos projetos estratégicos no âmbito do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed).⁴⁵

Para o Exército, o projeto visa ampliar a capacidade de monitorar a faixa de fronteira do Rio Grande do Sul ao Amapá; assegurar um fluxo contínuo e seguro de dados para diversos escalões da Força terrestre; e auxiliar o processo de tomada de decisões, como ilustra a figura 4. Dessa forma, também pretende fornecer informações para atuações de outros órgãos governamentais – como Polícia Rodoviária Federal, PF, Receita Federal do Brasil, Abin, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), etc. Por fim, o sistema seria capaz de estimular geração de emprego e capacitação da base industrial de defesa, haja vista que setores nacionais teriam prioridade no processo de escolha, e a transferência de tecnologia para outras empresas da cadeia produtiva seria um dos critérios de elegibilidade.

FIGURA 4

Representação gráfica do programa Sisfron nos três arcos de fronteira



Fonte: Epex. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>.

O Sisfron estava estimado inicialmente em R\$ 11,992 bilhões e possuía o objetivo de ser implementado gradualmente entre 2011 e 2035 – cronograma que atualmente encontra-se em alteração. O projeto está dividido em três subprojetos, que dividem os recursos empregados: *i)* o subprojeto de sensoriamento e apoio

45. Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional, o Paed “consubstancia, de forma coerente, os projetos estratégicos das Forças Armadas que visam atender às demandas por novas capacidades da Defesa” (Brasil, 2012a, p. 192). Cabe destacar que a primeira versão do plano, proposta em 2012, não foi publicada oficialmente e que, em sua forma atual, não representa um mecanismo de centralização e priorização de projetos estratégicos no âmbito do MD. Há, para o Exército, sete projetos estratégicos considerados prioritários; para a Marinha, outros sete; e para a Aeronáutica, nove.

à decisão, com 49,46% do valor total do projeto; *ii*) o subprojeto de obras de infraestrutura, com 25,02%; e *iii*) o subprojeto de apoio à atuação, com 25,52%. A primeira fase, realizada em 2011 e 2012, teve o objetivo de elaborar um projeto-base. Atualmente, está sendo executado o projeto-piloto, pelo CMO, nas faixas de fronteira dos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia (arco Central), com previsão de conclusão dessa etapa em 2018 (Brasil, 2016a).

O estudo elaborado por Neves, Silva e Monteiro (2016) para o MJ apresenta de modo mais descritivo os subsistemas do Sisfron. O primeiro deles, o de sensoriamento,

destina-se a vigiar a faixa de fronteira, coletando e transmitindo dados que possibilitem a detecção, a identificação e o monitoramento remoto de eventos de interesse, a partir de sensores ópticos e optrônicos, radares de vigilância terrestre de baixa altura, sensores de sinais eletromagnéticos, sistemas de aeronaves remotamente pilotadas e aeróstatos (*op. cit.*, p.77).

O segundo subsistema, o de apoio à decisão, visa “produzir conhecimentos necessários à realização de operações na faixa de fronteira” (*idem, ibidem*), a partir de centros de planejamento, de comando e controle e de operações com ampla infraestrutura de tecnologias de informação e comunicação. Nesse subsistema são combinados o processamento de dados, a geração de informação e a consciência situacional. Por fim, o subsistema de atuação, refere-se aos elementos necessários para a realização de operações militares e de repressão de delitos na faixa de fronteira, combinando o planejamento, as ordens, a situação e o acompanhamento – além de envolver meios de transporte e equipamentos necessários para tanto. Trata-se, então, da parte mais operacional do programa.

De acordo com os autores:

em todos esses subsistemas está prevista a coordenação interagências, principalmente com os órgãos de segurança pública. O subsistema de Sensoriamento é centralizado no Exército. Uma parte das informações fica restrita ao Exército, enquanto outra parte é compartilhada com outros órgãos e alimentam os subsistemas de Apoio à Decisão e de Atuadores, os quais pressupõem maiores graus de integração interagências. (*op. cit.*, p. 78).

Por fim, é importante destacar que há uma proposta de complementariedade da vigilância do Sisfron com aquelas de outros sistemas existentes, como o Sipam, por exemplo. A proposta seria incorporar as estruturas existentes, sem gerar duplicações desnecessárias.

Em exemplo é a operação de veículos aéreos não tripulados (VANT) pela PF em São Miguel do Iguaçu (Paraná). Uma vez que já existe a operação, não é do interesse dos operadores do Sisfron replicar essa estrutura na mesma região. O Sisfron prevê a aquisição de dois *scanners*, iguais aos que estão sendo adquiridos pela Polícia

Rodoviária Federal, com a finalidade de uso em postos móveis de bloqueio. Nesse caso, eles aproveitaram a mesma licitação da Polícia Rodoviária Federal. As operações interagências incluem não só segurança pública, mas também Ibama e Receita Federal, por exemplo. Outro aspecto da cooperação interagências é o compartilhamento de antenas com outros órgãos que já possuem, caso do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF). Para isso estão buscando estabelecer convênio com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e o DPRF (*op. cit.*, p. 82).

Desse modo, pode-se notar que o Sisfron é um programa complexo, em várias etapas, com diversas demandas tecnológicas e operacionais. É, portanto, uma iniciativa ambiciosa que visa gradualmente ampliar o monitoramento e a presença nas fronteiras e adensar a atuação interagências.

Considerando esses projetos, pode-se observar que, nos últimos anos, a expansão de ações cívicas do PCN, a criação de um PEF e a proposta de um sistema integrado de monitoramento para as fronteiras, aliadas a uma nova visão que reforça a importância de políticas com ênfase no desenvolvimento regional das faixas de fronteiras, denotam que tem havido maior atenção a essas áreas. Há a expansão da demanda de equalizar uma visão de desenvolvimento e de segurança em detrimento de uma visão de apenas defesa do território. Nota-se que também há um aumento de políticas públicas que focam a segurança das fronteiras terrestres e a demanda de atuação interagências e da cooperação com os países vizinhos.

Cabe destacar, todavia, que os méritos das novas propostas no enfrentamento dos desafios de defesa e segurança nas fronteiras, desde meados de 2011, não as isenta de dificuldades de implementação e gestão dos projetos. Ao contrário, atualmente tem-se observado tais complicações, de forma coordenada, nas diversas iniciativas para a faixa de fronteira, considerados os âmbitos de vigilância, repressão e desenvolvimento social. Ou seja, é justamente na emergente demanda de cooperação interagências, internacional e interfederativa que os projetos têm enfrentado dificuldades.

Segundo relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2015, ainda que END, PEF, Enafron e Sisfron indiquem a necessidade de interoperabilidade, CDIF, COC e GGIF não adotaram elementos básicos de atuação conjunta, como critérios de priorização, complementaridade e coordenação de ações e diretrizes de integração e acompanhamento (Brasil, 2015). Na visão do TCU, um dos problemas centrais dessas iniciativas é a ausência de uma política nacional de fronteiras capaz de definir atribuições e coordenar as atividades de todos esses órgãos criados para atuar na faixa de fronteira. A CDIF, por exemplo, não tem trazido resultados porque carece de recursos e tem um objetivo muito ambicioso sem efetivamente ter poder decisório, com dificuldades até para aprovar seu regimento interno. Já os demais órgãos atinentes à proteção fronteiriça, ainda que com menos problemas que a CDIF, também enfrentam dificuldades.

No campo da segurança houve avanços, haja vista a criação de mecanismos que incentivam a integração entre os órgãos, no âmbito do PEF. (...) Todavia, seja pela falta de cultura e experiência para realização de trabalhos conjuntos ou por obstáculos de ordem legal, política ou institucional, *sequer foi elaborado um modelo de atuação coordenada, para uso diário e específico em operações, de forma a evitar lacunas e seguir critérios conhecidos e aprovados pelos envolvidos* (Brasil, 2015, p. 9, grifo nosso).

Essa dificuldade se reflete nos processos de tomada de decisão, que, por sua vez, são um indício da efetividade das políticas adotadas. Como o PEF não indica hierarquia entre seus membros, na ausência de atribuições claras, a interação apresenta-se bastante prejudicada. O grau de participação dos órgãos colegiados nas instituições criadas pelo PEF é ilustrativo desse processo. Segundo o TCU, 61,1% dos órgãos colegiados nunca participaram de reuniões no COC, enquanto apenas 38,3% participam regularmente dos encontros dos GGIF (Brasil, 2015).

No que concerne à cooperação com países limítrofes para ampliar a proteção das fronteiras, observa-se um movimento similar de baixa institucionalização de órgãos do PEF e da CDIF. No geral, iniciativas de cooperação regional têm sido provenientes de demandas dos próprios ministérios interessados, e não necessariamente como resultado da atuação dos novos programas para as faixas de fronteira. Segundo dados do TCU, enquanto 75% dos participantes envolvidos no PEF e na CDIF apontam que houve demandas acolhidas pelo Ministério das Relações Exteriores, o próprio ministério indicou que não houve alguma proposta trazida especificamente por esses projetos. Porém, esse dado não pode ser tratado de forma absoluta, visto que pode representar tanto uma falha de comunicação, ao apresentar as demandas, quanto uma dificuldade de institucionalização do PEF e da CDIF. Ainda assim, é sintomático das dificuldades de articulação apresentadas anteriormente.

Muitos dos problemas apresentados não se resumem ao PEF. O Sisfron também enfrenta dificuldades de implementação – algumas delas com efeito direto sobre a efetividade de cumprir com os objetivos estratégicos da END, tais como questões referentes a interoperabilidade, custos, aquisições e transferência de tecnologia, segundo outro relatório de auditoria do TCU publicado em 2016 (Brasil, 2016a).

Uma das principais características propostas pelo sistema seria a capacidade de compartilhar informações com outros órgãos – Polícia Rodoviária Federal, PF, Receita Federal do Brasil, Abin, Instituto Nacional de Meteorologia, Ibama, governos estaduais e municipais, etc. – e outros sistemas de defesa, como Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab), Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Sisdabra). Porém, desde sua concepção, “a participação dos agentes externos e internos foi tratada de maneira genérica, ou seja, não é possível identificar, por exemplo, a estratégia para envolver

cada um dos agentes externos que participarão do Sisfron” (Brasil, 2016a, p. 35), elemento que é passível de dificultar a capacidade de integração entre sistemas no futuro. Resumindo, o programa optou por tratar da integração *a posteriori* ao invés de considerá-la como um elemento *a priori*.

No que se refere aos custos e ao tempo de entrega, há dificuldade de regularização fundiária em locais de instalação de torres e contingenciamentos orçamentários constantes. Segundo o relatório do TCU, os custos do Sisfron não haviam sido atualizados desde a primeira estimativa, quando se utilizou uma cotação do câmbio de R\$ 1,64/US\$ e, considerando-se que na feitura do relatório a cotação havia aumentado para R\$ 3,79/US\$, o projeto estaria custando R\$ 27,71 bilhões, mais que o dobro do original (Brasil, 2016a).

Outra dificuldade refere-se ao tempo de conclusão do projeto. Inicialmente previsto para terminar em 2022, o ritmo orçamentário atual o alterou para 2035. Sobre o tema, o comandante do Exército, em 2015, afirmou que, com a crise econômica, estimava-se que o projeto não ficaria concluído antes de 2065, quando “todas as tecnologias desenvolvidas até agora já estarão obsoletas” (Monteiro, 2015).

Por fim, dois temas também apontam para outras dificuldades no Sisfron: aquisições e transferência de tecnologia. No que concerne ao primeiro, o TCU afirmou que não há um plano de aquisições do projeto, tendo sido utilizada a sistemática tradicional do Exército, sem haver uma avaliação sobre a necessidade de revisão desses processos. De modo similar, não haveria estratégias para reduzir os riscos de custos injustificadamente elevados, como delimitação de preços dos produtos de alta tecnologia e construção de requisitos das aquisições (Brasil, 2016a).

O outro elemento refere-se à efetividade dos processos de transferência de tecnologia. Ou seja, caso não sejam bem realizados, os efeitos estratégicos para o país seriam baixos, e a capacidade de construir uma base industrial de defesa mais consistente estaria prejudicada. Segundo o relatório,

não há lista de prioridades para o MD ou para o Comando do Exército quanto às tecnologias a serem dominadas por empresas brasileiras, ficando a escolha das empresas a critério da contratada, com a anuência do Exército, e na ocasião da celebração de cada contrato principal. *Esse modelo de contratação de transferência de tecnologia traz o risco de se pagar por tecnologias que não sejam prioritárias para o MD ou para os comandos militares, onerando-se, injustificadamente, o contrato principal* (Brasil, 2016a, p. 44, grifo nosso).

Cabe ponderar que o papel crítico da auditoria de maneira alguma inviabiliza a importância dos avanços nas políticas de segurança de fronteiras apresentadas pelo Sisfron e pelo PEF. Iniciativas que reforcem a necessidade de atuação integrada de vários órgãos são fundamentais para uma política eficaz. Nota-se, todavia, um problema de fundo referente à capacidade de integração e atuação interagências do Estado brasileiro e seus órgãos.

Alguns desses problemas foram endereçados desde as observações anteriores. No ano de 2016, por exemplo, o Brasil lançou uma atualização do antigo PEF: o PPIF. Este teria o intuito de elevar a articulação entre os ministérios e os demais órgãos da administração pública relacionados à segurança e defesa das fronteiras. Nesse sentido, essa política apresenta como inovação a inclusão do Ministério das Relações Exteriores e da Abin para além da criação de um comitê que propicie a articulação entre esses e os ministérios já presentes no PEF (Brasil, 2016g). O novo plano revogou o anterior, mas manteve a estrutura proposta previamente, com a diferença que a Operação Ágata deixou de ser anunciada previamente para tornar-se baseada na inteligência e no fator surpresa (Brasil, 2018b).

Outro elemento recente tem sido um engajamento maior dos ministérios das Relações Exteriores e da Defesa na cooperação sul-americana para a segurança das fronteiras. Em dezembro de 2016, por exemplo, chanceleres e ministros da Defesa, Justiça e do Interior de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai assinaram a Declaração de Brasília, no contexto da Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (Brasil, 2016f). Esta reforçou a importância de ampliar a cooperação regional para combater a criminalidade transnacional, fomentando esforços no âmbito bilateral e do Mercosul.

Ainda é cedo para indicar a profundidade tanto das iniciativas do PPIF quanto dos novos esforços de cooperação na área de segurança das fronteiras. Cabe destacar que cortes orçamentários e questões políticas podem afetar o andamento dos novos planos. Desse modo, ainda não se pode avaliar a diferença entre os dois programas de modo significativo. Considera-se, em uma avaliação preliminar, que as novas iniciativas tendem a preservar as limitações do anterior, mas mantêm muitos dos avanços prévios. É, todavia, cedo para avaliá-las com profundidade.

6 CONCLUSÕES

Ao longo das últimas décadas, as políticas de proteção da faixa de fronteira brasileira foram alterando-se. Alguns dos processos que contribuíram para essas mudanças foram a redemocratização, a reaproximação com a Argentina, o avanço da integração regional na América do Sul e novos marcos para tratar das regiões fronteiriças, baseados no desenvolvimento regional e na sustentabilidade. Do arco Sul, a prioridade brasileira alterou-se para o arco Norte, no início dos anos 1990, e, posteriormente, para toda a faixa fronteira, a partir de um novo olhar para o Centro-Oeste, em 2010. No que concerne à proteção das fronteiras, pôde-se verificar essas mudanças nos documentos de defesa brasileiros e nas ações adotadas pelo Brasil para a defesa dessas regiões.

A partir da análise, argumenta-se que, desde 1985, as concepções das políticas de segurança e defesa das fronteiras brasileiras têm passado por um processo duplo.

De um lado, observa-se o alargamento vertical, no sentido de visar a ampliação da capacidade de o Estado brasileiro se fazer presente não apenas na Região Amazônica, mas também em outras áreas da faixa de fronteira. Esse movimento ocorreu pelas iniciativas que se deslocaram da prioridade para o arco Norte e também passaram a incluir mais significativamente o arco Central. De outro lado, verifica-se o alargamento horizontal, no concernente aos atores envolvidos. Em outras palavras, há um aumento da demanda de cooperação e participação de atores, seja no âmbito doméstico, com as polícias, Abin, Ibama, etc., seja no âmbito internacional, com propostas de ampliação da cooperação com os vizinhos nessas áreas. Do PCN ao PPIF e o Sisfron, tem havido um aumento das regiões nas quais esses atores buscam atuar e cooperar e, principalmente, uma demanda crescente de operações e coordenações interagências.

Pôde-se verificar que, muito embora tenha havido essas mudanças de concepção e melhorias na interoperatividade, tem-se preservado uma dificuldade de coordenação entre órgãos de governo. Esse ainda se mantém como um dos principais problemas nas políticas de segurança e defesa nas faixas de fronteiras, mas também naquelas de desenvolvimento regional. No âmbito do PEF e do PPIF, observa-se que os contatos interinstitucionais dos participantes dos GGIF e do COC ainda são insuficientes para que se possa dizer que há efetiva atuação conjunta. Já no Sisfron, verifica-se que o projeto ainda carece de mecanismos sólidos de integração com outros atores e de uma política de priorização de transferência de tecnologia do MD.

Desse modo, ainda que o Brasil tenha avançado em sua concepção para tratar dos problemas de segurança presentes na faixa de fronteira, os programas em andamento possuem resultados que ainda não permitem que se atinjam os objetivos propostos por PND, END e Enafron. Finda a etapa inicial, também complexa, de adotar conceitos adequados para a proteção da faixa de fronteiras, e faz-se mister avançar para uma implementação que efetivamente apresente ganhos para os objetivos traçados nas políticas de segurança pública e defesa nacional do país. Esse processo depende de adaptações e revisões constantes, mas, principalmente, da continuidade dos programas iniciados, sempre com visão de Estado e perspectivas de médio e longo prazos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Conselho de Segurança Nacional. Secretaria-Geral. **Desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas – o Projeto Calha Norte**. Brasília: [s.n.], 1985. Mimeografado.

_____. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: [s.n.], 1996.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a política de defesa nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 1 jul. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005b.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005c.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 2 set. 2016.

_____. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na Faixa de Fronteira**. Brasília: CDIF, 2010. Disponível em: <<http://cdif-documentos.blogspot.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 9 jun. 2011a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7496-8-junho-2011-610751-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 set. 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Estratégia de Segurança Pública nas Fronteiras**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>>. Acesso em: 4 set. 2016.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Pesquisa Enafon diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: avaliação de governança de políticas públicas: fortalecimento da Faixa de Fronteiras**. Brasília: TCU, 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: avaliação de governança de políticas públicas – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras**. Brasília: TCU, 2016a.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b. No prelo. Disponível em: <http://www.abedef.org/download/download?ID_DOWNLOAD=100>. Acesso em: 5 maio 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério de Defesa, 2016c. No prelo. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. 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, n. 138, 20 jul. 2016d. Seção 1.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Ministério da Integração Nacional reconhece duas novas cidades-gêmeas**. Brasil: Ministério da Integração Nacional, 2016e.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Brasília – Reunião Ministerial do Cone Sul sobre segurança nas fronteiras** – Brasília, 16 de novembro de 2016. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016f.

_____. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 2016g. Seção 1.

_____. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**. Brasília: Ministério da Defesa, 2018a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte/area-de-atuacao-do-programa-calha-norte>>. Acesso em: 5 maio 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**. Brasília: Ministério da Defesa, 2018b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>>. Acesso em: 5 maio 2018.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

CAMPOS, A. C. Ministério da Integração define conceito de cidades-gêmeas. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 24 mar. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-03/portaria-do-ministerio-da-integracao-define-conceito-de-cidades-gemeas>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, 2002.

COMISSÃO MISTA aprova Política Nacional de Defesa. **Senado Notícias**, 19 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/10/comissao-mista-aprova-politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

COSSUL, N. I. **Tráfico Internacional de Armas na Fronteira Brasil-Bolívia: dinâmicas de insegurança regional e o posicionamento brasileiro**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2015.

DINIZ, E. **Projeto Calha Norte: antecedentes políticos**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

FELISMINO, S. Receita fora do Plano Estratégico de Fronteiras. **Estadão**, São Paulo, 25 jun. 2011. Disponível em: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,a-receita-fora-do-plano-estrategico-de-fronteiras-imp-,736677>>. Acesso em: 4 set. 2016.

FURTADO, R. **Descobrimos a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do executivo federal as estratégias, as negociações e o embate na constituinte**. Curitiba, Paraná: Ed. CRV, 2013. 390 p.

GOES FILHO, S. S. **As fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa no Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

LIMA, C. Em 1ª ação conjunta de *drones*, FAB e PF apreendem drogas na fronteira. **Defesa Aérea e Naval**, 2013.

MEDEIROS FILHO, O. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-43.

MIYAMOTO, S. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. **Estudios Avanzados**, Santiago do Chile, n. 12, p. 75-103, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/120>>. Acesso em: 2 set. 2016.

MONTEIRO, T. Há uma crise ética, mas instituições cumprem seu papel. Entrevista com Eduardo Villas Bôas. **Estadão**, São Paulo, 2 nov. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ha-uma-crise-etica--mas-instituicoes-cumprem-seu-papel,1789701>>. Acesso em: 2 set. 2016.

NETO, W. B. F.; RIBEIRO, A. J. O poder de polícia do Exército na Faixa de Fronteira como vetor de prevenção de conflitos intra e interestatais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, p. 1012-1022, 2014.

NEVES, A. J. das. *et al.* O. **Segurança pública nas Fronteiras**: diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça, 2016.

NEVES, A. J. das.; SILVA, J. C. da.; MONTEIRO, L. C. do R. **Mapeamento das políticas públicas federais nas fronteiras**: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: Ministério da Justiça, 2016.

OLIVEIRA FILHO, J. P. A segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagens do Projeto Calha Norte. In: HÉBETTE, J. (Org.). **O cerco está se fechando**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

PENNA FILHO, P. Os desafios amazônicos e a ação externa brasileira. In: GHELLER, L. P. de M.; GONZALES, S. L. de M.; MELLO, L. P. de. (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul**: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea; NEP, 2015a. p. 85-112.

SANTOS, L. F. S. dos. A Amazônia como instrumento da Política Externa Brasileira. **Aurora**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 102-122, jan./jun. 2014.

SCHERMA, M. A. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira**: um olhar a partir das relações internacionais. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2015.

UNITED NATIONS. United Nations Office on Drugs and Crime. **The globalization of crime**: a transnational organized crime threat assessment. Vienna: UNDOC, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. United Nations Office on Drugs and Crime. **Country fact sheets**: summary data from country responses on firearms seizures and trafficking. Vienna: UNDOC, 2015. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/Country_Factsheet_WEB.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. United Nations Office on Drugs and Crime. **Global report on trafficking in persons**. Vienna: UNDOC, 2016. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drug Report 2017**. Vienna: UNDOC, 2017. Disponível em: <http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_1_EXSUM.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Planalto, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6113, 3 maio 1979. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 16899, 27 ago. 1980. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 1999. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 3 set. 2004. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 26 ago. 2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 18 maio 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 25 agosto 2016.

GOES FILHO, S. S. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas**: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Brasília: FUNAG, 1992.

KENYATTA, M. B. **Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional**: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

LILLO, V. **Amazônia Vigia**. São Paulo, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ambientelegal.com.br/amazonia-vigiada/>>. Acesso em: 2 set. 2016.

MARTINEZ, E. D. M.; LYRA, M. P. O. de. O processo de dessecuritização do narcotráfico na Unasul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 661-691, maio/ago. 2015.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. de; SILVA FILHO, E. B. de. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de. (Org.). **O Brasil e a Segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 169-195.

PENNA FILHO, P. Interações regionais e pressões internacionais sobre a pan-Amazônia: perspectivas brasileiras. In: GHELLER, L. P. de M.; GONZALES, S. L. de M.; MELLO, L. P. de. (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul**: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea; NEP, 2015. p. 17-38.

SCHERMA, M. A. Políticas de Defesa e Segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, p. 65-77, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6735/1/BEPI_n22_Defesa.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

A AMAZÔNIA AZUL COMO FRONTEIRA MARÍTIMA DO BRASIL: IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA E IMPERATIVOS PARA A DEFESA NACIONAL¹

Israel de Oliveira Andrade²
Luiz Gustavo Aversa Franco³

1 INTRODUÇÃO

O território brasileiro é um dos maiores do mundo. Além da sua extensa fronteira terrestre com a maioria dos países da América do Sul, o Brasil possui mais de 7 mil quilômetros de costa litorânea banhada pelo oceano Atlântico. As águas jurisdicionais do país compõem uma área de cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados, possivelmente extensíveis (dependendo do reconhecimento internacional do pleito brasileiro de extensão de sua plataforma continental) para até 4,5 milhões de quilômetros quadrados, o que equivale a mais da metade do território nacional. Nessa imensa área de fronteira marítima, encontra-se grande variedade de recursos naturais, incluindo 95% do petróleo e 83% do gás natural produzidos no país, bem como recursos vivos. Segundo o almirante de esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira, comandante da Marinha, no seminário *Nosso Mar: Perspectivas Brasileiras sobre o Atlântico Sul*, realizado em Brasília, em 7 de junho de 2017, os vários terminais portuários existentes, pelos quais passam as rotas de comércio marítimo, tornam esse tipo de fronteira uma verdadeira “porta” do Brasil para o mundo, englobando 97% dos fluxos de comércio exterior e mais de 90% das vias de comunicação do país. Sua importância também se deve à forte concentração populacional nas áreas litorâneas. Nesse contexto, a fim de ressaltar a importância política, econômica, estratégica, de soberania, científica e ambiental desse espaço, a Marinha do Brasil (MB) cunhou a expressão Amazônia Azul para designar as águas jurisdicionais do país, ou seja, o mar territorial, a zona econômica exclusiva (ZEE) e as águas sobrejacentes à plataforma continental.

1. Os autores agradecem as valiosas contribuições de Paulo Roberto da Silva Xavier, André Luiz Silva Lima de Santana Mendes, Márcio Magno de Farias Franco e Silva, Francisco Eduardo Alves de Almeida e José Mauro de Morais, isentando-os de quaisquer erros ou omissões. Eventuais imperfeições remanescentes no texto são de inteira responsabilidade dos autores.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (Gepsi) da Universidade de Brasília (UnB).

De modo semelhante à Amazônia Verde, localizada em terra, a chamada Amazônia Azul é uma região de fronteira que apresenta, simultaneamente, muitas oportunidades e grandes desafios ao Brasil. Sua imensidão representa um desafio para o Estado brasileiro, especialmente para as suas Forças Armadas, que têm a missão de monitorá-la, controlar as movimentações que nela acontecem e, quando necessário, impedir que atores externos tenham acesso a ela. Para que esse desafio seja cumprido, é preciso que as Forças Armadas, especialmente a MB, sejam devidamente equipadas para conduzir a missão de vigiar e defender a fronteira marítima brasileira, protegendo suas riquezas e assegurando a manutenção de fluxos vitais à vida nacional.

É a partir desse entendimento que se apresenta o seguinte objetivo deste capítulo: compreender a fronteira marítima brasileira, enfatizando seus aspectos econômicos e de soberania, e demonstrar a importância da atuação da MB para a sua vigilância e defesa. Para cumprir esse propósito, o texto encontra-se dividido em quatro seções principais, incluindo esta introdução. Na segunda seção será realizada a caracterização geral das fronteiras marítimas, a partir das definições estabelecidas pelo principal tratado internacional firmado na área, a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM). Será apresentada, também, a partir da legislação nacional em voga sobre o tema, a caracterização específica da Amazônia Azul, explicitando ainda sua importância econômica e estratégica para o país. Na terceira seção serão enfatizadas as responsabilidades da Defesa Nacional referentes à Amazônia Azul, mais especificamente aquelas pertencentes à MB, por meio do exame das principais políticas de Defesa Nacional do Brasil, bem como pela análise da construção de capacidades materiais de defesa focalizando os principais programas estratégicos da MB. Por fim, as considerações finais retomarão as principais conclusões e o argumento final do capítulo.

2 A DELIMITAÇÃO DA FRONTEIRA MARÍTIMA BRASILEIRA

A delimitação e o gerenciamento dos espaços marítimos nacionais e internacionais têm como centro o regime jurídico estabelecido pela CNUDM, assinada em Montego Bay, na Jamaica, em 10 de dezembro de 1982, e em vigor desde 16 de novembro de 1994. Conforme definição do embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima no texto de apresentação de *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*,

conhecida como a *Constituição do Mar*, a convenção constitui o principal arcabouço político e jurídico para regulamentar o uso dos oceanos [e] normatiza todos os aspectos do universo marítimo, inclusive delimitação das fronteiras, regulamentos ambientais, investigação científica, comércio e resolução dos conflitos internacionais envolvendo questões marinhas (Lima, 2014, p. 6, grifo nosso).

Nesse sentido, a CNUDM delimitou e conceituou os espaços marítimos (águas interiores, mar territorial, zona contígua, ZEE, plataforma continental, alto-mar e fundos marinhos), além de ter estabelecido três organismos internacionais com o propósito de assegurar o cumprimento dos seus dispositivos: a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (International Seabed Authority – ISA); o Tribunal Internacional sobre Direito do Mar; e a Comissão dos Limites da Plataforma Continental (CLPC) (Lima, 2014). Segundo o ex-comandante da MB, almirante Julio Soares de Moura Neto (2014, p. 17), a contribuição da convenção é “inegável (...) em vários aspectos” e foi a partir de sua entrada em vigor que “foram definidas áreas adicionais de soberania dos Estados costeiros, que podem ser entendidas como suas novas fronteiras” (Arruda, 2014, p. 21).

O Brasil foi um dos primeiros países a assinar e a ratificar a CNUDM, tendo demonstrado considerável interesse no desenvolvimento de seu regime. Com vistas a melhor compreender a gerência dos espaços marítimos dos Estados costeiros, em geral, e da Amazônia Azul, em particular, esses assuntos serão tratados em separado nas subseções seguintes. A primeira se dedica ao regime jurídico estabelecido pela CNUDM e suas principais disposições referentes à delimitação dos espaços marítimos. Já a segunda se volta especificamente à apresentação dos diferentes espaços que compõem a Amazônia Azul, bem como aos principais elementos econômicos, políticos e estratégicos neles contidos.

2.1 Definições gerais dos espaços marítimos de acordo com a CNUDM

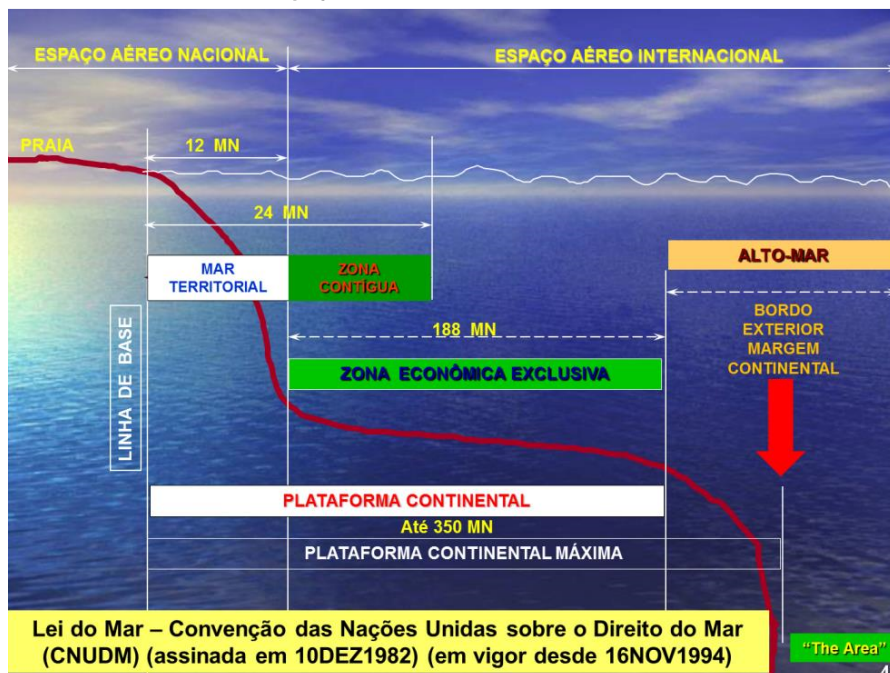
A CNUDM é um documento bastante extenso, com mais de 320 artigos dedicados aos mais diversos tópicos referentes à governança dos mares e oceanos. Uma análise pormenorizada dessas várias partes inviabilizaria a realização dos objetivos deste capítulo. Portanto, serão enfatizadas as partes do texto referentes aos principais espaços marítimos componentes das águas jurisdicionais dos Estados costeiros: *i)* o mar territorial; *ii)* a zona contígua; *iii)* a ZEE; e *iv)* a plataforma continental (figura 1).

Inicialmente, a convenção define mar territorial como uma zona de mar adjacente em que a soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, o leito e o subsolo do mar. O seu limite é de até 12 milhas náuticas,⁴ medidas a partir das linhas de base (Brasil, 1995, art. 2º, §§ 1º, 2º, e art. 3º).⁵

4. Uma milha náutica é igual a 1,85 km. Portanto, 12 milhas correspondem a 22,22 km.

5. Suas definições e possíveis métodos de determinação por parte do Estado costeiro estão presentes nos arts. 4º, 5º, 7º e 14 da CNUDM.

FIGURA 1
CNUDM: divisão dos espaços marítimos



Fonte: Arruda (2014).

Elaboração: Moura Neto (2014).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em segunda, dentro do limite de 24 milhas marítimas medidas a partir das linhas de base, encontra-se a zona contígua, onde

o Estado costeiro pode tomar as medidas de fiscalização necessárias a (...) evitar as infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial (...) e reprimir as infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial (Brasil, 1995, art. 33).

Cabe ressaltar, contudo, que essas prerrogativas do Estado costeiro não configuram “exercício de soberania, mas de direitos soberanos quanto à repressão ou prevenção a leis internas de polícia aduaneira, fiscal, sanitária e de imigração” (Mattos, 2014, p. 54).

No limite de até 200 milhas marítimas,⁶ medidas a partir das linhas de base, encontra-se a ZEE, “uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente”, regida por “regime jurídico específico” que determina “os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados” (Brasil, 1995, arts. 55 e 57). Nesse espaço, o Estado costeiro detém:

6. Equivalente a 370,4 km.

direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos (Brasil, 1995, art. 56, § 1º, *a*).

Além disso, o Estado costeiro possui jurisdição no que se refere à “colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas; investigação científica marinha; e proteção e preservação do meio marinho” (Brasil, 1995, art. 56, § 1º, *c*). É facultada, também, ao Estado costeiro, “no exercício dos seus direitos de soberania de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos vivos da zona econômica exclusiva”, a adoção das “medidas que sejam necessárias, incluindo visita, inspeção, apresamento e medidas judiciais, para garantir o cumprimento das leis e regulamentos por ele adotados” (Brasil, 1995, art. 73, § 1º). Além dos direitos e prerrogativas soberanas do Estado costeiro, todos os Estados dispõem, na ZEE, de “liberdades de navegação e sobrevoo e de colocação de cabos e dutos submarinos (...) bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos (...) tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e dutos submarinos” (Brasil, 1995, art. 58, § 1º).

A convenção estabelece, ainda, contrapartidas tanto em relação ao exercício das prerrogativas e atribuições soberanas do Estado costeiro quanto às liberdades dos demais Estados na ZEE. Nesse sentido, o Estado costeiro “terá em devida conta os direitos e deveres dos outros Estados e agirá de forma compatível com as disposições da presente convenção” (Brasil, 1995, art. 56, § 2º). Já os demais Estados terão “em devida conta os direitos e deveres do Estado costeiro e cumprirão as leis e regulamentos por ele adotados de conformidade com as disposições da presente convenção e demais normas de direito internacional” (Brasil, 1995, art. 58, § 3º).

Finalmente, a plataforma continental de um Estado costeiro, segundo a CNUDM, compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância (Brasil, 1995, art. 76, § 1º).

A convenção determina, ainda, que “o limite exterior da plataforma continental não deve exceder 350 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial” (Brasil, 1995, art. 76, § 6º).⁷

A definição dos limites da plataforma continental para além das 200 milhas é feita por meio de informações submetidas pelo Estado costeiro à CLPC “com base

7. Os parâmetros para a definição precisa dos limites da plataforma continental estão expressos no mesmo decreto, no art. 76, §§ 4º e 5º.

numa representação geográfica equitativa”. Essa comissão, por sua vez, se encarrega de fazer “recomendações aos Estados costeiros sobre questões relacionadas com o estabelecimento dos limites exteriores da sua plataforma continental”, os quais se tornam “definitivos e obrigatórios” uma vez estabelecidos. Além disso, o Estado costeiro se encarrega de enviar ao Secretário Geral das Nações Unidas “mapas e informações pertinentes, incluindo dados geodésicos, que descrevam permanentemente os limites exteriores da sua plataforma continental” (Brasil, 1995, art. 76, §§ 8º, 9º).

Ainda no que tange à plataforma continental, o Estado costeiro “exerce direitos de soberania (...) para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais”,⁸ direitos esses que são “exclusivos”, ou seja, “ninguém pode empreender estas atividades sem o expresse consentimento desse Estado”, além de serem “independentes da sua ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa”. Esses direitos soberanos, contudo, “não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes ou do espaço aéreo acima dessas águas”, não podendo o seu exercício afetar “a navegação ou outros direitos e liberdades dos demais Estados previstos (...) nem ter como resultado uma ingerência injustificada neles” (Brasil, 1995, arts. 77 e 78).

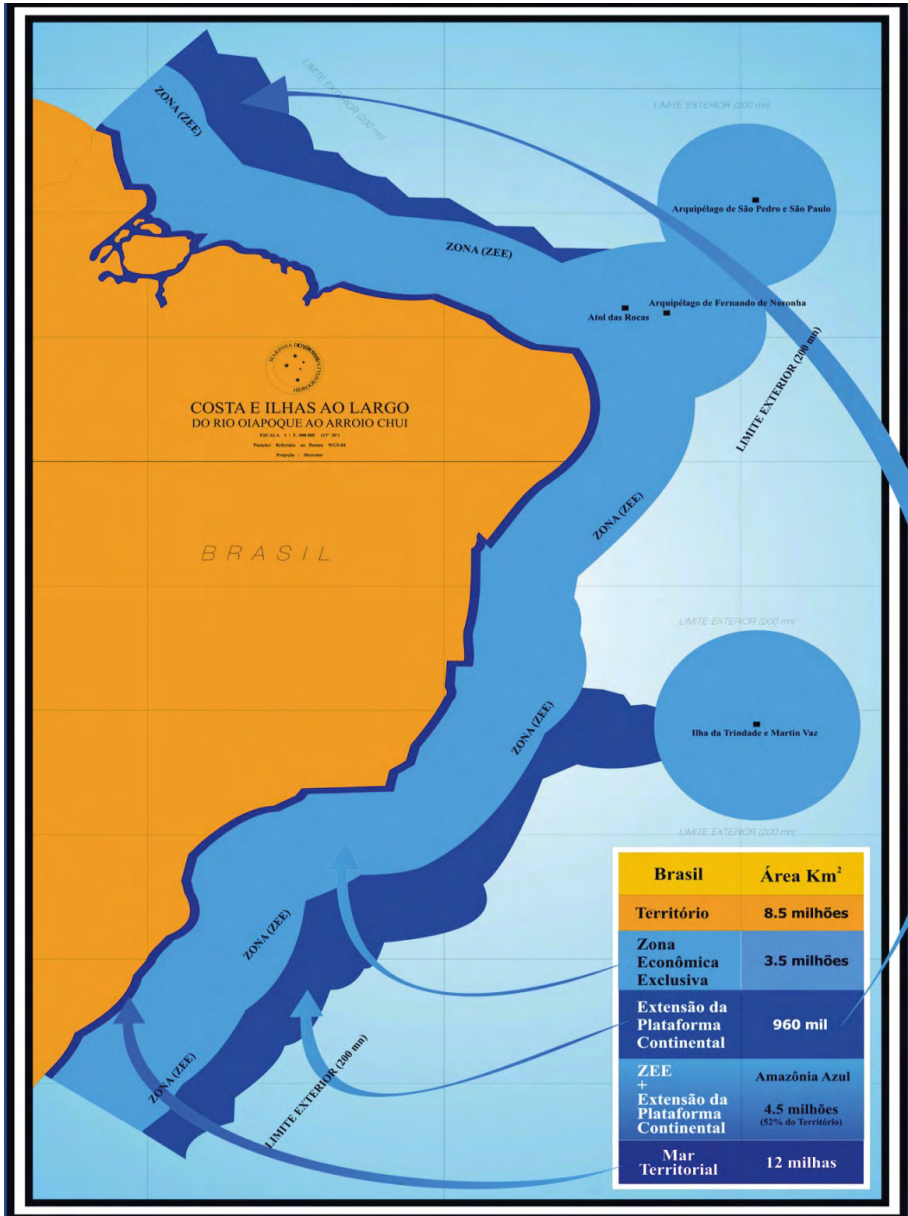
A prerrogativa soberana de explorar os recursos naturais na plataforma continental demonstra a importância da definição de seus limites pelos Estados costeiros, bem como a aceitação destes por parte da CLPC, uma vez que “o Estado costeiro que venha a aumentar a largura de sua Plataforma Continental estará, consequentemente, tendo acesso a mais riquezas naturais” (Arruda, 2014, p. 23). É importante ressaltar que a definição e a posterior aceitação dos limites da plataforma continental por parte de um determinado Estado devem ser feitas com base no fator natural, ou seja, na delimitação geomorfológica da plataforma. Ademais, ainda que a plataforma natural se estenda para além dos limites definidos pelo art. 76 da CNUDM, o regime jurídico por ela estabelecido somente permite a delimitação da plataforma até esses limites (Figueirôa, 2014).

2.2 A caracterização da Amazônia Azul: delimitação jurídica e importância estratégica

O Brasil regula seus espaços marítimos em plena concordância com o regime definido pela CNUDM. No ordenamento jurídico nacional, a delimitação desses espaços se dá principalmente a partir da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993 – que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a ZEE e a plataforma continental do Brasil –, e do Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995, que reproduz o texto da convenção e lhe dá executividade no âmbito doméstico. A delimitação geográfica desses espaços pode ser percebida a partir do exame da figura 2.

8. Incluem “os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, aquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com esse leito ou subsolo” (Brasil, 1995, art. 77, § 4º).

FIGURA 2
Delimitação geográfica dos espaços marítimos brasileiros



Fonte: Marinha do Brasil. Disponível em: <www.mar.mil.br>.

Além dessas normas, há outras que regulam os espaços marítimos brasileiros, com destaque para o Decreto nº 4.810, de 19 de agosto de 2003 – que estabelece as regras para a operação de embarcações pesqueiras nas zonas brasileiras de pesca –, e o Decreto nº 8.400, de 4 de fevereiro de 2015, que estabelece os pontos apropriados para o traçado da linha de base do Brasil.

Primeiramente, a Lei nº 8.617/1993, além de reproduzir as disposições da CNUDM no que se refere à definição dos espaços marítimos, bem como às prerrogativas, aos direitos e aos deveres soberanos do Brasil como Estado costeiro, estabelece algumas provisões importantes em relação à gerência desses espaços. Quanto ao mar territorial, a lei assegura aos “navios de todas as nacionalidades o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro”,⁹ sendo que esses navios “estarão sujeitos aos regulamentos estabelecidos pelo governo brasileiro” (Brasil, 1993, art. 3º).

Em relação à ZEE, a referida lei determina que a “investigação científica marinha (...) só poderá ser conduzida por outros Estados com o consentimento prévio do governo brasileiro, nos termos da legislação em vigor que regula a matéria” (Brasil, 1993, art. 8º, parágrafo único) e a “realização por outros Estados (...) de exercícios ou manobras militares, em particular as que impliquem o uso de armas ou explosivos, somente poderá ocorrer com o consentimento do governo brasileiro” (Brasil, 1993, art. 9º). Da mesma forma, no que tange à plataforma continental, a lei estabelece que a “investigação científica marinha (...) só poderá ser conduzida por outros Estados com o consentimento prévio do governo brasileiro, nos termos da legislação em vigor que regula a matéria”, e que o “governo brasileiro tem o direito exclusivo de autorizar e regulamentar as perfurações na plataforma continental, quaisquer que sejam os seus fins”. Ademais, a lei determina que o “traçado da linha para a colocação” de cabos e dutos submarinos na plataforma “dependerá do consentimento do governo brasileiro”, e que este “poderá estabelecer condições para a colocação dos cabos e dutos que penetrem seu território ou seu mar territorial” (Brasil, 1993, arts. 13 e 14).

Já o Decreto nº 4.810/2003 regula as atividades de pesca nas chamadas zonas brasileiras de pesca, que compreendem o território nacional (incluindo as águas continentais e interiores), o mar territorial, a ZEE e a plataforma continental. No território nacional e no mar territorial, determina o decreto que “as atividades pesqueiras serão exercidas somente por embarcações brasileiras de pesca”, enquanto na ZEE e na plataforma continental “as atividades pesqueiras poderão ser exercidas por embarcações brasileiras e estrangeiras arrendadas”. Por embarcações pesqueiras, são consideradas aquelas que “devidamente inscritas no Registro Geral da Pesca se

9. De acordo com o art. 3º, § 1º, dessa mesma lei, a “passagem será considerada inocente desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Brasil, devendo ser contínua e rápida”.

dediquem exclusiva e permanentemente a captura, transformação ou pesquisa dos seres animais e vegetais que tenham nas águas seu meio natural ou mais frequente de vida”, sendo que tanto as embarcações brasileiras quanto as estrangeiras ficam sujeitas à norma específica para exercerem suas atividades (Brasil, 2003, arts. 1º e 2º).

Finalmente, o Decreto nº 8.400/2015 estabelece o traçado das linhas de base do Brasil ao longo da costa continental e insular do país, as quais são utilizadas para a definição dos espaços marítimos estabelecidos pela CNUDM e pela Lei nº 8.617/1993. O decreto estabelece “respectivamente, como ponto inicial e final, os pontos cujas coordenadas servem de referência para o traçado dos limites laterais marítimos entre Brasil e França (Guiana Francesa), ao norte, e Brasil e Uruguai, ao sul” (Brasil, 2015, art. 1º, parágrafo único), e apresenta as coordenadas geográficas dos pontos que compõem as linhas da costa continental, do arquipélago de Fernando de Noronha e da Ilha de Trindade em seu anexo, as quais foram traçadas com base em sistema geodésico.

Ciente de que a plataforma continental do país se estende em vários pontos para além das 200 milhas marítimas, e que tal espaço é dotado de recursos naturais e minerais de importância estratégica, o governo brasileiro vem pleiteando, há décadas, junto à CLPC, o reconhecimento de sua plataforma continental estendida. Tal esforço foi empreendido principalmente no âmbito do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), sob supervisão da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM),¹⁰ e conduzido dentro dos parâmetros da Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM).¹¹ Tais órgãos e iniciativas governamentais têm desempenhado “papel significativo nos esforços do Brasil para o estabelecimento dos limites exteriores de sua plataforma continental estendida” (Figueirôa, 2014, p. 183).

Instituído a partir da segunda metade da década de 1980, o Leplac consistia, basicamente, no levantamento pormenorizado da plataforma continental brasileira, além das 200 milhas marítimas, com vista a determinar os seus limites exteriores em acordo com o art. 76 da CNUDM (Arruda, 2014). Nesse sentido, Figueirôa (2014, p. 192) destaca a

importância do levantamento do bordo exterior da plataforma continental brasileira, de acordo com a CNUDM, como forma de promover a integração de seus recursos

10. Estabelecida pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, constitui o “principal órgão de assessoramento da Presidência da República para a execução da Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM)” e tem como funções “apresentar propostas de diretrizes para a consecução da PNRM; acompanhar-lhe os resultados e propor-lhe alterações; participar no planejamento de atividades relacionadas com os recursos do mar; propor ao presidente da República prioridades para programas e projetos correlatos; e coordenar a elaboração de planos e programas anuais e plurianuais, comuns e setoriais para os recursos do mar” (Figueirôa, 2014, p. 181-182).

11. Adotada pelo presidente da República em 12 de maio de 1980, tem como objetivos principais “a integração do mar territorial e da plataforma continental ao espaço brasileiro e o aproveitamento racional dos oceanos, aí compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d’água, solo e subsolo que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social e a segurança nacional” (Figueirôa, 2014, p. 182).

à realidade socioeconômica brasileira, aumentar o conhecimento a seu respeito e promover seu uso racional e equilibrado.

Com a entrada em vigor da CNUDM, em novembro de 1994, foi dado um prazo de dez anos ao Brasil para concluir os trabalhos do Leplac e, consequentemente, submetê-los à apreciação da CLPC. Tal prazo foi posteriormente prorrogado para maio de 2009 (Arruda, 2014).

Após dezessete anos de início do plano, concluiu-se a etapa de coleta, análise e interpretação de dados, e, em 2004, o governo brasileiro apresentou seu pleito de extensão da plataforma continental do país para além das 200 milhas marítimas. Destaca-se que o Brasil foi o segundo país do mundo e o primeiro entre os que estão em desenvolvimento a apresentar tal pleito à CLPC. A proposta apresentada pelo Brasil engloba 75 pontos fixos, totalizando uma área de 953.525 km² de plataforma continental estendida (Figueirôa, 2014).¹² Somada à área de ZEE brasileira (cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados), as águas jurisdicionais do Brasil totalizariam mais de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, que é pouco maior que a metade do território continental do país – 8.511.996 km² (Arruda, 2014).

Três anos após a submissão da proposta, a CPLC respondeu ao governo brasileiro indeferindo o pleito com base na contestação de cerca de 190 mil quilômetros quadrados referentes às seguintes áreas: cone do Amazonas, cadeia Norte-Brasileira, cadeia Vitória-Trindade e margem continental sul, conforme apresentado no mapa 1.

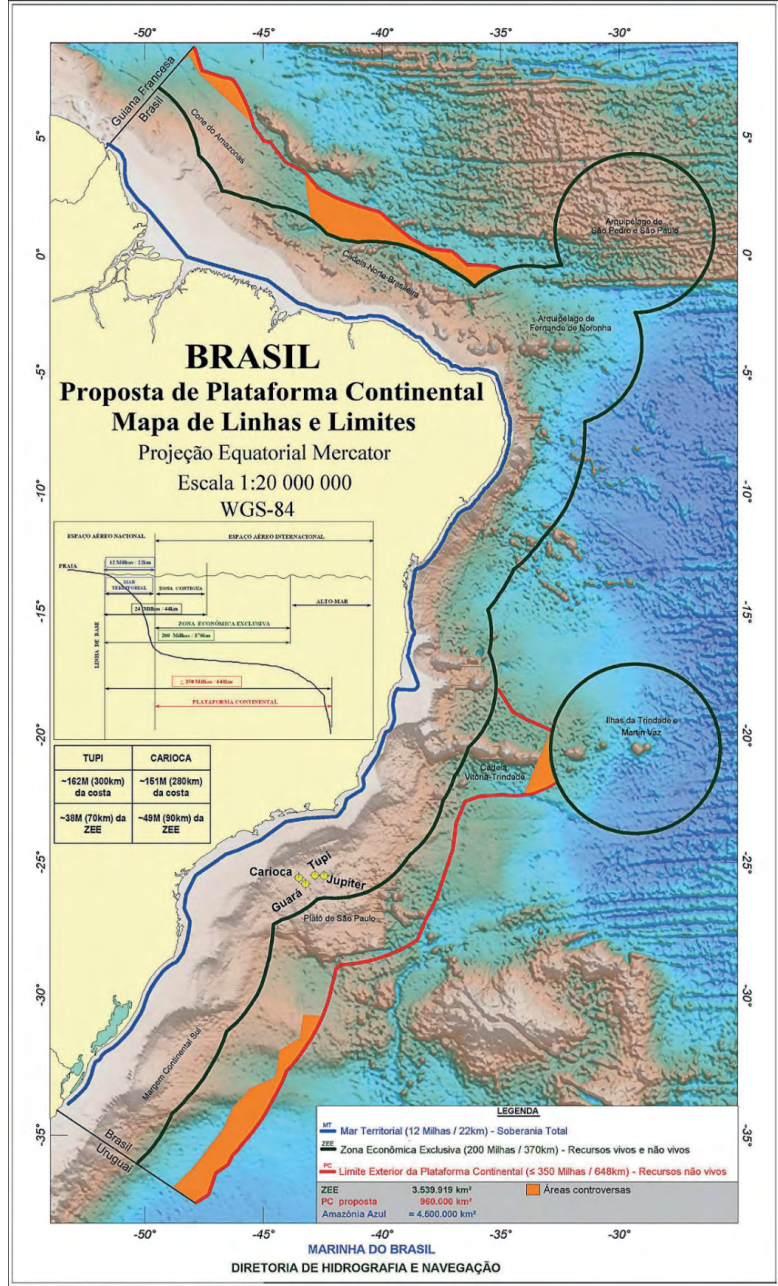
Em julho de 2008, após a resposta de indeferimento do pleito brasileiro de extensão de sua plataforma continental, a CIRM iniciou a elaboração da Proposta Revista de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira. A fim de facilitar esse trabalho, o litoral brasileiro (e sua plataforma continental) foi dividido em três regiões: *i*) Sul; *ii*) Equatorial; e *iii*) Oriental. Com isso, a Proposta foi dividida em três propostas parciais, cada uma abarcando uma respectiva região. Dessa maneira, a proposta parcial da região Sul foi submetida à CLPC em abril de 2015, enquanto a proposta da região Equatorial foi prontificada em maio de 2016 para ser encaminhada à Comissão em breve e, finalmente, a proposta da região Oriental se encontra em fase de preparação.¹³

12. Inicialmente, a área de plataforma continental estendida pleiteada pelo Brasil totalizava 911.847 km². Contudo, após consultas realizadas com o Uruguai, a proposta foi revisada, aumentando a área na margem continental sul (Figueirôa, 2014).

13. Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac>>. Acesso em: 10 maio 2018.

MAPA 1

Proposta brasileira de plataforma continental estendida



Fonte: Marinha do Brasil (Diretoria de Hidrografia e Navegação). Disponível em: <www.mar.mil.br>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É importante ressaltar que, a despeito da importância de se ter reconhecida a plataforma continental estendida pela CLPC, a indefinição deste processo não implica a impossibilidade de o Brasil exercer seus direitos e prerrogativas soberanas sobre a referida área. Tampouco se pode interpretar a iniciativa brasileira como estabelecimento unilateral de limites da plataforma continental (Figueirôa, 2014).

Curiosamente, a única área da plataforma que permaneceu incontestada pela CLPC foi o platô de São Paulo, onde vários trechos se estendem até o limite máximo permitido (350 milhas a partir das linhas de base). Segundo Figueirôa (2014, p. 227), a “importância de a CLPC haver concordado com a proposta de plataforma continental estendida do Brasil no platô de São Paulo não deve ser menosprezada diante das controvérsias quanto às demais regiões de nossa margem continental”, pelo fato de ser “justamente na região em que se encontram as principais reservas de petróleo conhecidas do litoral submarino brasileiro, algumas das quais ultrapassam em parte as 200 milhas marítimas”.

De fato, a presença da maior parte das reservas nacionais de petróleo e gás natural na Amazônia Azul é uma das características mais relevantes da região no que tange às suas importâncias econômica e estratégica. Tais reservas estão concentradas nas áreas da Foz do Amazonas e das bacias Pará-Maranhão, Barreirinhas, Ceará-Potiguar, Sergipe-Alagoas, Camamu e Almada, Jequitinhonha, Espírito Santo, Campos e Pelotas. Segundo a MB, em 2002, as reservas nacionais de petróleo e gás totalizavam 9,81 bilhões de barris, sendo 8,87 bilhões procedentes das águas jurisdicionais.¹⁴ Reforçando essa característica, as descobertas de novas reservas na região do pré-sal, ocorridas a partir da década passada, ressaltam, ainda mais, a importância econômica da fronteira marítima, aumentando a relevância da delimitação e do reconhecimento internacional das águas jurisdicionais brasileiras.

Atualmente, 89,04%¹⁵ do petróleo e 76,12%¹⁶ do gás natural do Brasil são extraídos a partir de campos marítimos, sendo que 92,86%¹⁷ do petróleo extraído no país provém das bacias de Campos e Santos (Brasil, 2016a). Ademais,

testes preliminares, realizados em quatro áreas do pré-sal (três na Bacia de Santos e uma na Bacia de Campos), permitiram prever volumes recuperáveis entre 10,6 bilhões e 16 bilhões de barris de óleo equivalentes – BOE (petróleo e gás), o que, por si só, dobra as reservas brasileiras de petróleo e gás, que são de 15 bilhões de barris de óleo equivalente (petróleo e gás).¹⁸

14. Vertente Econômica. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/content/vertente-economica>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

15. Média do primeiro trimestre de 2016, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

16. *Idem*.

17. *Idem*.

18. Amazônia Azul. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

Tais volumes de reservas podem crescer mais ainda no futuro próximo, como resultado da intensificação das explorações de petróleo a partir de 2017. Com efeito, o governo federal anunciou a realização de quatro leilões de áreas no pré-sal entre 2017 e 2019, além de outros seis em outras áreas. Como resultado, a ANP prevê que a volta das rodadas de áreas exploratórias poderá, além de possibilitar novas descobertas de petróleo, gerar investimentos diretos da ordem de US\$ 83 bilhões, e US\$ 125 bilhões em investimentos indiretos, trazendo estímulos ao aumento do emprego nas empresas petroleiras e na extensa cadeia de fornecedores de produtos e serviços ao setor de petróleo e gás natural.

Um aspecto importante e consideravelmente controverso em relação à exploração de petróleo e gás natural na plataforma continental é o do pagamento de *royalties* provenientes de tal exploração à ISA, de acordo com o art. 82 da CNUDM. A possibilidade de tal dispositivo se aplicar às reservas do pré-sal e a potenciais reservas da plataforma continental brasileira tem atraído considerável atenção da opinião pública doméstica, bem como de organismos internacionais (Figueirôa, 2014).

Segundo a própria ISA (2010, p. 46, tradução nossa), “mais de um terço da plataforma continental brasileira além das 200 milhas oferece, em teoria, acessibilidade potencial para a exploração de hidrocarbonetos”. Caso o dispositivo da CNUDM venha a ser aplicado ao país, o Brasil será obrigado a pagar *royalties* de até 7% à ISA,¹⁹ além das “participações previstas na legislação doméstica, tais como os *royalties* devidos pelo concessionário à União, estados e municípios, ou, se esse for o regime aplicável, a parcela do óleo devida à União pelo titular do contrato de partilha” (Figueirôa, 2014, p. 243).

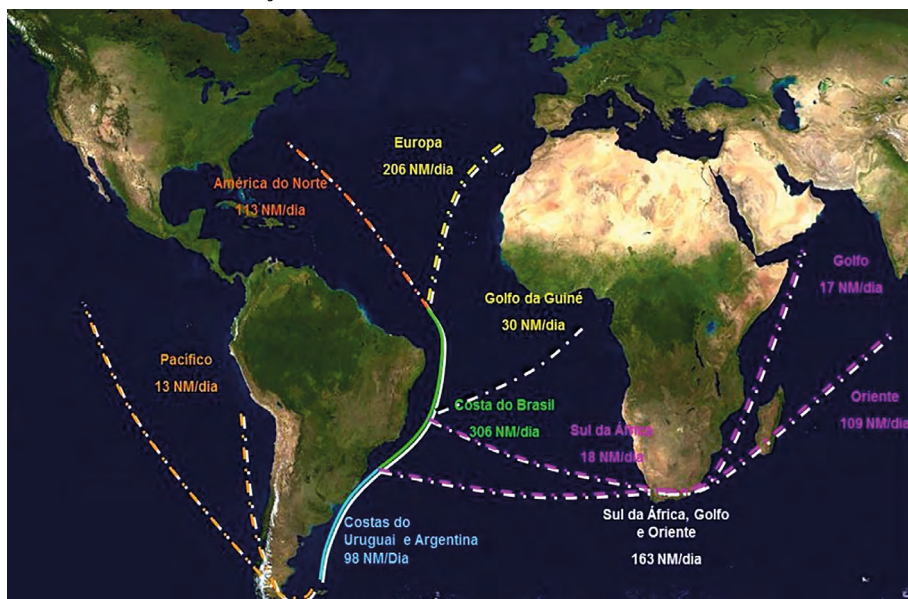
Percebe-se o grau de importância da definição dos limites exteriores da plataforma continental para o Brasil, por ser essa a “última etapa da demarcação da nossa fronteira oriental”, podendo a aceitação da proposta brasileira permitir “novas possibilidades para as gerações vindouras de brasileiros (...) que, no futuro, com acesso a novas tecnologias, possam ser descobertas outras riquezas que projetarão ainda mais o Brasil no cenário internacional” (Arruda, 2014, p. 30 e 31).

Além da importância econômica e estratégica associada aos seus recursos naturais reais e potenciais, a Amazônia Azul se mostra fundamental para a vida nacional por ser o verdadeiro canal de escoamento do comércio exterior brasileiro. Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), 25 dos 35

19. “Os pagamentos e contribuições devem ser efetuados anualmente em relação a toda a produção de um sítio, após os primeiros cinco anos de produção nesse sítio. No sexto ano, a taxa de pagamento ou contribuição será de 1% do valor ou volume da produção no sítio. A taxa deve aumentar 1 ponto percentual em cada ano seguinte até o décimo segundo ano, e daí por diante deve ser mantida em 7%. A produção não deve incluir os recursos utilizados em relação com o aproveitamento” (Brasil, 1993, art. 82, § 2º).

principais portos brasileiros são marítimos.²⁰ Cerca de 95% desse comércio é realizado pelas rotas marítimas, tendo movimentado aproximadamente US\$ 482 bilhões em mercadorias no ano de 2013 (Arruda, 2014, p. 41 e 42). A figura 3 apresenta as principais linhas de comunicação marítima do comércio exterior brasileiro.

FIGURA 3

Linhas de comunicação marítima do comércio exterior brasileiro

Fonte: Arruda (2014).

Elaboração: Moura Neto (2014).

Ressalta-se, também, a importância da região litorânea para o país de forma geral. A despeito de seu território extenso, a maior parte da população brasileira se encontra próxima ao mar. De fato, ao longo dos 8,5 mil quilômetros de litoral do país, estão concentrados dezessete estados da Federação e dezesseis capitais de estados. Ademais, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), das doze metrópoles nacionais, oito estão localizadas a menos de 150 km do litoral.²¹ Destaca-se, também, a concentração de cerca de 90% do produto interno bruto (PIB); 80% da população; 85% do parque industrial; 85% do consumo de energia; e aproximadamente oitenta terminais portuários (públicos e privados) ao longo da faixa litorânea.²²

20. Destacadamente são: Itaqui (Maranhão), Fortaleza e Pecém (Ceará), Suape (Pernambuco), Salvador e Aratu (Bahia), Vitória (Espírito Santo), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Santos e São Sebastião (São Paulo), Paranaguá (Paraná), Itajaí e São Francisco do Sul (Santa Catarina) e Rio Grande (Rio Grande do Sul).

21. Belém (Pará), Fortaleza (Ceará), Recife (Pernambuco), Salvador (Bahia), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), São Paulo (São Paulo), Curitiba (Paraná) e Porto Alegre (Rio Grande do Sul).

22. Amazônia Azul. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

Demonstrada a importância da Amazônia Azul em seus mais diferentes aspectos (político, econômico, estratégico, de soberania, entre outros), percebe-se quão fundamental é para o Brasil ter sua fronteira marítima não somente bem delimitada, como bem vigiada e protegida. Daí a necessidade de desenvolver e manter as Forças Armadas adequadamente equipadas e treinadas para resguardar as riquezas presentes nessas águas, que, por sua vez, se mostram vitais ao desenvolvimento do país.

3 A DEFESA DA AMAZÔNIA AZUL: ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS E MATERIAIS

A defesa da Amazônia Azul, bem como das áreas e recursos estratégicos nela presentes, constitui uma das missões mais importantes da MB, que tem se preparado cada vez mais para cumpri-la. Tal processo envolve, especialmente, dois aspectos principais do desenho e remodelagem da MB: *i*) a definição política e estratégica de suas atribuições principais na Defesa Nacional; e *ii*) o desenvolvimento de programas que lhe forneçam meios de atuação adequados. Deve-se analisar, portanto, esses dois aspectos de forma separada e pormenorizada. Na subseção 3.1, será tratado o primeiro aspecto, por meio do exame das principais políticas e documentos condicionantes da Defesa Nacional. Na subseção 3.2, serão apresentados e avaliados os principais programas estratégicos da MB, incluindo seu planejamento e desenvolvimento e sua importância para a defesa da Amazônia Azul.

3.1 O tratamento da Amazônia Azul pelas políticas de Defesa Nacional

Em termos político-institucionais, a Defesa Nacional se baseia principalmente em dois documentos publicados e atualizados periodicamente pelo Ministério da Defesa (MD): a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Cada um apresenta pontos específicos de extrema relevância para a MB, principalmente sua importância na vigilância e defesa das águas jurisdicionais brasileiras.

Primeiramente, a PND, “o documento de mais alto nível do país em questões de Defesa”, define “os objetivos mais elevados neste tema” com ênfase nas ameaças externas (Brasil, 2016c, p. 8). Nesse sentido, apresenta orientações importantes para a defesa da Amazônia Azul e para o papel do Poder Naval do país nessa função. Em sua análise do ambiente internacional, a PND apresenta a possibilidade de intensificação das “disputas por áreas marítimas”, bem como “por fontes de água doce, de alimentos e de energia”, podendo ter, como consequência, “ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços sujeitos à soberania dos Estados, configurando quadros de conflito” (*op. cit.*, p. 9). No que se refere à análise do cenário doméstico, a PND dedica atenção relevante à Amazônia Azul, considerada “de vital relevância para o país”. O documento ressalta “a natural vocação marítima brasileira (...) respaldada pelo seu extenso litoral, pela magnitude do comércio exterior por meio dele praticado e pela incontestável importância estratégica do

Atlântico Sul”, enfatizando também o “elevado potencial de recursos vivos e não vivos, entre estes, as maiores reservas de petróleo e gás do Brasil”, localizadas na Amazônia Azul (*op. cit.*, p. 8).

Alguns dos aspectos mais importantes da PND são os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) e as orientações para o seu cumprimento. Nesse conjunto, um dos objetivos é “assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas”. Como consequência, tem-se a necessidade de “dotar as Forças Armadas das capacidades necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo brasileiros e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas”, incluindo “o adequado aparelhamento das Forças Armadas, empregando-se tecnologias modernas e equipamentos eficientes e em quantidade compatível com a magnitude das atribuições cometidas” (Brasil, 2016c, p. 12).

Por sua vez, a END “estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempos de paz quanto em situações de crise”.²³ Nesse sentido, estabelece ações estratégicas de médio e longo prazos com vistas à modernização da estrutura nacional de defesa, inclusive por meio da definição de diretrizes e orientações para a atuação das três Forças no cumprimento de seus respectivos objetivos.

Uma das Estratégias de Defesa (ED) apresentadas pela END é o “fortalecimento da capacidade de dissuasão”. Complementando-a, tem-se duas Ações Estratégicas de Defesa (AED): “demonstrar a capacidade de contrapor-se à concentração de forças hostis nas proximidades das fronteiras, dos limites das águas jurisdicionais brasileiras e do espaço aéreo nacional”; e “desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o espaço cibernético, o território, as águas jurisdicionais brasileiras e outras áreas de interesse” (Brasil, 2016c, p. 32-34).

Além disso, a END apresenta a “Capacidade de Proteção” como um dos fundamentos gerais da Defesa. Tal capacidade é de especial importância para a Amazônia Azul, pois seu fortalecimento “requer a adequação dos meios e métodos de vigilância sobre o território nacional, incluindo a Zona Econômica Exclusiva, a plataforma continental e o espaço exterior sobrejacente” (Brasil, 2016c, p. 19).

Além das diretrizes gerais da Defesa Nacional, a estratégia estabelece disposições específicas para cada uma das três Forças. No que se refere à MB, o documento afirma que “a dissuasão contra qualquer concentração de forças hostis nas águas de interesse nacional” constitui “objetivo prioritário da estratégia de segurança marítima”. Além disso, a estratégia também demonstra preocupação em relação à “intensificação das

23. Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

ocorrências de atos ilícitos no mar, na forma de pirataria, tráfico de pessoas e de drogas, contrabando, pesca ilegal, crimes ambientais e outros”, fazendo com que a Marinha disponha de “meios capazes de detectar, identificar e neutralizar ações que representem ameaça nas águas jurisdicionais brasileiras”. Dessa forma, do “cumprimento desse conjunto de atribuições” decorrem as “tarefas básicas do Poder Naval”, incluindo “o monitoramento do mar, inclusive a partir do espaço” que “deverá integrar o repertório de práticas e capacitações operacionais” da MB (Brasil, 2016c, p. 26).

Percebe-se, pelo exame dos objetivos, orientações e diretrizes apresentados pela PND e pela END, a importância estratégica de se prover a MB de meios de atuação adequados para cumprir sua função primária de vigilância das águas jurisdicionais e de negação do uso do mar. Nesse sentido, os programas estratégicos de reequipamento e reaparelhamento da MB adquirem importância vital.

3.2 Os principais programas estratégicos da MB para a defesa da Amazônia Azul

A necessidade de reequipar a MB com meios adequados à consecução de seu objetivo precípua de defesa das águas jurisdicionais brasileiras tem sido abordada pelo comando da Armada já há algum tempo. Em julho de 2005, a MB encaminhou ao MD o Programa de Reaparelhamento da Marinha (PRM), destinado à “reposição e modernização dos meios considerados prioritários para a capacidade operacional da Força”.²⁴ Posteriormente, como consequência da publicação da END, a MB desenvolveu o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), dando prosseguimento aos projetos estratégicos de reaparelhamento elaborados anteriormente. Atualmente, tais projetos se encontram sob a égide do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). Este, gerido pelo MD, é composto por doze “projetos estratégicos das Forças Armadas que visam atender às demandas de articulação e de equipamento necessárias para o cumprimento de suas missões constitucionais” (Brasil, 2016b, p. 146), sendo três deles da MB. Entre esses, dois merecem análise detalhada: a Construção do Núcleo do Poder Naval e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). A tabela 1 apresenta a previsão de conclusão desses programas, bem como o valor global estimado para sua consecução.

TABELA 1
Programas estratégicos da MB – previsão de conclusão e valor global estimado

Projeto	Período previsto	Valor global estimado (R\$ milhões correntes)
Construção do Núcleo do Poder Naval	2009-2047	168.020,80
SisGAAz	2011-2033	12.016,60

Fonte: Brasil (2012, p. 198).
Elaboração dos autores.

24. Os principais programas da MB. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/destaque/peamb/11-os-principais-programas-da-marinha-do-brasil/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

É importante ressaltar que, dada a delicada situação econômica na qual o país se encontra, especialmente os contingenciamentos orçamentários determinados pelo governo federal, o PAED tem passado por consideráveis adaptações em relação à sua concepção original. Contudo, sua importância para a Defesa Nacional permanece vital, tornando imperativa sua execução o mais próximo possível do inicialmente proposto, ainda que sejam necessários ajustes para se adequar às condições atuais.

De forma geral, a Construção do Núcleo do Poder Naval visa à “ampliação da capacidade operacional da Marinha”, sendo “absolutamente necessário, não apenas para modernizar a Marinha, mas, também, para possibilitar a substituição gradual dos meios aeronavais e de fuzileiros navais” (Brasil, 2016b, p. 147). Trata-se de um programa amplo dividido em vários subprogramas, dos quais se destacam: *i*) Programa de Desenvolvimento de Submarino (PROSUB); *ii*) Corvetas Classe Tamandaré; e *iii*) Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER-1). Além desses, outros programas importantes de reaparelhamento da MB incluem o Programa de Obtenção de Navio Anfíbio (PROANF); e o Programa de Obtenção de Navio Aeródromo (PRONAE). Estes últimos, entretanto, foram descontinuados e/ou suspensos.

O PROSUB se divide em três frentes principais: o projeto e a construção de uma infraestrutura industrial e de apoio à operação de submarinos; a construção de quatro novos submarinos convencionais (SBR); e o projeto e a construção do primeiro submarino de propulsão nuclear do país (SNBR). A consecução dessas frentes foi possibilitada pela transferência de tecnologia naval pela empresa francesa Direction des Construction Navales et Services (DCNS), que atualmente se chama Naval Group, de agosto de 2010 até o final do programa, fruto de acordo firmado entre o Brasil e a França em 2008.²⁵ Os submarinos convencionais são baseados no modelo francês *Scorpène* e têm capacidade de deslocamento de 1.870 toneladas,²⁶ estando prevista para 2018²⁷ a entrada em serviço da primeira das quatro unidades planejadas no programa.²⁸

Com isso, o Brasil passará a fazer parte do seletor grupo de países (composto por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) com capacidade de construção e operação de submarinos com propulsão nuclear, além de aumentar significativamente o seu potencial de “assegurar a soberania nas águas jurisdicionais brasileiras, garantindo ao Brasil inegáveis capacidades de dissuasão e negação do uso do mar”.²⁹ Vale frisar que, uma vez em serviço, o SNBR será vital para o cumprimento da tarefa de negação do uso do mar por parte da MB, dado seu

25. É importante frisar, contudo, que toda a tecnologia nuclear embarcada no submarino é de desenvolvimento nacional, sendo a tecnologia transferida pela empresa francesa restrita ao casco da embarcação.

26. Os principais programas da MB. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/destaque/peamb/11-os-principais-programas-da-marinha-do-brasil/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

27. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/prosub-avanca-na-construcao-dos-submarinos-convencionais>>. Acesso em: 7 ago. 2017.

28. Projetos Estratégicos da Marinha. Disponível em: <<http://defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

29. PROSUB. Disponível em: <<https://www1.mar.mil.br/prosub/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

alcance estratégico, maior velocidade, autonomia e capacidades de ocultação e de operação em maiores cotas de profundidade (figura 4).

FIGURA 4
Submarino nuclear brasileiro (arte conceitual)



Fonte: Defesa Aérea e Naval. Disponível em: <www.defesaareanaval.com.br>.

O submarino Riachuelo (SBR-1) se encontra em fase de integração (figura 5), e a transferência das seções para o Estaleiro de Construção tem previsão de incorporação à frota em 2019. Já o novo prazo previsto para o término da construção do SNBR é 2029,³⁰ uma vez que este projeto teve seu término postergado devido a razões orçamentárias (figuras 6 e 7).

Da mesma forma que o PROSUB, a MB vem priorizando o desenvolvimento do programa de construção das Corvetas Classe Tamandaré. Resultado do “aperfeiçoamento do Projeto da Corveta Classe Barroso”, esse programa “contribuirá para ampliar e robustecer a capacidade da construção naval militar brasileira” graças à construção de quatro corvetas da referida classe, que “serão projetadas e construídas por engenheiros brasileiros, em estaleiros nacionais, incorporando melhorias e desenvolvimentos tecnológicos aos desenhos da Corveta Classe Barroso” (Brasil, 2016b, p. 147). Cada navio terá peso aproximado de 2,9 mil toneladas e custo de cerca de US\$ 300 milhões.³¹

30. Integração final do submarino S-40 Riachuelo é iniciada em Itaguaí (RJ). Disponível em: <<http://tecnodefesa.com.br/integracao-final-do-submarino-s-40-riachuelo-e-iniciada-em-itagua-i-rj/>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

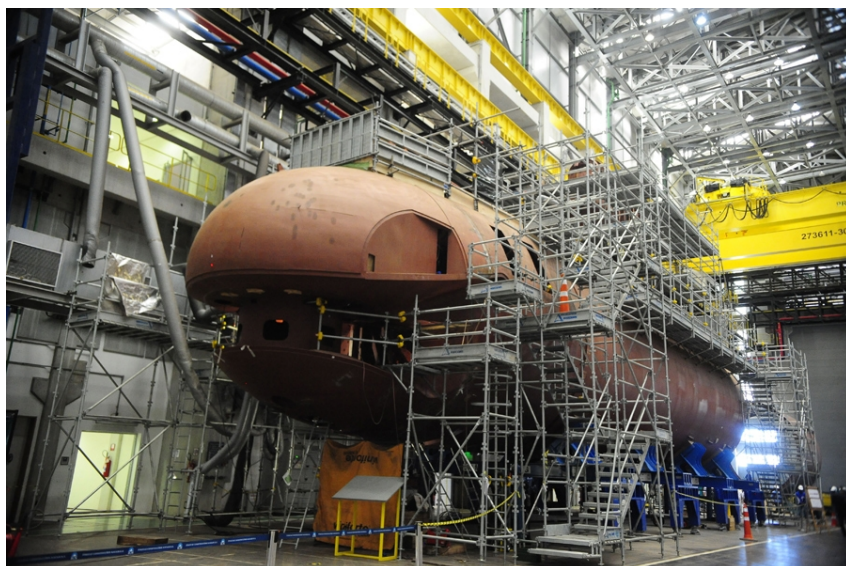
31. Corvetas para a Marinha do Brasil, uma decisão realista. Disponível em: <<http://www.defesamet.com.br/prosuper/noticia/25043/Corvetas-para-a-Marinha-do-Brasil-uma-decisao-realista/>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

FIGURA 5
Submarino Riachuelo (SBR-1)



Fonte: Tecnodefesa. Disponível em: <<http://tecnodefesa.com.br/integracao-final-do-submarino-s-40-riachuelo-e-iniciada-em-itagua-i-rj/>>.

FIGURA 6
Casco do submarino Riachuelo (SBR-1)



Fonte: Ministério da Defesa. Disponível em: <www.defesa.gov.br>.

FIGURA 7

Unidade de Fabricação das Estruturas Metálicas (UFEM)



Fonte: Planalto. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>.

Semelhantemente, o PROSUPER-1 prevê a aquisição de novos meios de superfície para a MB por meio de parcerias externas e de desenvolvimento e produção nacionais. Estão incluídos no programa cinco navios-escolta, cinco navios de patrulha oceânica e um navio de apoio logístico (Brasil, 2016b, p. 148). Atualmente, a MB possui onze navios-escolta (seis fragatas da classe Niterói, duas fragatas da classe Greenhalgh, duas corvetas da classe Inhaúma e a corveta Barroso), os quais deverão ser retirados de serviço até 2025 (à exceção da corveta Barroso – figura 8), sendo substituídos por novas embarcações de múltiplo emprego de cerca de 6 mil toneladas, capazes de operar helicópteros de até 12t.³² Três dos cinco navios de patrulha oceânica foram adquiridos pela MB junto a uma empresa britânica com base em contrato equivalente a £ 133 milhões (cerca de R\$ 366 milhões), firmado em janeiro de 2012, que previa, além da aquisição das três embarcações e respectivos serviços de suporte, uma licença para fabricação de navios da mesma classe no Brasil³³ (indicando a possibilidade de que os outros dois navios de patrulha oceânica seriam montados sob licença no país).

32. Os principais programas da Marinha do Brasil. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/destaque/peamb/11-os-principais-programas-da-marinha-do-brasil/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

33. MB recebe o segundo navio de patrulha oceânica. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/prosuper/noticia/8830/NPaOc-APA---MB-recebe-o--segundo-navio-de-patrulha-oceanica/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

FIGURA 8
Corveta Barroso



Fonte: Poder Naval. Disponível em: <www.naval.com.br>.

Seguindo a linha dos subprogramas anteriores, o PROANF previa a obtenção de um navio anfíbio – navio de desembarque de carros de combate (NDCC), figura 9, ou navio de desembarque de doca (NDD) – por meio da consecução de projeto estrangeiro a ser desenvolvido em estaleiro nacional (Brasil, 2012, p. 196). Ademais, havia a construção de um navio de transporte e apoio (NaTrAp) com base em projeto do Centro de Projetos de Navios da MB, o qual teria capacidade de deslocamento de cerca de 9 mil toneladas, transporte de até quinhentos fuzileiros navais e operação simultânea de dois helicópteros pesados.

Por sua vez, o PRONAE previa o desenvolvimento e a construção de dois novos navios-aeródromos (conhecidos popularmente como porta-aviões): um para a Primeira Esquadra (baseada no Rio de Janeiro) e outro para a Segunda Esquadra (a ser futuramente instalada próxima à foz do rio Amazonas). Tais embarcações poderiam ser obtidas por meio de projeto nacional ou de parcerias com outros países (Brasil, 2012, p. 196).

A MB contava com um navio-aeródromo (São Paulo), comprado da França em 2000, de 32 mil toneladas e com capacidade para operar cerca de quarenta aeronaves. Ele se encontrava em período de manutenção geral no Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, com o objetivo de estender sua vida útil até 2025, sendo que, em 2017, o navio-aeródromo São Paulo foi desativado devido aos altos custos de

modernização, que chegariam a cerca de R\$ 1 bilhão.³⁴ Em dezembro de 2017, o MD autorizou a MB a iniciar as negociações para a aquisição do porta-helicópteros britânico HMS Ocean, que deverá estimular as operações com helicópteros e possibilitará à MB projetar poder sobre terra em distâncias maiores.

FIGURA 9

Navio de desembarque de carros de combate Almirante Saboia



Fonte: DefesaNet. Disponível em: <www.defesanet.com.br>.

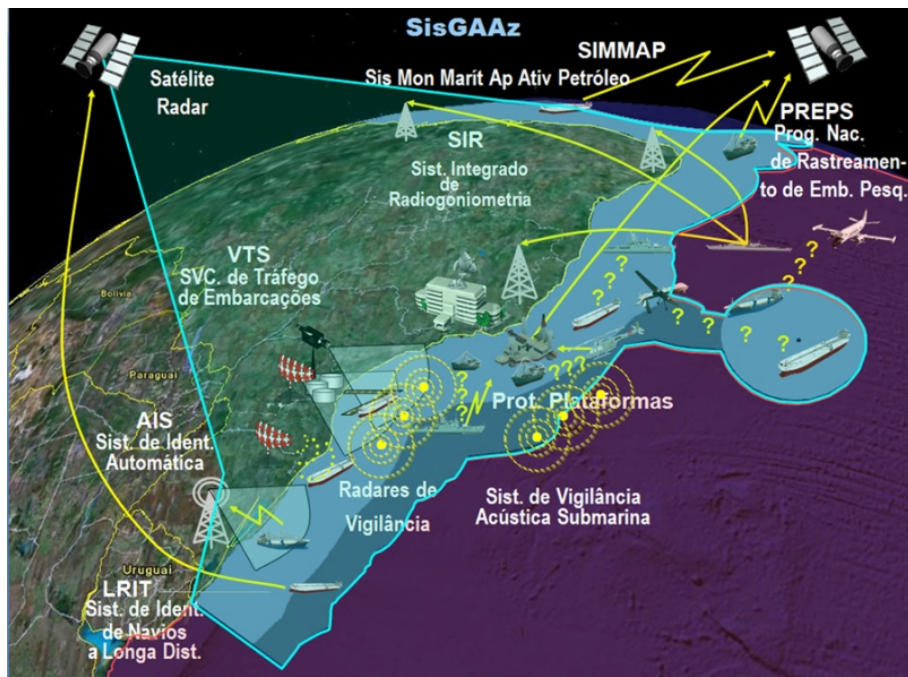
O SisGAAz (figura 10), considerado um dos programas mais ambiciosos da MB, tem como objetivo geral desenvolver sistemas de monitoramento e controle das águas jurisdicionais brasileiras e das regiões de busca e salvamento sob responsabilidade do país. O projeto prevê a utilização de satélites, radares e equipamentos de sensoriamento submarino para monitorar as águas jurisdicionais, integrando redes de informação e de apoio à decisão e gerando benefícios, como maior segurança e eficiência da fiscalização e das operações de busca e resgate na Amazônia Azul (Brasil, 2016b, p. 60). Sua importância estratégica se dá pelo seu atendimento às diretrizes da END “na medida em que se organiza sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença”, aumentando a “capacidade de resposta a eventos que representam uma ameaça para a vida humana, segurança, economia e meio ambiente”.³⁵

34. Projetos estratégicos da Marinha. Disponível em: <<http://defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

35. Projetos estratégicos da Marinha. Disponível em: <<http://defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

FIGURA 10

Sistemas e área de alcance do SisGAAz



Fonte: Brasil (2016b, p. 61).

Em desenvolvimento desde 2009, o sistema se divide em Sistema de Monitoramento da Amazônia Azul (voltado às atividades de prevenção e controle) e Sistema de Proteção da Amazônia Azul (voltado às atividades de defesa e reação). Por meio de sensores e sistemas específicos permitirá “a coleta de dados (monitoramento), a fusão e o processamento destes, produção de informação para apoio à decisão e finalmente a tomada de decisão para que os meios disponíveis possam atuar (proteção)” (Chaves Junior, 2013, p. 36).

O programa se divide em três fases principais: concepção, contratação e desenvolvimento. A fase de concepção foi concluída em janeiro de 2015 com a aprovação das três propostas apresentadas pelos consórcios participantes. De 2016 em diante, o programa deixou de ter data prevista para conclusão devido à situação econômica do país. Inicialmente, as fases de contratação e desenvolvimento estavam planejadas para durarem quatorze anos (Brasil, 2017).

A implementação do programa está dividida em quatro módulos: *i)* abrange a área entre Santos e Vitória, tendo como foco as instalações de pesquisa e exploração de petróleo e gás natural, exigindo alto nível de precisão; *ii)* compreende a foz do rio Amazonas; *iii)* englobará o litoral da região Sul até a região Nordeste; e *iv)* abrangerá

as águas fluviais interiores. Segundo a END, as áreas cobertas pelos dois primeiros módulos “merecem atenção especial, do ponto de vista da necessidade de controlar o acesso marítimo ao Brasil” (Brasil, 2016b, p. 26). Em sua plenitude, o SisGAAz possibilitará a “obtenção de dados, o seu processamento, a apresentação ordenada desses dados e (...) apoio à decisão”, visando o “controle dos acontecimentos no ambiente marítimo”, representando “o passo inicial para o efetivo controle de Amazônia Azul” (Chaves Junior, 2013, p. 43). É importante ressaltar que “o SisGAAz é considerado e definido pela MB como um sistema de defesa (...) estratégico para a defesa nacional, (...), cuja descontinuidade provocará dano significativo às atividades da MB”.³⁶ Contudo, apesar da importância atribuída ao programa, este foi reformulado a partir de novembro de 2015 por motivos de ordem orçamentária.³⁷

Esse é, inclusive, um dos principais desafios enfrentados atualmente pelos programas estratégicos da MB (e das demais Forças): o risco de descontinuidade devido à falta de recursos orçamentários. O contingenciamento do orçamento enfrentado por diversas pastas do governo federal tem sido especialmente difícil para a Defesa, trazendo consequências sérias em curto, médio e longo prazos para as Forças Armadas. Nesse sentido, a Marinha tem priorizado o seu programa de desenvolvimento de submarinos, fazendo com que outros programas estratégicos como o SisGAAz e o PROSUPER-1 se encontrem bastante atrasados. Em curto e médio prazos, os efeitos de tal contingenciamento comprometem a capacidade de atuação da Armada por privá-la de seus meios de atuação, prejudicando, consequentemente, sua capacidade de atuar na vigilância e na proteção da Amazônia Azul e de suas áreas estratégicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imensidão da fronteira marítima, a chamada Amazônia Azul, representa grandes oportunidades e desafios ao Estado e à sociedade brasileira. Suas riquezas naturais são vitais para o crescimento econômico e o desenvolvimento social do país. Ademais, a presença de grandes centros urbanos e de rotas de comércio internacional nessa área ressalta ainda mais sua importância estratégica. Contudo, sua distribuição ao longo de uma área geográfica vasta e aberta torna difícil sua vigilância e defesa por parte das autoridades nacionais. Proteger as riquezas e infraestruturas vitais à economia e à sociedade brasileira na fronteira marítima do país é tarefa central para o Estado como um todo, estando a consecução dessa tarefa dependente da aquisição e manutenção de sistemas e equipamentos apropriados por parte da MB. Seu adequado aparelhamento é essencial para garantir a soberania

36. SisGAAz – um projeto ambicioso. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/13964/SisGAAz-%E2%80%93-Um-projeto-ambicioso/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

37. MB decide não decidir e interrompe programa. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/20727/EXCLUSIVO-SisGAAz-%E2%80%93-MB-Decide-nao-Decidir-e-Interrompe-Programa->. Acesso em: 17 ago. 2016.

da Amazônia Azul, algo fundamental para a exploração efetiva das potencialidades econômicas presentes nesta área vital em prol do desenvolvimento do país. Tal exploração, por sua vez, pode ser reinvestida no setor de Defesa, responsável por propiciar um ambiente seguro e estável para o desenvolvimento.

O controle da fronteira marítima brasileira engloba, necessariamente, dois aspectos distintos: a conclusão dos processos de delimitação jurídica das águas jurisdicionais do país, ou seja, o reconhecimento do pleito brasileiro de extensão da sua plataforma continental por parte das autoridades internacionais; e a obtenção, manutenção e operação de instrumentos adequados por parte da MB para o cumprimento de sua missão precípua e fundamental – a negação do uso do mar e das águas territoriais brasileiras por atores externos.

O primeiro aspecto se encontra em estágio consideravelmente avançado. A busca do reconhecimento internacional da plataforma continental estendida do Brasil já data de algumas décadas, tendo obtido avanços importantes. Resta permanecer com as negociações junto às autoridades internacionais, à espera de um resultado favorável ao país. Trata-se de esforço importante, porém, pouco custoso, exigindo, principalmente, empenho por parte do corpo diplomático e demais representantes competentes do governo brasileiro.

O segundo aspecto, porém, encontra-se em situação crítica. A dimensão dos programas voltados ao reaparelhamento das Forças Armadas é ambiciosa, e os recursos orçamentários a eles destinados são reduzidos, situação que vem se agravando nos últimos anos com a delicada situação econômico-financeira do país. No caso específico da MB, boa parte dos seus programas estratégicos (bem como os das demais Forças) se encontra atrasada e/ou paralisada devido aos cortes e aos contingenciamentos orçamentários determinados pelo governo federal com a eclosão da crise (os cronogramas de alguns projetos estão atrasados ou interrompidos devido a razões orçamentárias). Os efeitos dessa medida – ainda que esta seja importante para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do país – podem ser bastante graves para a vigilância e defesa da Amazônia Azul. Mesmo com a obtenção do submarino nuclear a tempo (o que é pouco provável, dada a escassez de recursos), a MB se encontrará consideravelmente desfalcada sem os demais meios necessários para monitorar as águas jurisdicionais do país e negar o seu uso. É vital para o Brasil, portanto, que programas fundamentais, como o PROSUPER-1 e o SisGAAz, sejam mantidos, pois seu não cumprimento compromete a capacidade de atuação da MB, não só atualmente como também a médio e longo prazos.

Devido a sua importância ser estratégica e vital para o desenvolvimento do país, é indispensável que o Estado brasileiro empreenda todos os esforços necessários para assegurar a soberania nacional sobre a Amazônia Azul. Ainda que não se possa diminuir a importância dos instrumentos jurídico-institucionais voltados a esse fim, estes se tornarão inócuos sem as devidas capacidades materiais basilares para

assegurar a defesa da região. A consecução bem-sucedida dos programas estratégicos da MB está, portanto, no centro dessa questão, devendo-se manter em mente os objetivos de médio e longo prazos, bem como os efeitos danosos de possíveis não priorizações para o futuro do país.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, R. G. **Amazônia Azul**: um patrimônio a ser defendido. 2014. Monografia (Graduação) – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (Caepe), Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 57, 4 jan. 1993. Seção 1.

_____. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 9199, 23 jun. 1995. Seção 1.

_____. Decreto nº 4.810, de 19 de agosto de 2003. Estabelece normas para a operação de embarcações pesqueiras nas zonas brasileiras de pesca, alto-mar e por meio de acordos internacionais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 28, 20 ago. 2003. Seção 1.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

_____. Decreto nº 8.400, de 4 de fevereiro de 2015. Estabelece os pontos apropriados para o traçado da Linha de Base do Brasil ao longo da costa brasileira continental e insular, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 5 fev. 2015. Seção 1.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2016a.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b.

_____. **Boletim de exploração e produção de petróleo e gás natural**. ed. 49. Brasília: Ministério de Minas e Energia, maio 2016c. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/4950505/Boletim+de+Explora%C3%A7%C3%A3o+e+Produ%C3%A7%C3%A3o+de+Petr%C3%B3leo+e+G%C3%A1s+Natural+N%C2%BA+49+-+Maio/361a7219-f2bd-4226-b1bc-c5da2b785498>>.

_____. **EMA-418 Portfólio Estratégico da Marinha**. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2017.

CHAVES JUNIOR, S. F. de A. **Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAaz): o passo inicial para o efetivo controle da área marítima brasileira**. 2013. Monografia (Graduação) – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (Caepe), Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2013.

FIGUEIRÔA, C. S. B. **Limites exteriores da plataforma continental conforme o direito do mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. 381 p.

ISA – INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY. Non-living Resources of the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Speculations on the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention of the Law of the Sea. **ISA Technical Study**, Kingston, n. 5, 2010.

LIMA, S. E. M. Apresentação. In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (Org.). **Reflexões sobre a convenção do direito do mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 5-11.

MATTOS, A. M. Os novos limites dos espaços marítimos nos trinta anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (Org.). **Reflexões sobre a convenção do direito do mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 21-66.

MOURA NETO, J. S. de. Prefácio. In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (Org.). **Reflexões sobre a convenção do direito do mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 15-20.

SITES CONSULTADOS

Defesa Aérea e Naval. Disponível em: <www.defesaaereanaval.com.br>.

Defesa Net. Disponível em: <www.defesanet.com.br>.

Marinha do Brasil. Disponível em: <www.mar.mil.br>.

Ministério da Defesa. Disponível em: <www.defesa.gov.br>.

Palácio do Planalto. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>.

Poder Naval. Disponível em: <www.naval.com.br>.

Tecnodefesa. Disponível em: <<http://tecnodefesa.com.br/>>.

Parte II

CARACTERIZAÇÃO



FRONTERAS, DESIGUALDADES Y POLÍTICAS TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Luis Mauricio Cuervo Gonzalez¹

1 INTRODUCCIÓN

América Latina es un continente con una intensidad muy menor en materia de conflictos internacionales y disputas fronterizas. En su historia independiente también destaca la poca frecuencia de guerras y conflictos de este tipo y de carácter tan destructivo como las dos guerras mundiales con epicentro en Europa. Este hecho podría pensarse como una gran oportunidad, como una ocasión que debería favorecer el desarrollo de las áreas de frontera internacional. No obstante, como se mostrará brevemente en este capítulo, esa oportunidad no corresponde a los hechos.

Las desigualdades, en sus más diversas formas y expresiones, son un rasgo distintivo del desarrollo latinoamericano. En su dimensión territorial se expresan a través de los altos niveles de concentración espacial de la actividad económica, de la población y del poder de decisión en unas pocas ciudades y territorios de cada país. De la misma manera sobresalen las marcadas brechas entre los niveles de bienestar y de riqueza entre las entidades sub-nacionales de los países de la región, así como la persistencia de las mismas (Ilpes, 2015; 2017). Como se mostrará a lo largo de este texto, los territorios de frontera internacional tienden a ubicarse en las áreas de menores ingresos y de inferiores niveles de bienestar. Son, por lo tanto, una muy particular manifestación de las desigualdades territoriales de la región.

Este capítulo presenta algunas reflexiones e informaciones acerca de esta muy particular y significativa componente del desarrollo territorial latinoamericano, como son los espacios de frontera. Se inicia con una breve presentación de los principales significados del concepto de frontera y de su relación con los de límite y territorio. En un segundo momento se pone de presente la posición de rezago en la que predominantemente se ubican los espacios de frontera limítrofes de la región. Para terminar, este estado de situación encontrado se pone en relación con el papel de las políticas territoriales en los países de la región.

1. Oficial de Asuntos Económicos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Naciones Unidas.

2 FRONTERA, LÍMITE Y TERRITORIO

El concepto de frontera no tiene un significado ni una definición únicos. En su sentido inicial y más básico hace referencia al umbral de un área de control, en este caso político administrativo. Brunet, Ferras y Théry (1992, p. 227), en su diccionario, la define como “límite del territorio de un Estado y de su competencia territorial”; y explica que la palabra deriva del concepto de frente y refiere a la construcción de fuertes, llamados fronteras.

El concepto de límite, siguiendo a Brunet, Ferras y Théry (1992, p. 301) de nuevo, proviene de la palabra limen o umbral, tope y se entiende como línea de separación entre dos regiones del espacio, dos territorios. Es, por tanto, una señal, una marca que destaca la aparición o desaparición de un fenómeno, en este caso, el control político administrativo de un territorio. Por consiguiente, tanto el límite como la frontera hacen alusión a la existencia de un umbral, que, en el primer caso es marcado explícitamente a través de una señal y en el segundo, es construido a través de una presencia, de un control.

Esta marca y la construcción de este umbral sugieren, aunque no necesariamente lo determinan de manera tajante, el paso de una forma de organización social territorial a otra. En algunos casos, pasar de un país a otro no significa una ruptura de paisaje, ni de costumbres o de actividades económicas; en otros casos, los cambios y diferencias entre territorios nacionales solo aparecen de manera progresiva y se hacen, también, difícilmente perceptibles; en unos cuantos más, las rupturas son muy visibles y marcadas. Por lo anterior, en ausencia de conflictos políticos y territoriales, el límite y la frontera se perciben más como lugar de encuentro, de unión y de interacción constructiva, no de separación.

Cualquiera que sea el caso o circunstancia de un área de frontera específica, la presencia del límite asigna un rasgo peculiar al territorio sobre el cual tiene influencia. Nuevamente, acudiendo a Brunet, Ferras y Théry (1992, p. 228): “La frontera es un límite, un interfase privilegiado entre sistemas diferentes en donde operan efectos de sinapsis (rupturas, pasajes, relevos)”; así, las zonas fronterizas derivan ventajas particulares de su situación.

De otra parte, cabe señalar que el uso del término trasciende el ámbito específico de las franjas y áreas de contacto entre espacios nacionales. Se le utiliza en otros contextos para distinguir espacios al interior de un mismo país. Se habla por ejemplo de fronteras internas: frontera agrícola, de poblamiento, del mercado interno. En todos estos casos se alude nuevamente a la existencia de umbrales y a la presencia de marcas imaginarias que delimitan o distinguen territorios con características diversas: con o sin agricultura, con o sin población, con o sin capacidad de pago.

Estos usos asignan al término significados menos universales y más propios y característicos de experiencias nacionales específicas. La historia de cada país, de cada proceso de construcción de Estado nación, de consolidación de una sociedad nacional se va a ver reflejada en el contenido que se le asigna al término en cada caso. En algunos casos se destacará la presencia del conflicto (entre países, entre culturas, entre grupos étnicos); en otros resaltará su papel de apertura, de descubrimiento, de exploración; en otros, incluso, sobresaldrá su rol como espacio de encuentro, de mezcla, de coexistencia de la diversidad; y, finalmente, en otros significará posibilidad de trasgresión, de alternativa, de existencia no reconocida ni nombrada.

3 FRONTERAS NACIONALES Y DESIGUALDADES TERRITORIALES

Aunque el Ilpes y la Cepal hacen un seguimiento de las desigualdades territoriales en América Latina desde mucho tiempo atrás, solamente desde hace un par de años que se diseñó y calculó un Índice de Desarrollo Regional (IDR) que permite una medición multidimensional que trasciende el tradicional uso del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita territorial. Este IDR se construye solamente para aquellos países que cuentan con cálculos de PIB para sus territorios (ver cuadro 1), y se complementa con información principalmente censal (Ilpes, 2015), o acudiendo también a la proveniente de otras fuentes como son las Encuestas de Hogares (Ilpes, 2017).

CUADRO 1

Países sudamericanos seleccionados y número de territorios considerados

País	Entidad territorial	Nº oficial	Nº ajustado
Colombia	Departamento	33	31
	Se suman Bogotá Distrito Capital y Cundinamarca		
México	Estado	32	31
	Se suman Distrito Federal y México		
Brasil	Estado	27	26
	Se suman Distrito Federal y Goiás		
Perú	Departamento	25	24
	Se suman Lima y Callao		
Argentina	Provincia	24	23
	Se suman Ciudad de Buenos Ayres y Provincia de Buenos Ayres		
Ecuador	Provincia	24	23
	Se excluye Galápagos		
Chile	Región	15	15
Bolivia	Departamento	9	9
Total¹	-	189	182

Fuente y preparación: Ilpes (2015).

Nota: ¹ Ocho países (tres tienen departamentos; dos tienen estados; dos tienen provincias; y uno tiene región).

La información seleccionada pretende capturar el estado de situación de varias dimensiones de la vida humana que permiten una representación más integral del bienestar. Sin embargo, debe considerar, también, la existencia de información y la posibilidad que ella ofrezca de hacer comparaciones entre países. Por tanto, las variables e indicadores finalmente seleccionados combinan criterios de pertinencia y de posibilidad de comparación. Es decir, fueron escogidos por ser representativos de una dimensión relevante del desarrollo y porque contaban con información que podía ser movilizada para el conjunto de los países y de los territorios observados. Considerando ambos criterios, los indicadores seleccionados para el IDR fueron los siguientes: porcentaje de población rural; tasa de ocupación; PIB per cápita sin minería extractiva; tasa de analfabetismo; población con educación superior; tasa de mortalidad infantil; esperanza de vida; tasa de homicidios; viviendas sin agua interior; hogares/viviendas con computador.

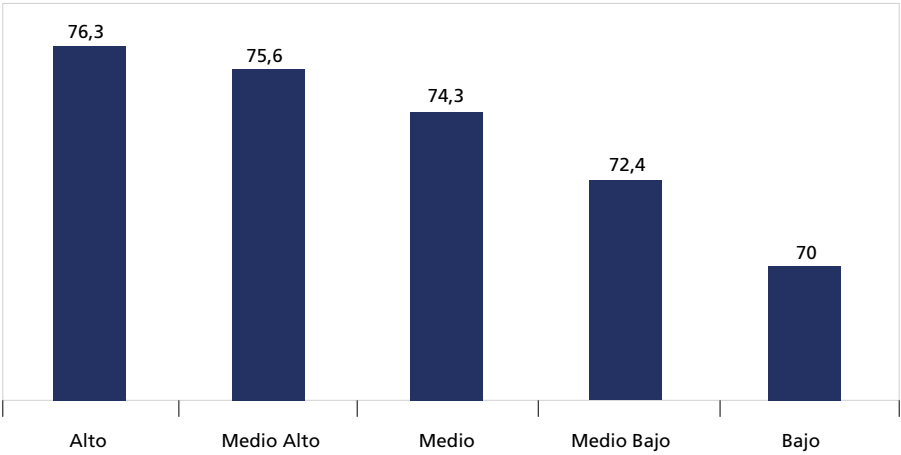
La unidad espacial de referencia es América Latina en su conjunto (el conjunto de los ocho países observados) y no cada país por separado. Así, las variables se normalizan para obtener valores que oscilan entre cero y uno. Posteriormente los territorios se agrupan en rangos de acuerdo con el valor final del IDR, discriminando cinco grupos o quintiles, dando como resultado las siguientes categorías: alto, medio-alto, medio, medio-bajo y bajo.

La esperanza de vida, la población con educación terciaria, la tasa de ocupados y la tasa de homicidios son las variables menos discriminantes, es decir aquellas en donde las diferencias entre los extremos son menos marcadas. En el extremo opuesto, la tasa de analfabetismo, de ruralidad y el PIB per cápita son las más discriminantes pues los valores extremos oscilan en proporciones de uno a cuatro o uno a cinco. En un lugar intermedio, pero con valores igualmente significativos, están la tasa de mortalidad infantil, las viviendas con computador, y las viviendas con agua a su interior.

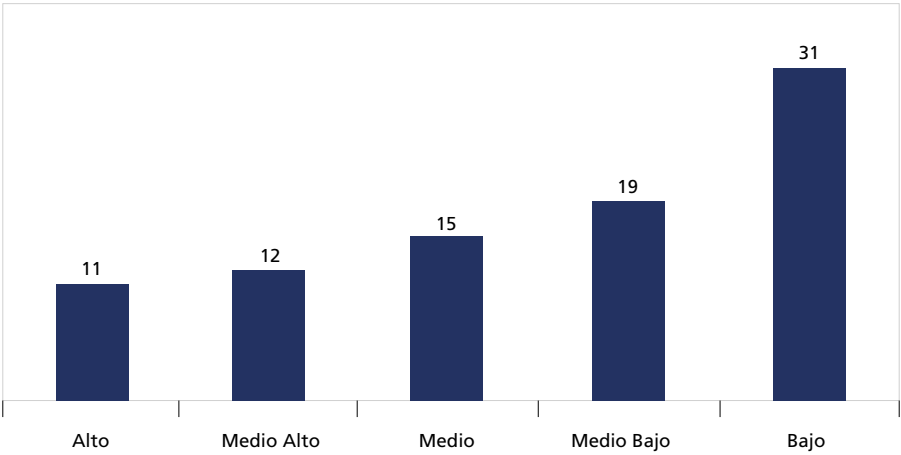
Tomando estas diferencias como referencia y acudiendo al significado que las variables e indicadores puedan expresar, se puede sugerir que la ruralidad, la educación y el dinamismo económico serían las dimensiones más relevantes a considerar al momento de procurar un mejoramiento en los niveles de bienestar de los territorios rezagados (gráfico 1).

Los valores globales del IDR por territorio expresados de forma cartográfica (ver mapa 1) muestran, para el caso de Suramérica un patrón muy elocuente. De Argentina hacia el norte, los más extensos bolsones de rezago y pobreza se localizan precisamente alrededor de las fronteras internacionales. En Argentina, aunque los territorios de frontera no están entre los más pobres, al norte del país sí son los de menor nivel de desarrollo.

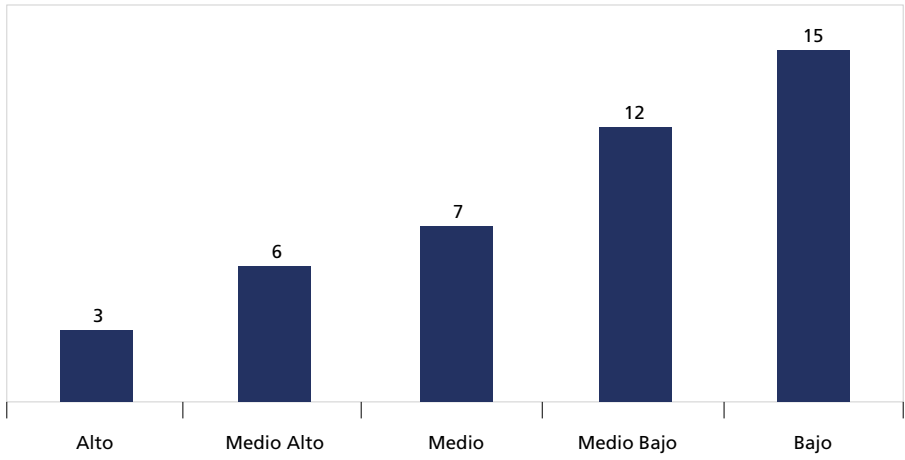
GRÁFICO 1
Valores normalizados de las variables consideradas en el cálculo del IDR en 2010
organizadas por quintiles
1A – Esperanza de vida (años)



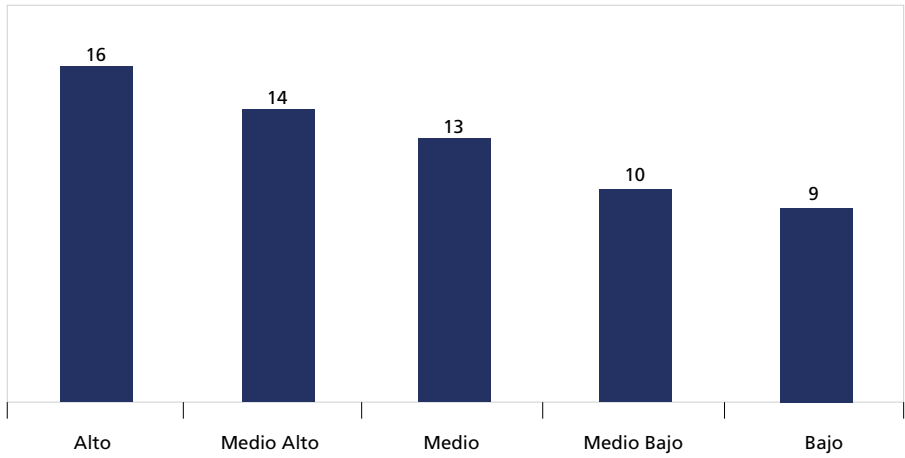
1B – Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos)



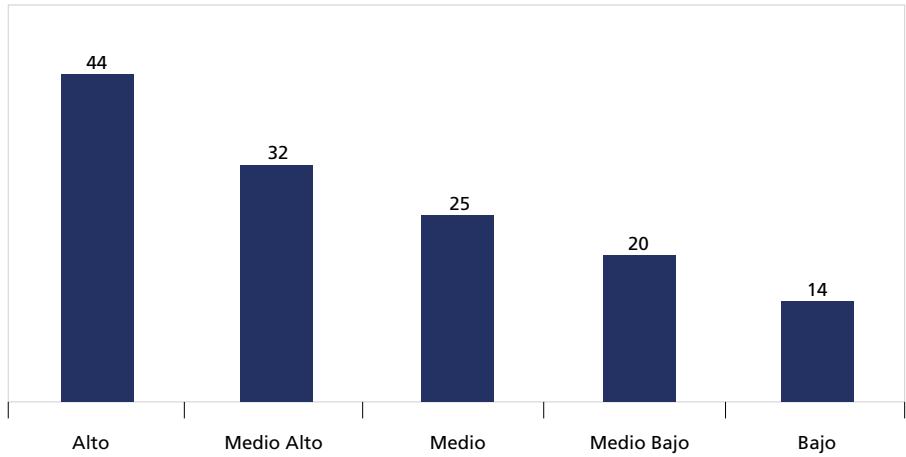
1C – Tasa de analfabetismo (%)



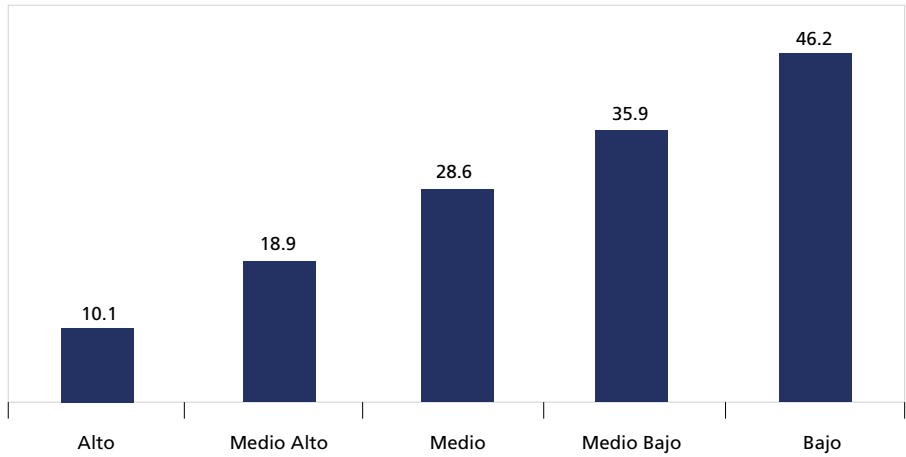
1D – Población mayor de 25 años con educación terciaria (%)



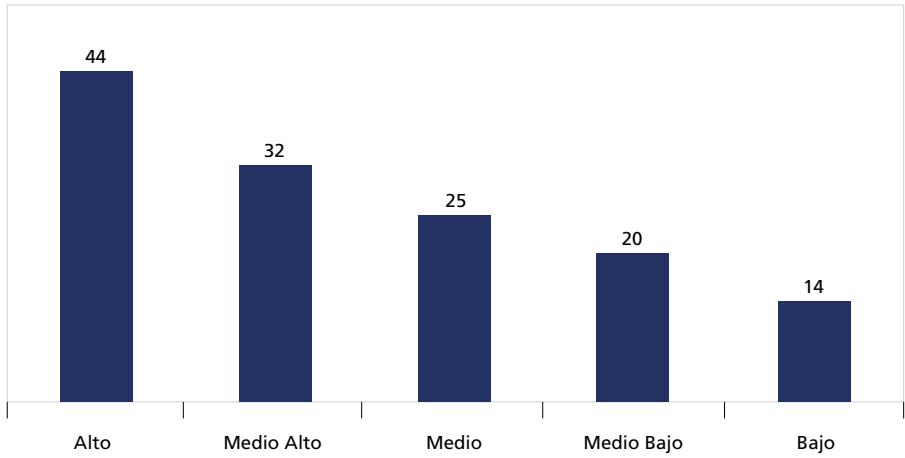
1E – Vivienda/hogar con computador (%)



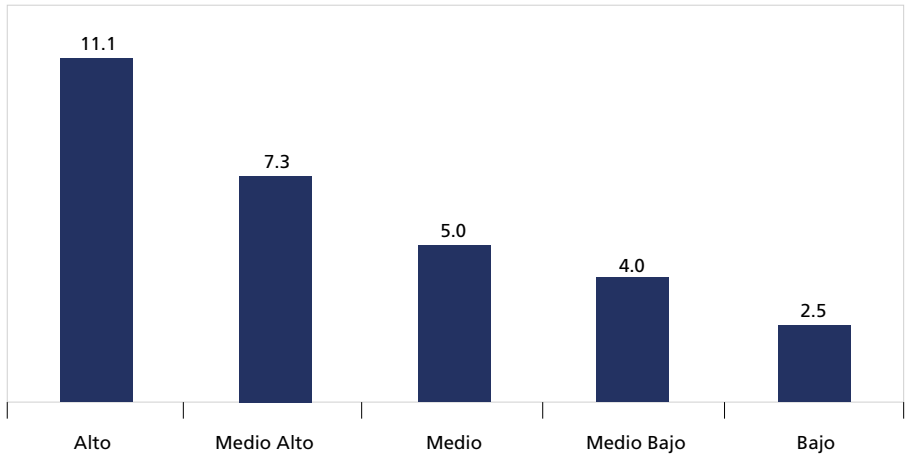
1F – Población rural (%)



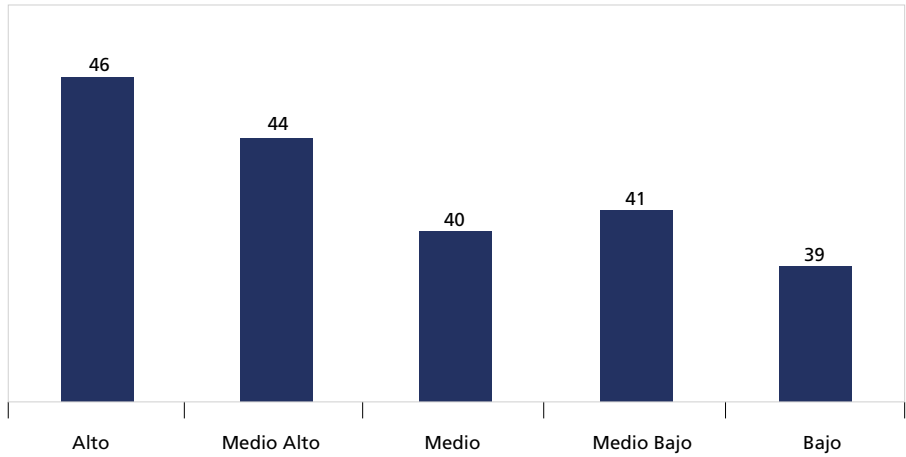
1G – Viviendas sin agua interior (%)



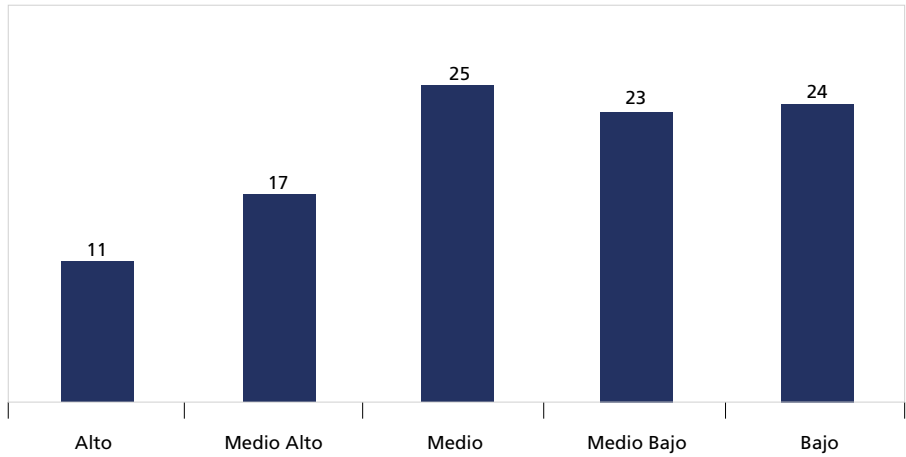
1H – PIB pc sin minería extractiva (miles de \$US)



1I – Ocupados sobre población total (%)



1J – Tasa de homicidios (por 100.000 hab.)

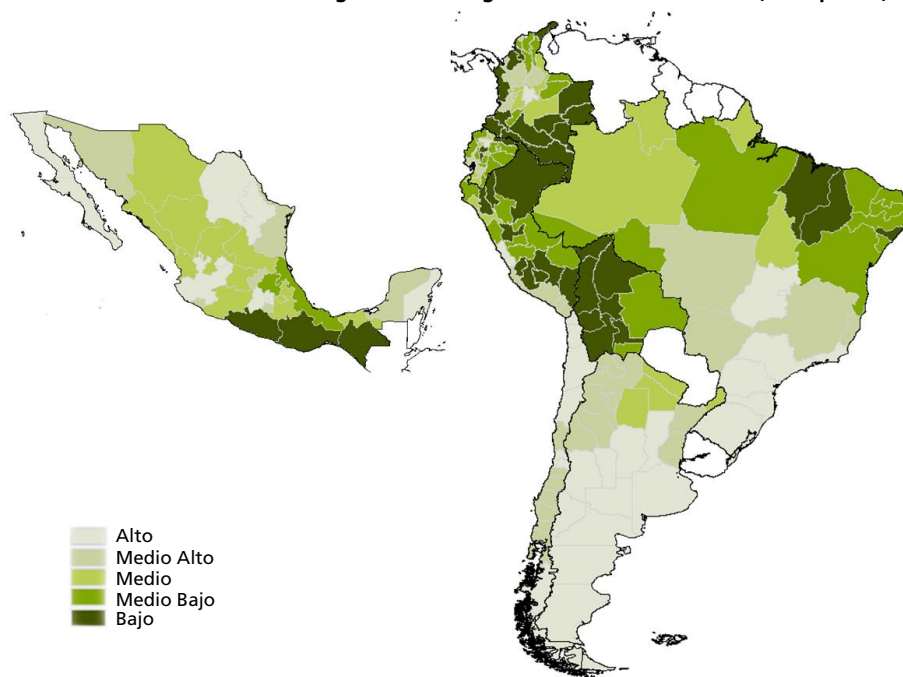


Fuente y preparación: Ilpes (2015).

Por tanto, esta condición especial de territorio de frontera, con la singularidad que significa y las oportunidades que representa se traduce en la práctica de la región, en una condición de vulnerabilidad.

MAPA 1

Indicador de Desarrollo Regional 2010 según entidades territoriales (ocho países)



Fuente y preparación: Ilpes (2015).

4 FRONTERA, MARGINALIDAD Y POLÍTICAS TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

De acuerdo con Máttar y Cuervo (2017) lo largo de las últimas décadas, los países de la región han adoptado enfoques diversos para el diseño y la orientación de las políticas de desarrollo territorial.

En un primer momento (de los años 1940 a los 1970), en la promoción del desarrollo territorial se hizo énfasis en el papel protagónico del estado central y en una relación vertical (desde arriba hacia abajo) entre nación, territorio y localidad; estas se conocieron como *políticas de desarrollo regional*. A mediados del siglo XX surgió la idea y la práctica de la planificación regional, entendida como una política pública para la promoción del desarrollo, desde las instancias centrales del gobierno, en territorios considerados rezagados o en condición de exclusión y marginación.² A esta práctica institucional se sumó, en algunos casos, un propósito más de conjunto

2. El término "territorio" se refiere a las diversas modalidades de organización de los niveles subnacionales de gobierno, como las unidades intermedias (estados, regiones, provincias o departamentos), las locales (municipios, comunas, parroquias o partidos) y las diversas agrupaciones de estas.

relacionado con la disminución de las desigualdades o brechas de desarrollo entre los territorios. Esta primera práctica institucional tuvo vigencia entre la década de 1950 y finales de la década de 1970, con temporalidades y evoluciones específicas en cada país, y se la conoció con el nombre de “política regional”.

Posteriormente (años 1980 y 1990), el papel protagónico se desplazó hacia lo local, con la idea de construir el desarrollo desde abajo hacia arriba; estas se conocieron como *políticas de desarrollo local*. En efecto, durante la década de 1980, como resultado de las políticas de ajuste y retracción del Estado, la política regional y sus instituciones se desmontaron y sus instrumentos de acción se desactivaron. En respuesta a las situaciones de desarticulación de los aparatos productivos, el desempleo y el retroceso económico característicos de esa década, en los años ochenta y noventa emergieron las ideas del desarrollo local y las políticas de desarrollo económico local, urbano y territorial. Con ellas se respondió al vacío que había dejado la ausencia de las previas políticas regionales del Estado. A través de estos nuevos enfoques e iniciativas se buscó activar los recursos particulares del territorio (activos tangibles e intangibles, sociales, económicos e institucionales), estimulando el uso de la iniciativa propia y otorgando un énfasis especial a la articulación con el mercado exterior y al establecimiento de los más diversos tipos de alianzas sociales y público-privadas para el diseño y la ejecución de estos procesos.

Por último (de 2000 en adelante) y antes de la etapa actual, renacen las políticas regionales orientadas desde arriba hacia abajo, dispersas en iniciativas descoordinadas y coexistiendo con los esfuerzos locales orientados en sentido contrario; a estas se les ha denominado como *familia de políticas territoriales*. Desde fines de la década de 1990 y, posteriormente, con la llegada del siglo XXI, los gobiernos nacionales recobraron el interés por espacializar las políticas públicas más diversas, así como por enfrentar las brechas de riqueza y desarrollo existentes entre los distintos componentes del territorio. En ese momento (Cepal, 2009) se tomó conciencia de la dispersión y desarticulación que existía entre las diversas estrategias de territorialización de las políticas públicas nacionales (en materia de pobreza, competitividad, ciencia y tecnología, medio ambiente y recursos naturales, entre otras), así como del divorcio entre los esfuerzos locales (es decir, desde abajo hacia arriba) y regionales (desde arriba hacia abajo) de promoción del desarrollo territorial.

Desde ese momento, finales de 2010, Ilpes identificó como uno de los desafíos centrales el de hacer una adecuada gestión de las interacciones entre las políticas regionales (arriba-abajo) y de desarrollo local (abajo-arriba). Desde lo nacional, esta gestión requiere tomar conciencia acerca de la necesidad de coordinar los esfuerzos dispersos, simplificar y ordenar el proceso de bajada de las políticas sectoriales. Desde lo local, significa aprovechar y potenciar las nuevas posibilidades generadas por estas políticas regionales, además de promover y generar ámbitos diversos de cooperación

horizontal (entre territorios) y vertical (interescalaridad) para la promoción del desarrollo territorial. A este desafío se le denominó políticas de desarrollo territorial.

Como se acaba de afirmar, estas políticas de desarrollo territorial se entienden como un desafío y no significan que los países de la región ni sus gobiernos las hayan aceptado como punto de referencia o marco orientador. No obstante, para el Ilpes y la Cepal tienen el valor de aportar criterios para interpretar y evaluar los esfuerzos de política pública concretos y en marcha por parte de los países de América Latina. En este sentido, en el Recuadro 1 se hace un resumen del tipo de trayectorias en marcha. De acuerdo con sus propias realidades políticas, económicas e institucionales, los países han hecho esfuerzos con diferentes énfasis, clasificados en cuatro grandes tipos: *i)* competitividad territorial; *ii)* integración e infraestructura; *iii)* descentralización y distribución de competencias; y *iv)* gobernanza inter-escalar (caso Brasil).

Aunque estos enfoques no son excluyentes y, como se dijo, obedecen a las peculiaridades de cada país, por las características de cada uno de ellos posee, el que más se asemeja a lo que hemos denominado políticas de desarrollo territorial es el clasificado bajo el término de gobernanza multiescalar que, justamente coincide con el enfoque adoptado por el Ministerio de Integración Nacional (MIN) en su política de desarrollo territorial (cuadro 2).

CUADRO 2

Tipos y énfasis de las políticas territoriales en América Latina y el Caribe Panorama del Desarrollo Territorial (2015)

1) Competitividad, corredores o áreas de desarrollo territorial:

- En primer término, se observa un grupo de países que ponen el acento en políticas de desarrollo productivo o de generación de ventajas competitivas, por ejemplo en los casos de Colombia, Perú y Panamá. En el primero se propone como una de las acciones centrales la promoción y desarrollo de ejes de integración y Áreas de Desarrollo Territorial buscando generar economías de aglomeración y articulación entre territorios de avanzada y rezagados.
- En el caso de Perú, que tiene como objetivo general lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales, una estrategia clave es el impulso de corredores de desarrollo, sustentados en nuevas infraestructuras y provisión de servicios, un nuevo sistema de ciudades intermedias y la promoción de cadenas productivas basadas en potencialidades geográficas.
- En el caso de Panamá, si bien el plan estratégico 2011-2014 no contempla explícitamente un eje u objetivo de desarrollo regional, se pone el acento en la promoción de un grupo de sectores productivos estratégicos - logística, agricultura y turismo - destacando sus especificidades regionales y las necesidades diferenciadas por tanto de acciones de política pública. El enfoque global se sustenta también en el desarrollo de ventajas competitivas que permitan una mejor inserción en la economía global.

2) Infraestructura de conectividad e integración:

- La infraestructura aparece en la mayoría de los países como un eje relevante de las estrategias, tanto desde una perspectiva de integración espacial, como de cohesión social o promoción de ventajas competitivas. No obstante, este sector adquiere mayor centralidad en el caso de Argentina, donde el Plan Estratégico Territorial 2016 posiciona al desarrollo de infraestructuras como el propósito central del plan, buscando una mayor integración del país.
- El desarrollo de infraestructuras asociadas a procesos de desarrollo económico también aparece con mucha visibilidad en los casos de Panamá, Perú y Colombia, con especial vinculación hacia la generación de ventajas competitivas.
- Por otra parte, y dada las fuertes diferencias en materia de desarrollo social al interior de los países, en algunos casos se destaca la prioridad asignada a infraestructuras en materia de servicios sociales básicos, como lo refleja el caso del programa Territorios de Progreso de El Salvador, y el Programa para el Desarrollo de Áreas Prioritarias, de México, conducida por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

(Continúa)

(Continuación)

3) Descentralización de competencias y recursos:

- El diagnóstico crítico de los elevados grados de centralismo, de las fuertes brechas en materia de competencias institucionales, y de bajos niveles de participación ciudadana en los procesos de gestión local, entre otros aspectos, se ha expresado en varios de los casos analizados en profundas propuestas de descentralización de competencias y recursos hacia los gobiernos locales y en el fortalecimiento de instancias de participación de actores locales.
- Como ejemplos de esta preocupación pueden señalarse los Planes Nacionales de Descentralización de Ecuador y Perú así como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de Bolivia. Todos ellos buscan fortalecer las instituciones sub-nacionales de gobierno, principalmente a partir de transferencias de competencias y recursos, que permitan mejorar las capacidades de gestión.
- Cabe señalar que en los casos de Ecuador y Bolivia, la descentralización se inserta en un proceso de cambios que propone explícitamente cambios estructurales en el modelo de desarrollo vigente a partir, por ejemplo, de modificaciones sustantivas en materia de la matriz productiva y de la inserción socio-política y económica de los pueblos indígenas.
- Un caso especial es el de Uruguay, que a partir de la Ley nº 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, de 2009, crea el tercer nivel de gobierno y administración, el Municipio. Con esta ley se generan 89 municipios al 2010 y otros 11 a partir de 2015.

4) Mayor articulación y/o gobernanza inter-escalar:

- Otra perspectiva visible en algunos de los casos estudiados en el Panorama de Desarrollo Territorial de 2015 es el énfasis en el mejoramiento de las coordinaciones institucionales, tanto en el nivel nacional de gobierno como entre los diferentes niveles territoriales. Este énfasis aparece especialmente en los casos de Brasil, con su Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que busca fortalecer los procesos de articulación y diálogo entre el nivel federal, estadual y municipal.
- Esta preocupación está presente también en los procesos en curso de elaboración de nuevas políticas nacionales de desarrollo regional en México y en Chile. En el primer caso, dado su carácter de República Federal, aparece como un requisito central, la necesidad de diálogo y coordinación entre los distintos niveles territoriales de gobierno, lo que se expresa en la propuesta de un Federalismo cooperativo.
- En el caso de Chile, modificaciones legislativas recientes han expandido las capacidades de decisión de los gobiernos regionales en materia de inversiones y gasto público – los que no obstante aún cuentan con una autoridad nombrada por el presidente de la república – por lo que el actual proceso de elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Regional tiene como desafío dar cuenta de este nuevo escenario.

5) Formas de financiamiento:

Aún cuando en el Panorama de Desarrollo Territorial de 2015 no se abordó el tema del financiamiento de las recientes políticas y estrategias nacionales, pueden avanzarse algunos breves hechos estilizados al respecto. Una síntesis general permite apreciar una diversidad de fuentes de financiamiento en los países analizados, las que pueden agruparse preliminarmente en las siguientes formas.

- Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, como lo muestran las experiencias de Chile, Bolivia.
- Incentivos fiscales para territorios especiales, como en los casos de Manaos en Brasil, y regiones extremas del norte y sur de Chile.
- Fondos especiales de cooperación internacional, como el programa Uruguay Integra.
- Regalías mineras, como en los casos de Colombia y Perú, con base en hidrocarburos y minería extractiva principalmente.
- Bancos especiales de desarrollo, como el caso del Banco del Nordeste de Brasil.
- Finalmente, en otros casos el financiamiento se expresa en términos generales en los presupuestos generales de la nación.

Fuente y preparación: Ilpes (2015).

De acuerdo con lo sugerido por los resultados obtenidos para el IDR, las políticas de desarrollo territorial interesadas en resolver los rezagos de zonas como las fronterizas, deberían consistir en una combinación de los cuatro tipos identificados pues tanto lo económico, como la integración física, el desarrollo social y lo institucional aparecen como fenómenos directamente involucrados en la condición especial de estas áreas.

Para terminar, vale considerar un conjunto de consideraciones que contribuyen a entender mejor la especial vulnerabilidad de estos territorios de frontera. Un rasgo adicional a lo ya expuesto acerca de las políticas territoriales en nuestros países es el de su inestabilidad. Ni siquiera la descentralización que ha sido claramente

el empeño más firme y duradero en esta materia en la región, ha contado con la estabilidad deseada. La intensidad de los empeños es muy variable y en algunos casos se ha transitado por épocas de la mayor indiferencia y abandono. Adicionalmente, estos ciclos y los enfoques de la política no coinciden en los diferentes países. En ocasiones convergen los empeños, en otras divergen y en algunos otros incluso pueden contraponerse.

En estas condiciones, tanto la inconstancia como la posible divergencia en las políticas territoriales de los países se agregan como elementos explicativos de la vulnerabilidad de los territorios de frontera. Mientras en un país se emplea un enfoque, en otro podrá predominar uno diferente. Mientras la intensidad en uno es alta, en el otro puede ser baja. Si suponemos que la atención integral de los problemas del desarrollo de las áreas de frontera requiere de una acción concertada entre los gobiernos de los países involucrados, las discrepancias que se acaban de señalar se erigen como un obstáculo mayor a la consecución de dos requisitos indispensables para garantizar el éxito de cualquier política pública: la coherencia de sus componentes y la constancia y permanencia en su esfuerzo.

5 CONSIDERACIONES FINALES

El carácter y la condición de territorios de frontera son muy singulares. Señalan la transición de una forma de organización territorial a otra, de una forma de control y de gobierno a otra que, adicionalmente, no necesariamente coinciden con las realidades sociales, étnicas, culturales y geográficas en el marco de las cuales estos pasos o transiciones se producen. Por la historia de las relaciones internacionales en América Latina, es decir la baja presencia de guerras y conflictos, esta singular condición debería significar una oportunidad. No obstante, de acuerdo con los datos arrojados por el IDR, esta oportunidad no se traduce en realidad. Todo lo contrario, las áreas de frontera internacional se caracterizan por sus condiciones de rezago y vulnerabilidad socioeconómica y ambiental. Se trata, por tanto, de una especial manifestación de un problema más amplio y persistente como la han sido las desigualdades territoriales en América Latina.

Por esta razón, el abordaje y tratamiento de su problemática debe enmarcarse en el contexto de lo que han sido y actualmente constituyen las políticas de desarrollo territorial en los países de la región. Estas políticas han transitado por diferentes épocas y enfoques, pasando de ser políticas regionales (arriba-abajo) a políticas locales (abajo-arriba) y más recientemente constituyen lo que Ilpes (Cepal, 2009) ha denominado familia de políticas territoriales. Se sugiere que, en el momento actual, estas políticas hagan énfasis en la gestión de las interacciones y se hagan cargo de la necesidad de crear los espacios de diálogo y concertación entre las diferentes componentes de la familia de políticas territoriales, así como producir las debidas

coordinaciones y sinergias de los esfuerzos entre las políticas de desarrollo local (abajo-arriba) y regional (arriba-abajo). A este esfuerzo se le denomina políticas de desarrollo territorial.

La revisión de la práctica institucional concreta de los países de la región sugiere que estas políticas de desarrollo territorial coinciden con uno de los cuatro enfoques presentes en la realidad institucional presente, el de la gobernanza multiescalar del desarrollo territorial. No obstante, los otros tres enfoques (competitividad, integración y descentralización) obedecen y responden a necesidades y situaciones singulares y muy específicas de cada país, aportando salidas apropiadas a las situaciones más características de cada territorio nacional. Miradas a la luz de la situación de los territorios o áreas de frontera, sugieren la necesidad de considerarlas conjuntamente y de utilizarlas como fuente de inspiración para la construcción de esfuerzos más integrales que permitan atender el rezago y la vulnerabilidad de estas áreas. Estos esfuerzos requieren de la debida permanencia y constancia, así como del esfuerzo por garantizar su consistencia y congruencia. Se requiere, por tanto, que nuestros países comprendan que el desarrollo territorial de las áreas de frontera requiere de políticas interestatales consistentes y estables.

REFERENCIAS

BRUNET, R.; FERRAS, R.; THÉRY, H. **Les mots de la géographie**. 3. ed. Montpellier, Paris: La Documentation Française, 1992. 518 p.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Economía y territorio en América Latina y el Caribe**: desigualdades y políticas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009. 206 p.

ILPES – INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. **Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015**: pactos para la igualdad territorial. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2015. 125 p.

_____. **Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017**: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2017. 124 p.

MÁTTAR, J.; CUERVO, L. M. **Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe**: enfoques, experiencias y perspectivas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2017. 200 p.

UM ESTUDO SOBRE AS SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE SOCIAL NOS ARCOS DE FRONTEIRA DO BRASIL

Carlos Vinícius da Silva Pinto¹

Samara Oliveira²

Bárbara Oliveira Marguti³

1 INTRODUÇÃO

A fronteira é um espaço que tem como característica a comunicação e a troca, onde os povos podem se expandir para além do limite jurídico do Estado, além de haver abstração política suscitada e sustentada para o controle efetivo do Estado territorial (Machado, 2000). O aspecto militar dado aos procedimentos de expansão não abrange todos os processos que estão vinculados à noção de fronteira, assim, é importante compreendê-la em suas diversas relações de povoamento, colonização e interação (Machado, 2000). Um fator importante a ser considerado para o seu entendimento é a localização periférica, que normalmente implica a dificuldade do Estado em suprir as necessidades sociais básicas das populações dessas regiões. Nesse sentido, considerou-se importante a análise da vulnerabilidade social na faixa de fronteira brasileira, levando em conta as particularidades regionais para que sejam apontadas estas áreas nos arcos de fronteira Norte, Central e Sul.

Ainda que estudos sobre vulnerabilidade social venham sendo apresentados pela literatura acadêmica ao se tratar de desenvolvimento, desigualdade, pobreza e exclusão social, este tema está longe de ser pensado com o mesmo significado em todos os estudos realizados sobre ele. Percebe-se, tanto na literatura acadêmica quanto em documentos oficiais, a existência de alternâncias entre as acepções atribuídas para tal expressão, demandando o detalhamento do conceito aqui utilizado, que será brevemente apresentado neste capítulo.

1. Pesquisador do projeto Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

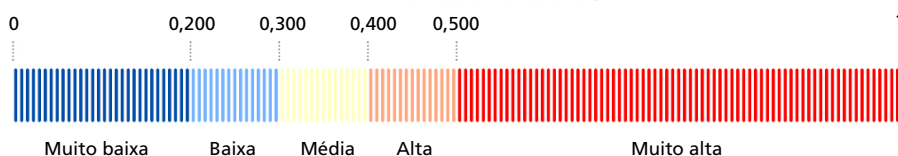
2. Professora de geografia do governo do Distrito Federal.

3. Coordenadora técnica do projeto Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

A fundamentação conceitual do projeto Mapeamento da Vulnerabilidade Social,⁴ apresentada em publicações impressas (Ipea, 2015) e também na plataforma *on-line* do projeto,⁵ busca resgatar acepções usadas em diversos estudos realizados anteriormente. Dois estudos se destacam por trazer os conceitos que compõem o conceito utilizado de vulnerabilidade. Primeiramente, a aproximação conceitual apresentada por Castel (1994), quando este aponta a insegurança de renda como forte condicionante de vulnerabilidade social. Adicionalmente a esta, há o entendimento apresentado por Moser (1998), pautado na observação da vulnerabilidade de ativos ao sugerir que o bem-estar de uma sociedade depende de condições materiais e imateriais entendidas como ativos.

Por esse caminho, o conjunto de indicadores que compõem o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e suas três dimensões busca mensurar a realidade da desigualdade social brasileira por intermédio de indicadores extraídos dos questionários dos censos de 2000 e 2010, bem como de seus correspondentes nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads). A construção do IVS tem sua origem na seleção de dezesseis indicadores do bloco de vulnerabilidade do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH) no Brasil,⁶ e seu valor final resulta da média aritmética das três dimensões que o compõem, de maneira equivalente, ou seja, com o mesmo peso: IVS infraestrutura urbana (IVS-IU), IVS capital humano (IVS-CH) e IVS renda e trabalho (IVS-RT). A leitura do índice é feita por valores que variam de 0,000 a 1,000, como mostra a figura 1.

FIGURA 1

Faixas de vulnerabilidade social: como ler o IVS

Fonte e elaboração: Ipea (2016).

Vale destacar o diálogo estabelecido – premissa de sua concepção – entre o IVS e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), visto que a régua deste é o inverso da régua daquele. Desta forma, a análise dos padrões de vulnerabilidade social por faixas de valores foi considerada pela representação da

4. Para maior detalhamento conceitual e técnico sobre a vulnerabilidade social, tal como adotada para este estudo, consultar Costa *et al.* (2018).

5. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>>.

6. O *site* do ADH é uma plataforma *on-line* na qual estão disponíveis mais de duzentos indicadores relacionados à temática do desenvolvimento humano, bem como a apresentação do IDHM calculado para o Brasil, suas Unidades da Federação (UFs), vinte e quatro regiões metropolitanas, municípios e Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs). Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br>.

imagem invertida das faixas de desenvolvimento humano apresentadas no ADH. Em outras palavras, quanto maior o valor do IVS (mais próximo de 1), maior é a vulnerabilidade social do território ao qual ele se refere.

Os municípios são classificados da seguinte forma: *i)* os que apresentam IVS entre 0,000 e 0,200 são classificados como de muito baixa vulnerabilidade social; *ii)* os que alcançam valores entre 0,201 e 0,300 possuem baixa vulnerabilidade social; *iii)* os que se encontram nas faixas entre 0,301 e 0,400 são considerados municípios de média vulnerabilidade social; *iv)* quando apresentam valores entre 0,401 e 0,500, são classificados de alta vulnerabilidade social; e *v)* municípios que apresentam valores na faixa entre 0,501 e 1,000 são considerados com muito alta vulnerabilidade social.

Por meio dessa asserção, este capítulo representa um esforço que não se restringe à compreensão conceitual sobre a temática da vulnerabilidade social, mas vai além. Isto se faz por meio da observação das condições de vulnerabilidade social nos arcos de fronteira do Brasil (Norte, Central e Sul), com maior ênfase para os municípios que se encontram no arco de fronteira Norte, mediante a análise aprofundada do comportamento dos indicadores e as tendências de evolução nestas áreas.

A fronteira brasileira, devido à sua extensão, apresenta características distintas e particularidades ao longo de seus limites, razão pela qual esta pesquisa se propõe a traduzir as dinâmicas socioespaciais por meio da análise do IVS. O recorte territorial realizado neste capítulo se justifica, portanto, na necessidade de dimensionar a vulnerabilidade social nas faixas de fronteira brasileira, buscando um entendimento detalhado dos aspectos sociais e econômicos, considerando também a importância estratégica dos municípios de fronteira. Assim, buscou-se compreender as tendências de ganhos ou retrocessos sociais nos três arcos de fronteira do Brasil, observando os blocos de indicadores do IVS no período correspondente a 2000-2010.

Assim, este capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução, que apresenta o IVS. Na segunda seção, são apresentadas a importância dos estudos de fronteira e uma breve caracterização dos três arcos que compõem a fronteira oeste do Brasil. A terceira seção parte para a análise do IVS e suas dimensões para cada uma das divisões da fronteira brasileira: arcos Norte, Central e Sul. Além do exercício de análise feito para os três arcos, optou-se, na quarta seção, pelo detalhamento da análise dos indicadores para o arco de fronteira Norte, com o intuito de contribuir para o entendimento da realidade social nesta porção do território, que apresenta os piores resultados para os indicadores de vulnerabilidade e a menor evolução na comparação com os demais arcos. As impressões gerais dos autores sobre a análise pormenorizada dos indicadores do IVS são apresentadas na última seção deste capítulo.

2 A IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DE FRONTEIRA E BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS ARCOS NORTE, CENTRAL E SUL

As fronteiras, transparentes ou ostensivamente cercadas, representam o exercício da dominação de um povo em particular. Formalmente, protegem países e a sua soberania; informalmente, representam fragmentos dos espaços desigualmente produzidos (Moura, 2000). Não é possível compreender a fronteira apenas como uma área de cunho militar, pois existem muitas outras relações – econômicas, políticas, de povoamento e interação – nesse espaço. Assim, adota-se a noção de fronteira como lugar de interação, de encontro, de comunicação, de conflito e oportunidade, espaço entre diferentes fluxos que são realizados por sistemas territoriais diferentes e de nacionalidades distintas (Machado, 2002).

Outra característica importante das fronteiras é que muitas vezes elas estão isoladas dos centros nacionais, seja pela deficiência de redes de transporte e de comunicação ou pelo menor peso político e econômico que possuem. Em contrapartida, também estão formalmente isoladas dos estados vizinhos em razão dos limites jurídicos e políticos que separam as nações. Apesar de muitas vezes não terem instituições para instrumentalização da cooperação em regiões de fronteira, estas são feitas de maneira informal por meio de autoridades locais dos países fronteiriços (Machado, 2002).

Os conceitos de limite e fronteira são muitas vezes confundidos, apesar de terem diferenças importantes. O limite é conhecido como a linha, estritamente marcado e, sendo uma linha, não pode ser habitado (Martin, 1994). Para Machado (2000), a determinação e defesa dos limites de um estado se encontram no domínio da alta diplomacia e da alta política, sendo ele uma abstração jurídica do território gerada pela ação institucional de controle efetivo do estado territorial, constituindo um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas.

Embora as características físicas do território sejam muito parecidas e possam ter gerado estilos de vida semelhantes de ambos os lados do limite, a presença do estado impõe distinções marcantes entre esses espaços, a exemplo da oferta de serviços públicos, preços, pagamentos de impostos, organização territorial, entre outros (Martin, 1994). Por sua vez, a fronteira pertence ao domínio dos povos e é lugar de troca e comunicação (Machado, 2000).

Segundo Martin (1994), a fronteira constitui uma faixa, uma zona, muitas vezes bastante povoada, em que pode ser desenvolvido intercâmbio intenso entre os habitantes de estados vizinhos. Para o autor, mesmo sendo necessário que legalmente se estabeleça um limite, uma linha divisória que separe dois estados, há no direito público, também, o reconhecimento de uma específica faixa de largura determinada a partir do limite. Essa faixa, estabelecida legalmente, possui diversas especificações convenientes à tarefa de defesa das fronteiras, que variam de acordo

com a legislação. Nela há a delimitação de sua extensão, a definição das atividades econômicas que podem ser ou não desenvolvidas nesse território, como se dá a atuação das instituições públicas, entre outras especificidades.

No Brasil, esse limite territorial sofreu diversas modificações desde sua criação pelo Segundo Império, período entre 1840 e 1889, que definiu sua extensão em 60 km, até o seu atual perímetro, estabelecido pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que estipulou sua largura em 150 km a partir da linha de fronteira. Assim, todos os municípios que estão, total ou parcialmente, inseridos nesse limite pertencem à faixa de fronteira (Brasil, 1979). De acordo com o Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a faixa de fronteira brasileira possuía uma população de aproximadamente 10,7 milhões de habitantes, distribuídos em 588 municípios, 11 estados, e corresponde a aproximadamente 27% do território nacional.

Haja vista a extensão e a diversidade da faixa de fronteira brasileira, foram apresentados tanto na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Brasil, 2005) quanto em estudos realizados pelo grupo Retis⁷ para o Ministério da Integração Nacional – MI (Brasil, 2005), o recorte territorial da faixa de fronteira em três arcos: *i*) arco Norte, que abrange municípios desde o estado do Amapá até o Acre; *ii*) arco Central, composto por municípios do estado de Rondônia até o Mato Grosso do Sul; e *iii*) arco Sul, que abrange municípios desde o Paraná até o Rio Grande do Sul.

Essa divisão foi desenvolvida com base em critérios socioeconômicos e, sendo assim, é importante compreender as diferenças entre cada um dos arcos de fronteira para se fazer uma análise sobre sua realidade. Cada um deles possui aspectos sociais, culturais, econômicos e ambientais que refletem não apenas as realidades das macrorregiões brasileiras, mas também aspectos referentes aos países com os quais fazem fronteira, conforme mostra o mapa 1.

O arco Norte ocupa dois terços de toda a extensão da faixa de fronteira brasileira. Ele possui apenas 71 municípios⁸ e a menor população entre os arcos de fronteira do país, totalizando, em 2010, cerca de 1,9 milhão de habitantes, o que, para sua grande extensão, corresponde a uma baixa densidade demográfica. Ainda que tenham ocorrido fluxos migratórios de outras regiões brasileiras, especialmente do Nordeste, é reconhecido como um arco indígena, em razão tanto da grande presença de terras indígenas quanto de sua identidade territorial (Brasil, 2005). Há nesse arco dois estados que possuem todo seu território dentro da faixa de fronteira: Acre e Roraima.

7. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/>>.

8. Esse baixo número de municípios se deve ao fato de que as suas áreas são grandes, alguns deles maiores que muitos países.

cujo proprietário reside nos grandes centros. O terceiro modelo de organização do sistema produtivo foi introduzido pelos colonos sulistas, destacadamente do Rio Grande do Sul. Nele existem grandes extensões de produção de soja com máquinas agrícolas de primeira geração, intensivo em capital e pouco emprego de mão de obra (menos quantidade e mais qualidade). O quarto modelo é o industrial-comercial, vinculado ao terceiro, porém, com pequenas unidades de produção de amido em meio a campos de soja e mandioca, englobando ainda pequenas e médias cidades onde se expandem em redes de firmas comerciais (Brasil, 2005).

Além dessas formas produtivas legais apresentadas, existe ainda um grande comércio que movimentava a faixa de fronteira central, especialmente nos arranjos transfronteiriços: o tráfico de drogas vindas da Bolívia e do Paraguai (Brasil, 2005). Todavia, essa não é uma característica exclusiva do arco Central, uma vez que o Brasil está inserido na rede de tráfico de drogas ilícitas mundiais, especialmente de cocaína e maconha – *Cannabis sativa* (Machado, 2011). Destaca-se que as cidades do arco Norte, especialmente na Amazônia, também estão inseridas nessa rede de tráfico.

O arco Sul de fronteira é o mais densamente povoado e onde há maior número de municípios, o que se deve especialmente à estrutura fundiária – presente em toda a região Sul – formada por pequenas e médias propriedades. Essa estrutura também deu origem a uma diversificada base produtiva, sustentada no trabalho familiar e concentrada na agroindústria. O cultivo de soja com o arrendamento de terras por grandes empresas agroindustriais fez com que parte da população do campo imigrasse para as pequenas cidades; apesar disso, essa estrutura ainda permanece relativamente estável (Brasil, 2005).

É necessário ressaltar que os espaços de fronteira no Brasil são caracterizados, na maioria dos casos, por aspectos que correspondem ao escasso povoamento e considerável isolamento geográfico em decorrência das precárias condições de infraestrutura viária, de comunicação e da dificuldade de acesso aos principais centros urbanos do país.⁹ Portanto, com o objetivo de conhecer a dinâmica da vulnerabilidade social por meio dos dados do IVS, tendo clara a suscetibilidade das áreas de fronteira em apresentar maior vulnerabilidade que as demais regiões do país por conta dos fatores mencionados, serão apresentados a seguir os resultados do índice para os três arcos de fronteira do país.

9. O professor Jan Bitoun, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), na *Oficina Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*, realizada pelo Ipea e o MI em junho de 2016, apresenta o questionamento que pode fundamentar essa assertiva, bem como explicar a importância destas localidades: "Com esse intuito, gostaria de explorar duas pistas, ressaltando que uma parte considerável do arco fronteiro do Brasil se estende a regiões rurais e de florestas com cidades em posições hierárquicas relativamente baixas na rede urbana brasileira, valendo a pena se perguntar se essas cidades, considerando seus envolventes rurais/florestais estruturados também por centralidades menores – as localidades –, ganham novos significados e importância devido a suas posições de proximidade da fronteira ou na fronteira" (Pêgo et al., 2017, p. 167).

3 O IVS NOS ARCOS DE FRONTEIRA DO BRASIL

Para conhecer os aspectos da vulnerabilidade social na fronteira brasileira e o comportamento do IVS nos arcos Norte, Central e Sul, foi necessário analisar o resultado do IVS e suas três dimensões em valores agregados para estes espaços. Contudo, foram observados também os resultados separados para os 588 municípios, bem como a agregação dos seus valores pelos arcos correspondentes. Com isso, é possível perceber que, de um modo geral, os resultados demonstram avanços significativos na redução da vulnerabilidade social neste recorte territorial do país, mas, percebe-se ainda que, entre 2000 e 2010, a redução da desigualdade regional foi pouco significativa quando comparada com o restante do território nacional.

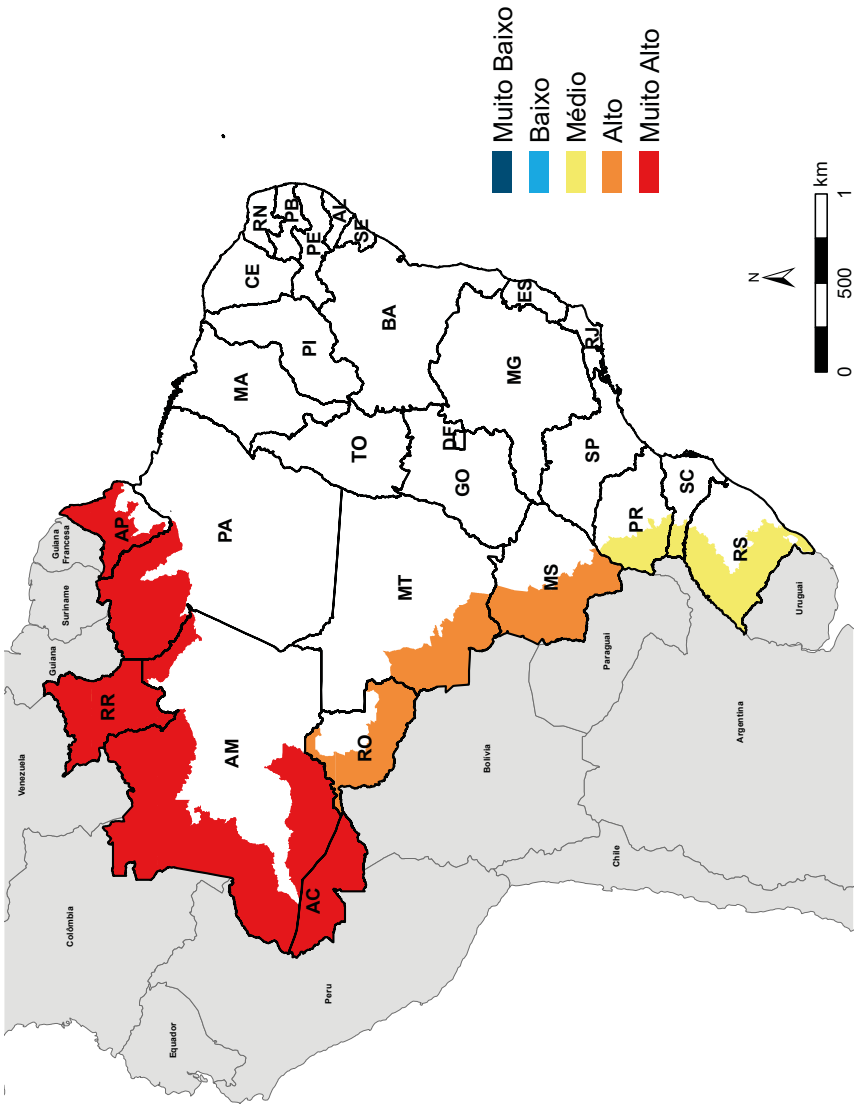
A redução do IVS nos três arcos de fronteira ocorreu tanto no índice geral quanto nas suas três dimensões (infraestrutura urbana, capital humano e renda, e trabalho), com comportamentos distintos para cada arco. Os valores do IVS geral registraram redução, em termos percentuais, entre 23% e 33%. O valor mais baixo do IVS em 2010 é observado no arco Sul (0,237), seguido do arco Central (0,320) e do arco Norte (0,505). O Brasil, por sua vez, apresentava em 2010 o IVS igual a 0,326. Embora tenha ocorrido uma importante redução do IVS em 2010, em comparação com o ano 2000, nenhum dos três arcos encontra-se na faixa de muito baixa vulnerabilidade social, como mostra o mapa 2.

Como destacado na tabela 1, o IVS apresentou redução menos significativa no arco Norte (23%), entre 2000 e 2010, mantendo-se este como o único arco na faixa da muito alta vulnerabilidade social. Nos arcos Central e Sul, o IVS apresentou o mesmo comportamento de redução percentual, 33%. Esse valor representou uma alteração de faixas de vulnerabilidade, pois o arco Central encontrava-se na faixa de alta vulnerabilidade social em 2000, e passou a representar média vulnerabilidade social em 2010. Enquanto isso, o arco Sul, que figurava na faixa do médio IVS em 2000, passou para o baixo IVS em 2010.

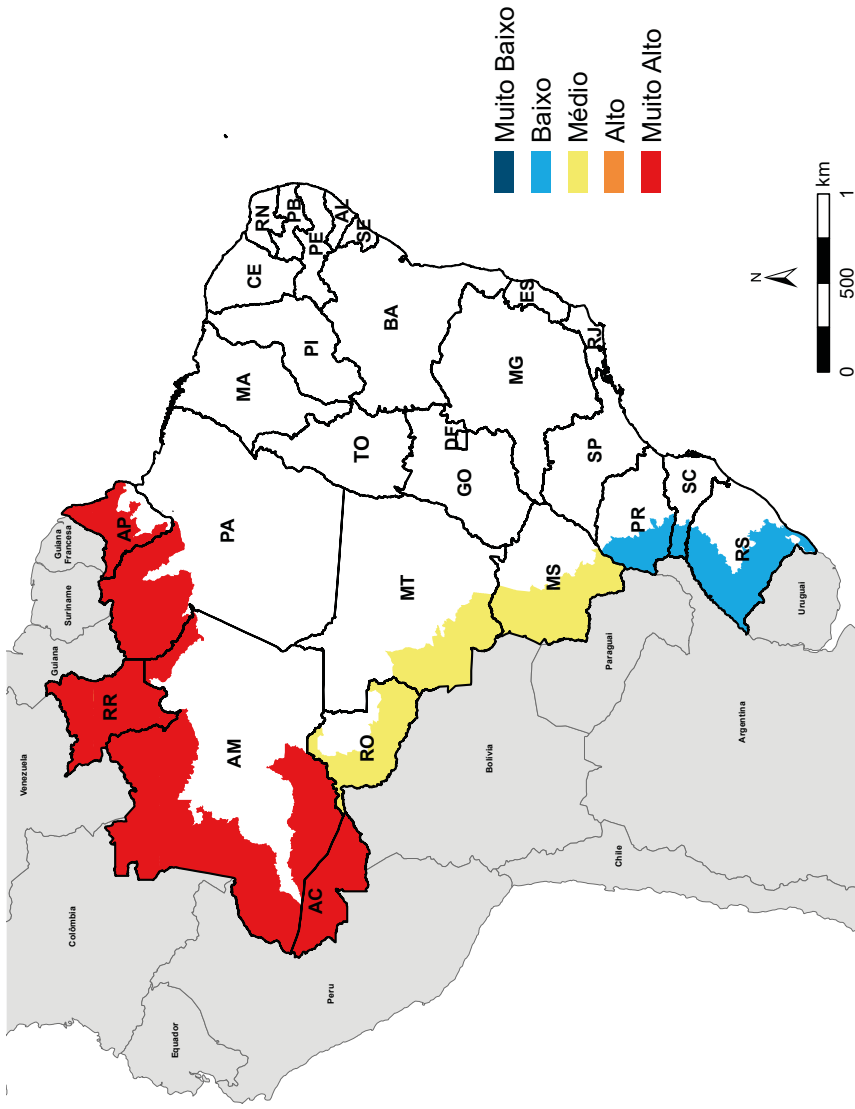
O cálculo realizado de acordo com os dados apresentados na tabela 2 demonstra que 16% do total dos municípios saíram das faixas de alta e muito alta vulnerabilidade entre 2000 e 2010, número composto majoritariamente pelos situados nos arcos Norte e Central.

Cabe destacar que alguns municípios da faixa de fronteira do Brasil apresentaram involução ou estagnação de sua condição de vulnerabilidade social, e eles encontram-se nos arcos Norte e Sul. Ainda que o número de municípios que apresentaram esse comportamento tenha sido pequeno – dois no arco Sul e quatro no arco Norte –, a piora no índice em quatro deles corresponde, basicamente, ao decréscimo dos indicadores que compõem o IVS-IU. O arco Central, por sua vez, foi o único que apresentou melhora do IVS em todos os municípios.

MAPA 2
IVS agregado para os arcos de fronteira do Brasil
2A – Ano 2000



2B – Ano 2010



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração: Clayton Albuquerque.

TABELA 1






Arcos de fronteira: IVS e redução do IVS por dimensões (2000 e 2010)

Arcos	IVS geral		Variação (%)	IVS-IU		Variação (%)	IVS-CH		Variação (%)	IVS-RT		Variação (%)
	2000	2010		2000	2010		2000	2010		2000	2010	
Brasil	0,446	0,326	-27	0,351	0,295	-16	0,499	0,392	-28	0,445	0,326	-34
Norte	0,654	0,505	-23	0,664	0,474	-29	0,735	0,586	-20	0,562	0,457	-19
Central	0,477	0,320	-33	0,358	0,224	-37	0,577	0,421	-27	0,494	0,315	-36
Sul	0,353	0,237	-33	0,166	0,118	-29	0,429	0,209	-28	0,465	0,285	-39
Macrorregiões	IVS geral		Variação (%)	IVS-IU		Variação (%)	IVS-CH		Variação (%)	IVS-RT		Variação (%)
	2000	2010		2000	2010		2000	2010		2000	2010	
Norte	0,606	0,443	-27	0,594	0,419	-29	0,661	0,485	-27	0,563	0,423	-25
Centro-Oeste	0,435	0,308	-29	0,403	0,328	-19	0,475	0,333	-30	0,426	0,264	-38
Sul	0,336	0,223	-31	0,213	0,184	-13	0,403	0,288	-28	0,391	0,226	-42

Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.

TABELA 2

Distribuição dos municípios de fronteira nas faixas de vulnerabilidade social (2000 e 2010)

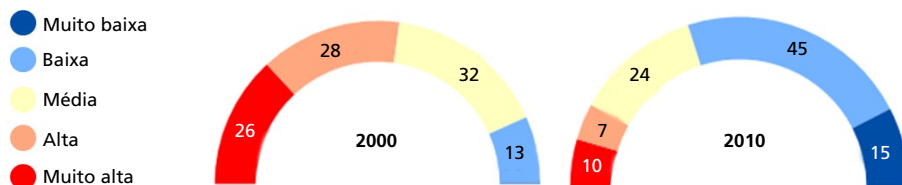
Faixas de vulnerabilidade		Municípios Arco Norte 2000		Municípios Arco Norte 2010		Municípios Arco Central 2000		Municípios Arco Central 2010		Municípios Arco Sul 2000		Municípios Arco Sul 2010	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Muito alta		68	96	50	70	56	57	3	3,0	30	7,2	0	0,0
Alta		2	3	16	23	33	33	15	15,2	130	31,1	10	2,4
Média		1	1	4	6	9	9	49	49,5	180	43,1	89	21,3
Baixa		0	0	1	1	1	1	32	32,3	77	18,4	230	55,0
Muito baixa		0	0	0	0	0	0	0	0,0	1	0,2	89	21,3

Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.

Em 2000, apenas um município do arco Sul apresentava muito baixa vulnerabilidade social. Contudo, em 2010, observa-se o aumento de municípios que passaram a ocupar esta faixa, todos pertencentes ao arco Sul, o que corresponde a 89 municípios (21%), totalizando um crescimento de 20%. O gráfico 1 apresenta a distribuição, em termos percentuais, dos municípios dos três arcos por faixa, em 2000 e 2010.

GRÁFICO 1

Distribuição dos municípios de fronteira nas faixas de vulnerabilidade social (2000 e 2010)
(Em %)



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.

3.1 O IVS-RT nos municípios de fronteira

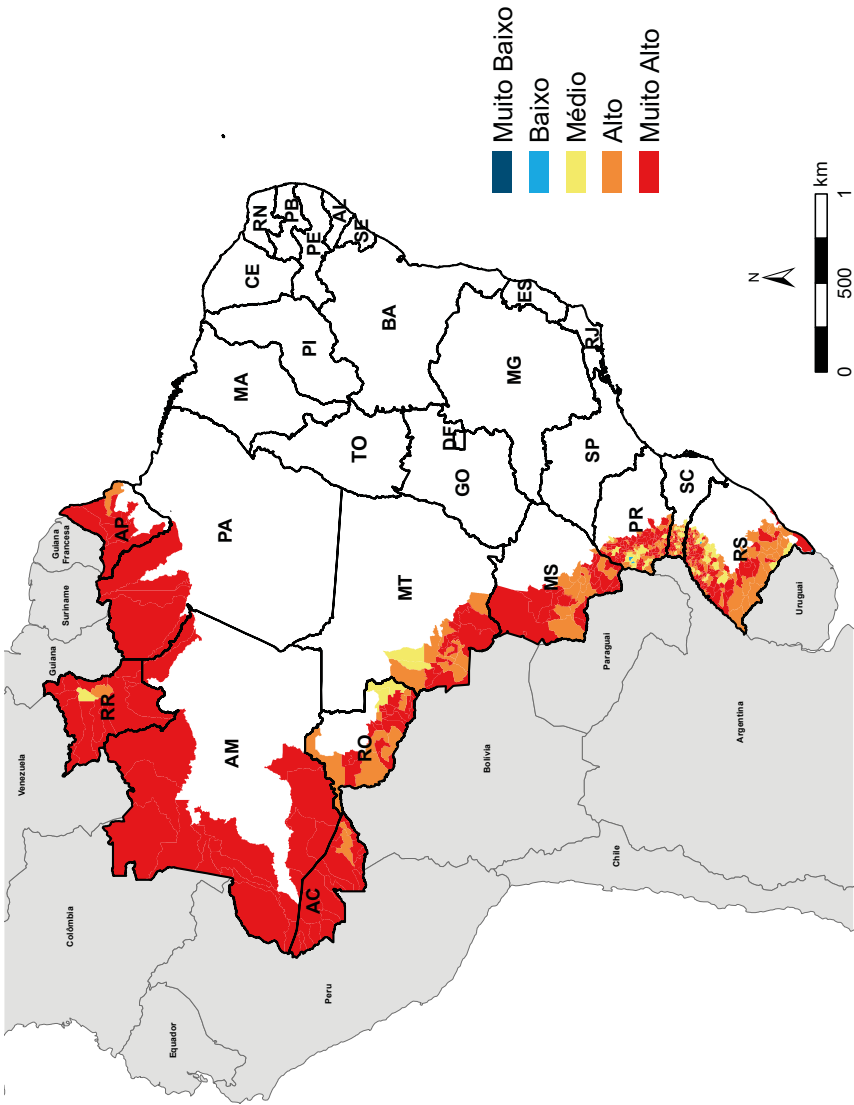
Os cinco indicadores que compõem o IVS-RT não só medem a insuficiência de renda das famílias, mas também mostram a vulnerabilidade de renda familiar. Esta dimensão tem a intenção de aferir o fluxo de renda, e, além disso, apresenta as situações de ocupação informal, da dependência das famílias com relação à renda de pessoas idosas, do trabalho infantil e da desocupação de adultos e jovens.¹⁰

Os resultados apontados neste capítulo, mostrados no mapa 3, demonstram que o IVS-RT foi a dimensão que apresentou as mais expressivas reduções da vulnerabilidade nos arcos Sul e Central – 36% e 39%, respectivamente. No arco Norte, o IVS-RT foi o subíndice que menos contribuiu na redução da vulnerabilidade social (19%), contudo, foi suficiente para a mudança da faixa de muito alta vulnerabilidade social (0,562), em 2000, para a faixa de alta vulnerabilidade (0,457), em 2010.

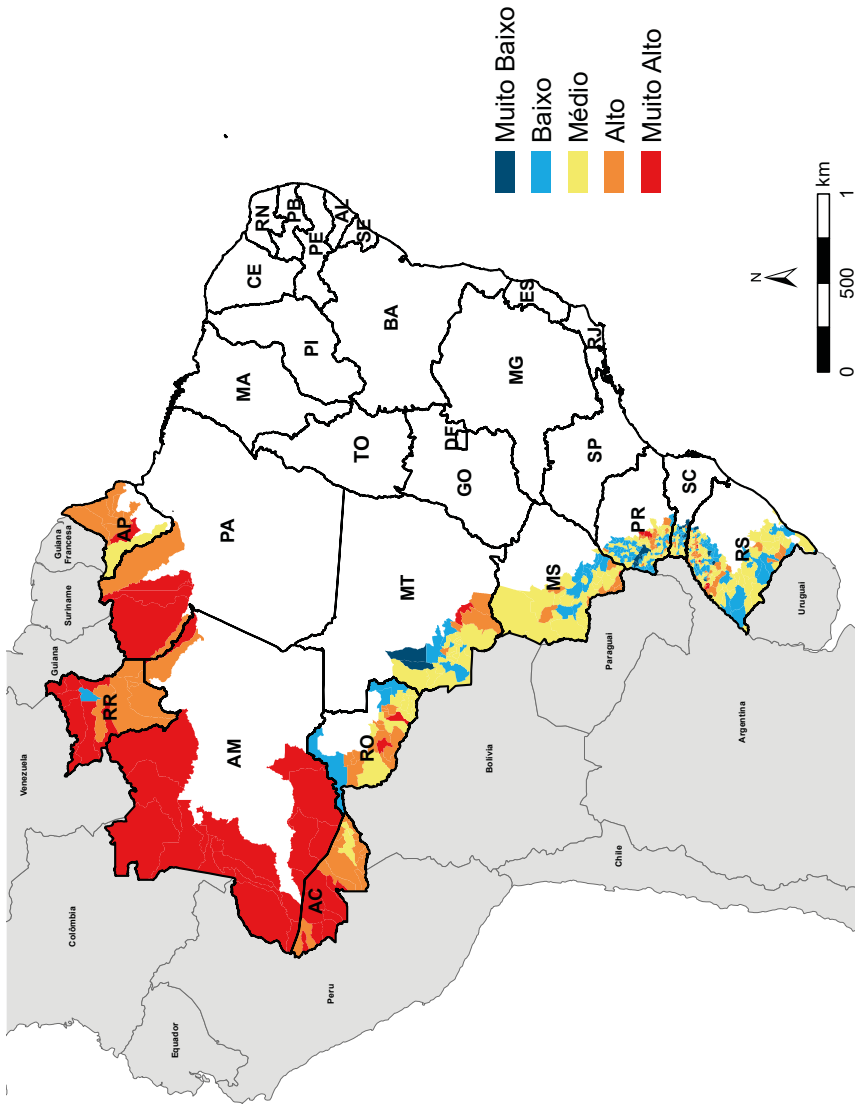
O arco Sul novamente apresentou o melhor desempenho nos dois anos avaliados. Em 2000, mesmo estando na faixa de alta vulnerabilidade, ele possuía o menor IVS-RT entre os demais (0,465), e sua redução foi a mais expressiva (39%), representando a passagem da faixa de alta para baixa vulnerabilidade (0,285) em 2010. Entre 2000 e 2010, o agregado dos municípios que formam o arco Central experimentou uma redução de 36%, o que representa a mudança da faixa de alto (0,494) para a faixa do médio IVS-RT (0,315).

10. Compõem a dimensão renda e trabalho os indicadores: i) proporção de vulneráveis à pobreza; ii) taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade; iii) porcentagem de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal; iv) porcentagem 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.

MAPA 3
IVS-RT nos municípios da faixa de fronteira do Brasil
3A – Ano 2000



3B – Ano 2010



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração: Clayton Albuquerque.

No período analisado, a tendência de redução apresentada pelo arco Sul acompanhou os resultados da macrorregião Sul (42%), e o mesmo pode ser dito sobre a macrorregião Centro-Oeste (38%). O arco Norte apresentou tendência contrária, com evolução inferior à observada para a região Norte (25%).

3.2 O IVS-CH nos municípios de fronteira

Esta dimensão traduz as condições de vulnerabilidade social relacionadas aos ativos e estruturas que indicam as perspectivas de inclusão social dos indivíduos. Os indicadores de saúde e educação em que se baseiam o IVS-CH¹¹ demonstram a importância de retratar “não só a presença atual destes ativos e recursos nas populações, mas também o potencial que suas gerações mais novas apresentam de ampliá-lo” (Ipea, 2015, p. 14).

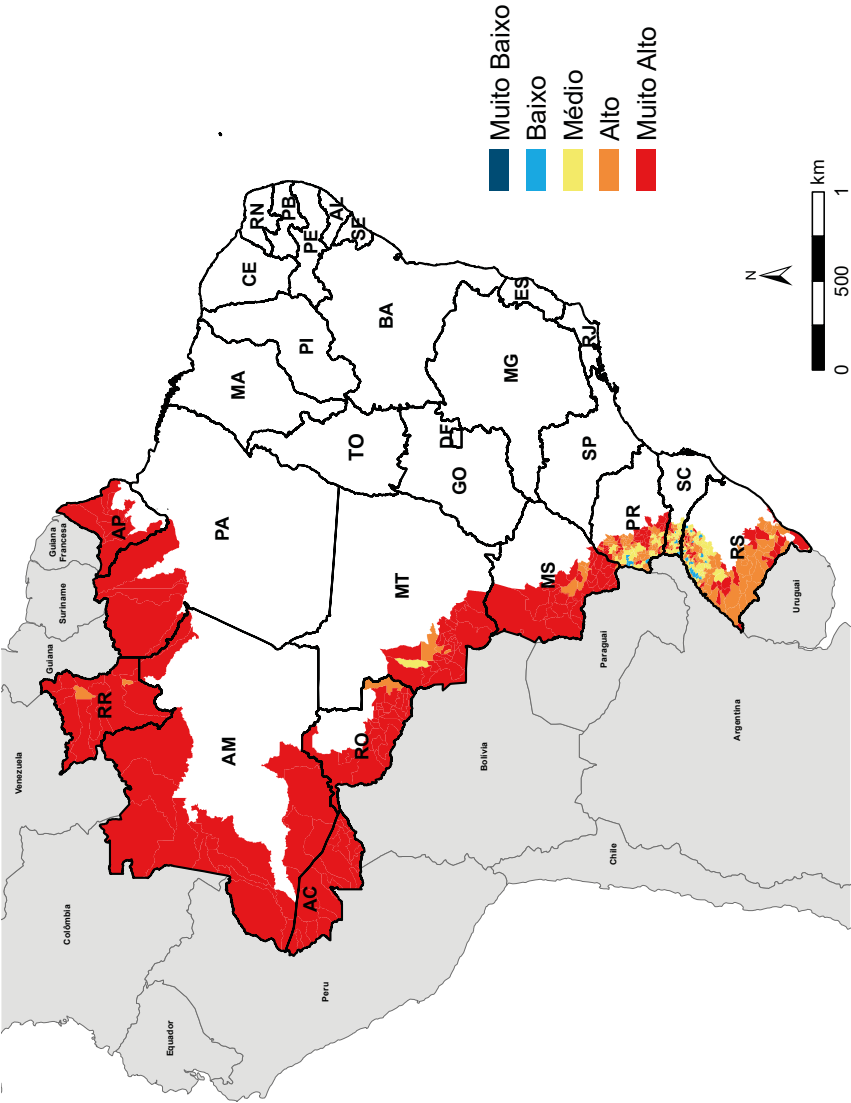
A variação dos resultados apresentados pelos arcos de fronteira para o IVS-CH (mapa 4), de 2000 para 2010, indica que esta dimensão contribuiu menos do que as demais para a redução do IVS geral nos arcos Central e Sul. No arco Norte, o IVS-CH apresentou uma redução de 20% no período analisado, passando de 0,735 para 0,586, mantendo, apesar da redução, sua posição na faixa do muito alto IVS-CH.

Sobre o percentual de redução do IVS-CH nos arcos Central e Sul, tem-se o seguinte comportamento: o arco Central apresentou IVS-CH igual a 0,577 em 2000, e igual a 0,421, numa redução de 27%. Com isso, ele deixou de ocupar a faixa de muito alto para ocupar a de alto IVS-CH. É possível observar o melhor resultado no agregado dos municípios do arco Sul: ele deixou a faixa do alto IVS-CH (0,429), em 2000, para ocupar a faixa do baixo IVS-CH (0,309), em 2010, numa redução de 28%.

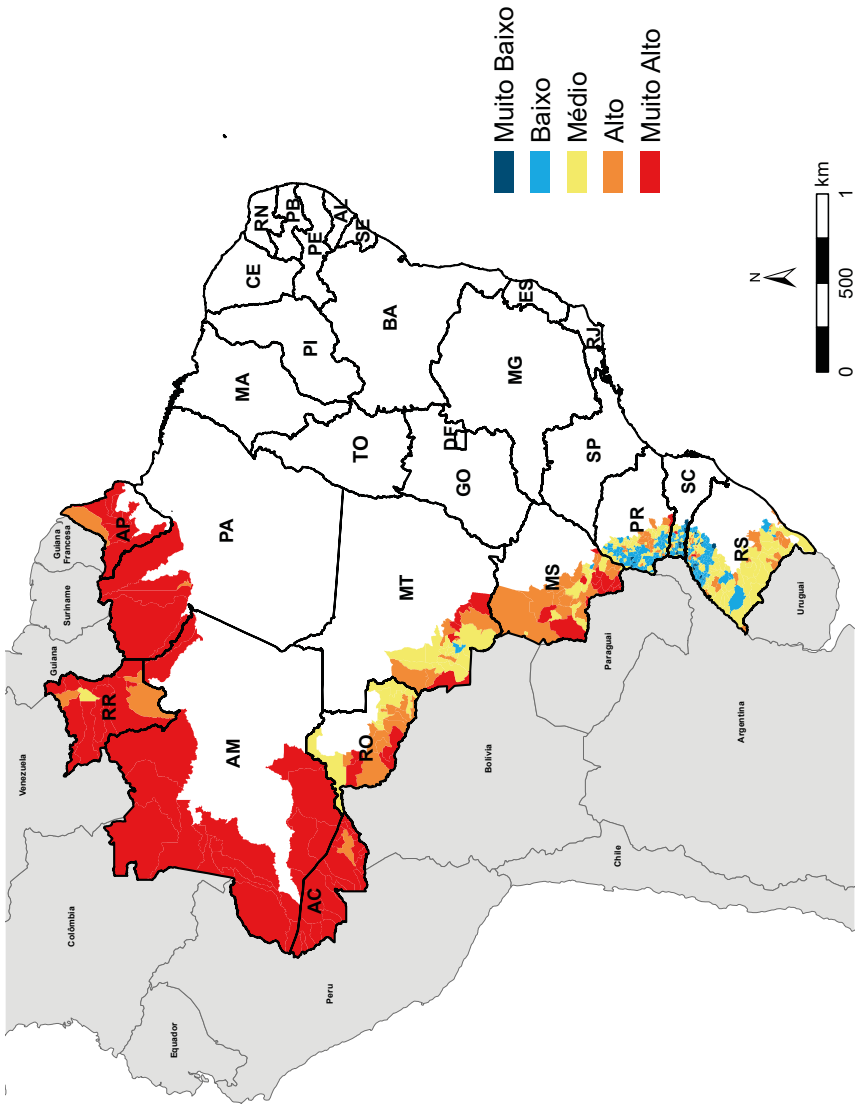
Na comparação com as macrorregiões nas quais estes arcos estão inseridos, houve paridade nos padrões de redução do IVS-CH entre o arco Sul e a macrorregião Sul, com os mesmos 28%, entre 2000 e 2010. A macrorregião Centro-Oeste apresentou uma redução levemente maior (30%) que o arco Central (27%), enquanto o arco Norte não acompanhou o mesmo comportamento de redução apresentado pela macrorregião Norte, pois este arco teve uma redução de 20% no IVS-CH, contra 27% experimentado pela macrorregião Norte.

11. Compõem a dimensão capital humano os indicadores: *i*) mortalidade até 1 ano de idade; *ii*) porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola; *iii*) porcentagem de crianças de 6 a 14 anos que não frequentam a escola; *iv*) porcentagem de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos; *v*) porcentagem 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*) porcentagem de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo; e *viii*) porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza.

MAPA 4
IVS-CH nos municípios da faixa de fronteira do Brasil
4A – Ano 2000



4B – Ano 2010



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração: Clayton Albuquerque.

3.3 O IVS-IU nos municípios de fronteira

A dimensão infraestrutura urbana (IVS-IU) procura traduzir as condições do saneamento de domicílios e a mobilidade de indivíduos nas cidades brasileiras por meio de três indicadores: *i)* abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados; *ii)* coleta de lixo; e *iii)* tempo de deslocamento entre casa e trabalho.¹²

O mapa 5 mostra que, de 2000 para 2010, o IVS-IU apresentou avanços na maior parte dos municípios dos três arcos. No arco Norte, esta dimensão apresentava IVS de 0,664 em 2000, passando para 0,474, em 2010, sendo a dimensão que representou a maior redução neste arco: 29%. Nesse período, o arco Norte saiu da faixa do muito alto para o alto IVS-IU.

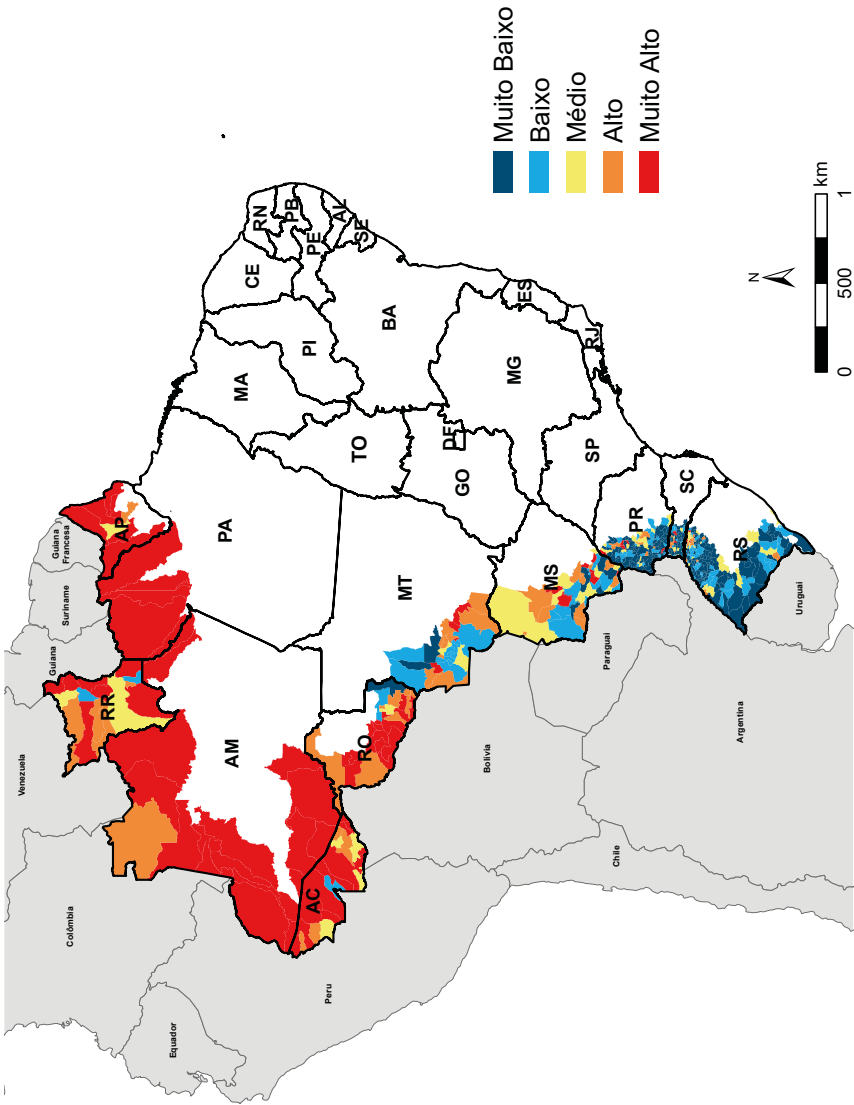
O arco Sul apresentou comportamento semelhante na evolução deste subíndice (29%), mas já se destacava com melhores resultados em comparação com os arcos Norte e Central desde 2000. Nesse período, o IVS-IU do arco Sul reduziu de 0,166, em 2000, para 0,118, em 2010, mantendo-se na faixa da muito baixa vulnerabilidade social. O arco Central, por sua vez, apresentou a maior redução em comparação com os demais arcos: igual a 37%. Esse valor passou de 0,358, em 2000, para 0,224, em 2010, o que representou uma passagem da média para a baixa vulnerabilidade na dimensão infraestrutura urbana.

Cabe destacar que a evolução do IVS-IU nos arcos Central e Sul foi mais expressiva do que nas macrorregiões em que seus municípios estão localizados. Para fins comparativos, a região Centro-Oeste apresentou uma redução neste subíndice de 19%, passando de 0,403 para 0,328 entre 2000 e 2010. Enquanto isso, o arco Central, composto por municípios de dois estados desta macrorregião (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), apresentou uma evolução mais significativa: igual a 37%.

No caso da comparação entre a região Sul e o arco Sul, a situação é semelhante. O IVS-IU se destacou com o menor valor quando comparado com as demais macrorregiões, tanto no ano 2000 (0,213) quanto em 2010 (0,184). Entretanto, a redução representou apenas 13% para a região Sul, ao contrário do observado para o arco Sul que, além de apresentar valores menores nos dois anos avaliados, obteve maior redução no IVS-IU: igual a 29%. O arco Norte teve redução equivalente à observada para a região Norte (29%), que em 2000 possuía IVS-IU igual a 0,594 (muito alto IVS), e em 2010 igual a 0,419 (alto IVS).

12. Compõem a dimensão infraestrutura urbana os indicadores: *i)* porcentagem de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; *ii)* porcentagem da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo; e *iii)* porcentagem de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho.

MAPA 5
IVS-IU nos municípios da faixa de fronteira do Brasil
5A – Ano 2000



4 O IVS NOS MUNICÍPIOS DO ARCO NORTE

A análise da evolução do IVS para o arco Norte entre 2000 e 2010 aponta para uma menor redução, em termos relativos, das condições de vulnerabilidade deste arco em comparação ao Brasil e à macrorregião Norte. Enquanto estes apresentaram redução de 27% – o que os posiciona nas faixas de média (0,326) e alta (0,443) vulnerabilidade social, respectivamente, o arco Norte apresentou redução de apenas 22,7% no IVS geral, permanecendo na faixa de muito alta vulnerabilidade social (0,505) em 2010.

Ao incluir na análise os estados que fazem parte do arco Norte, observa-se que a evolução de todos eles esteve abaixo da observada para a macrorregião Norte (tabela 3). Com exceção de Roraima, todas as UFs encontravam-se, em 2010, na faixa da alta vulnerabilidade social. Apesar de deslocar-se para a faixa da média vulnerabilidade social, Roraima é a UF que apresentava a menor evolução no período (20,6%), seguida do agregado dos municípios do arco Norte (22,7%).

TABELA 3
IVS e sua variação em Brasil, macrorregião Norte, arco Norte¹ e UFs do arco Norte (2000 e 2010)

Territorialidade	2000	2010	Variação 2000-2010	Variação 2000-2010 (%)
Brasil	0,445	0,326	-0,119	26,8
Macrorregião Norte	0,606	0,443	-0,163	27,0
Arco Norte	0,654	0,505	-0,149	22,7
Acre	0,606	0,443	-0,163	26,9
Amapá	0,540	0,404	-0,136	25,2
Amazonas	0,658	0,488	-0,170	25,8
Pará	0,618	0,469	-0,149	24,1
Roraima	0,461	0,366	-0,095	20,6

Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Agregado dos municípios do arco Norte.

Analisando individualmente os 71 municípios que fazem parte do arco, houve uma variação na evolução do IVS: de 32,6% (em Acrelândia) a uma involução de até 4,5%. Estão nessa situação quatro municípios que, ao contrário da tendência brasileira, viram aprofundada sua situação de vulnerabilidade social no período. São eles: Amajari, Roraima (-1,3%); Santa Rosa dos Purus, Acre (-2,0%); Porto Walter, Acre (-2,1%); e São Paulo de Olivença, Amazonas (-4,5%).

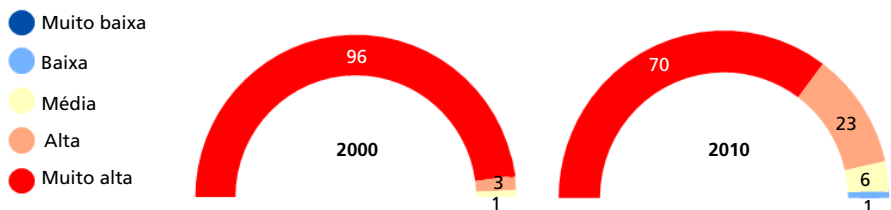
O gráfico 2 apresenta a distribuição dos municípios do arco Norte em cada uma das faixas do IVS. Em 2000, 96% deles estavam na faixa da muito

alta vulnerabilidade social, porcentagem que apresentou certo recuo em 2010 para 70%. As demais faixas (alta e média) somavam 3%, em 2000, e 30% (média, baixa e muito baixa), em 2010. O mapa 6 mostra a evolução dos municípios na década.

GRÁFICO 2

Distribuição dos municípios do arco Norte por faixas do IVS (2000 e 2010)

(Em %)



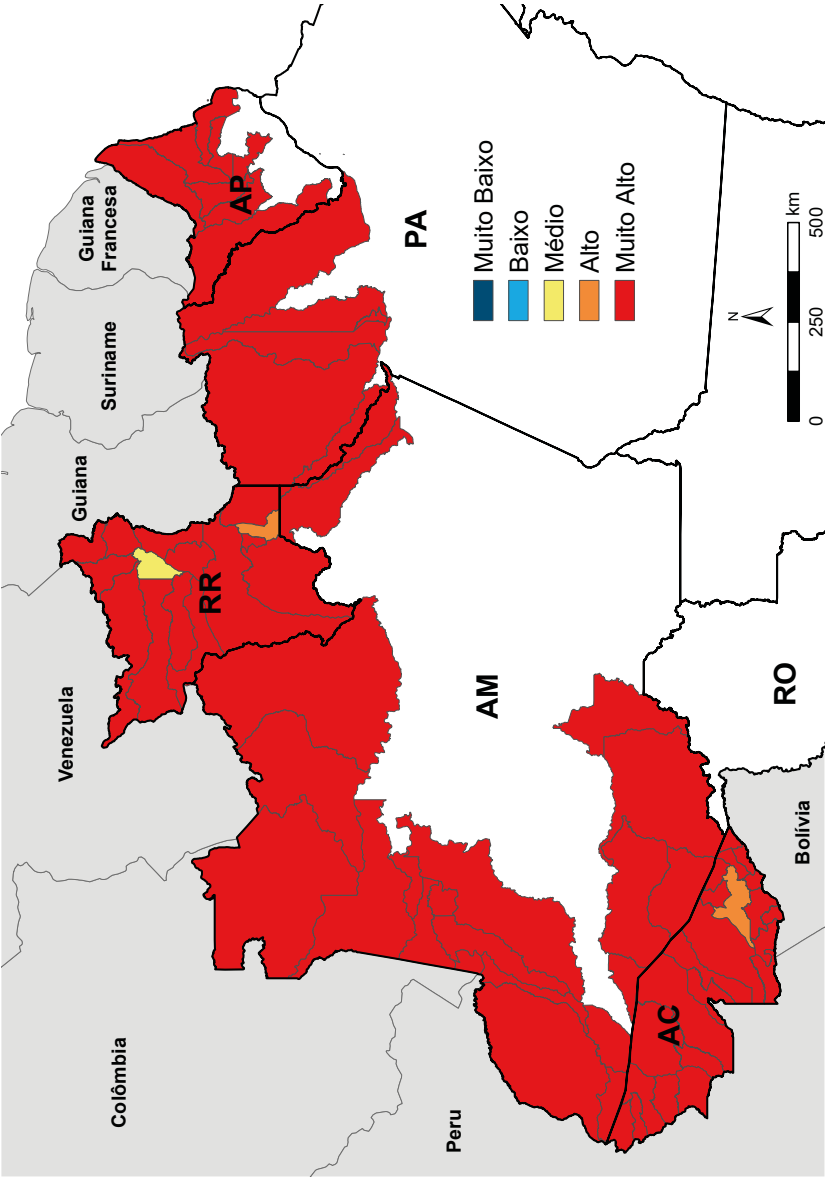
Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

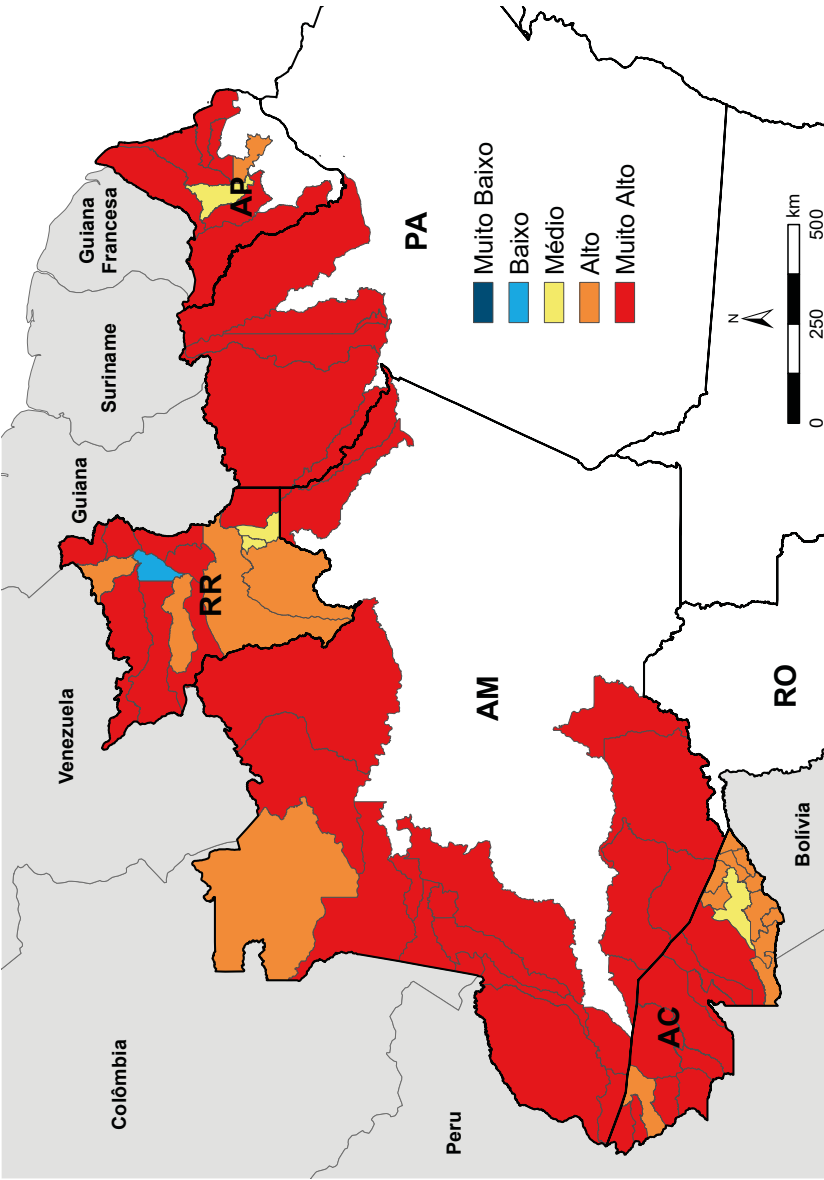
Nesse contexto, a situação de menor vulnerabilidade social, em 2010, foi encontrada em Boa Vista, Roraima, com 0,261, na faixa do baixo IVS. Este foi o único município do arco Norte em condição melhor do que a observada para a média do país. Outros sete, distribuídos entre as faixas de média e alta vulnerabilidade social, encontravam-se em situação mais favorável do que a observada para a macrorregião Norte (tabela 4). No outro extremo, dos dez municípios que apresentavam os mais altos valores de IVS, em 2010, sete deles localizam-se no estado do Amazonas e outros três em Roraima. Todos eles estão na faixa de muito alta vulnerabilidade social (tabela 4).

Contribuiu para este cenário a baixa evolução relativa dos municípios do arco Norte nas dimensões capital humano e renda e trabalho. Em compensação, a dimensão infraestrutura urbana nestes municípios apresenta tendência contrária à observada para o Brasil, com indicadores que apontam para a melhoria das condições de saneamento, especificamente coleta de lixo, na região, como pode ser observado nas análises da subseção a seguir.

MAPA 6
IVS nos municípios de fronteira do arco Norte
6A – Ano 2000



6B – Ano 2010



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração: Clayton Albuquerque.

TABELA 4

Ranking IVS – os dez melhores e dez piores observados nos municípios do arco Norte (2010)

Ranking (2010)	Territorialidade	2000	2010	Variação 2000-2010	Variação 2000-2010 (%)
1ª	Boa Vista (Roraima)	0,370	0,261	0,109	29,5
Brasil		0,445	0,326	0,119	26,8
2ª	Rio Branco (Acre)	0,487	0,339	0,148	30,4
3ª	São João da Baliza (Roraima)	0,474	0,356	0,118	24,9
4ª	Serra do Navio (Amapá)	0,504	0,390	0,114	22,6
5ª	São Luiz (Roraima)	0,503	0,390	0,113	22,5
6ª	Senador Guimard (Acre)	0,570	0,431	0,139	24,4
7ª	Rorainópolis (Roraima)	0,622	0,437	0,185	29,7
8ª	Epitaciolândia (Acre)	0,622	0,441	0,181	29,1
Macrorregião Norte		0,606	0,443	0,164	27,0
9ª	Acrelândia (Acre)	0,664	0,448	0,216	32,6
10ª	Mucajaí (Roraima)	0,546	0,449	0,096	17,7
62ª	Bonfim (Roraima)	0,744	0,674	0,070	9,4
63ª	Benjamin Constant (Amazonas)	0,802	0,682	0,121	15,0
64ª	Normandia (Roraima)	0,690	0,685	0,006	0,8
65ª	São Paulo de Olivença (Amazonas)	0,663	0,693	-0,030	-4,5
66ª	Uiramutã (Roraima)	0,794	0,694	0,100	12,6
67ª	Ipixuna (Amazonas)	0,820	0,706	0,114	13,8
68ª	Pauini (Amazonas)	0,753	0,712	0,040	5,4
69ª	Atalaia do Norte (Amazonas)	0,755	0,723	0,032	4,2
70ª	Jutai (Amazonas)	0,793	0,742	0,051	6,4
71ª	Santo Antônio do Içá (Amazonas)	0,826	0,745	0,081	9,8

Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

4.1 O IVS-RT nos municípios do arco Norte

O maior descompasso observado entre as quatro escalas iniciais de análise (Brasil, macrorregião Norte, arco Norte e os seus estados) está na dimensão renda e trabalho (IVS-RT), uma vez que, entre 2000 e 2010, o Brasil apresentou 34% de evolução, enquanto a macrorregião Norte evoluiu em níveis mais baixos (24,8%) e o arco Norte, ainda mais (18,7%). Observando a tabela 5, é possível verificar que a evolução do agregado dos municípios do arco ficou, também, abaixo da evolução verificada para as UF's de que fazem parte.

Dessa forma, enquanto em 2010 o Brasil figurava na faixa da média vulnerabilidade social para renda e trabalho, tanto a macrorregião Norte quanto o agregado dos municípios do arco Norte apresentavam alta vulnerabilidade social nessa dimensão, assim como os estados do Pará, do Acre e do Amazonas, com exceção de Roraima e Amapá, que estavam, em 2010, na faixa do médio IVS-RT.

TABELA 5
IVS-RT e sua variação em Brasil, macrorregião Norte, arco Norte e UFs do arco Norte (2000 e 2010)

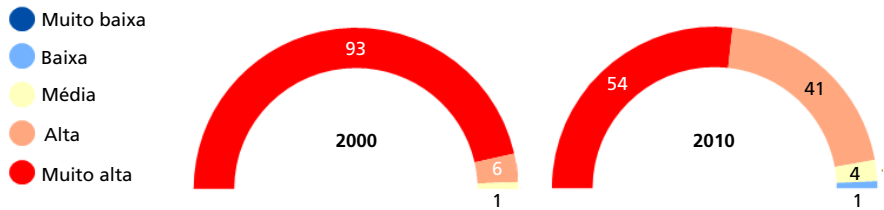
Territorialidade	2000	2010	Variação 2000-2010	Variação 2000-2010 (%)
Brasil	0,484	0,320	-0,164	33,9
Macrorregião Norte	0,563	0,423	-0,140	24,8
Arco Norte¹	0,562	0,457	-0,105	18,7
Acre	0,530	0,405	-0,125	23,6
Amapá	0,504	0,388	-0,116	23,0
Amazonas	0,601	0,433	-0,168	28,0
Pará	0,569	0,457	-0,112	19,7
Roraima	0,459	0,370	-0,089	19,4

Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Agregado dos municípios do arco Norte.

A análise dos 71 municípios de fronteira do arco Norte aponta para uma variação do desempenho do IVS-RT, entre 2000 e 2010, que vai de 40,7%, em Pracuúba, Amapá, a um retrocesso de 23,1% em Alto Alegre, Roraima. Além desse, outros nove municípios apresentaram involução no período: Amajari (-21,1%), Iracema (-13,1%) e Normandia (-5,8%), no estado de Roraima; Santa Isabel do Rio Negro (-15,1%), Barcelos (-11,8%), Nhamundá (-2,9%), São Gabriel da Cachoeira (-1%) e Jutai (-0,8%), no Amazonas; Amapá (-10,2%), no Amapá; e Rodrigues Alves (-2,9%), no Acre.

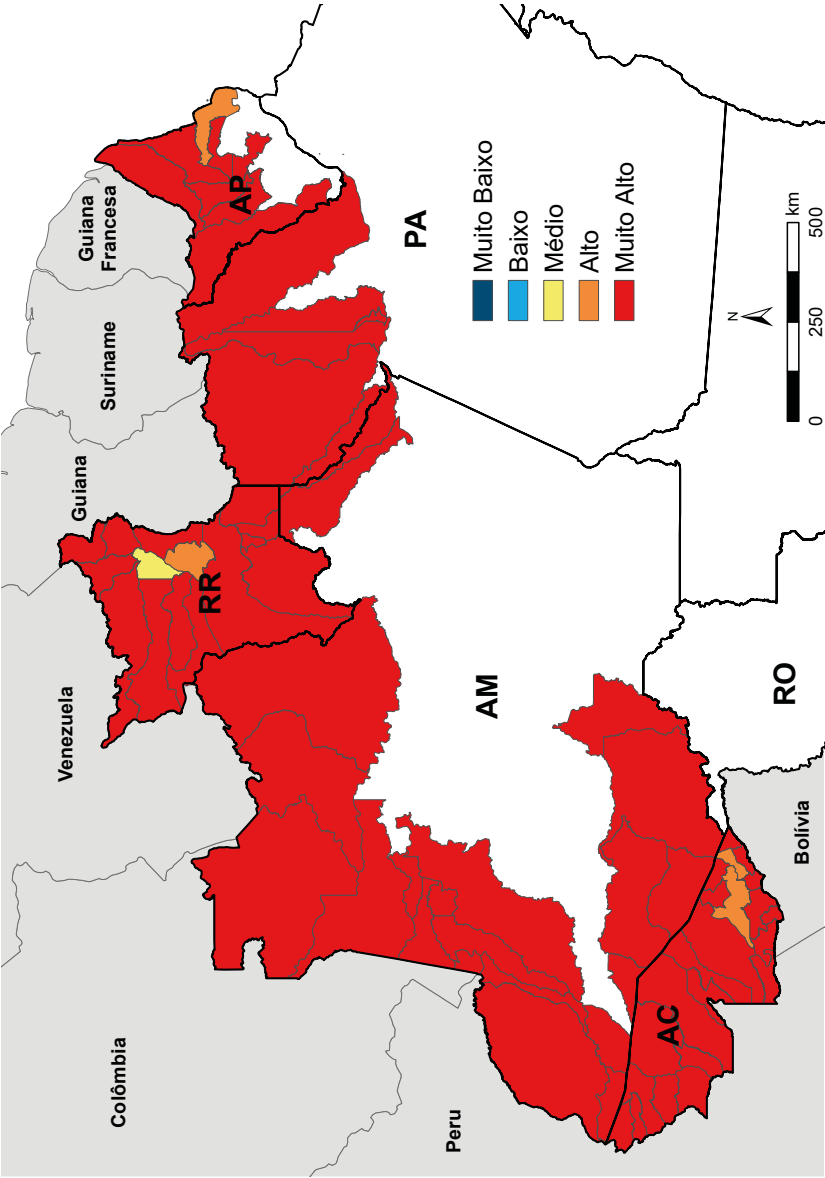
O gráfico 3 e o mapa 7 apresentam a distribuição dos municípios do arco Norte em cada uma das faixas do IVS-RT. Em 2000, 93% dos municípios estavam na faixa da muito alta vulnerabilidade social, porcentagem que apresenta significativo recuo, para 54%, em 2010. As demais faixas (alta e média) somavam 7%, em 2000, e 46% (média, baixa e muito baixa), em 2010.

GRÁFICO 3
Distribuição dos municípios do arco Norte por faixas do IVS-RT (2000 e 2010)
(Em %)

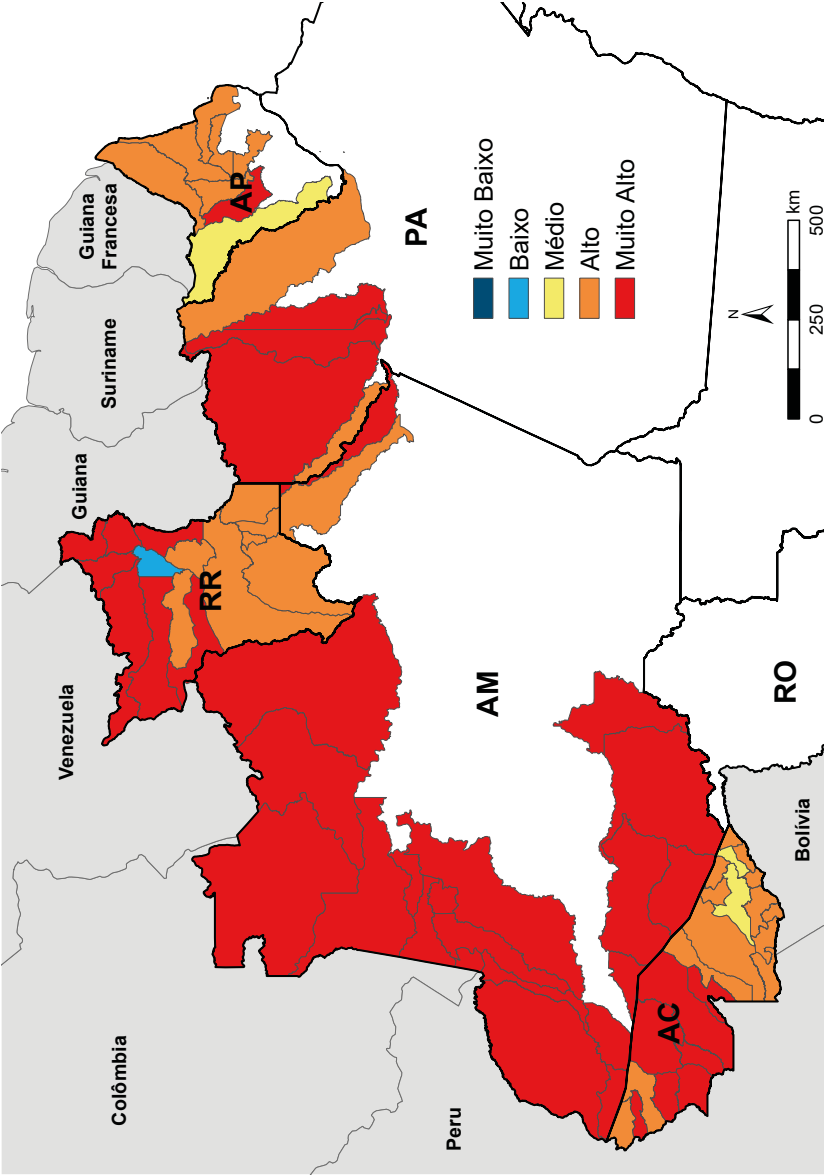


Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.

MAPA 7
IVS-RT nos municípios de fronteira do arco Norte
7A – Ano 2000



7B – Ano 2010



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração: Clayton Albuquerque.

No *ranking* dos dez maiores e dos dez menores resultados para o IVS-RT, em 2010, as capitais de estado Boa Vista e Rio Branco figuram entre os mais baixos índices (menor vulnerabilidade social), abaixo da média do Brasil (0,265; 0,307; e 0,320, respectivamente). Outros cinco municípios apresentam índices abaixo da média da macrorregião Norte (0,423): Laranjal do Jari (0,380) e Senador Guimard (0,384) – ambos na faixa da média vulnerabilidade social –, São Luiz (0,412), Porto Acre (0,415) e Cruzeiro do Sul (0,420), na faixa da alta vulnerabilidade social. Nas últimas posições do *ranking* do IVS-RT, para 2010, estão municípios dos estados do Amazonas e Roraima, muitos deles em situação de retrocesso na década (tabela 6).

TABELA 6

Ranking IVS: os dez melhores e dez piores em renda e trabalho observados nos municípios do arco Norte (2010)

<i>Ranking</i> (2010)	Territorialidade	2000	2010	Variação 2000-2010	Variação 2000-2010 (%)
1ª	Boa Vista (Roraima)	0,383	0,265	0,117	30,7
2ª	Rio Branco (Acre)	0,445	0,307	0,137	30,9
Brasil		0,484	0,320	0,164	33,9
3ª	Laranjal do Jari (Amapá)	0,546	0,380	0,166	30,3
4ª	Senador Guimard (Acre)	0,477	0,384	0,093	19,6
5ª	São Luiz (Roraima)	0,604	0,412	0,193	31,9
6ª	Porto Acre (Acre)	0,652	0,415	0,236	36,3
7ª	Cruzeiro do Sul (Acre)	0,557	0,420	0,137	24,6
Macrorregião Norte		0,563	0,423	0,140	24,8
8ª	Bujari (Acre)	0,549	0,425	0,124	22,7
9ª	Epitaciolândia (Acre)	0,535	0,427	0,109	20,3
10ª	São João da Baliza (Roraima)	0,572	0,430	0,142	24,8
62ª	Santo Antônio do Içá (Amazonas)	0,657	0,653	0,004	0,6
63ª	Uiramutã (Roraima)	0,812	0,661	0,150	18,5
64ª	Nhamundá (Amazonas)	0,643	0,662	-0,019	-2,9
65ª	Alto Alegre (Roraima)	0,544	0,669	-0,125	-23,1
66ª	Pauini (Amazonas)	0,727	0,688	0,039	5,4
67ª	Jutai (Amazonas)	0,690	0,696	-0,006	-0,8
68ª	Amajari (Roraima)	0,579	0,702	-0,123	-21,2
69ª	Atalaia do Norte (Amazonas)	0,778	0,704	0,074	9,5
70ª	Santa Isabel do Rio Negro (Amazonas)	0,616	0,709	-0,093	-15,1
71ª	Normandia (Roraima)	0,678	0,719	-0,040	-5,9

Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

A observação mais detalhada dos cinco indicadores que compõem a dimensão renda e trabalho¹³ mostra que, em todos os casos, os municípios do arco Norte evoluíram em proporção inferior à evolução observada no Brasil e na macrorregião Norte. Da mesma maneira, o resultado em 2010 para esses municípios de fronteira é comparativamente pior às escalas territoriais superiores de análises, exceto para o indicador taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade, em que o agregado para o arco Norte está ligeiramente abaixo (menor vulnerabilidade social) do resultado verificado para a macrorregião (0,431 e 0,473, respectivamente), resultado de uma evolução de 34,5% na década, contudo, não suficiente para superar a faixa da alta vulnerabilidade social (tabela 7).

TABELA 7

Resultados e evolução dos indicadores da dimensão renda e trabalho do IVS (2000 e 2010)

Indicadores IVS-RT	Ano	Brasil	Macrorregião Norte	Arco Norte ¹	Acre	Amapá	Amazonas	Pará	Roraima
Proporção de vulneráveis à pobreza	2000	0,477	0,657	0,687	0,643	0,584	0,674	0,687	0,532
	2010	0,321	0,501	0,577	0,502	0,446	0,510	0,552	0,450
	Variação (%)	32,7	23,7	15,9	21,9	23,8	24,3	19,8	15,3
Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	2000	0,769	0,768	0,659	0,616	1,000	1,000	0,725	0,734
	2010	0,405	0,473	0,431	0,415	0,639	0,531	0,502	0,423
	Variação (%)	47,3	38,4	34,5	32,7	36,1	46,9	30,8	42,4
Porcentagem de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	2000	0,542	0,655	0,702	0,660	0,524	0,628	0,677	0,542
	2010	0,392	0,479	0,526	0,487	0,362	0,441	0,519	0,396
	Variação (%)	27,7	26,9	25,0	26,2	30,8	29,8	23,3	27,0
Porcentagem de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos	2000	0,326	0,385	0,427	0,386	0,238	0,413	0,412	0,219
	2010	0,232	0,316	0,361	0,278	0,238	0,317	0,362	0,234
	Variação (%)	29,0	17,8	15,3	27,8	0,0	23,4	12,3	-7,0
Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade	2000	0,309	0,351	0,337	0,347	0,174	0,289	0,344	0,267
	2010	0,251	0,348	0,389	0,343	0,257	0,364	0,352	0,346
	Variação (%)	18,8	1,0	-15,6	1,1	-47,3	-26,2	-2,2	-29,4

Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Agregado dos municípios do arco Norte.

O conjunto dos municípios do arco Norte apresenta elevada situação de vulnerabilidade social também nos indicadores proporção de vulneráveis à pobreza e porcentagem de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em

13. Compõem a dimensão renda e trabalho os indicadores: i) proporção de vulneráveis à pobreza; ii) taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade; iii) porcentagem de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal; iv) porcentagem 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.

ocupação informal. Apesar da evolução da década, equivalente a 15,9% e 25,0%, respectivamente, este avanço não foi suficiente para que a região superasse a faixa da muito alta vulnerabilidade social nestes aspectos. A melhor situação verificada na região, para a dimensão renda e trabalho, foi a do indicador porcentagem de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos. Nesse caso, o conjunto dos municípios do arco Norte encontra-se na faixa do médio IVS-RT, numa evolução de 15,3% na década (tabela 7). De todos os indicadores do IVS-RT, o que mais chama atenção é a taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade,¹⁴ que apresentou expressivo aumento nos municípios do arco Norte. Enquanto a melhoria no indicador foi da ordem de 18,8% para o Brasil, a macrorregião Norte permaneceu estagnada (1%) e o agregado dos municípios do arco Norte retrocedeu em 15,6%. O mesmo padrão é observado nas UFs da região, com retrocessos que vão de 47,3%, no Amapá, a 2,2%, no Pará. Apenas o Acre permaneceu relativamente inalterado (1,1%), conforme descrito na tabela 7.

4.2 O IVS-CH nos municípios do arco Norte

Comparativamente às demais, a dimensão capital humano do IVS é aquela em que as UFs e os municípios do arco Norte apresentaram a menor ocorrência de mudança de faixa de vulnerabilidade social. Apesar de expressivas evoluções, tanto o agregado dos 71 municípios em análise quanto algumas UFs permaneceram na faixa do muito alto IVS-CH. No Brasil, a evolução neste subíndice foi de 27,5%, entre 2000 e 2010, quando o IVS-CH passou para a faixa da média vulnerabilidade social (0,362).

O agregado das UFs da região Norte seguiu a mesma tendência de evolução (26,6%), necessária para sua recolocação da faixa de muito alto (0,661) para alto IVS-CH (0,485). O agregado dos municípios do arco Norte, por sua vez, evoluiu em menor proporção na década (20,3%) e não superou a condição de muito alta vulnerabilidade social nesta dimensão. Observando as UFs que compõem o arco Norte, essas evoluíram em proporções superiores a 22,9%, com exceção de Roraima, que teve reduzido seu IVS-CH em apenas 12,6% (tabela 8).

Entre as UFs do arco Norte, o Acre e o Amazonas eram as que partiam dos piores patamares de IVS-CH em 2000 – 0,744 e 0,710, respectivamente. Como aspecto positivo, são exatamente elas que apresentaram as maiores evoluções entre as UFs em termos absolutos e relativos (24,2% e 27,3%, respectivamente), o que, ainda assim, não foi suficiente para que, em 2010, abandonassem a faixa do muito alto IVS-CH.

14. Razão entre as pessoas de 10 a 14 anos de idade que eram economicamente ativas, ou seja, que estavam ocupadas ou desocupadas na semana de referência do censo e o total de pessoas nesta faixa etária, multiplicada por 100. Considera-se desocupada a pessoa que, não estando ocupada na semana de referência, havia procurado trabalho no mês anterior a essa pesquisa.

A análise dos 71 municípios de fronteira do arco Norte aponta uma variação do desempenho do IVS-CH, de 2000 para 2010, que vai de 30,3%, em Pedra Branca do Amapari, Amapá, a um retrocesso de 25,8% em Alto Alegre, Roraima. Além desse, também apresentaram involução na dimensão capital humano outros três municípios de Roraima: Iracema (-20,3%), São Luiz (-6,4%) e Mucajaí (-5,7%).

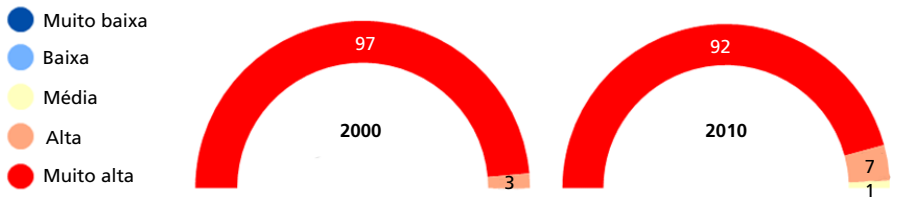
TABELA 8
IVS-CH e sua variação em Brasil, macrorregião Norte, arco Norte e UFs do arco Norte (2000 e 2010)

Territorialidade	2000	2010	Variação 2000-2010	Variação 2000-2010 (%)
Brasil	0,499	0,362	-0,137	27,5
Macrorregião Norte	0,661	0,485	-0,176	26,6
Arco Norte¹	0,735	0,586	-0,149	20,3
Acre	0,744	0,564	-0,180	24,2
Amapá	0,584	0,450	-0,134	22,9
Amazonas	0,710	0,516	-0,194	27,3
Pará	0,642	0,494	-0,148	23,0
Roraima	0,553	0,483	-0,069	12,6

Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Agregado dos municípios do arco Norte.

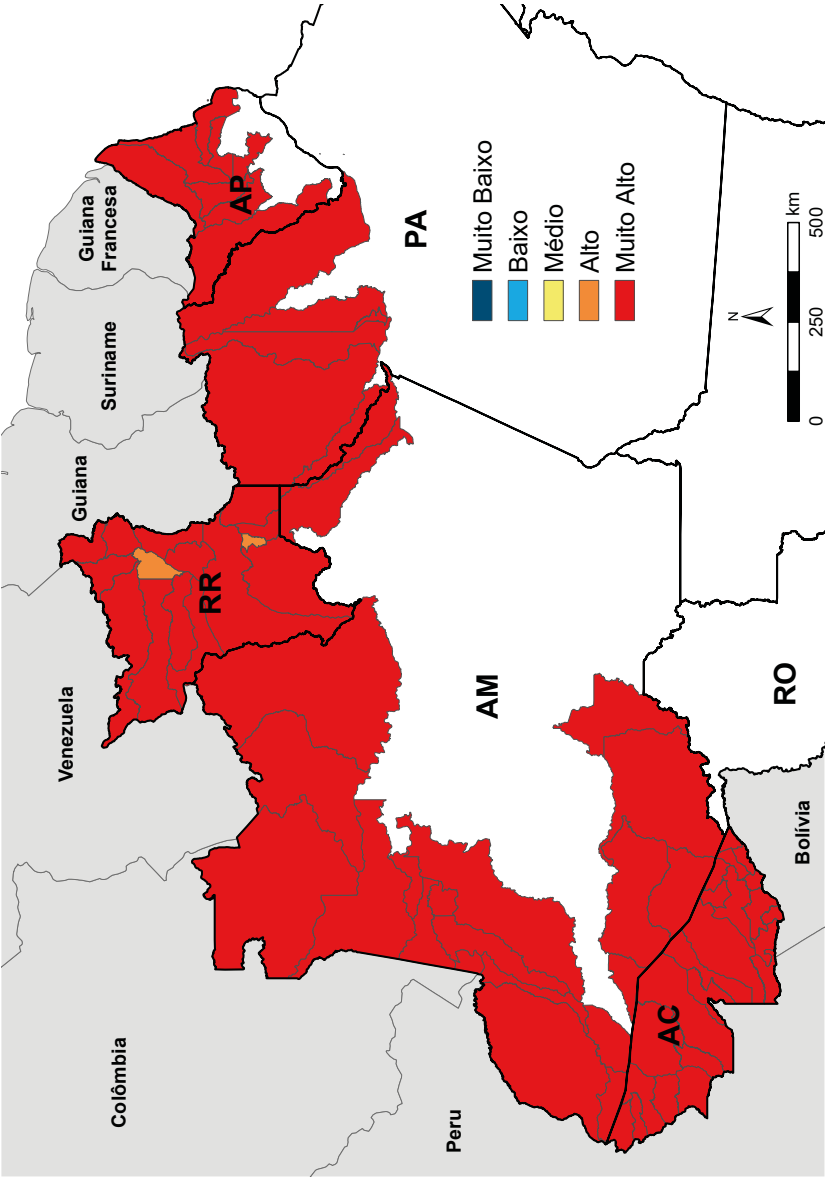
O gráfico 4 e o mapa 8 apresentam a distribuição dos municípios do arco Norte em cada uma das faixas do IVS-CH. Em 2000, 97% dos municípios estavam na faixa da muito alta vulnerabilidade social, porcentagem que apresenta um inexpressivo recuo na década, quando apenas 4% dos municípios passaram para a faixa de alto IVS-CH, e somente a capital do Acre, Rio Branco, evolui para a condição de média vulnerabilidade social nesta dimensão.

GRÁFICO 4
Distribuição dos municípios do arco Norte por faixas do IVS-CH (2000 e 2010)
(Em %)

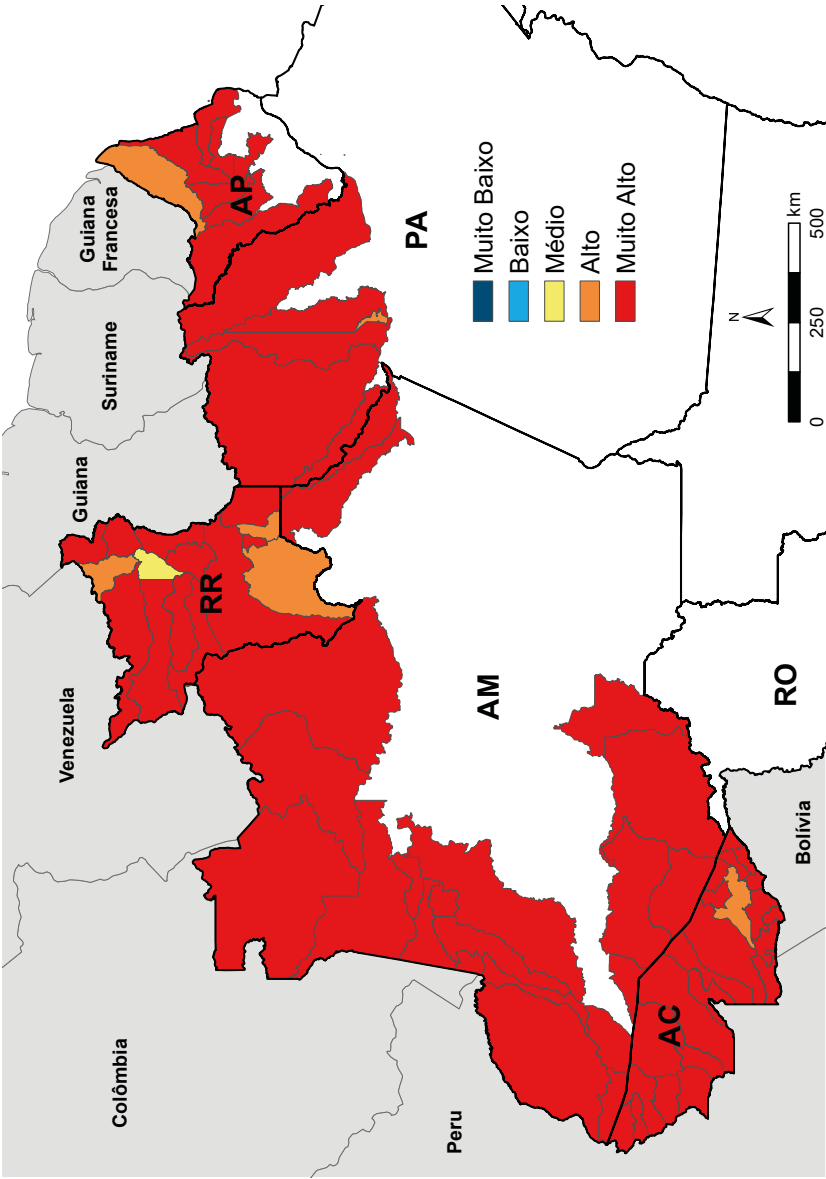


Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.

MAPA 8
IVS-CH nos municípios de fronteira do arco Norte
8A – Ano 2000



8B – Ano 2010



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração: Clayton Albuquerque.

No *ranking* dos dez maiores resultados para o IVS-CH, em 2010, ocupam as duas primeiras posições as capitais de estado Boa Vista e Rio Branco, com 0,362 e 0,433, respectivamente. Outros dois municípios, localizados em Roraima, apresentaram valores acima da média da macrorregião Norte (0,485): São João da Baliza (0,451) e Pacaraima (0,481). Dos dez municípios com os piores valores de IVS-CH, em 2010, todos estão na faixa de muito alta vulnerabilidade social, com destaque para Alto Alegre, no mesmo estado, que, além dessa condição, apresentou desempenho negativo na década, numa ampliação de 25,8% de seu IVS-CH, conforme mostra a tabela 9.

TABELA 9

Ranking IVS – os dez melhores e dez piores em capital humano observados nos municípios do arco Norte (2010)

Ranking (2010)	Territorialidade	2000	2010	Variação 2000-2010	Variação 2000-2010 (%)
Brasil		0,499	0,362	0,137	27,5
1 ^{a1}	Boa Vista, Roraima	0,463	0,362	0,101	21,8
2 ^a	Rio Branco, Acre	0,607	0,433	0,175	28,7
3 ^a	São João da Baliza, Roraima	0,567	0,451	0,116	20,4
4 ^a	Pacaraima, Roraima	0,544	0,481	0,062	11,4
Macrorregião Norte		0,661	0,485	0,176	26,7
5 ^a	Rorainópolis, Roraima	0,654	0,487	0,167	25,5
6 ^a	Oiapoque, Amapá	0,596	0,499	0,096	16,2
7 ^a	Caroebe, Roraima	0,619	0,512	0,107	17,3
8 ^a	Uruará, Amazonas	0,639	0,512	0,126	19,8
9 ^a	Oriximiná, Pará	0,633	0,514	0,119	18,8
10 ^a	Serra do Navio, Amapá	0,633	0,516	0,117	18,5
62 ^o	Manoel Urbano, Acre	0,813	0,774	0,039	4,8
63 ^o	Pauini, Amazonas	0,823	0,775	0,047	5,8
64 ^o	Jordão, Acre	0,879	0,780	0,099	11,3
65 ^o	Alto Alegre, Roraima	0,623	0,784	-0,161	-25,8
66 ^o	Lábrea, Amazonas	0,880	0,788	0,091	10,4
67 ^o	Feijó, Acre	0,860	0,799	0,062	7,2
68 ^o	Envira, Amazonas	0,871	0,801	0,070	8,0
69 ^o	Barcelos, Amazonas	0,828	0,812	0,016	1,9
70 ^o	Amajari, Roraima	0,843	0,815	0,028	3,4
71 ^o	Atalaia do Norte, Amazonas	0,923	0,821	0,102	11,1

Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os quatro primeiros municípios fazem parte, também, do arco Norte.

A dimensão capital humano é composta de oito indicadores¹⁵ relacionados à trajetória dos indivíduos naquilo que diz respeito às condições de saúde e escolaridade presentes no ambiente familiar e que podem influenciar, em maior ou em menor medida, as possibilidades de superação da vulnerabilidade social nas gerações futuras. Um olhar mais detalhado para esses indicadores mostra que as maiores evoluções, tanto para o agregado dos municípios do arco Norte quanto para as UFs, ocorreram no indicador mortalidade até um ano de idade, atingindo porcentagens de evolução superiores a 50% no Amapá e no Amazonas. Para os municípios de fronteira do arco Norte, a evolução geral deste indicador foi de 36,7%, frente aos 41,7% observados para o Brasil e 43,7% na macrorregião Norte. No agregado do arco Norte, são também expressivas as melhorias observadas nos indicadores porcentagem de crianças de 6 a 14 anos que não frequentam a escola (35,6%), taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade (31,7%), e porcentagem de crianças em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo (34,5%), conforme descrito na tabela 10.

Os destaques negativos ficam por conta de dois padrões identificados nos dados da dimensão capital humano. O primeiro deles é o desempenho da UF de Roraima em dois indicadores: *i*) porcentagem de crianças de 6 a 14 anos que não frequentam a escola; e *ii*) porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza. Neste primeiro, a UF como um todo apresenta um retrocesso de 14,6%, entre 2000 e 2010 (tabela 10). Dos quinze municípios desta UF que fazem parte do arco Norte, cinco apresentou retrocessos (Iracema, São Luiz, Mucajaí, São João da Baliza e Alto Alegre), outros dois ficam estagnados (Amajari e Uiramutã). O estado de Roraima apresentou, ainda, um pequeno retrocesso (de 0,8%) neste indicador. No caso do segundo, o desempenho de nove municípios, dos quinze que fazem parte da fronteira em Roraima, contribuíram para este retrocesso de proporções significativas, tais como as observadas em Pacaraima (-71,5%), Iracema (-49,3%), São Luiz (-43,3%) e Mucajaí (40,8%).

15. Compõem a dimensão capital humano os indicadores: *i*) mortalidade até um ano de idade; *ii*) porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola; *iii*) porcentagem de crianças de 6 a 14 anos que não frequentam a escola; *iv*) porcentagem de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos; *v*) porcentagem de mães chefes de família, sem 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*) porcentagem de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo; e *viii*) porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza.

TABELA 10
Resultados e evolução dos indicadores da dimensão capital humano do IVS
(2000 e 2010)

Indicadores IVS-CH	Ano	Brasil	Macrorregião Norte	Arco Norte ¹	Acre	Amapá	Amazonas	Pará	Roraima
Mortalidade até 1 ano de idade	2000	0,546	0,646	0,642	0,579	0,603	0,723	0,630	0,553
	2010	0,318	0,363	0,406	0,439	0,289	0,324	0,387	0,307
	Variação (%)	41,7	43,7	36,7	24,2	52,1	55,2	38,6	44,5
Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola	2000	0,774	0,838	0,853	0,887	0,828	0,880	0,802	0,748
	2010	0,577	0,688	0,706	0,714	0,719	0,703	0,670	0,668
	Variação (%)	25,4	17,9	17,3	19,5	13,1	20,1	16,5	10,6
Porcentagem de crianças de 6 a 14 anos que não frequentam a escola	2000	0,452	0,890	1,000	1,000	0,593	1,000	0,779	0,477
	2010	0,218	0,402	0,644	0,537	0,306	0,579	0,363	0,546
	Variação (%)	51,9	54,8	35,6	46,3	48,3	42,1	53,4	-14,6
Porcentagem de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos	2000	0,460	0,700	0,813	0,886	0,630	0,755	0,689	0,750
	2010	0,380	0,590	0,703	0,645	0,573	0,680	0,575	0,667
	Variação (%)	17,4	15,8	13,6	27,2	9,1	9,9	16,5	11,0
Porcentagem de mães chefes de família, sem fundamental completo e com filho menor de 15 anos de idade	2000	0,413	0,549	0,603	0,662	0,722	0,636	0,513	0,605
	2010	0,485	0,663	0,800	0,809	0,771	0,726	0,674	0,643
	Variação (%)	-17,5	-20,6	-32,7	-22,3	-6,8	-14,2	-31,4	-6,3
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais	2000	0,325	0,388	0,561	0,582	0,287	0,368	0,398	0,320
	2010	0,228	0,266	0,383	0,391	0,200	0,234	0,279	0,245
	Variação (%)	29,7	31,6	31,7	32,7	30,6	36,5	30,0	23,4
Porcentagem de crianças em domicílios em que nenhum morador tem o ensino fundamental completo	2000	0,571	0,662	0,716	0,709	0,494	0,640	0,691	0,515
	2010	0,348	0,420	0,469	0,471	0,278	0,386	0,467	0,331
	Variação (%)	39,0	36,6	34,5	33,6	43,7	39,7	32,3	35,7
Porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza	2000	0,689	0,450	0,618	0,648	0,518	0,680	0,630	0,455
	2010	0,575	0,339	0,489	0,508	0,468	0,499	0,537	0,458
	Variação (%)	16,5	24,6	20,8	21,6	9,8	26,6	14,8	-0,8

Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Agregado dos municípios do arco Norte.

O segundo padrão de involução observado, entre 2000 e 2010, está no indicador porcentagem de mães chefes de família, sem ensino fundamental completo e com filho menor de 15 anos de idade. O retrocesso, nesse caso, foi observado em todas as escalas de análise, desde o Brasil (-17,5%), passando pela macrorregião Norte (-20,6%) até o agregado dos municípios do arco Norte, que possui maior porcentagem no aumento da vulnerabilidade associada a essa parcela da população feminina (-32,7%) – tabela 10. Dos 71 municípios que fazem parte do arco de fronteira Norte, 60 apresentaram piora nesse indicador, em proporções que

variam de -382,4 em Rodrigues Alves (Acre), a -0,4%, em Ipixuna, no Amazonas. Desses 60 municípios, 32% estão no Amazonas, 30% no Acre, 20% em Roraima, 10% no Amapá, e 8% no Pará.

4.3 O IVS-IU nos municípios do arco Norte

Na contramão da tendência observada para o Brasil, tanto a macrorregião Norte quanto o agregado dos municípios do arco Norte e as UFs que dele fazem parte, com exceção do Amazonas, apresentaram na dimensão infraestrutura urbana a maior evolução em comparação com as demais dimensões do IVS. Enquanto o avanço do Brasil, entre 2000 e 2010, foi de 16%, a macrorregião Norte evoluiu 29,5%, e o conjunto dos municípios do arco Norte, 28,6%.

Na prática, isso significou a passagem desses municípios da faixa do muito alto (0,664) para o alto (0,474) IVS-IU. Entre as UFs em análise, a maior evolução foi observada em Roraima (34,1%), estado que já apresentava a menor vulnerabilidade social (0,371) em 2000 e passou a ocupar a faixa do baixo IVS-IU (0,245), em 2010. Apenas o estado do Amazonas não mudou de faixa na década: apesar da evolução de 22,4%, permaneceu na condição de muito alta vulnerabilidade social em infraestrutura urbana, conforme mostra a tabela 11.

TABELA 11
IVS-IU e sua variação em Brasil, macrorregião Norte, arco Norte e UFs do arco Norte (2000 e 2010)

Territorialidade	2000	2010	Variação 2000-2010	Variação 2000-2010 (%)
Brasil	0,351	0,295	-0,056	16,0
Macrorregião Norte	0,594	0,419	-0,175	29,5
Arco Norte¹	0,664	0,474	-0,190	28,6
Acre	0,543	0,361	-0,183	33,6
Amapá	0,533	0,373	-0,160	30,0
Amazonas	0,664	0,515	-0,149	22,4
Pará	0,644	0,458	-0,187	29,0
Roraima	0,371	0,245	-0,126	34,1

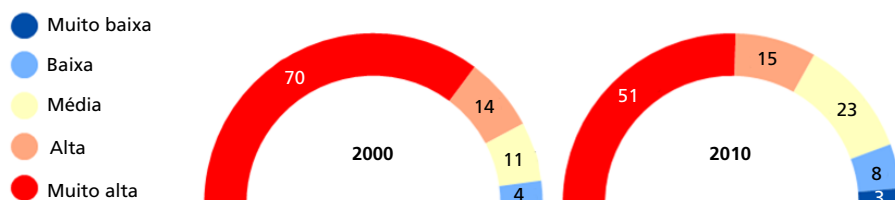
Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Agregado dos municípios do arco Norte.

A análise dos 71 municípios de fronteira do arco Norte apontou para uma variação do desempenho do IVS-IU de 2000 para 2010, que vai de 59% em Acrelândia a um retrocesso de 80,6% em Santa Rosa do Purus, ambos no Acre. Além disso, também apresentaram involução na dimensão infraestrutura urbana outros onze municípios: Porto Walter (-65,9%), Marechal Thaumaturgo (-52,1%), Rodrigues Alves (-6,3%) e Assis Brasil (-0,8%), no Acre; São Paulo

de Olivença (-55,4%), Tonantins (-43,7%), Atalaia do Norte (-14,3%) e Jutai, no Amazonas (-0,7%); Pacaraima (-21,5%), Normandia (-7,7%) e Caracará (-2,0%), em Roraima.

O gráfico 5 e o mapa 9 apresentam a distribuição dos municípios do arco Norte em cada uma das faixas do IVS-IU. Em 2000, 70% estavam na faixa da muito alta vulnerabilidade social, porcentagem que apresenta recuo para 51% na década. As faixas de médio, baixo e muito baixo IVS-IU receberam o incremento de treze novos municípios. Boa Vista e São João da Baliza, em Roraima, estão na faixa de muito baixa vulnerabilidade social.

GRÁFICO 5
Distribuição dos municípios do arco Norte por faixas do IVS-IU (2000 e 2010)
(Em %)



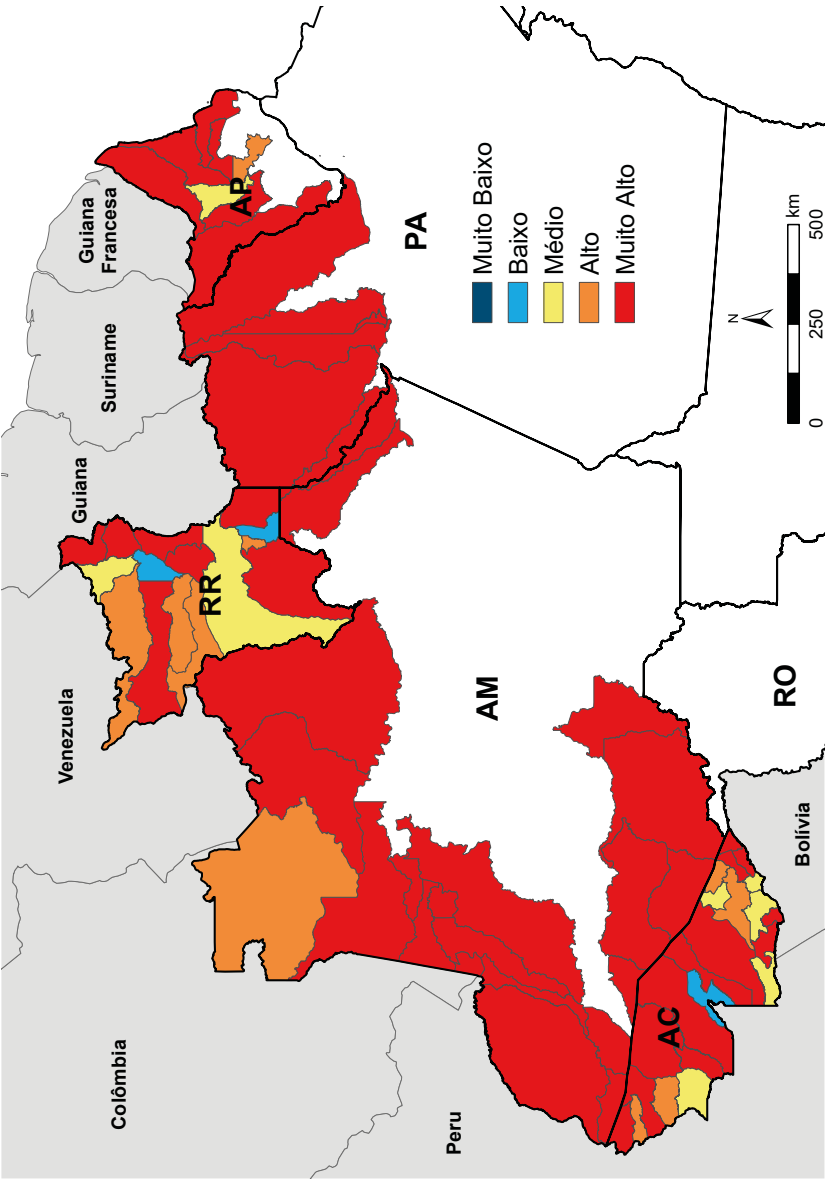
Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.

No *ranking* dos dez maiores e dos dez menores resultados para o IVS-IU em 2010, ocupavam as primeiras oito posições, acima da média do Brasil (0,295), cinco municípios de Roraima: Boa Vista, São João da Baliza, São Luiz, Iracema e Mucajá; dois municípios acreanos: Rio Branco e Acrelândia; e Serra do Navio, no Amapá, todos eles na faixa de baixa vulnerabilidade social associada à infraestrutura urbana. Dos dez municípios com os piores valores de IVS-IU, em 2010, todos estavam na faixa de muito alta vulnerabilidade social, com destaque para três municípios do Amazonas que, para além do resultado, apresentaram piora nesta dimensão entre 2000 e 2010: São Paulo de Olivença (-55,4%), Tonantins (-43,7%) e Jutai (-0,7), conforme mostra a tabela 12.

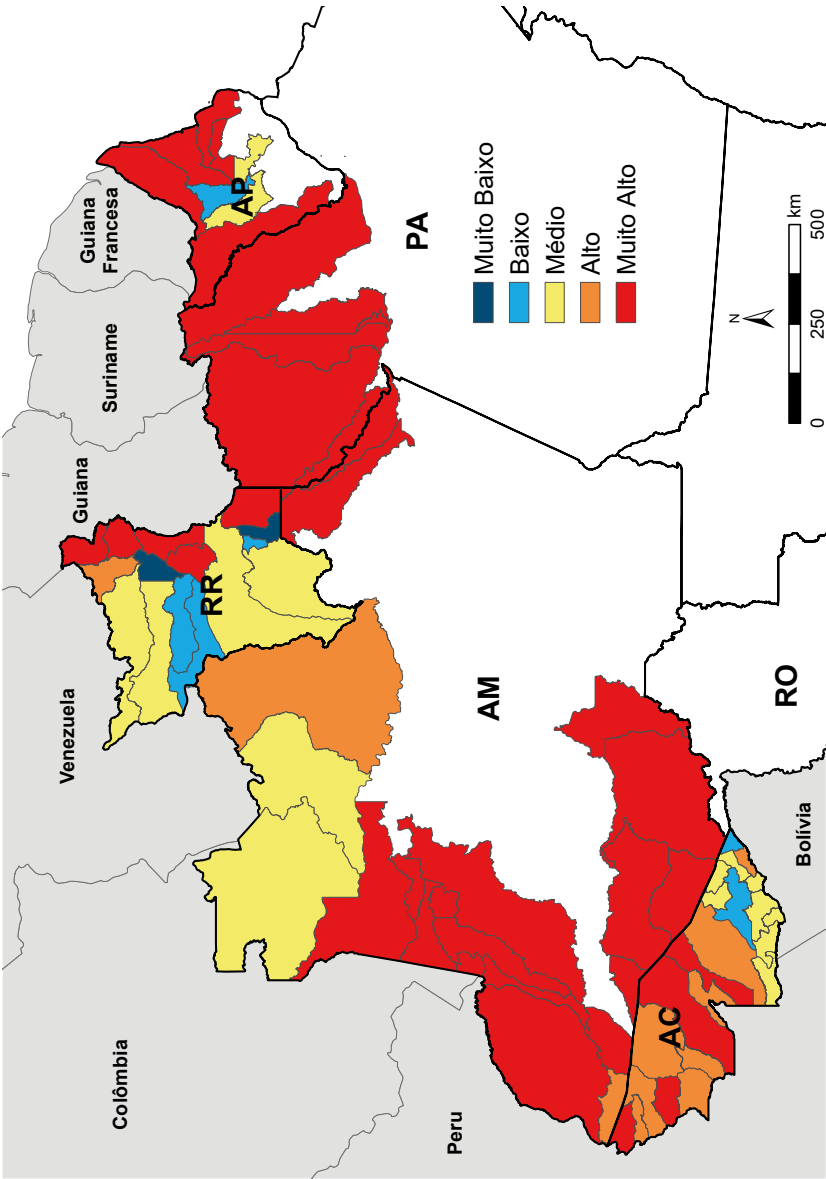
A dimensão infraestrutura urbana é formada por um conjunto de três indicadores¹⁶ que expressam as condições de saneamento dos domicílios, assim como o tempo gasto pela população vulnerável à pobreza em seu deslocamento diário casa-trabalho. Ressalta-se aqui a disponibilidade deste último indicador apenas para o Censo 2010, razão pela qual o valor observado foi replicado para 2000.

16. Compõem a dimensão infraestrutura urbana os indicadores: i) porcentagem de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; ii) porcentagem da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo; e iii) porcentagem de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho.

MAPA 9
IVS-IU nos municípios de fronteira do arco Norte
9A – Ano 2000



9B – Ano 2010



Fonte: Ipea (2015).
Elaboração: Clayton Albuquerque.

TABELA 12

Ranking IVS – os dez melhores e dez piores da infraestrutura urbana observados no município do arco Norte (2010)

Ranking (2010)	Territorialidade	2000	2010	Variação 2000-2010	Variação 2000-2010 (%)
1ª	Boa Vista, Roraima	0,266	0,157	0,109	41,1
2ª	São João da Baliza, Roraima	0,283	0,188	0,096	33,8
3ª	Serra do Navio, Amapá	0,345	0,213	0,132	38,4
4ª	São Luiz, Roraima	0,414	0,235	0,178	43,1
5ª	Iracema, Roraima	0,474	0,273	0,201	42,4
6ª	Rio Branco, Acre	0,409	0,276	0,133	32,5
7ª	Acrelândia, Acre	0,686	0,281	0,405	59,0
8ª	Mucujai, Roraima	0,497	0,292	0,205	41,3
Brasil		0,351	0,295	0,056	15,9
9ª	Capixaba, Acre	0,360	0,302	0,058	16,2
10ª	Caracará, Roraima	0,302	0,308	-0,006	-2,0
62ª	Oiapoque, Amapá	0,803	0,728	0,075	9,3
63ª	Pracuúba, Amapá	1,000	0,740	0,260	26,0
64ª	Tonantins, Amazonas	0,519	0,746	-0,227	-43,7
65ª	Amaturá (AM)	0,989	0,761	0,228	23,0
66ª	Benjamin Constant, Amazonas	0,941	0,796	0,145	15,4
67ª	Jutai, Amazonas	0,802	0,808	-0,006	-0,7
68ª	Bonfim, Roraima	0,939	0,814	0,124	13,2
69ª	São Paulo de Olivença, Amazonas	0,541	0,841	-0,300	-55,4
70ª	Faro, Pará	0,880	0,854	0,027	3,0
71ª	Santo Antônio do Içá, Amazonas	0,979	0,884	0,095	9,7

Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

No caso do indicador porcentagem de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados é observada uma evolução dos municípios do arco Norte inferior àquelas observadas para o Brasil e macrorregião Norte, iguais a 26,1%, 31,3% e 30,3%, respectivamente, como mostra a tabela 13. Com exceção de Roraima, todas as UFs e o agregado dos municípios do arco Norte apresentavam valores de muito alta vulnerabilidade social associada a este serviço urbano. Como dito, Roraima evoluiu 40,6% na década, passando a ocupar a faixa do médio IVS-IU. Dos 71 municípios que compõem o arco de fronteira Norte, 23% apresentaram retrocesso neste indicador entre 2000 e 2010. Em 2010, 86% dessas localidades estavam na faixa de muito alta vulnerabilidade social, quando considerado o indicador parametrizado.

TABELA 13
Resultados e evolução dos indicadores da dimensão infraestrutura urbana do IVS (2000 e 2010)
(Em %)

Indicadores IVS-IU	Ano	Brasil	Macrorregião Norte	Arco Norte ¹	Acre	Amapá	Amazonas	Pará	Roraima
Porcentagem de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	2000	0,222	0,819	0,979	0,927	0,720	0,729	0,984	0,521
	2010	0,152	0,571	0,724	0,698	0,535	0,522	0,722	0,309
	Variação (%)	31,3	30,3	26,1	24,7	25,8	28,5	26,6	40,6
Porcentagem da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo	2000	0,176	0,472	0,595	0,507	0,420	0,428	0,520	0,276
	2010	0,059	0,137	0,215	0,126	0,072	0,139	0,160	0,066
	Variação (%)	33,5	28,9	36,2	25,0	17,1	32,5	30,9	23,9
Porcentagem de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho	2010	0,580	0,517	0,481	0,283	0,477	0,792	0,482	0,330

Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Agregado dos municípios do arco Norte.

Ao contrário do observado para o indicador de água e esgoto, os municípios do arco Norte aumentaram substancialmente no indicador porcentagem da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo (36,2%), acima das médias nacional (33,5%) e da macrorregião Norte (28,9%). Contudo, o valor absoluto do atendimento do serviço ainda é substancialmente superior se consideradas as mesmas escalas de comparação anteriores, além das cinco UFs em que estão inseridos os municípios de fronteira.¹⁷

Por fim, para o indicador porcentagem de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e que gastam mais de uma hora até o trabalho, a situação dos municípios do arco Norte foi ligeiramente mais favorável do que a observada no país (0,580) e na macrorregião Norte (0,517), ambos na faixa da muito alta vulnerabilidade social para este indicador, enquanto o arco Norte posicionou-se na faixa alta, com destaques positivos para o Acre e Roraima, com resultados nas faixas baixa e média, respectivamente (tabela 13).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que significam os avanços e retrocessos apresentados pelos espaços de fronteira no Brasil? A pergunta, neste caso, não vem acompanhada por uma única resposta. Diante do tema da vulnerabilidade, é preciso notabilizar que o estudo apresentado neste capítulo

17. Enquanto o agregado dos municípios do arco Norte apresentava, em 2010, 10,8% da população vivendo em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo, essa proporção era de 2,9% no Brasil, 6,9% na macrorregião Norte e variável, entre 3,3% e 8,1% nas UFs dos municípios em análise.

procurou traduzir, mediante a consulta do conjunto de indicadores que compõem as três dimensões do IVS, as situações de vulnerabilidade social nos três arcos de fronteira do Brasil nos anos 2000 e 2010. Para tal análise, optou-se pela comparação da evolução do IVS apresentada por cada arco de fronteira, bem como a observação detalhada sobre os resultados apresentados pelos indicadores do arco Norte. É importante ressaltar que a escolha pelo detalhamento dos resultados apresentados por este arco foi motivada pelo comportamento dos indicadores abaixo da média nacional nos anos observados.

De 2000 para 2010, o IVS geral apresentou redução significativa em todas as regiões do país. O enfoque direcionado aos arcos de fronteira demonstrou que, mesmo entre os municípios que fazem parte da faixa de fronteira brasileira, o agregado dos municípios do arco Norte possui resultados inferiores aos apresentados pelos demais municípios destes recortes territoriais. Em todas as dimensões (infraestrutura urbana; renda e trabalho; e capital humano), o destaque positivo é dado aos municípios do arco Sul, seguido pelos do arco Central. Na comparação com as UF's que compõem os arcos, bem como as macrorregiões, é possível observar uma conformidade em termos de evolução percentual. Isso quer dizer que houve um alinhamento no comportamento de redução da vulnerabilidade social entre os municípios dos arcos de fronteira destas macrorregiões e as UF's que constituem estes arcos.

Considerando o total de municípios que compõem a faixa de fronteira do Brasil (588), foi observado que cinco deles viram acentuadas suas situações de vulnerabilidade social de 2000 para 2010. Três deles estão localizados no arco Norte, nos estados do Acre, Amazonas e Roraima, e dois no arco Sul, mais especificamente no estado do Rio Grande do Sul.

Com todos os avanços sociais ocorridos nos últimos anos, sobretudo no período que corresponde à década analisada, os habitantes dos municípios fronteiriços do Brasil ainda vivem uma atroz realidade. Falta-lhes abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado, trajetória educacional 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.

O IVS deve ser entendido como uma ferramenta para investigação das fragilidades sociais e econômicas das famílias, bem como prestação de auxílio aos gestores públicos na formulação de políticas públicas. É importante destacar que sua utilização como instrumento para o conhecimento sobre a realidade municipal deve trazer aos gestores e formuladores de políticas sociais a compreensão de que o conjunto dos indicadores que integram o índice demonstra, sobretudo, a suscetibilidade dos indivíduos à perpetuação, ao longo das gerações, das situações de vulnerabilidade social, visto que a eles são negados os recursos ou ativos capazes de promover a igualdade de oportunidades e a superação de suas condições de precariedade, pobreza, baixa escolaridade, dependência financeira, entre outros.

Nesse sentido, os indicadores de educação, trabalho infantil, gravidez na adolescência e dependência de renda de familiares demonstram maior risco de propagação da vulnerabilidade social das famílias e devem ser observados com atenção.

Por esse caminho e na tentativa de retratar a realidade destes territórios por meio de números, este capítulo demonstrou os avanços e as dificuldades que ainda amargam a maioria dos municípios da faixa de fronteira brasileira. Os resultados expressos por estes municípios no recorte temporal analisado e o quão distante é a realidade dos habitantes do arco Sul, se compararmos com a realidade vivida pelos habitantes do arco Norte, por exemplo, demonstram que o Brasil terá uma longa trajetória para a superação de suas desigualdades regionais nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 de maio de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MI, 2005. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>>.

CASTEL, R. La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation. **Cahiers de recherche sociologique**, nº 22, p. 11-27, 1994.

_____. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COSTA, M. A. *et al.* **Vulnerabilidade social no Brasil**: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2364).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015.

MACHADO, L. O. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 9-29, 2000. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/08_6_lia_osorio.pdf>.

_____. **Espaços transversos**: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. Brasília: FAG; MRE, 2011. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011-Espa%C3%A7os-Transversos-FUNAG.pdf>>.

MARTIN, A. R. **Fronteiras e nações**. São Paulo: Contexto, 1994.

MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, v. 26, nº 1, p. 1-19, 1998.

MOURA, R. Fronteiras invisíveis: o território e seus limites. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano 5, nº 9, p. 85-101, 2000. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/09_6_moura.pdf>.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BECKER, B. K. Fronteira e urbanização repensadas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 47, nº 3/4, p. 357-371, 1985. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1985_v47_n3_4.pdf#pagp=43>.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). **Continente em chamas**: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005. p. 243-284. Disponível em: <<https://goo.gl/w2RhVa>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Tráfico de drogas ilícitas e território: o caso do Brasil. **Segurança, Justiça e Cidadania**: fronteiras, armas e drogas, n. 8, p. 123, 2009. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/senasp/anexos/revista-8.pdf#page=124>>.

REFERÊNCIAS SOBRE A FAIXA DE FRONTEIRA E OS ARRANJOS TRANSFRONTEIRIÇOS DO BRASIL

Rosa Moura¹
Samara Oliveira²

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui uma extensa linha de fronteira terrestre, na qual convivem populações com características bastante distintas, tais como: interesses, recursos naturais, biodiversidade e culturas. Existem diferenças, também, no uso da terra: há tanto nações indígenas quanto a presença de grandes infraestruturas. Todavia, todos constituem elementos que aumentam a complexidade da formulação e implementação de políticas públicas, bem como do planejamento e da gestão das regiões de fronteira. Por serem espaços de entrada e saída, com grande fluxo de pessoas e mercadorias, sejam elas lícitas ou ilícitas, tem-se a necessidade urgente de compreensão da sua problemática e da avaliação do quadro social e econômico das comunidades locais e regionais dessas áreas, dentro da dinâmica das relações entre os países. A partir dessa compreensão, devem ser propostas alternativas para superar os problemas condizentes com os anseios da população e para otimizar a diversidade que caracteriza as regiões fronteiriças, pois são potenciais de alta positividade para estratégias de integração e desenvolvimento.

Como uma contribuição à construção dessas alternativas, este capítulo elabora um diagnóstico econômico e social sucinto sobre a faixa de fronteira oeste do Brasil, com ênfase nos arranjos espaciais urbanos que se configuram sobre a linha de fronteira, principais portais de relações entre os países e seus povos. Volta-se a produzir um conjunto sistematizado de informações que sintetizam aspectos econômicos, sociais, territoriais e das relações entre centros urbanos, municípios localizados na faixa de fronteira brasileira e seus vizinhos sul-americanos.

Além desta introdução, o texto é composto por duas seções. Na seção 2, é apresentada uma caracterização geral da faixa de fronteira, que procura

1. Profissional sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia-Observatório das Metrópoles do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (INCT-OM/CNPq).

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea de 2015 a 2017.

distinguir o comportamento dos municípios dessa região sob duas perspectivas. Primeiro, analisa os municípios de acordo com os arcos Norte, Central e Sul, estipulados para planejamento e gestão da faixa de fronteira. Depois, pondera as informações sob os três seguintes recortes: *i)* os municípios que compõem arranjos transfronteiriços; *ii)* os que se situam na linha de fronteira, ou seja, efetivamente lindeiros aos países vizinhos; e *iii)* os demais integrantes dessa faixa. Salienta-se, ainda, que toda a leitura é feita em comparação ao comportamento dos demais municípios brasileiros e de informações sobre o Brasil em sua totalidade. Na seção 3, o texto dedica-se a oferecer referências gerais sobre os arranjos transfronteiriços identificados na linha de fronteira brasileira, sejam os nominados como cidades gêmeas (Brasil, 2005; 2010; 2016a; Machado, 2005) ou como arranjos populacionais fronteiriços (IBGE, 2016). Complementa esta seção a sugestão de outras configurações identificadas pelas autoras, que merecem ser mais detidamente estudadas para que, futuramente, algumas venham a integrar o conjunto do que se chama, neste texto, de arranjos transfronteiriços. Por fim, as considerações finais fecham o capítulo.

Destaca-se que a compreensão que se tem do termo transfronteiriço dialoga com a concepção de Reitel e Zander (2004), para quem o adjetivo traduz travessia, passagem, transgressão, e aplica-se aos movimentos e às 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. Um espaço transfronteiriço assume, conforme os autores, a porosidade da fronteira, o triunfo da abertura sobre o bloqueio, da interação sobre a separação e do estabelecimento de trocas organizadas ou decorrentes da existência de diferenças entre os países, permitindo a mescla de características dos territórios.

2 A FAIXA DE FRONTEIRA E OS SEUS ARCOS

2.1 Informações gerais sobre a faixa de fronteira

A faixa de fronteira do Brasil foi definida pela Lei nº 6.634/1979 como a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional. Agrega 588 municípios de onze estados brasileiros, ou 10,6% do total dos municípios (na época do censo demográfico de 2010, do IBGE), e corresponde a aproximadamente 27% do território nacional. A linha de fronteira possui cerca de 16,9 mil quilômetros de extensão e é lindeira a dez países da América do Sul. Pontuam a linha de fronteira 32 arranjos transfronteiriços, que reúnem, em espaços contíguos de ocupação, municípios do Brasil e de países vizinhos. Somam-se, entre municípios brasileiros e os correspondentes dos países vizinhos, 78 unidades político-administrativas que, ao conformarem

uma unidade socioespacial, passam a enfrentar as dificuldades da gestão de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), agravadas pela complexidade da integração entre diferentes países.

Na faixa de fronteira, situavam-se 5% da população total do Brasil em 2010, proporção que sofreu pequena redução, se comparada aos 5,8% correspondentes à população em 2000 – essa diminuição encontra justificativa no reduzido crescimento populacional generalizado da década. O conjunto de municípios brasileiros cresceu 1,17% ao ano (a.a.) entre 2000 e 2010, e o aumento do número de integrantes da faixa de fronteira restringiu-se a 0,9% a.a., enquanto o dos demais, 1,2% a.a. Cabe apontar que o comportamento quanto ao crescimento populacional é distinto entre os municípios dessa faixa, sendo significativo naqueles da porção norte do país, como será analisado na sequência. A participação no total da população brasileira na década também sofreu redução no conjunto de municípios que integram a faixa de fronteira; no entanto, ainda assim, ele abriga 10,7 milhões de habitantes, dos quais 1,2 milhão estão nos 38 municípios brasileiros que compõem arranjos transfronteiriços. Entre eles, o grau de urbanização é superior ao do país e ao dos demais municípios não inseridos na faixa de fronteira, alcançando 84,93% (tabela 1).

TABELA 1
Brasil: municípios, população, crescimento e urbanização em recortes selecionados (2000 e 2010)

Área	Número de municípios	Número de municípios (%)	População total de 2000	População total de 2000 (%)	População total de 2010	População urbana de 2010	População total de 2010 (%)	Taxa de crescimento populacional total (2000-2010)	Grau de urbanização de 2010
Arranjos transfronteiriços	38	0,68	1.166.788	0,69	1.247.577	1.059.544	0,66	0,67	84,93
Linha de fronteira	84	1,51	1.606.021	0,95	1.849.623	1.256.464	0,78	1,42	67,93
Demais municípios da faixa de fronteira	466	8,37	7.092.306	4,18	7.678.536	5.838.134	3,63	0,80	76,03
Faixa de fronteira	588	10,57	9.865.115	5,81	10.775.736	8.154.142	5,07	0,89	75,67
Demais municípios	4.977	89,43	159.934.055	94,19	179.980.063	152.771.650	94,93	1,19	84,88
Total	5.565	100,00	169.799.170	100,00	190.755.799	160.925.792	100,00	1,17	84,36

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração das autoras.

2.2 Caracterização socioeconômica dos arcos fronteiriços

Com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional (MI), e na proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (Brasil, 2005; 2010), foram estabelecidos três recortes – ou áreas de planejamento – para a faixa de fronteira. São estes os arcos Norte, Central e Sul, que constituem a base territorial das ações do governo federal. O arco Norte, com 71 municípios, contém oito arranjos transfronteiriços; o Central, 99 municípios e sete arranjos; o Sul, 418 municípios e dezessete arranjos, a maioria no estado do Rio Grande do Sul (tabela 2). A extensão territorial dos municípios dos arcos Norte e Central é em geral muito superior à dos municípios do arco Sul, que possui menor extensão de terras indígenas e unidades de conservação (mapa 1). Considere-se, ainda, que o número de arranjos transfronteiriços é bastante reduzido diante da extensão da linha e da faixa de fronteira, adensando sua existência apenas no Sul, onde ela enfrenta menos restrições territoriais de ocupação e conexão, e está isenta das grandes barreiras naturais existentes, como as densas florestas na região Amazônica. Além disso, encontra melhores condições nos eixos de circulação terrestre, e beneficia-se de incentivos históricos das correntes de povoamento induzidas pelo Estado, entre outros fatores.

TABELA 2

Brasil: distribuição dos municípios e arranjos transfronteiriços, segundo arcos da faixa de fronteira

Arco	Unidade da Federação (UF)	Municípios na faixa de fronteira	Arranjos	Municípios nos arranjos
Norte	Acre	22	3	8
	Amapá	8	1	2
	Amazonas	21	2	5
	Pará	5	0	0
	Roraima	15	2	4
Total arco Norte	5	71	8	19
Central	Mato Grosso	28	0	0
	Mato Grosso do Sul	44	6	14
	Rondônia	27	1	2
Total arco Central	3	99	7	16
Sul	Paraná	139	3	13
	Santa Catarina	82	1	3
	Rio Grande do Sul	197	13	27
Total arco Sul	3	418	17	43
Total UF	11	588	32	78

Fonte: Brasil (2005; 2010; 2016).
Elaboração das autoras.

A presença de populações e terras indígenas é uma característica dos três arcos, com destaque para o arco Norte. Neste, a população indígena se aproxima de 200 mil habitantes, e suas terras ocupam 37,4% da extensão (mapa 1). Ele participa com 87,9% do total das terras indígenas da faixa de fronteira. O arco Central também tem presença significativa de 79,8 mil habitantes indígenas, cujas terras ocupam 14,7% de sua área. No arco Sul, embora a população indígena alcance 33,5 mil habitantes, a extensão de suas terras é ínfima, situando-se em 0,3% da extensão do arco (tabela 3).

MAPA 1
Brasil: terras indígenas, unidades de conservação e arranjos transfronteiriços – faixa de fronteira (2010)



TABELA 3
Informações gerais sobre a população, segundo arcos da faixa de fronteira (2010)

Arco	Número de municípios	População total	População da faixa de fronteira (%)	Grau de urbanização	Taxa de crescimento anual da população (2000-2010)	Municípios com crescimento negativo (%)	População indígena	Terras indígenas/área da faixa de fronteira (%)	Terras indígenas/área do arco (%)
Norte	71	1.970.387	18,3	69,6	2,26	11,1	197.463	87,9	37,4
Central	99	2.483.955	23,1	76,3	1,71	31,6	79.751	12,0	14,7
Sul	418	6.321.394	58,7	77,3	0,21	63,4	33.545	0,1	0,3
Total da faixa de fronteira	588	10.775.736	100,0	75,7	0,89	51,7	310.759	100,0	28,0

Fonte: IBGE.
Elaboração das autoras.

Os indicadores socioeconômicos também mostram grande heterogeneidade entre os arcos. O Norte tem a maior extensão fronteiriça, porém o menor número de municípios, a menor população (18,3% do total de 10,8 milhões de habitantes da faixa de fronteira) e o menor grau de urbanização entre os arcos (69,6%). O Central participa com 23,1% da população e tem grau de urbanização bastante elevado (76,3%). O Sul possui o maior número de municípios, a maior população (58,7%), o mais elevado grau de urbanização (77,3%) e a maior participação no produto interno bruto (PIB) do Brasil (2,92%). Como já citado, o crescimento populacional também é bastante distinto entre os arcos. Enquanto o arco Sul cresce 0,21% a.a. – e condiciona o comportamento da faixa de fronteira em geral, que cresce 0,89% a.a. –, os arcos Central e Norte crescem, respectivamente, 1,71% e 2,26% a.a. Não só a taxa reduzida do arco Sul chama a atenção, como, também, o elevado número de municípios que perde população na década, em uma proporção de 63,4% do total do arco (mapa 2). Os demais registram proporções menores, de 31,6% e 11,1%, respectivamente, nos arcos Central e Norte.

Em termos de geração de renda, a faixa de fronteira participa com 4,48% do total do PIB do Brasil. O arco Sul tem a maior contribuição, 2,92 pontos percentuais (p.p.); seguida pela do arco Central, com 1,01 p.p.; e do arco Norte, com a menor participação: 0,55 p.p. Este arco é, também, o que apresenta o menor PIB *per capita*, calculado em R\$ 10,9 mil. Os arcos Central e Sul se aproximam, com valores de R\$ 15,9 mil e R\$ 17,9 mil, respectivamente (tabela 4). O comportamento médio dos arcos se reproduz individualmente nos municípios. No Norte, as maiores participações no PIB, em relação à faixa de fronteira, se dão nas capitais Boa Vista (Roraima) e Rio Branco (Acre), porém nenhum município apresenta níveis elevados do PIB *per capita*. No arco Sul, já se visualizam municípios com alta participação no PIB e, também, elevados valores *per capita*, situação que se repete apenas na capital Porto Velho (Rondônia), no arco Central (mapa 3).

MAPA 2

Brasil: urbanização, distribuição da população e crescimento populacional na faixa de fronteira (2010)

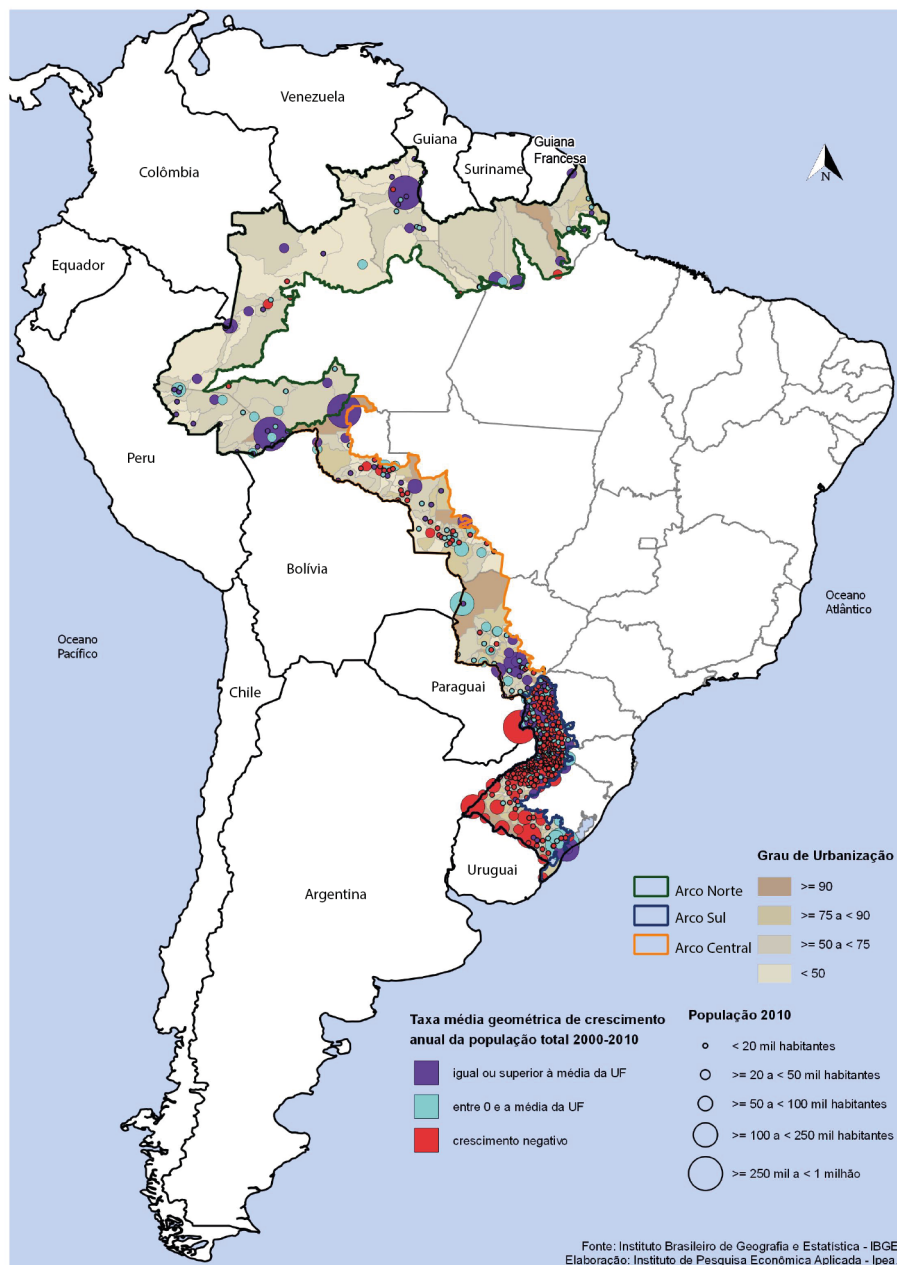


TABELA 4
Informações socioeconômicas, segundo arcos da faixa de fronteira (2010)

Arco	PIB total do Brasil (%)	PIB per capita (R\$ mil)	Número total de ocupados	Ocupados em atividades não agrícolas (%)	Renda domiciliar per capita (R\$)	Número de pessoas em extrema pobreza	Extrema pobreza/população total (%)
Norte	0,55	10,98	739.555	71,6	429,78	442.610	22,5
Central	1,01	15,85	1.112.982	79,2	630,26	147.278	5,9
Sul	2,92	17,96	3.266.132	74,5	754,36	179.918	2,8
Total da faixa de fronteira	4,48	16,20	5.118.669	75,1	666,41	769.806	7,1

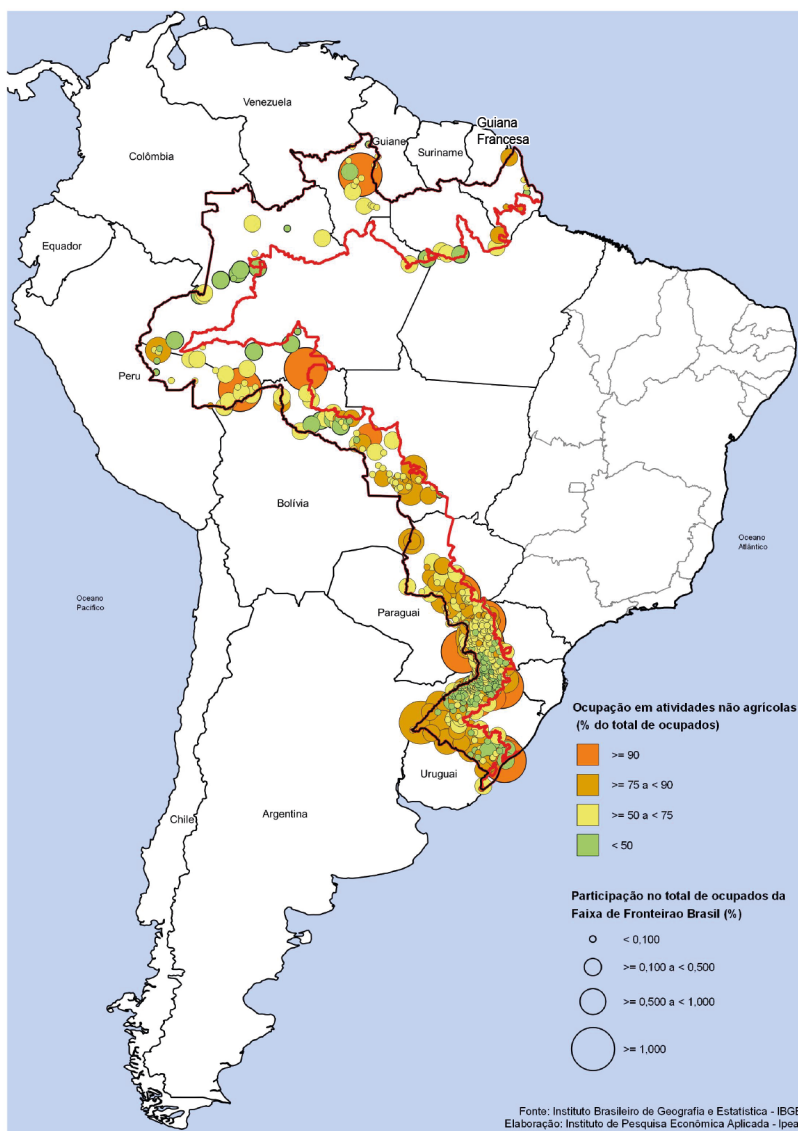
Fonte: IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
Elaboração das autoras.

MAPA 3
Brasil: participação no total do PIB e PIB *per capita* da faixa de fronteira (2010)



As pessoas ocupadas se encontram em maior proporção no arco Sul, que conta com 63,8% do total de ocupados na faixa de fronteira (mapa 4). Embora tenha grande extensão de terras agricultáveis, a ocupação nesta área se dá majoritariamente em atividades não agrícolas, o que corresponde a 75% do conjunto de seus ocupados. Embora o arco Sul seja o mais urbanizado, a maior participação neste tipo de atividade se dá no arco Central, que alcança 79,2% de ocupações não agrícolas (mapa 4).

MAPA 4

Brasil: participação no total de ocupados e perfil da ocupação da faixa de fronteira (2010)

Na faixa de fronteira, a principal ocupação na maior parte dos municípios é a administração pública, com peso mais relevante no arco Norte, onde aparecem, também, ocupações ligadas a agricultura e mineração. No arco Central, atividades relacionadas à indústria e ao comércio se somam à agricultura, pecuária e extração vegetal devido, em grande parte, à produção de *commodities*. No arco Sul, predominam atividades ligadas a agroindústria, comércio e serviços. Os municípios de maior porte têm grande diversidade de ocupações; os da linha de fronteira tendem a uma atividade comercial mais proeminente. Mais características da ocupação serão apresentadas na sequência do capítulo.

Aspectos sociais também marcam grandes diferenças internas e entre os arcos. A renda domiciliar *per capita* também é mais elevada no arco Sul, que registrava, em 2010, R\$ 754,36, com grande diferença para o arco Norte, que alcançava R\$ 429,78. Este é o arco com maior número de habitantes em condição de pobreza extrema (442,6 mil pessoas), o que corresponde a 22,5% do total da população (tabela 4). Nas áreas onde há concentração de pobreza extrema, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS),³ consequentemente, é mais elevado (mapa 5). O maior índice é mais evidente no arco Norte, onde 69,4% dos municípios apresentavam, em 2010, o IVS muito alto (maior ou igual a 0,500) – condição de menor significância nos demais arcos. No arco Central, predominam índices de nível médio em 49% dos municípios, enquanto no arco Sul 55% apresentavam índices de nível baixo. Observa-se que neste último não se registraram casos de municípios com IVS na condição de muito alto, e, por sua vez, nos arcos Centro e Norte, não havia municípios em condição de IVS muito baixo (gráfico 1).

As informações sintetizadas evidenciam comportamentos muito distintos entre os três arcos, embora em alguns casos eles se aproximem no que se refere às condições gerais da urbanização brasileira, como: elevado grau de urbanização, reduzidas taxas de crescimento populacional e ocupações predominantemente urbanas. Tais fatores, no entanto, não levam à superação das precárias condições sociais da população, em parte decorrentes da reduzida oferta de ocupação em atividades de melhor remuneração, em parte pela dificuldade de acesso a serviços de qualidade. Os dados mostram maior precariedade nos arcos Norte e Central, nos quais as vias de circulação são mais deficientes e as distâncias entre centros são maiores que no arco Sul, com rede de circulação mais densa e melhor qualificada. A presença de terras e populações indígenas em maior proporção nesses mesmos dois arcos também exige ações específicas para que não se elevem as condições de vulnerabilidade e extrema pobreza. Internamente aos arcos, como demonstraram os cartogramas, as diferenciações se repetem no âmbito intermunicipal. Os resultados apontam, portanto, a necessidade de definir estratégias de ação e formular políticas públicas específicas para essa diversidade.

3. Mais detalhes sobre o IVS nos arcos de fronteira podem ser encontrados no capítulo 7 deste livro.

MAPA 5
Brasil: condição de extrema pobreza e vulnerabilidade social da faixa de fronteira (2010)

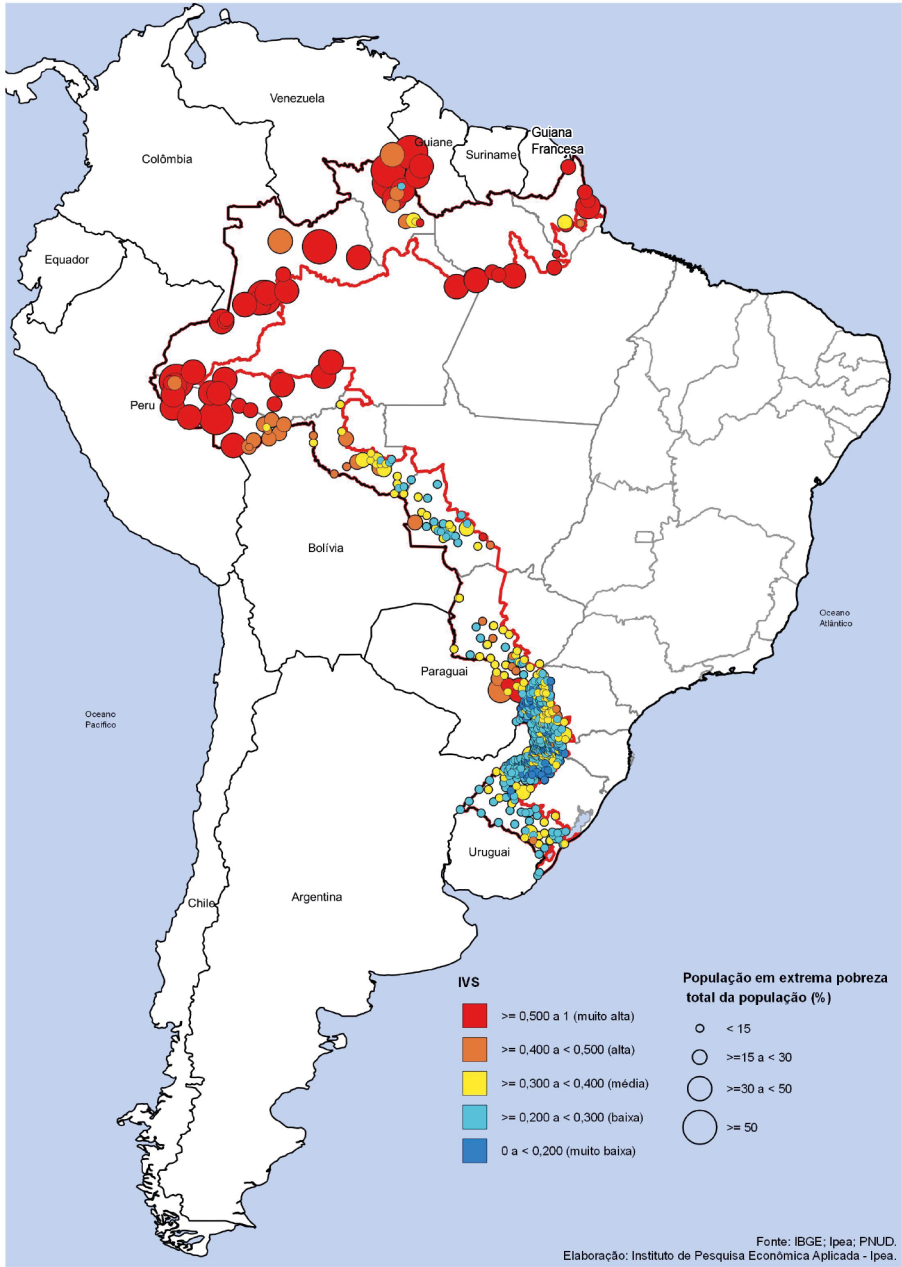
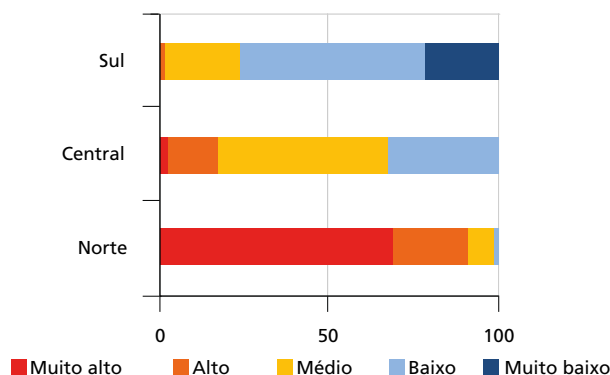


GRÁFICO 1

Municípios por IVS, segundo arcos da faixa de fronteira (2010)

(Em %)



Fonte: Ipea (IVS); PNUD (Atlas IDH-M).
Elaboração das autoras.

2.3 Particularidades socioeconômicas da faixa de fronteira, da linha de fronteira e dos arranjos transfronteiriços

Nos 32 arranjos transfronteiriços, encontravam-se 545,6 mil pessoas ocupadas em 2010, 83% delas em atividades não agrícolas, o que os caracteriza como unidades genericamente urbanas. A renda domiciliar total nos arranjos é superior à dos demais municípios da linha de fronteira, embora estes existam em maior número. O valor *per capita* dessa renda é de R\$ 611,96, enquanto entre os demais municípios da linha de fronteira ele é de R\$ 571,75. A proporção de pessoas em condição de extrema pobreza, na ordem de 7,4% do total da população dos arranjos (enquanto entre os demais municípios da linha de fronteira compõem 13,7%), também atesta maior dinamicidade nos primeiros – muito superior à dos demais municípios da faixa de fronteira (5,5%) e dos demais municípios brasileiros (6,6%), conforme apontado na tabela 5.

A geração de renda nos arranjos transfronteiriços está centrada fundamentalmente em atividades ligadas a comércio e serviços, incluindo administração pública. O que cabe observar é que sua participação no PIB sofreu queda de 0,71% no total do produto do Brasil, em 2000, para 0,48%, em 2010, enquanto a dos demais municípios da linha de fronteira teve um ganho de 0,06 p.p. no mesmo período, mantendo-se em patamar superior aos arranjos (participação de 0,66%, em 2010), muito em função das atividades relacionadas ao agronegócio, presente nos arcos Central e Sul. De modo geral, os demais municípios da faixa de fronteira também tiveram ligeira perda de participação no total do PIB brasileiro, entre 2000 e 2010. O PIB *per capita* dos arranjos, em 2000, era mais elevado que o dos demais

municípios da linha e da faixa de fronteira; em 2010, ele se encontrava superado pelo PIB dos demais municípios da faixa de fronteira, enquanto os outros da linha de fronteira mantiveram, nesse período, o menor valor, de R\$ 13,83 mil (tabela 6).

TABELA 5

Brasil: ocupação, renda domiciliar e população em condição de extrema pobreza, segundo recortes selecionados (2010)

Área	Total de ocupados	Total em atividades não agrícolas	Ocupados em atividades não agrícolas (%)	Renda domiciliar total (R\$)	Renda domiciliar total <i>per capita</i> (R\$)	População em extrema pobreza	População em extrema pobreza (%)
Arranjos transfronteiriços	545.625	453.078	83,0	763.467.231	611,96	92.598	7,4
Linha de fronteira	795.213	566.348	71,2	1.057.521.768	571,75	253.821	13,7
Demais municípios da faixa de fronteira	3.777.831	2.823.592	74,7	5.360.015.925	698,05	423.387	5,5
Faixa de fronteira	5.118.669	3.843.018	75,1	7.181.004.924	666,41	769.806	7,1
Demais municípios	81.235.159	70.252.793	86,5	138.144.401.365	767,55	11.851.617	6,6
Total	86.353.828	74.095.811	85,8	145.325.406.289	761,84	11.851.617	6,6

Fonte: IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/PNUD.
Elaboração das autoras.

TABELA 6

Brasil: PIB segundo recortes selecionados (2000 e 2010)

Área	PIB em 2000 (R\$ mil)	Participação no PIB em 2000 (%)	PIB <i>per capita</i> em 2000 (R\$ mil)	PIB em 2010 (R\$ mil)	Participação no PIB em 2010 (%)	PIB <i>per capita</i> em 2010 (R\$ mil)
Arranjos transfronteiriços	7.766.133	0,71	6,66	18.575.868	0,48	14,89
Linha de fronteira	6.658.885	0,60	4,15	25.574.351	0,66	13,83
Demais municípios da faixa de fronteira	40.298.617	3,66	5,68	130.392.491	3,36	16,98
Faixa de fronteira	54.723.635	4,97	5,55	174.542.710	4,49	16,20
Demais municípios	1.046.531.272	95,03	6,54	3.711.304.306	95,51	20,62
Total	1.101.254.907	100,00	6,49	3.885.847.016	100,00	20,37

Fonte: IBGE.
Elaboração das autoras.

A participação dos arranjos no total da população brasileira também sofreu pequeno decréscimo no período – de 0,69%, em 2000, para 0,66%, em 2010 (tabela 1). A taxa média de crescimento da população ao ano é a menor entre os recortes em análise (0,67% a.a.), enquanto a dos demais municípios da linha de fronteira, a maior (1,42% a.a.). Dessa forma, pode-se concluir que não devem estar se configurando condições de atratividade populacional nos arranjos existentes. Ao mesmo tempo, há possibilidade de conformação de novos arranjos com conexão a povoados dos países vizinhos, não medidos nesses recortes de análise.

Uma característica dos arranjos transfronteiriços é a intensa comutação para trabalho e estudo. Embora não haja dados disponíveis para os países vizinhos, as informações do censo demográfico do IBGE sobre o número de pessoas que deixam municípios brasileiros para trabalho e/ou estudo em país estrangeiro evidenciam que, no caso de arranjos transfronteiriços, os destinos são, majoritariamente, países imediatamente vizinhos. Dessa forma, assim como municípios brasileiros são pontos de partida, também são pontos de chegada para pessoas que deixam municípios dos países vizinhos para trabalho e/ou estudo no Brasil.

De modo geral, a mobilidade para trabalho e/ou estudo em outro município é significativa na faixa de fronteira. São 476,8 mil pessoas que, por esse motivo, vão de um município para outro, e outros 25,3 mil que se destinam a países estrangeiros (5% do total dos fluxos de saída). Nos arranjos transfronteiriços, essa proporção de saídas para o estrangeiro aumenta substancialmente (33,7% do total), nos demais municípios da linha de fronteira, a proporção situa-se em 3,7%, e entre os outros da faixa de fronteira, em 0,7%, acima da proporção do Brasil, que, em 2010, era de 0,5% (tabela 7). Em relação ao total de pessoas dos municípios que estudam e/ou trabalham, as saídas correspondem a 6,6% nos arranjos transfronteiriços, 4% entre os demais municípios da linha de fronteira e 6,6% entre os demais municípios da faixa de fronteira. A proporção, considerando que os fluxos de entrada nos municípios para trabalho e/ou estudo são menores, sinaliza baixa atratividade na região, no entanto, há exceção de alguns municípios, fundamentalmente aqueles com classificação entre as principais centralidades regionais. Observa-se que no conjunto dos demais municípios brasileiros, entre os quais se inserem inúmeras aglomerações urbanas – algumas de natureza metropolitana – de grande e médio portes, ambas as proporções se elevam.

TABELA 7

Brasil: fluxos pendulares de entrada e saída, segundo recortes selecionados (2010)

Área	Total de saídas para estudo e/ou trabalho em outro município brasileiro	Total de saídas para estudo e/ou trabalho em país estrangeiro	Saídas para o estrangeiro/total de saídas (%)	Saídas/total de pessoas do município que estuda e/ou trabalha (%)	Entradas/total de pessoas do município que estuda e/ou trabalha (%)
Arranjos transfronteiriços	40.139	20.425	33,7	6,6	3,6
Linha de fronteira	53.011	2.062	3,7	4,0	4,1
Demais municípios da faixa de fronteira	383.618	2.838	0,7	6,6	5,4
Faixa de fronteira	476.769	25.326	5,0	6,2	4,9
Demais municípios	14.254.078	46.976	0,3	10,9	9,8
Total	14.730.847	72.302	0,5	10,6	9,6

Fonte: IBGE.

Elaboração das autoras.

Tomando a distribuição dos arranjos transfronteiriços em seus respectivos arcos, tem-se que, do total de ocupados que realizam movimento pendular para trabalho, 66,0% correspondem ao arco Sul; 24,6% ao arco Central; e 9,4% ao arco Norte (tabela 8). Essa população estava ocupada, em 2010, fundamentalmente em atividades ligadas ao comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas – atividades mais recorrentes nos arranjos em todos os arcos. As atividades com segundo maior número em todos os arcos, exceto no Paraná e em Santa Catarina, são agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura. Apesar de sua importância, a soma dos ocupados em construção; transporte, armazenagem e correio; administração pública, defesa e seguridade social; e indústria de transformação confirma a ocupação em atividades urbanas como as preponderantes nos arranjos. Enquanto o arco Sul tem forte concentração, o arco Norte distribui as ocupações em grande número de atividades, e algumas específicas registravam proporção relevante, como indústrias extrativas, educação e serviços domésticos – esta última também expressiva no arco Central. Há que se destacar, ainda, a presença significativa de ocupações em atividades mal definidas, o que aponta inadequação em classificações ocupacionais ou na coleta de informações.

As informações sintetizadas nesta leitura mostram que há um comportamento distinto entre os recortes espaciais considerados, apontando características de avançada urbanização nos arranjos transfronteiriços, em relação ao grau de urbanização, padrão de ocupação e mobilidade pendular. Essas unidades diferem nitidamente dos demais municípios da linha de fronteira, sinalizando a necessidade de políticas e intervenções específicas ao meio urbano aglomerado, cujo desafio maior é a gestão de FPICs entre municípios de diferentes países. As informações também deixam evidentes as diferenças entre os arcos, registrando uma maior concentração de população, maior capacidade de geração de renda e menores condições de pobreza e vulnerabilidade social no arco Sul. Este se opõe aos dois outros arcos, fundamentalmente ao Norte, no qual se aponta menor concentração de população e renda, e maior precariedade social e econômica. Além disso, o padrão de crescimento populacional encontra-se, de certa forma, esgotado no arco Sul, enquanto mostra dinamismo nos demais. São distintos os perfis de atividades da ocupação, a presença de terras e populações indígenas, e as unidades de conservação ou ambientalmente vulneráveis, que ocupam grandes porções territoriais no arco Norte; tais comportamentos também sinalizam a necessidade de políticas regionais específicas à condição fronteiriça. A elevada densidade de centros na faixa de fronteira do arco Sul, contrapondo-se à rarefação presente nos demais, aponta, por um lado, uma presença diferenciada de meios de comunicação e, por outro, a necessidade de reforço do sistema existente para garantir acesso à oferta centralizada de bens e serviços de maior qualificação e especialidade. Mesma atenção particular deve ser dada à problemática gerada pela demarcação de terras indígenas e às exigências diferenciadas de seus povos, assim como à gestão ambiental das extensas porções fronteiriças.

TABELA 8

Brasil: proporção das ocupações por atividade das pessoas que realizam deslocamento pendular nos arranjos transfronteiriços, segundo arcos da faixa de fronteira (2010)
(Em %)

Atividade	Arco Norte	Arco Central	Arco Sul ¹	
			Paraná e Santa Catarina	Rio Grande do Sul
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	12,8	16,1	4,9	19,1
Indústrias extrativas	4,5	3,3	0,2	1,2
Indústrias de transformação	6,0	6,8	8,4	4,1
Eletricidade e gás	0,0	0,8	0,6	0,4
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	0,1	0,4	0,4	0,6
Construção	8,8	11,6	6,0	5,7
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	22,0	17,9	40,8	13,1
Transporte, armazenagem e correio	7,6	8,1	11,3	23,3
Alojamento e alimentação	3,9	2,3	2,0	2,1
Informação e comunicação	0,1	1,2	1,6	0,7
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	0,5	0,6	0,9	0,8
Atividades imobiliárias	0,2	0,3	0,6	0,1
Atividades profissionais, científicas e técnicas	1,5	2,1	2,1	2,7
Atividades administrativas e serviços complementares	2,7	2,8	2,1	1,1
Administração pública, defesa e seguridade social	8,0	11,4	4,4	7,3
Educação	7,0	2,4	3,2	2,9
Saúde humana e serviços sociais	3,4	2,6	1,5	3,4
Artes, cultura, esporte e recreação	0,8	0,9	0,8	1,0
Outras atividades de serviços	0,6	0,6	1,2	1,4
Serviços domésticos	4,1	4,7	1,9	2,9
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	0,2	0,0	0,1	0,0
Atividades mal definidas	5,3	3,1	5,0	6,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Participação do arco no total de ocupados	9,4	24,6	42,7	23,3

Fonte: IBGE.

Elaboração das autoras.

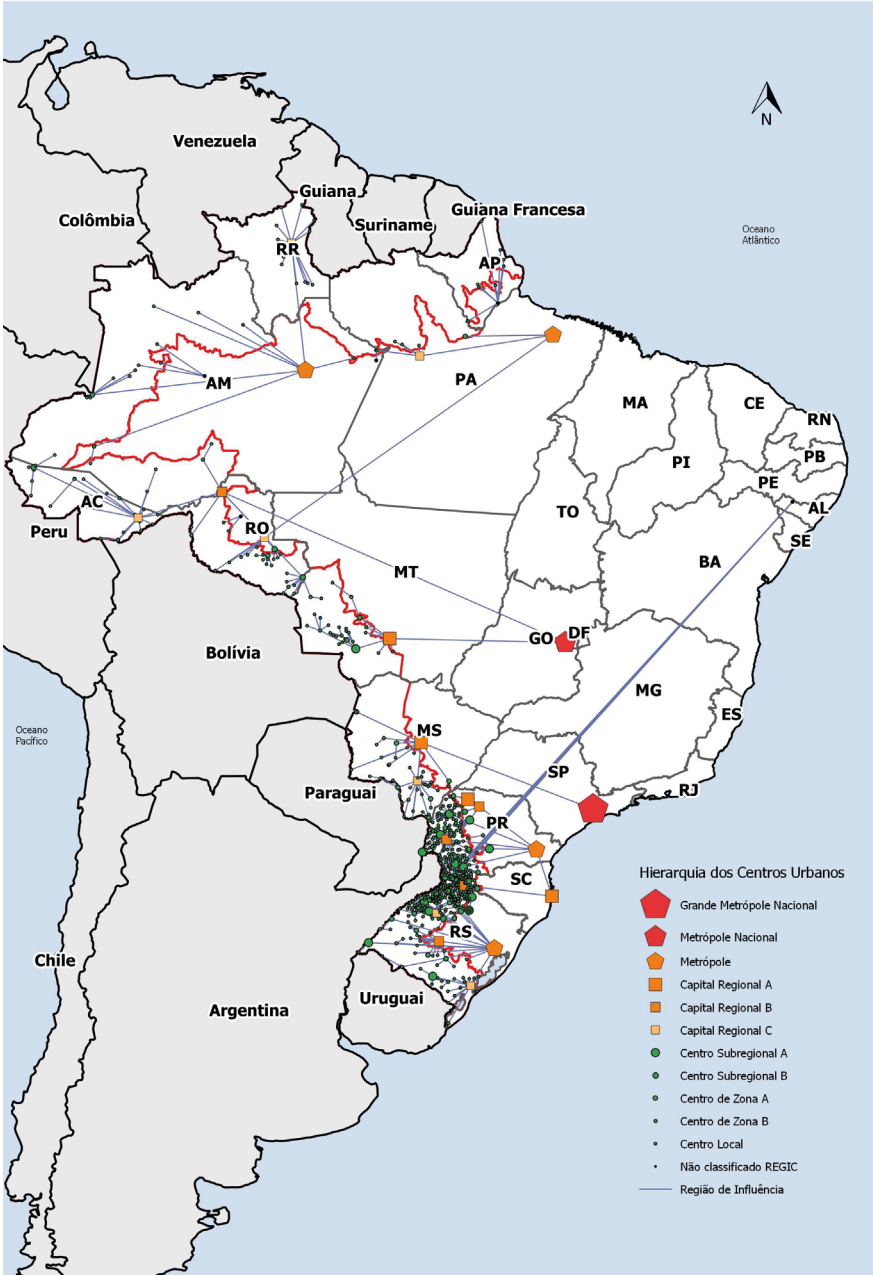
Nota: ¹ Pelo elevado número de arranjos no Rio Grande do Sul, optou-se por uma leitura dessa UF, separadamente.

2.4 Integração à rede de cidades

A rede urbana brasileira é mais adensada na porção leste do país, mas também se interioriza e se ramifica em direção à faixa de fronteira, com centros que dão suporte à organização do território dessa região e facilitam o acesso a bens e serviços à população residente. Muitos municípios dessa faixa foram classificados como importantes centralidades de apoio regional (mapa 6), segundo o estudo Regiões de Influência das Cidades (Regic) (IBGE, 2008), e alguns municípios situados fora da faixa de fronteira funcionam como conectores na integração e na interação transfronteiriça, casos de Manaus e Cuiabá (Egler, 2015).

MAPA 6

Brasil: hierarquia e rede de relações dos centros urbanos da faixa de fronteira (2007)



Fonte: IBGE (2008).
Elaboração das autoras.

As centralidades, classificadas pelo IBGE como capitais regionais B – Porto Velho (Rondônia), no arco Central, Cascavel (Paraná) e Chapecó (Santa Catarina), no arco Sul –, ocupam a posição mais elevada entre as categorias de centros presentes na faixa de fronteira. A cidade de Dourados (Mato Grosso do Sul), classificada como capital regional C, tem a mais elevada posição hierárquica do arco Central. Na mesma classificação se encontram Rio Branco (Acre) e Boa Vista (Roraima), no arco Norte, assim como Ijuí (Rio Grande do Sul) e Pelotas (Rio Grande do Sul), no arco Sul. Vale observar que todos os centros classificados como capitais regionais no arco Norte são capitais de estados, cuja posição reforça a faixa de fronteira nesse arco, assim como Porto Velho, no arco Central; todavia, nenhuma capital de estado se localiza na faixa de fronteira do arco Sul (quadro 1).

O arco Norte completa sua rede de cidades da faixa de fronteira com um centro sub-regional B, Cruzeiro do Sul, e seis centros de zona – Almeirim e Tabatinga na categoria A, e Brasileia, Sena Madureira, Tarauacá e Lábrea, na categoria B. Entre essas centralidades, destacam-se Tabatinga e Brasileia, por integrarem arranjos transfronteiriços. No arco Central, Cáceres e Vilhena são centros sub-regionais A e B, respectivamente. Ligam-se a eles 18 centros de zona: na categoria A: Aquidauana, Corumbá, Mundo Novo, Mirassol d'Oeste, Naviraí, Ponta Porã, Rolim de Moura e Tangará da Serra; na categoria B: Cerejeiras, Guajará-Mirim, Pontes e Lacerda, Bela Vista, Jardim, Miranda, Araputanga, Barra do Bugres, Amambai e Comodoro. Guajará-Mirim, Corumbá, Ponta Porã, Mundo Novo e Bela Vista integram arranjos transfronteiriços. Salienta-se a importância dessas centralidades, mesmo quando classificadas nos patamares inferiores da escala hierárquica, dada a rarefação da rede nessas regiões do Brasil, a distância entre os municípios e a precariedade de vias de interligação, o que torna relevante seu papel central na rede de cidades, mesmo que não desempenhem funções de maior complexidade.

A rede urbana da faixa de fronteira no arco Sul é mais densa que a dos demais arcos. Além das capitais regionais já citadas, completam essa rede dez centros sub-regionais A, seis centros sub-regionais B, 19 centros de zona A e 28 centros de zona B. Foz do Iguaçu e Uruguaiana, entre os centros sub-regionais A; São Borja, entre os centros de zona A; e Sant'Ana do Livramento, Itaquí, Barracão e Guaíba, entre os centros de zona B, destacam-se por integrarem arranjos transfronteiriços.

QUADRO 1
Brasil: principais classes de centros, segundo recortes selecionados (2007)

Área	Capital regional B	Capital regional C	Centro sub-regional A	Centro sub-regional B	Centro de zona A	Centro de zona B
Arranjos transfronteiriços						
Arco Norte	-	-	-	-	Tabatinga (Amazonas)	Brasileia (Acre)
Arco Central	-	-	-	-	Corumbá (Mato Grosso do Sul) Mundo Novo (Mato Grosso do Sul) Ponta Porã (Mato Grosso do Sul)	Guajará-Mirim (Rondônia) Bela Vista (Mato Grosso do Sul)
Arco Sul	-	-	Foz do Iguaçu (Paraná) Uruguaiânia (Rio Grande do Sul)	-	São Borja (Rio Grande do Sul)	Barracão (Paraná) Guairá (Paraná) Itaquí (Rio Grande do Sul) Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul)
Linha de fronteira						
Arco Norte	-	-	-	Cruzeiro do Sul (Acre)	Almeirim (Pará)	Sena Madureira (Acre)
Arco Central	Porto Velho (Rondônia)	-	Cáceres (Mato Grosso)	-	-	Comodoro (Mato Grosso)
Arco Sul	-	-	Bagé (Rio Grande do Sul)	-	Marechal Cândido Rondon (Paraná)	Itapiiranga (Santa Catarina) São José do Cedro (Santa Catarina) Santa Vitória do Palmar (Rio Grande do Sul)
Demais municípios da faixa de fronteira						
Arco Norte	-	Rio Branco (Acre) Boa Vista (Roraima)	-	-	-	Tarauacá (Acre) Lábrea (Amazonas)
Arco Central	-	Dourados (Mato Grosso do Sul)	-	Vilhena (Rondônia)	Rolim de Moura (Rondônia) Aquidauana (Mato Grosso do Sul) Naviraí (Mato Grosso do Sul) Mirassol d'Oeste (Mato Grosso) Tangará da Serra (Mato Grosso)	Cerejeiras (Rondônia) Amambai (Mato Grosso do Sul) Jardim (Mato Grosso do Sul) Miranda (Mato Grosso do Sul) Araputanga (Mato Grosso) Barra do Bugres (Mato Grosso) Pontes e Lacerda (Mato Grosso)

(Continua)

(Continuação)

Área	Capital regional B	Capital regional C	Centro sub-regional A	Centro sub-regional B	Centro de zona A	Centro de zona B
Arco Sul	Cascavel (Paraná) Chapecó (Santa Catarina)	Ijuí (Rio Grande do Sul) Pelotas (Rio Grande do Sul)	Francisco Beltrão (Paraná) Pato Branco (Paraná) Toledo (Paraná) Umuarama (Paraná) Erechim (Rio Grande do Sul) Santa Rosa (Rio Grande do Sul) Santo Ângelo (Rio Grande do Sul)	Concórdia (Santa Catarina) São Miguel do Oeste (Santa Catarina) Xanxerê (Santa Catarina) Carazinho (Rio Grande do Sul) Cruz Alta (Rio Grande do Sul) Frederico Westphalen (Rio Grande do Sul)	Assis Chateaubriand (Paraná) Dois Vizinhos (Paraná) Laranjeiras do Sul (Paraná) Medianeira (Paraná) Palmas (Paraná) Maravilha (Santa Catarina) Pinhalzinho (Santa Catarina) Caçapava do Sul (Rio Grande do Sul) Cerro Largo (Rio Grande do Sul) Ibirubá (Rio Grande do Sul) Palmeira das Missões (Rio Grande do Sul) Santiago (Rio Grande do Sul) São Gabriel (Rio Grande do Sul) São Luiz Gonzaga (Rio Grande do Sul) Sarandi (Rio Grande do Sul) Três de Maio (Rio Grande do Sul) Três Passos (Rio Grande do Sul)	Campina da Lagoa (Paraná) Chopininho (Paraná) Coronel Vivida (Paraná) Goioerê (Paraná) Quedas do Iguaçu (Paraná) Abelardo Luz (Santa Catarina) São Domingos (Santa Catarina) São Lourenço do Oeste (Santa Catarina) Seara (Santa Catarina) Xaxim (Santa Catarina) Alegrete (Rio Grande do Sul) Boa Vista do Buricá (Rio Grande do Sul) Constantina (Rio Grande do Sul) Horizontina (Rio Grande do Sul) Nonoai (Rio Grande do Sul) Pinheiro Machado (Rio Grande do Sul) Rodeio Bonito (Rio Grande do Sul) Santo Augusto (Rio Grande do Sul) São Valentim (Rio Grande do Sul) Tenente Portela (Rio Grande do Sul) Tucunduva (Rio Grande do Sul)

Fonte: IBGE (2008).
Elaboração das autoras.

3 ARRANJOS TRANSFRONTEIRIÇOS

3.1 Abordagem geral

A unidade socioterritorial, aqui chamada arranjo transfronteiriço, resulta de uma configuração socioespacial que articula a área ocupada por municípios do Brasil e de países vizinhos, com continuidade da mancha de ocupação (que desconsidera separação por cursos de água) ou sem continuidade desta, porém com forte articulação e comutação entre si. Algumas iniciativas de identificação ou de conceitualização desses arranjos em território brasileiro colocaram em pauta denominações como cidades gêmeas (Machado, 2005), aglomerações transfronteiriças (Moura, Cardoso e Vaccari, 2010) e arranjos fronteiriços (IBGE, 2016).

O PDFF (Brasil, 2005) incorporou o conceito de cidades gêmeas desenvolvido por Machado (2005) e o elenco de unidades identificadas a partir deste estudo. Estes, também, foram incorporados pelo desdobramento do programa – realizado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça – na construção de bases para uma *Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira* (Brasil, 2010). Nesta, embora o conjunto de unidades tenha sido revisto, o conceito e a tipologia que especifica os diferentes tipos de interação transfronteiriça foram mantidos: margem, zona-tampão, frente de povoamento, capilar e sinapse.⁴

Mais recentemente, as cidades gêmeas tornaram-se objeto da Portaria nº 213/2016 do MI, que estabelece o conceito dessas unidades em território nacional, reproduzindo, com pequenas variações, o conceito original e os critérios adotados para sua definição (Brasil, 2016a). A portaria lista 32 municípios que cumprem os critérios de cidades gêmeas, conforme entendimento expresso nos trabalhos anteriores (Brasil, 2005; Machado, 2005; Brasil, 2010): espaços que tenham “população igual ou superior a dois mil habitantes” (Brasil, 2016a, art. 2º) e que sejam:

cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e

4. *Margem*: “interação em que a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto do tipo familiar ou para modestas trocas comerciais. As relações são mais fortes com a estrutura nacional de cada país do que entre si. A ausência de infraestrutura conectando os principais núcleos de povoamento é uma característica do modelo” (Brasil, 2010, p. 22). *Zona-tampão*: “zonas estratégicas em que o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas” (*idem, ibidem*). *Frente*: além de frentes de povoamento, também se refere a dinâmicas espaciais referentes a “frente cultural (afinidades seletivas), frente indígena ou frente militar” (*idem, ibidem*). *Capilar*: “podem ocorrer somente a nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Pode ocorrer por meio de trocas difusas entre vizinhos com limitadas redes de comunicação, ou resultado de zonas de integração espontânea, nas quais o Estado intervém pouco, principalmente não investindo na construção de infraestrutura de articulação transfronteiriça” (*idem, ibidem*). *Sinapse*: “refere-se à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças apoiado pelos Estados contíguos. As cidades gêmeas mais dinâmicas podem ser caracterizadas de acordo com esse modelo” (*idem, ibidem*). Enfatiza-se, conforme Brasil (2010, p. 23), que pode ocorrer na geografia das cidades gêmeas e, portanto, também dos arranjos transfronteiriços uma “disjunção entre o tipo de interação predominante na linha de fronteira e o tipo de interação que caracteriza a cidade gêmea nela localizada”.

cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (Brasil, 2016a, art. 1º).

Nominando como arranjos fronteiriços, o IBGE (2016), em estudo sobre concentrações populacionais no Brasil, identificou 27 arranjos populacionais na fronteira brasileira, nos quais vivem 2,1 milhões de habitantes, dos quais 44,2% localizam-se em municípios de países vizinhos. São considerados como arranjos populacionais aqueles formados por unidades político-administrativas localizadas na fronteira internacional do Brasil e de países vizinhos, que apresentam uma integração mensurada pela contiguidade urbana brasileira. Enquanto no caso das cidades gêmeas elencadas na portaria do MI a contiguidade de mancha de ocupação do município principal não é um critério obrigatório, para o IBGE, o arranjo só existe se cumprir essa condição e se comprovadamente registrar forte intensidade dos movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo em outro município (ou país). A principal diferença entre as duas relações é que o instituto identifica unidades constituídas por mais de um município, enquanto o MI aponta cada município como uma cidade gêmea, independentemente de estar configurando uma única mancha de ocupação com outro município brasileiro. Dessa forma, fragmenta aglomerações da linha de fronteira em duas ou mais cidades gêmeas. As duas relações apresentam grande correspondência entre si, porém, individualmente, deixam escapar algumas configurações importantes na interação entre o Brasil e os seus países vizinhos.

Neste capítulo, considerou-se a denominação cidade gêmea inadequada para conjuntos que englobam muitas unidades correspondentes à figura do município brasileiro. Ademais, a crítica à expressão⁵ já havia levado à busca de alternativas que melhor se ajustassem à configuração de espaços assemelhados a aglomerações urbanas transfronteiriças, como defendido por Moura, Cardoso e Vaccari (2010). Porém, o uso de aglomeração transfronteiriça também é inadequado para uma unidade que muitas vezes não configura efetivamente um espaço aglomerado, mas, sim, em intensa interação. Também se entendeu como inapropriada a expressão adotada pelo IBGE como arranjos fronteiriços, por transmitir uma percepção de que a unidade se encerra na fronteira, ou seja, é meramente fronteiriça. A noção a ser passada é a de um arranjo bidimensional, ou seja, que apresenta a dimensão da aglomeração, cidade ou povoado de cada lado da fronteira, com suas peculiaridades, regulamentos, recursos e autonomia. Sobre essa dimensão perpassam as relações transfronteiriças,

5. Em entrevista com a então secretária municipal do trabalho e promoção social de Pacaraima (Roraima), no âmbito das atividades da pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, em trabalho de campo no arco Norte, pôde-se ouvir uma importante crítica ao termo: "não são cidades gêmeas, são só irmãs. Porque elas não têm um nível de desenvolvimento igual, não têm o mesmo tamanho, não cresceram da mesma forma, não surgiram da mesma forma. Então, gêmeas em quê? Irmãs, sim, mas gêmeas (...)" (Pêgo *et al.*, p. 255).

criando um espaço de interações cotidianas que desconsideram a linha de fronteira para a realização de atividades como trabalho e estudo, assim como do exercício de funções complementares (mesmo que não integradas), como o consumo, o uso de serviços e, fundamentalmente, as relações familiares e sociais. A opção pelo termo encontra consonância com a concepção de Reitel e Zander (2004), sintetizada no início deste capítulo. Isto porque tanto se aplica aos movimentos e às relações no limite político entre dois Estados – observadas entre unidades espaciais contíguas, porém separadas por um limite fronteiriço –, quanto à noção de porosidade da fronteira, de mesclagem, de interação e trocas organizadas a partir das diferenças entre os países.

Para contemplar um conjunto mais representativo, este estudo considerou todas as unidades resultantes das duas identificações, denominando-as arranjos transfronteiriços. Assumiu-se a nomenclatura arranjos por admitir a configuração de unidades formadas por mais de um município, mas descartou-se do conceito que lhe outorga conteúdo a obrigatoriedade de existência da continuidade de mancha, acatando o entendimento do MI quanto a outras características que demonstram articulação transfronteiriça. Além disso, fez-se uma releitura dos indicadores usados nas duas identificações, IBGE e MI, e uma busca em imagens, por meio do Google Earth, de toda a linha de fronteira, o que levou de imediato à inserção de uma unidade a mais entre o conjunto formado pela junção das duas: o arranjo Benjamin Constant (Amazonas)/Islandia (Peru), totalizando 32 unidades de análise (quadro 2).

QUADRO 2

Brasil: relação dos arranjos a serem considerados na pesquisa, segundo arcos da faixa de fronteira (2010)

UF	Arranjos transfronteiriços	Número de municípios	Arranjos fronteiriços segundo IBGE	Cidades gêmeas segundo MI
Acre	Brasileia e Epitaciolândia (Brasil)/Cobija (Bolívia)	3	X	X
Acre	Assis Brasil (Brasil)/Bolpebra (Bolívia)/Iñapari (Peru)	3	X	X
Acre	Santa Rosa do Purus (Brasil)/Santa Rosa (Peru)	2	-	X
Amapá	Oiapoque (Brasil)/Saint-Georges (Guiana Francesa)	2	X	X
Amazonas	Tabatinga (Brasil)/Leticia (Colômbia)/Santa Rosa (ilha no Peru)	3	X	X
Amazonas	Benjamin Constant (Brasil)/Islandia (Peru)	2	-	-
Roraima	Bonfim (Brasil)/Lethem (Guiana)	2	X	X
Roraima	Pacaraima (Brasil)/Santa Elena de Uairén (Venezuela)	2	-	X
Rondônia	Guajará-Mirim (Brasil)/Guayamerín (Bolívia)	2	X	X
Mato Grosso do Sul	Ponta Porã (Brasil)/Pedro Juan Caballero (Paraguai)	2	X	X
Mato Grosso do Sul	Corumbá e Ladário (Brasil)/Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia)	4	X	X
Mato Grosso do Sul	Bela Vista (Brasil)/Bella Vista del Norte (Paraguai)	2	X	X

(Continua)

(Continuação)

UF	Arranjos transfronteiriços	Número de municípios	Arranjos fronteiriços segundo IBGE	Cidades gêmeas segundo MI
Mato Grosso do Sul	Coronel Sapucaia (Brasil)/Capitán Bado (Paraguai)	2	X	X
Mato Grosso do Sul	Paranhos (Brasil)/Ypejhu (Paraguai)	2	X	X
Mato Grosso do Sul	Porto Murtinho (Brasil)/Puerto Palma Chica (Paraguai)	2	-	X
Paraná	Guairá (Paraná) e Mundo Novo (Mato Grosso do Sul – Brasil)/Salto del Guairá (Paraguai)	3	X	X
Paraná	Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu (Brasil)/Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú e Presidente Franco (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina)	7	X	X
Paraná	Santo Antônio do Sudoeste e Pranchita (Brasil)/San Antonio (Argentina)	3	X	X
Santa Catarina	Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e Barracão (Paraná – Brasil)/Bernardo de Irigoyen (Argentina)	3	X	X
Rio Grande do Sul	Sant'Ana do Livramento (Brasil)/Rivera (Uruguai)	2	X	X
Rio Grande do Sul	Uruguiana (Brasil)/Paso de los Libres (Argentina)	2	X	X
Rio Grande do Sul	São Borja (Brasil)/Santo Tomé (Argentina)	2	X	X
Rio Grande do Sul	Quaraí (Brasil)/Artigas (Uruguai)	2	X	X
Rio Grande do Sul	Jaguarão (Brasil)/Rio Branco (Uruguai)	2	X	X
Rio Grande do Sul	Itaqui (Brasil)/Alvear (Argentina)	2	X	X
Rio Grande do Sul	Barra do Quaraí (Brasil)/Bella Unión (Uruguai)/Monte Caseros (Argentina)	3	X	X
Rio Grande do Sul	Chuí (Brasil)/Chuy (Uruguai)	2	X	X
Rio Grande do Sul	Porto Xavier (Brasil)/San Javier (Argentina)	2	X	X
Rio Grande do Sul	Porto Mauá (Brasil)/Alba Posse (Argentina)	2	X	X
Rio Grande do Sul	Garruchos (Brasil)/Azara (Argentina)	2	X	-
Rio Grande do Sul	Porto Vera Cruz (Brasil)/Panambi (Argentina)	2	X	-
Rio Grande do Sul	Aceguá (Brasil)/Aceguá (Uruguai)	2	-	X
Total		78	27	32

Fonte: IBGE (2016) e Brasil (2016).

Elaboração das autoras.

Obs.: Epitaciolândia, Mundo Novo e Barracão são considerados cidades gêmeas. Ladário, Santa Terezinha do Itaipu e Pranchita são apontados pelo IBGE como integrantes de arranjos fronteiriços, mas não se inserem na relação do MI.

A maioria dos arranjos transfronteiriços encontra-se no arco Sul, particularmente no Rio Grande do Sul, que conta com treze unidades. Paraná e Santa Catarina compartilham um arranjo na fronteira com a Argentina – Dionísio Cerqueira e Barracão/Bernardo de Irigoyen. O Paraná também compartilha um arranjo com o Mato Grosso do Sul, na fronteira com o Paraguai – Guaíra e Mundo Novo/Salto del Guairá. Entre os demais arranjos transfronteiriços, alguns compõem fronteira tríplice: no arco Norte, os arranjos Assis Brasil/Bolpebra/Iñapari e Tabatinga/Letícia/Santa Rosa; e no arco Sul, Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu/Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú e Presidente Franco/Puerto

Iguazú; e Bella Unión/Monte Caseros/Barra do Quaraí – todos a impor desafios ampliados ao planejamento e à gestão urbana e regional.

Destaca-se a importância da centralidade desses arranjos transfronteiriços nas relações entre os países, nos processos de integração e sua influência sobre os demais municípios da linha de fronteira. Mesmo assim, sublinha-se a dificuldade na obtenção de informações compatíveis ou comparáveis sobre os municípios dos países vizinhos, o que resulta em grande dificuldade na análise desses espaços em sua totalidade.

3.2 Arranjos transfronteiriços segundo arcos

3.2.1 Arco Norte

Um dos principais vetores de comunicação e ocupação no arco Norte são os grandes rios. Independentemente da linha de fronteira, eles tornam possível a interação entre povos – especialmente grupos indígenas, pescadores, seringueiros e outros extrativistas – que habitam os vales fluviais do Alto Solimões, Juruá e Purus.

Seu principal eixo de circulação, o rio Amazonas, articula a faixa de fronteira e a Região Amazônica à Colômbia e ao Peru. Dois eixos de articulação rodoviária com os países vizinhos encontram-se parcialmente estabelecidos: a rodovia Transamazônica (BR-230) em direção ao Peru (Leste-Oeste) e o eixo do Caribe, sentido Norte-Sul, na direção da Venezuela e Guiana. A rodovia Interoceânica (BR-317) completa o sistema de conexão internacional, em direção ao Peru e à Bolívia, passando pelo Acre. Estes cortam ou estão nas proximidades de reservas extrativistas, áreas indígenas e unidades de conservação (Brasil, 2010, p. 19).

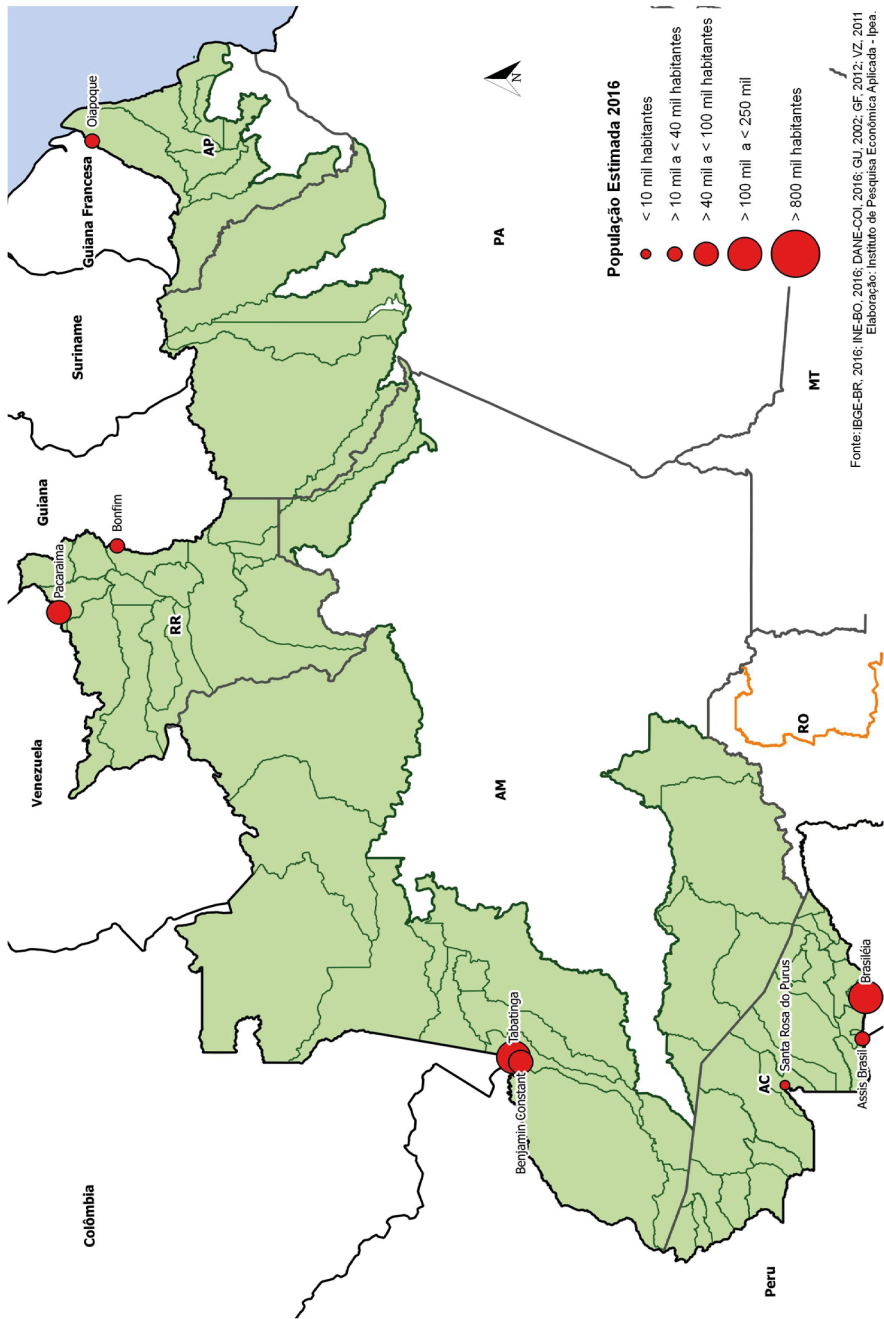
Nessa porção da faixa de fronteira, foram registrados oito arranjos transfronteiriços (mapa 7), além de inúmeros povoados, alguns induzidos por frentes indígenas, posto que nesta porção territorial ocorre a presença de 77,9% do total de terras indígenas da Amazônia Legal. É, também, a porção composta pelas UFs com as maiores extensões de áreas protegidas, abrigando 83% da área total das unidades de conservação de proteção integral e 94,5% da área das unidades de conservação de uso sustentável da Amazônia Legal. Esses tipos de unidades territoriais ao mesmo tempo em que dificultam as relações transfronteiriças exigem ações para gestão articulada com os países vizinhos, pois apresentam continuidade dos processos socioespaciais e ambientais além da fronteira. Ademais, o arco Norte é o menos provido de vias terrestres, dependendo sobremaneira das vias fluviais e do setor aéreo na circulação de pessoas e fluxos de mercadorias. Os acessos entre as capitais das UFs e os arranjos transfronteiriços encontram-se, em geral, bastante precários.

Na linha de fronteira do Acre com a Bolívia e o Peru foram identificados três arranjos transfronteiriços, que devem ser compreendidos como áreas transnacionais, sob o ponto de vista econômico e social, e que se caracterizam por diversidade étnica e cultural: Brasileia, Epitaciolândia e Cobija (Ferreira e Ranzi, 2014); Assis Brasil, Bolpebra e Iñapari (Peru) (Valcuende del Río e Cardia, 2009; Quinhoes, s.d.; 2005; 2014; Teixeira e Leite, 2013); e Santa Rosa do Purus e Santa Rosa. No Amazonas, ainda na fronteira com o Peru e também com a Colômbia, foram identificados dois arranjos transfronteiriços: Tabatinga, Letícia (Oliveira, 2006; Euzébio, 2014) e Santa Rosa; e Benjamin Constant e Islandia (Souza e Oliveira, 2015). Roraima faz fronteira com Guiana e Venezuela; e tem 46,2% de seu território formado por terras indígenas demarcadas,⁶ que cobrem quase integralmente a extensão fronteira estadual – a mais conhecida é a terra indígena Raposa Serra do Sol. Sobre elas se situam dois arranjos transfronteiriços: Bonfim e Lethem (Silva, 2007; Pereira, 2006); e Pacaraima e Santa Elena de Uairén, além de povoados (Rodrigues, 2006).

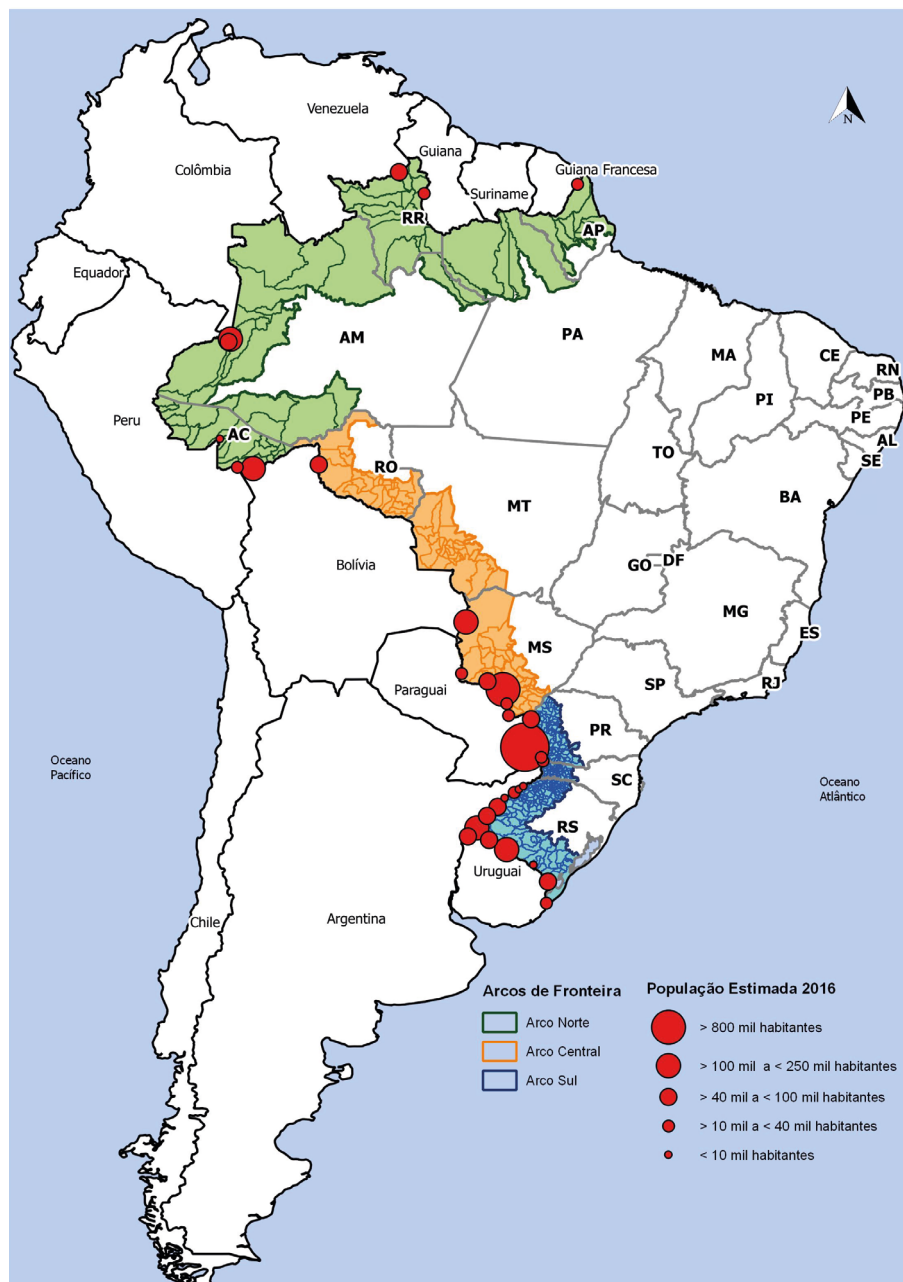
O Amapá – fronteira com Guiana Francesa e Suriname, na foz do rio Amazonas, com acessibilidade ao porto da cidade de Santana e vizinha a Macapá – representa uma fronteira estratégica ao capital internacional, por fazer o contato da Amazônia setentrional com o território francês, país membro da União Europeia, ampliando as interações entre Brasil e França (Porto e Superti, 2012). Na linha de fronteira desse estado, distante dos grandes centros econômicos e políticos nacionais e com relativo isolamento geográfico pela ausência de acesso rodoviário, foi identificado um único arranjo transfronteiriço: o de Oiapoque, no Amapá, e Saint-Georges, na Guiana Francesa (Tostes e Ferreira, 2016; Lima, Balarini e Amanajás, 2009; Rückert e Grasland, 2012; Maria da Silva, 2005; Vilhena Silva, 2013). No estado do Pará, ainda não foram identificados arranjos transfronteiriços.

6. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>>.

MAPA 7
Brasil: arranjos transfronteiriços do arco Norte (2016)
7A – Arco Norte



7B – Brasil



Fonte: IBGE-BR, 2016; INE-BO, 2016; DANE-COI, 2016; GU, 2002; GF, 2012; VZ, 2011; INEI-PE, 2015; DGECC-PY, 2016; INDEC-AR, 2001 e 2010; INE-UR, 2011
Elaboração: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

3.2.2 Arco Central

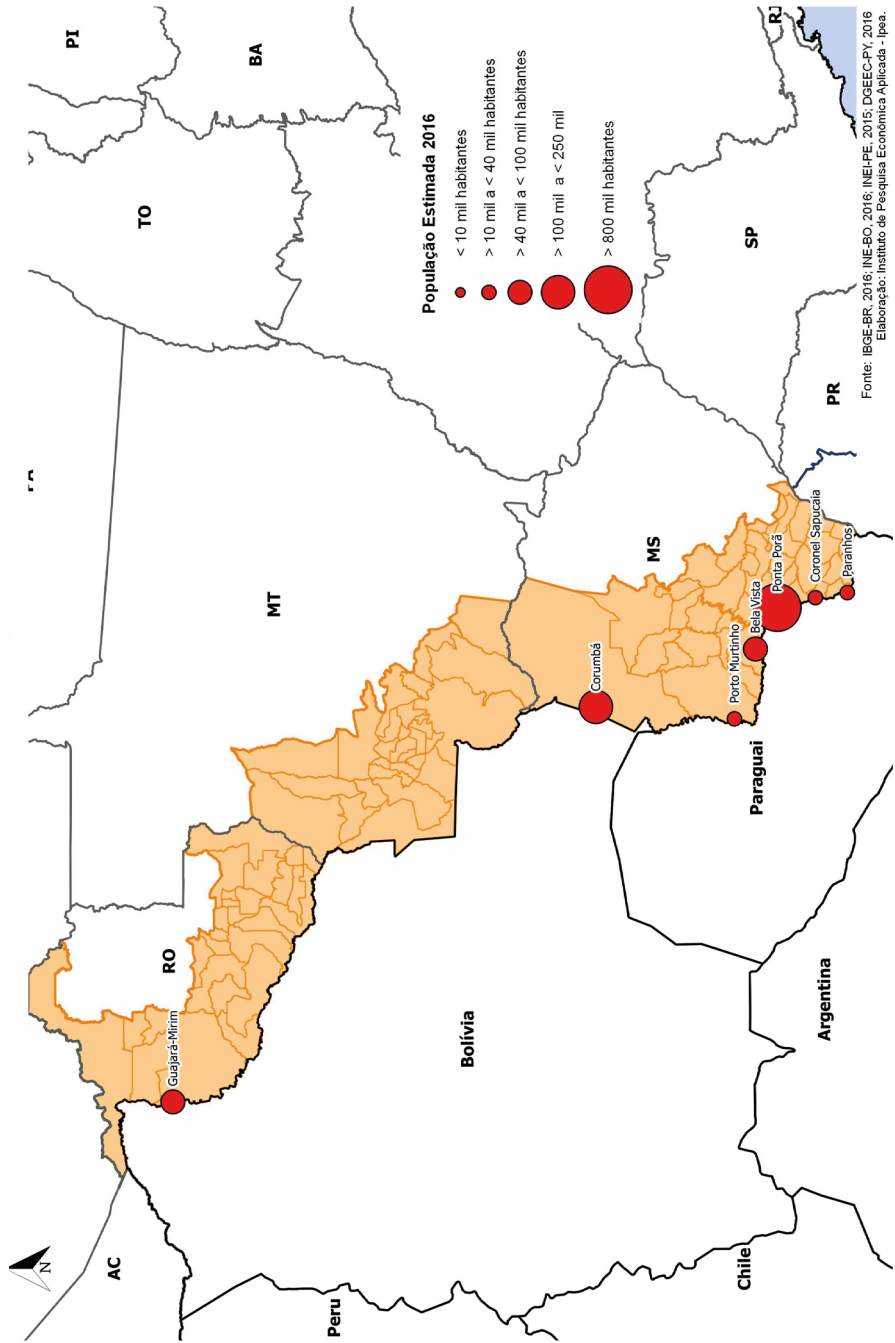
O arco Central abrange a faixa de fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, uma região de grande diversidade geográfica, por se encontrar na zona de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país. Nos anos recentes, essa área vem sendo fortemente impactada pelo avanço da fronteira econômica (principalmente a agrícola) e pelo deslocamento para a região de grandes empresas do Sul (Brasil, 2005; 2010), porém, o que mais marca essa faixa de fronteira é a conjunção de uma série de ilícitos e atos de violência. Registra-se no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul a ocorrência do maior número de apreensões de drogas, o que evidencia a existência de grandes “corredores” por onde passam os maiores fluxos do tráfico. É possível que em outros estados fronteiriços predomine o tráfico “formiga”, mais difícil de ser apreendido pela multiplicidade de rotas e pequenas quantidades traficadas (Brasil, 2016b). Inúmeros povoados e sete arranjos transfronteiriços pontuam-se na linha de fronteira do arco Central (mapa 8).

Rondônia tem grande importância nas relações com o arco Norte, sendo que Porto Velho polariza a região de influência de Rio Branco (capital do Acre) neste arco e serve de entreposto dos produtos da Zona Franca de Manaus, pela hidrovia rio Madeira, e dos carregamentos de soja do Mato Grosso, que chegam via BR-364 e embarcam via fluvial para o porto de Itacoatiara, no rio Amazonas, com destino ao mercado internacional. Além disso, esse município e algumas pequenas cidades da região atuam como entrepostos comerciais com a Bolívia (Brasil, 2010). Na linha de fronteira com esse país encontra-se o arranjo transfronteiriço Guajará-Mirim (Rondônia) e Guayaramerín (Bolívia) (Gayoso, 2013), além de povoados e outras cidades fronteiriças, sem correspondente no país vizinho.

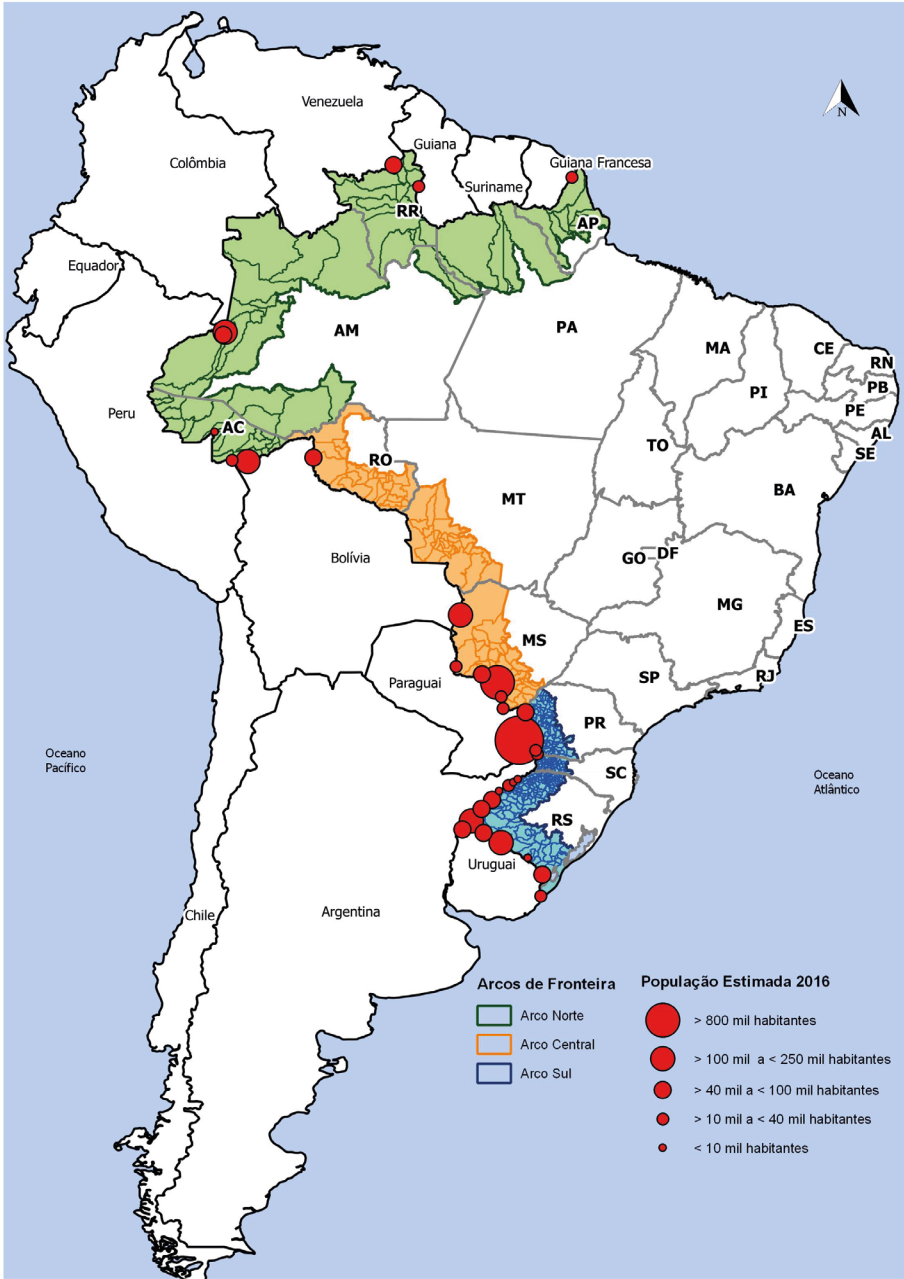
A faixa de fronteira no estado do Mato Grosso do Sul possui algumas terras indígenas fortemente pressionadas – muitas delas invadidas –, seja pela riqueza mineral, seja pelas frentes pastoris. Essa pressão teve seu auge com a construção da BR-364 e da BR-174, nos anos 1970, quando grandes parcelas foram apropriadas por pecuaristas do Sul e Sudeste, ou por grandes empresas de mineração. Seis arranjos transfronteiriços marcam a fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai: Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (Ghetti, 2006; Torrecilla, 2013); Bela Vista e Bella Vista del Norte; Coronel Sapucaia e Capitán Bado;⁷ Paranhos e Ypejhu; Porto Murtinho e Puerto Palma Chica ou Puerto Capitán Carmelo Peralta; além de Mundo Novo, Guaira e Salto del Guairá. Com a Bolívia, apenas o de Corumbá e Ladário; Puerto Quijarro e Puerto Suarez. O Mato Grosso não apresenta arranjo transfronteiriço, mas se registra intensa comutação entre Cáceres e San Matias, na Bolívia, distantes entre si 103 km, ligados pela BR-070 (Gayoso, 2013).

7. Disponível em: <<http://www.amambay.gov.py/index.php/2014-04-24-19-00-38/2014-04-24-19-16-04/capitan-bado>>. Acesso em: jul. 2016.

MAPA 8
Brasil: arranjos transfronteiriços do arco Central (2016)
8A – Arco Central



8B – Brasil



Fonte: IBGE-BR, 2016; INE-BO, 2016; DANE-COI, 2016; GU, 2002; GF, 2012; VZ, 2011; INEI-PE, 2015; DGECC-PY, 2016; INDEC-AR, 2001 e 2010; INE-UR, 2011
Elaboração: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

3.2.3 Arco Sul

O arco Sul compreende a faixa de fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Compõe a região mais influenciada pela dinâmica transfronteiriça, devido ao projeto de integração econômica do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (Brasil, 2010). Nele se observam intensas trocas com os países vizinhos e grande comutação entre municípios dos estados sulinos com cidades do Paraguai, Argentina e Uruguai, o que resulta na configuração do maior número de arranjos transfronteiriços entre os três arcos. São dezessete no conjunto dos três estados, alguns envolvendo mais de uma UF, outros envolvendo mais de dois países. É o arco melhor servido pela malha rodoviária, mais ativo economicamente, e onde se situa um importante conjunto de centralidades intermediárias da rede urbana do Brasil (mapa 9).

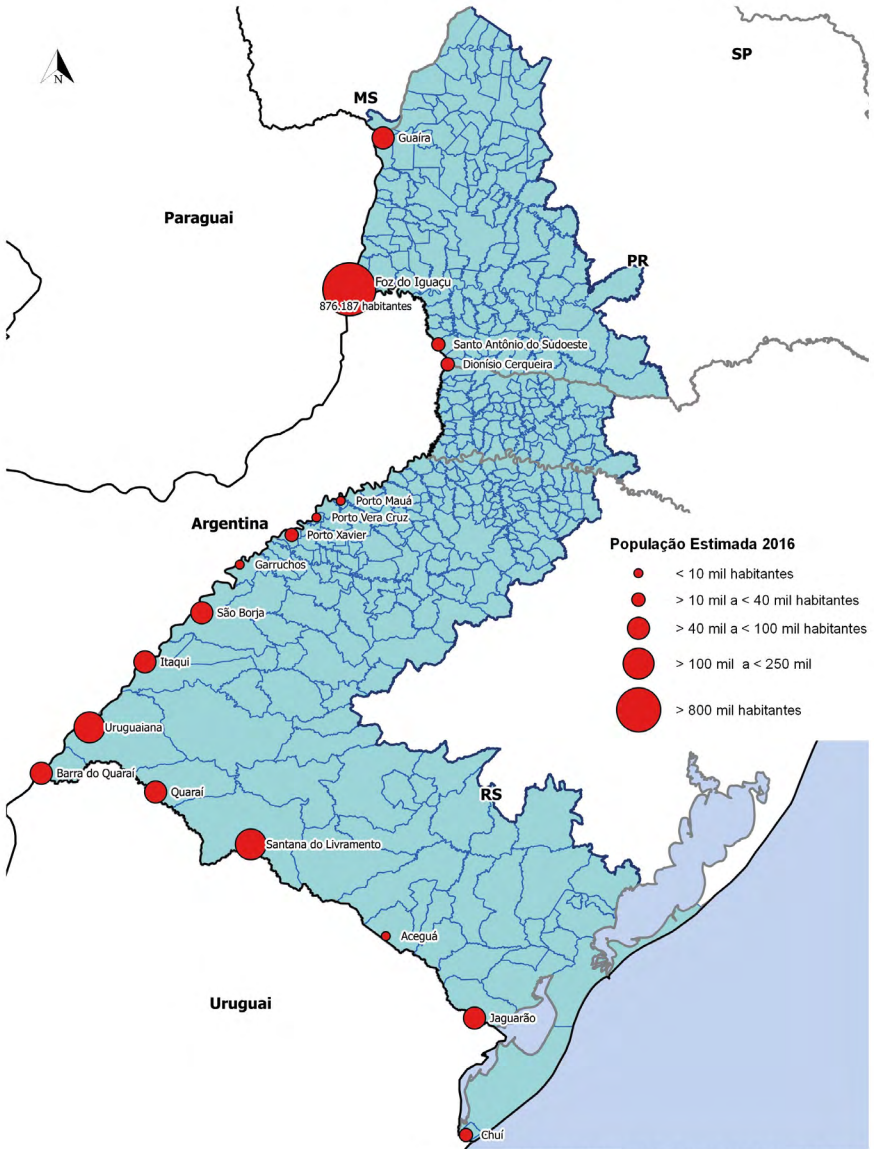
O Paraná comparte arranjos transfronteiriços com Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. A ocupação da região da fronteira desses estados remonta ao período da extração clandestina de madeira e da erva mate do território brasileiro, com transporte fluvial para a Argentina e o Uruguai. Remonta, também, aos projetos nacionais de ocupação e controle do território, como o denominado Marcha para o Oeste, na década de 1930 – que teve seu similar do lado paraguaio, denominado Marcha para Leste. Mais recentemente, na década de 1970, as obras da hidrelétrica de Itaipu, no oeste paranaense, marcaram um novo momento histórico na ocupação dessa porção do território, com reorientação dos vetores de expansão e novas relações com os principais centros urbanos nacionais e internacionais. Atualmente, ambos os estados se caracterizam pelo desenvolvimento de importantes atividades dos setores secundário e terciário nas porções leste e relevante produção agropecuária, com presença da atividade agroindustrial na porção oeste. Com notável padrão de desenvolvimento e urbanização, além de quatro arranjos transfronteiriços, os estados contam ainda com passagens fronteiriças singulares (Moura, Cardoso e Vaccari, 2010).

Na fronteira com o Paraguai, o Paraná e o Mato Grosso do Sul compartilham o arranjo transfronteiriço Guaíra, Mundo Novo e Salto del Guairá, que articula os arcos Central e Sul (Petri, 2013). Pouco mais ao sul, encontra-se o maior e mais complexo arranjo transfronteiriço/trifronteiriço de toda a linha de fronteira do país, formado por Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú, Presidente Franco e Puerto Iguazú (Carneiro Filho e Rückert, 2011; Cardoso e Moura, 2013). Na fronteira com a Argentina, registra-se o arranjo transfronteiriço de Santo Antônio do Sudoeste, Pranchita e San Antonio. Barracão, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen formam uma mancha de ocupação contínua entre estados e países, que se caracteriza pelo tipo de interação em sinapse, com fronteira seca (Moura, Cardoso e Vaccari, 2010; Gonçalves, 2011).

MAPA 9

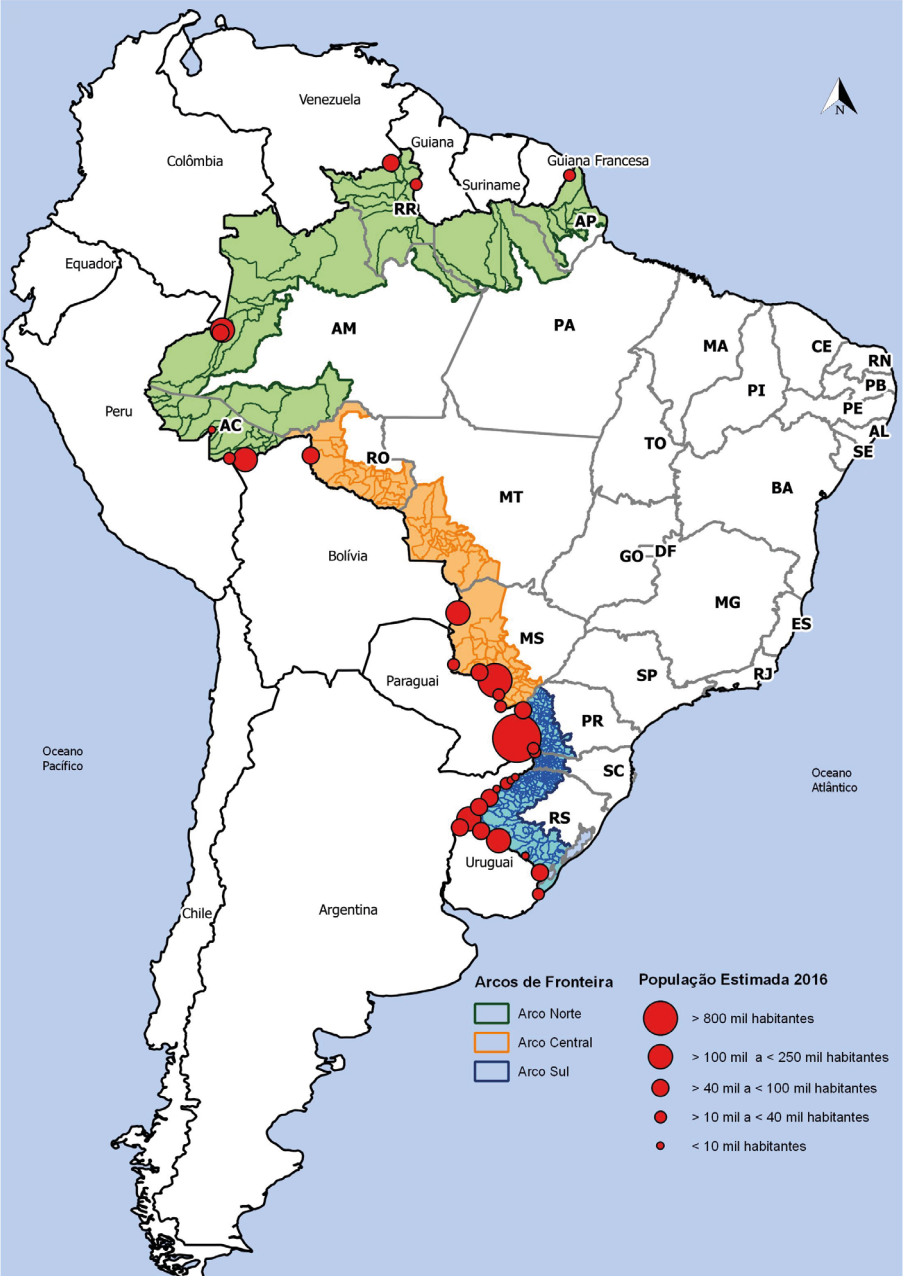
Brasil: arranjos transfronteiriços do arco Sul (2016)

9A – Arco Sul



Fonte: IBGE-BR, 2016; INDEC-AR, 2001 e 2010; DGCEE-PY, 2016; INE-UR, 2011
Elaboração: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

9B – Brasil



Fonte: IBGE-BR, 2016; INE-BO, 2016; DANE-COI, 2016; GU, 2002; GF, 2012; VZ, 2011; INEI-PE, 2015; DGEEC-PY, 2016; INDEC-AR, 2001 e 2010; INE-UR, 2011
Elaboração: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

O Rio Grande do Sul possui uma extensa linha de fronteira com Argentina e Uruguai, na qual se situam treze arranjos transfronteiriços. Essa área foi espaço de muitas disputas fronteiriças e guerras entre os países, e historicamente beneficiou-se por situar as principais rotas de circulação de tropas e mercadorias. Mais recentemente, foi privilegiada pelo processo de integração do Tratado de Assunção, assinado em 1991, que permitiu avanços nas relações entre alguns países-membros do Mercosul, principalmente entre Brasil e Argentina, com acordos de cooperação e facilitação fronteiriça, mecanismos setoriais de transporte, liberalização comercial, coordenação de políticas econômicas, exploração compartilhada de recursos naturais, entre outros. Destacam-se os seguintes acordos: entre Brasil e Uruguai, assinado em 2002, para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios; e entre Brasil e Argentina, assinado em 2005, sobre localidades fronteiriças vinculadas. Algumas centralidades da faixa de fronteira, de forma mais concentrada na porção noroeste e mais esparsa na metade sul do estado, são muito dinâmicas funcionalmente, casos de Uruguiana, Sant'Ana do Livramento e Bagé, e muitos municípios configuram ocupação contínua entre países, formando arranjos transfronteiriços articulados por pontes, servidos por balsas, ou em fronteira seca. Esses arranjos, em regiões com similaridade geográfica do outro lado da fronteira, compõem uma cultura híbrida, com populações fronteiriças compartilhando hábitos e estreitando laços de família.

Na fronteira com a Argentina encontram-se os arranjos de Porto Mauá e Alba Posse; Porto Vera Cruz e Panambí; Porto Xavier e San Javier; Garruchos e Azara (Rückert e Grasland, 2012); São Borja e Santo Tomé (Koch, 1999; Pinto, 2010); Itaqui e General Alvear/La Cruz; Uruguiana e Paso de los Libres (Coelho e Reis, 2011; Müller, 2001); além do trifronteiriço Barra do Quaraí, Bella Unión e Monte Caseros (Rodrigues e Avelar, 2014; Campos, 2015). Na fronteira entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai encontram-se os de Quaraí e Artigas (Campos, 2015); Sant'Ana do Livramento e Rivera (Coelho e Reis, 2011); Aceguá e Aceguá (Moura Filho, 2010); Jaguarão e Rio Branco (Frizzo, Ribeiro e Ávila, 2015); e Chuí e Chuy (Moura Filho, 2010). Além dos arranjos, na linha de fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina, encontram-se povoados e cidades sem correspondência no país vizinho, em articulação fluvial sem ponte (Koch, 1999; Müller, 2001; Brasil, 2004; Machado, 2005; Moura Filho, 2010).

3.3 Arranjos em configuração

Além dessas cidades que conformam arranjos transfronteiriços, existem ainda, na linha de fronteira, cidades, vilas e povoados – com ou sem correspondência identificada em ocupações nos países vizinhos – que, por sua natureza ou dimensão, não foram considerados cidades gêmeas (Brasil, 2016a), tampouco arranjos fronteiriços (IBGE, 2016), mas apenas citados parcialmente em estudos anteriores (Machado, 2005; Brasil, 2005), exigindo estudos complementares.

Neste capítulo, a título de indicação preliminar, foram anotados os municípios da linha de fronteira que sinalizam configurar arranjo transfronteiriço. Também foi realizada uma primeira observação de sua condição real ou potencial a esse tipo de configuração a curto prazo, a partir de informações e referências bibliográficas.

Tomados todos os 84 municípios da linha de fronteira, observou-se a posição das sedes municipais, a presença de povoados e a existência de rodovias ou vias fluviais que permitissem conexões transfronteiriças, por meio do Google Maps. Complementarmente, além de levantar a população estimada pelo IBGE para 2017, foram obtidos os registros de fluxos pendulares de saída para trabalho e/ou estudo em outro país de acordo com o *Censo Demográfico 2010* do IBGE, buscando captar sinais de interação transfronteiriça. Cabe observar que o IBGE não obtém os registros de fluxos internacionais de entrada no município para trabalho e/ou estudo.

Estas informações permitiram identificar onze casos de sedes municipais ou povoados situados imediatamente na linha de fronteira brasileira ou conectados a ela, tendo correspondência com cidade ou povoado na linha de fronteira do país vizinho (quadro 3). Estes se destacam como aqueles que, em análise com maior detalhe, poderão mostrar dinâmicas transfronteiriças relevantes, pela extensão e aproximação das manchas de ocupação, pelo porte e intensidade de fluxos de comutação registrados, e pela presença de infraestrutura de circulação que expresse ou potencialize forte conectividade entre os países.

Outros nove municípios possuem sede ou povoados imediatamente próximos à linha de fronteira (quadro 3). Alguns realizam conexão a partir de arranjo transfronteiriço formado por município vizinho; outros possuem infraestrutura incompleta de conexão; e outros ainda interagem por vias precárias. Entre estes, registram elevadas proporções de saídas ao estrangeiro os municípios de Aral Moreira (Mato Grosso do Sul) e Costa Marques (Rondônia), com respectivamente 33,2% e 20,7% (15^a e 24^a posições entre os municípios da faixa de fronteira), porém não foram encontradas manchas de ocupação correspondentes no país vizinho, tampouco infraestrutura ou via de comunicação que explique os dados dos fluxos. Sintetiza-se, aqui, a presença de possíveis arranjos na linha de fronteira dos estados de cada arco.

No arco Norte, estado do Acre, fronteira com Bolívia, pequenas cidades tendem a constituir dois novos arranjos transfronteiriços, como: Plácido de Castro (18.510 habitantes estimados em 2017) – com evidências de expansão recente da mancha de ocupação em conjunto com Villa Evo Morales, ligados por ponte – e Capixaba (11.136 habitantes), que se articula a partir da Vila Amapá até Villa Bela, à margem direita do rio Rapirá, ramal Brasil-Bolívia,

por via fluvial, ainda sem pontes (Ferreira e Ranzi, 2014). Acrelândia (14.366 habitantes) não encontra correspondente no país vizinho. Na linha de fronteira do Amazonas, muitos povoados mantêm interações de tipo frente, tanto indígena como militar, alguns com correspondência de ocupação nos países vizinhos, casos de Lauretê, no município de São Gabriel da Cachoeira (44.553 habitantes), e Yavarate; Vila Bittencourt, no município de Japurá (4.205 habitantes), e La Pedrera; Ipiranga, município de Santo Antônio do Içá (23.075 habitantes), e Tarapaca; todos com articulação fluvial sem ponte. Outros povoados da linha de fronteira do Amazonas não encontram correspondência, como Cucui, também no município de São Gabriel da Cachoeira, fronteiriço a Colômbia, assim como a sede do município Atalaia do Norte (19.054 habitantes).

QUADRO 3

Cidades e respectivos povoados fronteiriços e transfronteiriços, segundo arcos da faixa de fronteira do Brasil

UF	Município	Povoado no município	Localidade correspondente	País fronteiriço
Arranjos possíveis				
Acre	Capixaba	Vila Amapá	Villa Bela	Bolívia
Acre	Plácido de Castro	-	Villa Evo Morales	Bolívia
Amazonas	São Gabriel da Cachoeira	lauretê	Yavarate	Colômbia
Amazonas	Japurá	Vila Bittencourt	La Pedrera	Colômbia
Amazonas	Santo Antônio do Içá	Ipiranga	Tarapaca	Colômbia
Rondônia	Nova Mamoré	-	Villa Bella	Bolívia
Mato Grosso do Sul	Sete Quedas	-	Ciudad Pindoty Porã	Paraguai
Mato Grosso	Cáceres	-	San Matias	Bolívia
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				
Acre	Acrelândia	-	-	Bolívia
Amazonas	Atalaia do Norte	-	-	Peru
Amazonas	São Gabriel da Cachoeira	Cucui	-	Venezuela
Roraima	Normandia	-	-	Guiana
Rondônia	Costa Marques	-	-	Bolívia
Rondônia	Pimenteiras do Oeste	-	-	Bolívia
Mato Grosso do Sul	Aral Moreira	-	-	Paraguai
Rio Grande do Sul	Porto Lucena	-	-	Argentina
Rio Grande do Sul	Esperança do Sul	Alto Uruguai	-	Argentina

Fonte: Google Maps e Machado (2005).
Elaboração das autoras.

No arco Central, os casos são menos numerosos dos possíveis novos arranjos transfronteiriços. Em Rondônia, é exemplo Nova Mamoré (28.891 habitantes), que se orienta em direção à mancha de ocupação de Villa Bella. Além dessa, encontram-se cidades fronteiriças sem correspondente no país vizinho, casos de Costa Marques (17.400 habitantes) e Pimenteiras do Oeste (24.410 habitantes). No Mato Grosso do Sul, Sete Quedas (10.790 habitantes e 58,3% de seus fluxos pendulares de saída voltados ao estrangeiro, quarta posição entre os municípios brasileiros) encontra correspondência em fronteira seca com Ciudad Pindoty Porã, e Aral Moreira (11.771 habitantes) não tem correspondência no lado paraguaio. No Mato Grosso, salienta-se Cáceres entre os municípios que prenunciam futura configuração de arranjo com San Matías,⁸ na Bolívia, e que apresenta população elevada (91.271 habitantes em 2017) e classificação na rede urbana como centro sub-regional A.

No arco Sul, por ser uma região mais urbanizada, encontram-se passagens fronteiriças singulares e com tendência à formação de novos arranjos, como ilustra no Paraná a passagem Capanema (19.364 habitantes) e Andrezito. Em Santa Catarina, Paraíso (3.613 habitantes) tem intensa conexão com San Pedro. No Rio Grande do Sul, Tiradentes do Sul (6.294 habitantes), por meio do Porto Soberbo, articula-se a El Soberbo; na fronteira com a Argentina, em articulação fluvial sem ponte, encontram-se ainda a cidade de Porto Lucena (5.227 habitantes), sem correspondência no país vizinho, e o povoado de Alto Uruguai, no município de Esperança do Sul (3.204 habitantes) (Koch, 1999; Müller, 2001; Brasil, 2004; Machado, 2005; Moura Filho, 2010).

3.4 Vilas e povoados a serem pesquisados

O quadro Cidades Gêmeas e Interações Transfronteiriças – 2004, elaborado por Machado (2005, p. 25-27), serviu de referência para a criação do PDFF (Brasil, 2005), que, por sua vez, foi usado como base para outras identificações de cidades gêmeas (Brasil, 2010; 2016a). Segundo esse quadro, alguns dos povoados incluídos não foram encontrados na busca no Google Maps, tampouco foram obtidas referências bibliográficas que os contemplassem; mesmo assim, eles seguem elencados para uma busca mais detalhada na sequência dos estudos (quadro 4).

8. O MI solicitou ao Ipea um estudo de viabilidade técnica, visando a uma possível inserção de Cáceres-San Matías como cidades gêmeas. Todo o trabalho referencial e de campo (Cuiabá, Cáceres e San Matías) foi realizado pela equipe da pesquisa Fronteiras do Brasil e, atualmente, o relatório está concluído e será apresentado ao MI em novembro.

QUADRO 4
Brasil: povoados fronteiriços identificados

UF	Cidade ou povoado	País fronteiriço	Tipo de articulação
Acre	Canindé (PV)	Bolívia	-
Acre	Quixadá (PV)	Bolívia	-
Acre	Boqueirão da Esperança (PV)	Peru	Fronteira seca
Acre	Foz do Breu (PV)	Peru	Fronteira seca
Amazonas	Caxias (PV)	Peru	Fluvial sem ponte
Amazonas	Estirão do Equador (PV)	Peru	Fluvial sem ponte
Amazonas	Bom Jesus (PV)	Peru	Fluvial sem ponte
Amazonas	Rodrigues (PV)	Peru	Fluvial sem ponte
Roraima	Uiacás (PV)	Venezuela	Fluvial sem ponte
Rondônia	Abunã (VL)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Rondônia	Conceição (VL)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Rondônia	Príncipe da Beira (VL)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Rondônia	Santo Antônio (VL)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Rondônia	Pedras Negras (VL)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Rondônia	Laranjeiras (VL)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Rondônia	Araras (PV)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Rondônia	Iata (PV)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Rondônia	Surpresa (PV)	Bolívia	Fluvial sem ponte
Mato Grosso do Sul	Antonio João (CD)	Paraguai	Fronteira seca
Mato Grosso do Sul	Japorã (CD)	Paraguai	Fronteira seca
Mato Grosso do Sul	Porto Bush (PV)	Paraguai	Fluvial sem ponte
Mato Grosso do Sul	Campestre (PV)	Paraguai	Fronteira seca
Mato Grosso do Sul	Sanga Puitã (PV)	Paraguai	Fronteira seca
Mato Grosso do Sul	Vila Marques (PV)	Paraguai	Fronteira seca
Mato Grosso do Sul	Jacaré (PV)	Paraguai	Fronteira seca
Mato Grosso do Sul	Porto Governador Fracelli (PV)	Paraguai	-
Rio Grande do Sul	Panambi (PV)	Argentina	Fluvial sem ponte
Rio Grande do Sul	São Marcos (PV)	Argentina	Fluvial sem ponte
Total	28	5	2

Fonte: Machado (2005) e Brasil (2005).

Elaboração das autoras.

Obs.: PV – povoado; VL – vila; CD – cidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São várias as fronteiras do Brasil. As condições encontradas na leitura da extensão fronteiriça brasileira não só refletem a diversidade do país, recortada em três arcos distintos – o Norte, o Central e o Sul –, como expressam internamente a cada

um desses arcos os traços inconfundíveis de suas especificidades. Em razão desse amplo espectro de variedade, uma política para a fronteira tem que ser múltipla e abrangente, com vertentes particulares o suficiente para captar essa enorme diversidade e incidir sobre as exigências de cada lugar e região.

Tanto se constatarem comportamentos diferentes entre municípios da faixa de fronteira, da linha de fronteira e dos arranjos transfronteiriços, particularmente se comparados aos demais municípios brasileiros, como essa diversidade se repete internamente a cada um desses subespaços. As informações analisadas neste capítulo deixam evidente esta constatação.

No que se refere aos arranjos transfronteiriços – espaços nos quais a multiplicidade de escalas, de agentes e de instâncias de poder torna mais complexa a decisão, a formulação de políticas e estratégias de gestão –, as especificidades se consolidaram ao longo da história, não bastassem geografias muito diferenciadas. São arranjos que traduzem as lutas pelo domínio do território, o processo de ocupação e exploração dos recursos naturais, a hibridez de culturas, distintas conforme cada país vizinho, e que resultam em morfologias consoantes a diferentes temporalidades. Arranjos em constante formação e densificação, que impõem estudos e descobertas.

Esses são, portanto, elementos mínimos destacados, mas que apontam a necessidade de uma reflexão detida, aprofundada e fundamentada, antes de se proceder a qualquer formulação de política pública para a área, de forma a garantir efetividade no trato da totalidade da fronteira brasileira e assegurar adequação às especificidades do que se reforça chamar várias fronteiras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jun. 2004. Seção 1.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**. Brasília: MI, 2005.

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

_____. 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, n. 138, 20 jul. 2016a. Seção 1.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Áreas críticas de segurança pública na faixa de fronteira. In: _____. **Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

CAMPOS, H. A. Cidades em fronteira: discussão sobre seus múltiplos significados. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA CULTURAL DA CIDADE, 1., 2015, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** Porto Alegre: 2015.

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. de. (Org.). **Projeto Mercosul e Regiões de Fronteira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101_livro_mercosul.pdf>.

CARNEIRO FILHO, C. P.; RÜCKERT, A. A. A (tríplice) fronteira e o ordenamento territorial na Bacia do Prata. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

COELHO, K. N. de B.; REIS, A. T. da L. Espaços urbanos em cidades de fronteira: lógica espacial x lógica legal. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

EGLER, C. A. G. Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul. In: CARLEIAL, L. M. da F. *et al.* (Coord.). **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Brasília: Ipea, 2015. p. 47-90 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150820_book_rede_urbana_integracao.pdf>. Acesso em: maio 2018.

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

FERREIRA, E.; RANZI, A. Fronteira Acre-Bolívia: velhos problemas e novos desafios. **A Gazeta do Acre**, Acre, 5 ago. 2014. Disponível em: <<http://agazetadoacre.com/noticias/fronteira-acre-bolivia-velhos-problemas-e-novos-desafios/>>. Acesso em: jul. 2016.

FRIZZO, G. N.; RIBEIRO, M de F. B.; ÁVILA, C. B. Uma terra só: cultura, interculturalidade na fronteira entre Jaguarão, no Brasil e Rio Branco, no Uruguai. **Conexões Culturais: Revista de Linguagens, Artes e Estudos em Cultura**, v. 1, n. 2, p. 268-283, 2015.

GAYOSO, C. F. **Espaços latino-americanos: comunicação, interculturalidade e cidades da fronteira Brasil-Bolívia**. 2013. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

GHETTI, I. B. L. Barreiras urbanas em cidades de fronteira: análise das cidades gêmeas Ponta Porã/BR e Pedro Juan Caballero/PY. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES E PROFESSORES DE HISTÓRIA DAS AMÉRICAS*, 7., Campinas. **Anais...** Campinas: ANPHLAC, 2006.

GONÇALVES, A. Dois países, 3 cidades, uma só comunidade. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 8 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/especiais/retratos-parana/dois-paises-3-cidades-uma-so-comunidade-afeh3fscnlk3e68kkhsbfahqm>>. Acesso em: out. 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 167 p.

_____. **Estimativas da população residente para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/default.shtm>>. Acesso em: ago. 2017.

KOCH, M. R. A integração econômica, dinâmica global e os efeitos nos espaços locais: o aglomerado São Borja, Santo Tomé. *In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES*, 5., Toluca, México, **Anais...** Toluca: [s.n.], 1999.

LIMA, R. A. P.; BALARINI, A.; AMANAJÁS, V. Análise geográfica da epidemia da dengue na cidade do Oiapoque (Brasil). *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL*, 13., 2009, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: ANPUR, 2009.

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

MARIA DA SILVA, J. A cidade de Oiapoque e as relações transnacionais na fronteira Amapá-Guiana Francesa. **História Revista**, v. 10, n. 2, p. 4, 2005. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4852175>>. Acesso em: ago. 2016.

MOURA FILHO, J. L. de. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças**: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

MOURA, R.; CARDOSO, N. A.; VACCARI, L. S. Aglomerações transfronteiriças no Sul do Brasil: entre a porosidade e o controle ostensivo. In: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2010. l. 6, v. 2. p. 683-714.

MÜLLER, K. M. Cenários para pensar a comunicação fronteiriça: Uruguiana-Paso de los Libres e Livramento-Rivera. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO, 24., 2001, Campo Grande, **Anais...** Campo Grande: Intercom, 2001.

OLIVEIRA, M. M. de. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 183-196, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000200014&script=sci_arttext>. Acesso em: ago. 2016.

PÊGO, B. *et al.* (Org.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2018. v. 3. 296 p.

PEREIRA, M. C. Processos migratórios na fronteira Brasil-Guiana. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 209-219, 2006.

PETRI, N. M. **Dinâmica da aglomeração urbana transfronteiriça de Guaira/PR e Salto Del Guairá/PY**. 2013. Monografia (Graduação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

PINTO, M. Integração econômica-cultural como subsídio para o planejamento turístico da área de fronteira São Borja (Brasil), Santo Tomé (Argentina). **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 15, n. 890, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-890.htm>>.

PORTO, J. L. R.; SUPERTI, E. Ajustes espaciais na fronteira da Amazônia Setentrional Brasileira: políticas públicas e interações do Platô das Guianas (1940-2010). **Documentos y aportes en administración y gestión estatal**, Santa Fé, n. 19, p. 75-98, 2012.

QUINHOES, R. C. **La ciudad internacional**: otro enfoque de planificación y gestión territorial. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. 22 p. Mimeografado.

_____. ¿Conurbación o ciudad internacional? Gestión urbana e impactos en el territorio Iñapari, Assis Brasil, Bolpebra. **Espacio y Desarrollo**, n. 17, 2005.

_____. Planificación y gestión territorial. Análisis de las dinámicas territoriales en la trifrontera amazónica entre Perú, Brasil y Bolivia. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 2014., Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: [s.n.], 2014.

REITEL, B.; ZANDER, P. Espace transfrontalier. **Hypergéó**, 2004. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article207>>.

RODRIGUES, F. Migração transfronteiriça na Venezuela. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 197-207, 2006.

RODRIGUES, H. S.; AVELAR, F. Cidadania e diplomacia: um caso de avanço no âmbito da saúde pública na fronteira do Brasil com o Uruguai. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 9, n. 17, 2014.

RÜCKERT, A. A.; GRASLAND, C. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. **Revista de Geopolítica**, v. 3, n. 2, p. 90-112, 2012. Disponível em: <<http://revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/download/52/51>>. Acesso em: ago. 2016.

SILVA, P. R. de F. **Dinâmica territorial urbana em Roraima** – Brasil. 2007. Tese (Doutorado) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, A. S. N.; OLIVEIRA, J. A. O urbano na fronteira amazônica: o comércio peruano em Benjamin Constant no Amazonas, Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 14., Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: [s.n.], 2015.

TEIXEIRA, M. M. S.; LEITE, R. O. **Interpretações sobre ações de integração na Amazônia Sul Ocidental**: a rodovia interoceânica e a iniciativa MAP na tríplice fronteira Brasil, Peru e Bolívia. São Paulo: FGV; Sobral: UVA, 2013.

TORRECILLA, M. L. **A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TOSTES, J. A.; FERREIRA, J. F. de C. F. O corredor transfronteiriço entre o Amapá (BR) e a Guiana Francesa (FR). **Revista de Geopolítica**, v. 7, n. 1, p. 152-170, 2016. Disponível em: <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/download/129/154>>. Acesso em: ago. 2016.

VALCUENDE DEL RÍO, J. M.; CARDIA, L. M. Etnografia das fronteiras políticas e sociais na Amazônia Ocidental: Brasil, Peru e Bolívia. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 13, n. 292, 2009. Disponível em: <www.ub.es/geocrit/sn/sn-292.htm>. Acesso em: ago. 2016.

VILHENA SILVA, G. Desenvolvimento econômico em cidades da fronteira amazônica: ações, escalas e recursos para Oiapoque-AP. **Revista Franco-Brasileira de Geografia**, n. 17, 2013. Disponível em: <<https://confins.revues.org/8250>>. Acesso em: ago. 2016.

SITES CONSULTADOS

DANE – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Proyección de poblaciones municipales para 2016. Disponível em: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>>. Acesso em: ago. 2016.

DGEEC – DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS. Proyección nacional (estimativa para 2016). Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/evoluciontotal.php>>. Acesso em: ago. 2016.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Proyecciones elaboradas en base a resultados del censo nacional de población, hogares y viviendas 2010. Disponível em: <http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=85>. Acesso em: ago. 2016.

INEI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA DE PERÚ. Estimativas de población total (30/06/2015). Disponível em: <<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>>. Acesso em: ago. 2016.

MOBILIDADE PENDULAR NA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA: PARTICULARIDADES DOS ARRANJOS TRANSFRONTEIRIÇOS

Marley Deschamps¹

Paulo Delgado²

Rosa Moura³

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da extensa fronteira terrestre do Brasil, envolvendo dez países e onze Unidades da Federação (UFs) (Brasil, 2005), encontram-se 122 municípios, entre os quais 38 conformam 32 arranjos transfronteiriços: aglomerações urbanas que combinam as cidades gêmeas identificadas pelo Ministério da Integração Nacional⁴ e os arranjos fronteiriços, segundo IBGE (2016). Além desses, outros 466 municípios situam-se na faixa de fronteira.⁵ Esses dois conjuntos, totalizando 588 municípios, tinham, em 2010, uma população de 10,8 milhões de pessoas, sendo o município de Porto Velho (Rondônia), com 428,5 mil habitantes, o mais populoso, e Santiago do Sul (Santa Catarina), com somente 1,5 mil habitantes, o menos populoso.

A maioria dos municípios da faixa de fronteira (57%) possui menos de 10 mil habitantes (tabela 1). Em número, 335 deles reuniam 1.655.098 habitantes em 2010, ou 15,3% do total da população da faixa de fronteira. Entre eles, 184 não chegavam a 5 mil habitantes. Somente quatorze municípios possuíam 100 mil habitantes ou mais, no entanto, conjugavam 28,4% da população dessa faixa (3,1 milhões de habitantes).

1. Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia-Observatório das Metrópoles do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (INCT-OM/CNPq).

2. Pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES).

3. Profissional sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e pesquisadora do INCT-OM/CNPq.

4. Município que faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade desse país vizinho. Além das 32 cidades gêmeas consideradas pelo Ministério da Integração Nacional, as quais fazem conurbação ou semiconurbação com localidades de país vizinho, outras seis foram incluídas a este conjunto, por se integrarem à dinâmica de algumas dessas aglomerações (Brasil, 2016).

5. A Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, dispõe sobre a faixa de fronteira como sendo uma faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional. Para efeito de análise neste capítulo, os municípios da faixa de fronteira foram agregados em três grupos: *i*) o formado pelos arranjos transfronteiriços; *ii*) os demais municípios que fazem limites internacionais, mas não configuram arranjos transfronteiriços, denominados como de linha de fronteira; e *iii*) os demais municípios situados na faixa de fronteira.

TABELA 1

Faixa de fronteira: municípios segundo estrato de tamanho (2010)

Estrato de tamanho	Número de municípios	%	População total	%
Acima de 100 mil habitantes	14	2,4	3.062.160	28,4
Acima de 50 mil e menos de 100 mil habitantes	23	3,9	1.619.702	15,0
Acima de 20 mil e menos de 50 mil habitantes	83	14,1	2.550.833	23,7
Acima de 10 mil e menos de 20 mil habitantes	133	22,6	1.887.943	17,5
Acima de 5 mil e menos de 10 mil habitantes	151	25,7	1.071.980	9,9
Abaixo de 5 mil habitantes	184	31,3	583.118	5,4
Total	588	100,0	10.775.736	100,0

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Esses números têm sido importantes tanto por caracterizar essa extensa porção do território nacional com aspectos de escasso povoamento, dificuldade de acesso aos principais centros urbanos do país e pela percepção de relativo isolamento em relação aos centros urbanos nacionais mais dinâmicos, quanto por conter algumas aglomerações urbanas de médio a grande porte e densamente povoadas.

Há o reconhecimento, também, de que nessas espacialidades verifica-se a ocorrência, ou pelo menos a possibilidade, de fenômenos de grande positividade e/ou negatividade, com densidade e especificidade diferentes em outras regiões: *i*) potencialidade de formação de arranjos produtivos locais binacionais e de utilização de infraestrutura econômica para propósitos comuns (aeroportos, portos secos etc.); *ii*) demanda por serviços públicos no país vizinho por parte de residentes em municípios da fronteira (saúde, educação etc.); *iii*) circulação de bens e serviços; *iv*) deslocamentos de trabalhadores de um lado a outro da fronteira; *v*) atividades das aduanas, terrestres e fluviais, ambas geradoras de serviços associados; e, na perspectiva negativa, *vi*) descaminho e tráfico transfronteiriço (de drogas, armas, pessoas, animais silvestres, mercadorias etc.) (Cardoso e Moura, 2017; Oliveira *et al.*, 2011; Brasil, 2015).

O objetivo deste capítulo é trabalhar um aspecto dessa dinâmica territorial, abordando a mobilidade populacional que ocorre nessas espacialidades – com base nos fluxos de deslocamentos pendulares, para estudo e trabalho – e obedecendo aos três recortes adotados – em especial os que compõem arranjos transfronteiriços. Assume-se a divisão dessa área para efeitos de políticas públicas nos três arcos: Norte, Central e Sul (Brasil, 2005). Sempre que possível, os deslocamentos serão diferenciados segundo suas conexões com outras porções do território nacional e com os países fronteiriços.

Fundamentalmente, pretende-se dimensionar a importância desse tipo de mobilidade para a região de fronteira, identificar as articulações que ele aponta em relação a outras espacialidades (países fronteiriços) e procurar caracterizar a

população que participa deste deslocamento, segundo alguns atributos: sexo, idade, escolaridade e ocupação.

A fonte utilizada é a base da amostra do *Censo Demográfico 2010* (IBGE, 2011). Como se sabe, a maioria das informações do censo tem caráter amostral, o que requer certo cuidado no uso das estimativas geradas a partir desses dados. Assim, a análise terá como referência duas ordens de grandes agregados territoriais: os três tipos de agrupamentos municipais da faixa de fronteira (os arranjos transfronteiriços, o conjunto dos demais municípios da linha de fronteira e os demais municípios da faixa de fronteira), assim como, sob outro recorte, os municípios que compõem os arcos Norte, Central e Sul, sendo o foco principal o conjunto referente aos arranjos transfronteiriços. Além desta introdução, este capítulo possui mais três seções. Na seção 2, será abordado o movimento pendular na fronteira, com base no que os números revelam. A seção 3 mostrará o perfil dos ocupados que realizam deslocamento pendular, e a seção 4 está reservada para as considerações finais. Complementarmente, ao final do capítulo, no apêndice, estão inseridas as tabelas A.1 e A.2, com informações para cada arranjo transfronteiriço sobre população que estuda – segundo local que frequenta, escola ou creche – e população ocupada – segundo local em que trabalha.

2 MOVIMENTO PENDULAR NA FRONTEIRA: O QUE OS NÚMEROS REVELAM

Nesta seção, serão analisados os números relativos ao movimento pendular, mais detalhadamente nos municípios brasileiros que fazem parte dos arranjos transfronteiriços. Em que pese envolver números relativamente menores que aqueles observados em outros espaços nacionais, como as grandes aglomerações metropolitanas (Pujadas, 2012; Moura e Delgado, 2016) e os “arranjos macros” que envolvem várias dessas aglomerações (Cunha *et al.*, 2013), a temática vem despertando interesse crescente entre pesquisadores (Oliveira, 2006; Petri, 2013; Simões e Veras, 2014; Cardoso e Moura, 2017). Busca-se aqui identificar alguns atributos relativos a esses movimentos em áreas fronteiriças que lhes confirmem uma dinâmica própria, ou que os identifiquem próximos aos movimentos observados nos demais espaços urbanos brasileiros.

É fundamental destacar a importância das informações referentes à mobilidade da população para trabalho e/ou estudo em outro município que não o de residência, aqui referida como deslocamentos ou movimentos pendulares (Pereira e Herrero, 2009; Cunha, 2012; Moura, Delgado e Costa, 2013). Essas informações tornam evidente a dissociação entre o local de moradia e o local de trabalho e/ou estudo, que no caso de regiões de fronteira adquirem maior complexidade, tornando-se referenciais obrigatórios na formulação de políticas públicas. O *Censo Demográfico 2010* (IBGE, 2011) oferece uma importante base de dados para a análise desses deslocamentos, que não são considerados migratórios, pois não implicam mudança de domicílio de residência; tampouco se restringem a fluxos diários, podendo abranger também

aqueles com maior duração entre a partida e o retorno. Uma limitação para o tipo de estudo aqui realizado é que o censo não coleta os movimentos de entradas com origem em outros países, mas apenas as saídas para estes. Essa limitação, porém, não invalida a análise, pelo contrário, abre outras possibilidades analíticas, como, por exemplo, estudar a partir de outras tabulações os estrangeiros que moram no Brasil.

Mesmo sem implicar mudança de domicílio – por constituírem-se em deslocamentos com regularidade e frequência e, no caso em análise, por transcenderem limites político-administrativos de países –, esses fluxos sujeitam pessoas a constrangimentos relacionados à precariedade no atendimento em postos de controle fronteiro e à falta de políticas integradas de transporte coletivo de qualidade, entre outros problemas. Ao mesmo tempo em que sustentam a atividade produtiva, refletem as oscilações das dinâmicas econômicas entre os países, que muitas vezes provocam a inversão das direções dos fluxos em função das oportunidades, que se alternam. Mudanças dessa ordem podem incidir inclusive no acirramento do exercício do controle e na ruptura da garantia dos direitos dos cidadãos transfronteiriços (Moura e Cardoso, 2016).

A abordagem a seguir parte da distribuição da população nos vários recortes, aprofundando-se na análise dos movimentos pendulares para estudo e para trabalho.

2.1 Distribuição da população e urbanização nos recortes estudados

A população brasileira alcança as fronteiras do país com uma participação ínfima, seja nos arranjos transfronteiriços (0,7%), seja entre os municípios da linha de fronteira (1%). Os demais municípios da faixa de fronteira, excetuando aqueles dos arranjos e linha, agregam 4% da população do Brasil, somando, em 2010, 7,7 milhões de habitantes (tabela 2). Ao todo, esses três agrupamentos fronteiriços reuniam, em 2010, cerca de 11 milhões de pessoas.

TABELA 2
Brasil: população residente e grau de urbanização, segundo situação do domicílio e tipo de agrupamento municipal (2010)

Tipo de agrupamento municipal	Situação do domicílio		População total		Grau de urbanização (%)
	Urbana	Rural	Quantidade	%	
Arranjo transfronteiriço	1.059.544	188.033	1.247.577	0,7	84,9
Linha de fronteira	1.256.464	593.159	1.849.623	0,8	67,9
Demais municípios da faixa de fronteira	5.838.134	1.840.056	7.678.536	3,6	76,1
Demais municípios brasileiros	152.777.458	27.202.605	179.980.063	94,9	84,9
Total	160.931.600	29.823.853	190.755.799	100,0	84,4

Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.
Obs.: O grau de urbanização total (em %) = população urbana total/quantidade total.

O grau de urbanização de cada arranjo é tão heterogêneo quanto o dos demais municípios brasileiros, porém, no cômputo do conjunto, chega a ser similar a esses, com 84,9% da população vivendo nas áreas urbanas. No conjunto de municípios da linha de fronteira, o grau é 68%, ainda mais baixo que o dos demais municípios da faixa de fronteira: 76,1%. Isso demonstra a concentração de população urbana em pontos da linha de fronteira, mais próximos entre si no arco Sul e porção sul do arco Central, e muito distantes no arco Norte, diante de uma enorme extensão pouco e dispersamente povoada.

Os arranjos transfronteiriços envolvem 38 municípios do lado brasileiro e 35 localidades em países limítrofes. Os do lado brasileiro formam oito arranjos no arco Norte, sete arranjos no arco Central e dezessete arranjos no arco Sul.

Alguns municípios brasileiros dos arranjos transfronteiriços, particularmente aqueles do arco Sul, possuem grau de urbanização acima da média do conjunto nacional, totalizando 84,9%: *i)* Guaíra, Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu, no Paraná; *ii)* Mundo Novo, no Mato Grosso do Sul; e *iii)* São Borja, Itaqui, Uruguaiana, Quaraí, Sant'Ana do Livramento, Jaguarão e Chuí, no Rio Grande do Sul. No arco Central, são três os municípios: Corumbá e Ladário, no Mato Grosso do Sul, e Guajará-Mirim, em Rondônia. Nenhum município do arco Norte possui esta condição.

Os municípios menos urbanizados encontram-se na região Norte e alguns no estado do Rio Grande do Sul. Com menos de 50% de grau de urbanização, registram-se: Bonfim e Pacaraima, em Roraima; Santa Rosa do Purus, no Acre; e Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Porto Xavier, Garruchos e Aceguá, no Rio Grande do Sul.

Quanto à distribuição da população total dos arranjos entre os arcos, os municípios do arco Sul concentram 58,7%; os do Central, 23,1%; e os do Norte, 18,3%. O município mais populoso é Foz do Iguaçu (Paraná), no arco Sul, que concentra 20,5% da população total da faixa de fronteira, formando o arranjo mais populoso, juntamente com os municípios de Santa Terezinha de Itaipu (Paraná), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). O segundo mais populoso é Uruguaiana (Rio Grande do Sul), também no arco Sul, que forma o arranjo Uruguaiana/Paso de Los Libres (Argentina). Na sequência, aparecem os municípios de Corumbá e Ladário (Mato Grosso do Sul), com 9,9% da população, integrados ao arranjo Corumbá e Ladário/Puerto Suárez e Puerto Quijarro (Bolívia); Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul), com 6,6%, do arranjo Sant'Ana do Livramento/Rivera (Uruguai); e Ponta Porá (Mato Grosso do Sul), com 6,2%, do arranjo Ponta Porá/Pedro Juan Caballero (Paraguai). Em conjunto, esses cinco arranjos comportam mais de 50% da população dos arranjos transfronteiriços brasileiros.

A reduzida presença de população no conjunto dos municípios dessas áreas fronteiriças de certa forma diminui a atenção do Estado quanto à oferta de serviços e infraestruturas adequadas às necessidades concentradas nos arranjos, que se configuram cada vez mais urbanos, com mais casos de conurbação com municípios dos países vizinhos e mais carentes de soluções compartilhadas para demandas comuns. Essa atenção se faz mais presente quando a temática é o controle e a segurança, pois são áreas que servem de porta de entrada ou saída.

Os dados analisados na sequência mostram que há uma importante mobilidade pendular para estudo e trabalho, a partir de municípios brasileiros em direção a país estrangeiro; lamentavelmente, não se encontram disponíveis informações sobre a entrada de estrangeiros. Há, no entanto, evidências de que os movimentos se dão nos dois sentidos, o que aponta para a necessidade de políticas públicas nas áreas de mobilidade (transportes públicos, vias de circulação), educação, saúde e trabalho (maior oferta e melhor qualificação de serviços relativos, documentação binacional ou trinacional, facilidade de circulação nas fronteiras, capacitação, garantias de direitos).

2.2 Deslocamento pendular para estudo

A mobilidade pendular para estudo nas áreas fronteiriças é menor que a dos demais municípios brasileiros, particularmente entre aqueles da linha de fronteira. Os deslocamentos para estudo nos municípios brasileiros representam 7,3% da população que frequenta escola; na faixa de fronteira, essa proporção é de 5,1% nos arranjos transfronteiriços, 4,1% na linha de fronteira e 6,8% entre os demais municípios da faixa (tabela 3). Porém, os municípios dos arranjos são os que apresentam, entre a população que estuda, a maior proporção estudando em países estrangeiros; do total de deslocamentos para estudar em outros países com origem nas áreas de fronteira, 73% se dão a partir dos arranjos transfronteiriços.

TABELA 3

Brasil: número de pessoas que estudam, segundo local em que frequentam escola e tipo de agrupamento municipal (2010)

Tipo de agrupamento	Frequenta escola	Local em que frequenta escola ou creche			
		No município de residência	Pendular		Total
			Em outro município	Em país estrangeiro	
			Total		
Arranjo transfronteiriço	403.339	382.929	15.341	5.069	20.410
Linha de fronteira	612.865	587.689	24.498	678	25.176
Demais municípios da faixa de fronteira	2.308.552	2.152.619	154.753	1.180	155.934
Demais municípios brasileiros	56.240.432	52.102.979	4.107.322	30.131	4.137.453
Total	59.565.188	55.226.216	4.301.914	37.059	4.338.972

(Continua)

(Continuação)

Tipo de agrupamento	Frequenta escola	Local em que frequenta escola ou creche			
		No município de residência	Pendular		Total
			Em outro município	Em país estrangeiro	
			%		
Arranjo transfronteiriço	100,0	94,9	3,8	1,3	5,1
Linha de fronteira	100,0	95,9	4,0	0,1	4,1
Demais municípios da faixa de fronteira	100,0	93,2	6,7	0,1	6,8
Demais municípios brasileiros	100,0	92,6	7,3	0,1	7,4
Total	100,0	92,7	7,2	0,1	7,3

Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

Entre as pessoas que se deslocam para estudo, no conjunto dos arranjos transfronteiriços, 24,8% saem para outro país, enquanto para os demais agrupamentos essa proporção vai diminuindo conforme mais distante da fronteira, o que era esperado, dado que esse movimento se observa com mais intensidade entre espaços vizinhos (tabela 4).

TABELA 4
Municípios com maiores proporções de deslocamentos para estudo em país estrangeiro (2010)

Município	País fronteiriço	Deslocamento para estudo em país estrangeiro (%)
Chuí (Rio Grande do Sul)	Uruguai	82,19
Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul)	Uruguai	81,76
Tabatinga (Amazonas)	Colômbia	58,39
Brasileia (Acre)	Bolívia	49,65
Guajará-Mirim (Rondônia)	Bolívia	39,71
Epitaciolândia (Acre)	Bolívia	34,87
Ponta Porã (Mato Grosso do Sul)	Paraguai	33,91
Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul)	Uruguai	33,57
Oiapoque (Amapá)	Guiana Francesa	24,31
Corumbá (Mato Grosso do Sul)	Bolívia	24,31
Aceguá (Rio Grande do Sul)	Uruguai	22,30
Bela Vista (Mato Grosso do Sul)	Paraguai	21,89
Quaraí (Rio Grande do Sul)	Uruguai	21,88
Jaguarão (Rio Grande do Sul)	Uruguai	20,13
Total dos arranjos transfronteiriços	—	24,84

Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

Internamente aos arranjos, observa-se que há maior incidência de saídas ao estrangeiro particularmente quando a fronteira é com o Uruguai, para onde há maior proporção de deslocamento, além do número de pessoas e do número de arranjos (seis), representando 46,1% do total de pessoas que se deslocam, nos arranjos, para estudar no exterior.

Os casos mais expressivos são de Chuí e Sant'Ana do Livramento, que têm mais de 80% das pessoas em fluxos pendulares para estudo, dirigindo-se para outro país, o que corresponde a 2.069 pessoas que buscam, na quase totalidade, o Uruguai. Outros três arranjos com proporção de saídas ao estrangeiro superior a 35% fazem fronteira com a Bolívia – Brasileia, juntamente com Eptaciolândia, e Guajará-Mirim – e com a Colômbia – Tabatinga⁶ (tabela 4).

Do total de pessoas que alimentam fluxos de saída para estudo em localidade de país estrangeiro fronteiriço, tem-se o Uruguai como destino de 46,10% do volume (tabela 5): todos os arranjos que divisam esse país têm elevada proporção de fluxos para país estrangeiro. Outros três países se destacam por receber, cada um, mais de 10% dos deslocamentos com origem nos arranjos transfronteiriços: Bolívia, com 16,63%, recebendo pessoas de três arranjos; Paraguai, como destino de 15,96% dos fluxos, abastecidos principalmente daqueles com origem em Foz do Iguaçu; e Colômbia, com proporção de 11,84%, tendo como procedência da maioria dos fluxos o já citado município de Tabatinga.

TABELA 5

Países que fazem fronteira com municípios que apresentam os maiores fluxos pendulares para estudo em país estrangeiro (2010)

País fronteiriço de destino	Número de fluxos de saída	Porcentagem sobre o total de saídas
Uruguai	2.337	46,10
Bolívia	843	16,63
Paraguai	809	15,96
Colômbia	600	11,84
Argentina	213	4,20
Outros países	267	5,27
Total dos arranjos transfronteiriços	5.069	100,00

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Um aspecto que diferencia os fluxos pendulares para estudo em outro país, com origem nos arranjos transfronteiriços, é o tipo de curso que é buscado no país de destino. Considerando-se o conjunto dos arranjos, mais da metade das pessoas que

6. Os municípios de Brasileia e Eptaciolândia fazem parte de um mesmo arranjo com Cobija (Bolívia); Guajará-Mirim com Guayaramerin (Bolívia); e Tabatinga com Letícia (Colômbia) e a pequena ilha de Santa Rosa (Peru).

vão estudar em outro país está nas etapas iniciais da educação – 12,5% na educação infantil (creche, pré-escola e classes de alfabetização) e 42,3% no ensino fundamental regular. Apenas 29% buscam o ensino superior ou pós-graduação. Para o conjunto do Brasil, esta relação é inversa: as saídas para outro país predominantemente relacionadas ao ensino superior e pós-graduação representam 53%, e apenas 25,1% buscam as etapas iniciais da educação básica. Este é o padrão verificado, também, nos demais agrupamentos da faixa de fronteira (linha e demais municípios da faixa).

O que pode explicar esse fato é que a assimetria entre os municípios dos diferentes países nos arranjos transfronteiriços leva a uma busca complementar por determinados serviços, quando precários ou inexistentes em um deles. Ou seja, o deslocamento para estudo pode apontar a ausência da oferta de algum nível de ensino nos municípios brasileiros ou uma melhor qualidade deste do outro lado da fronteira, o que induz a esse deslocamento. Além disso, há que se considerar que cerca de um terço dos deslocamentos pendulares nos arranjos transfronteiriços para estudo e/ou para trabalho são feitos por estrangeiros residentes no Brasil. De qualquer modo, esse processo sugere a necessidade de formular políticas públicas articuladas e complementares entre os países. Para o nível superior de ensino, tentativas do governo federal brasileiro nessa linha se encontram na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – esta, porém, está localizada em centralidades nem sempre próximas aos arranjos transfronteiriços (Erechim, Passo Fundo, Chapecó, Cerro Largo, Realeza, Laranjeiras do Sul) – e na própria Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), localizada no maior arranjo transfronteiriço, em Foz do Iguaçu. Outra medida a ser considerada é o Projeto Escola Intercultural Bilingue de Fronteira (PEIBF), implementado em muitas cidades que integram arranjos transfronteiriços.⁷

2.3 Deslocamento pendular para trabalho

No conjunto dos municípios brasileiros, 12,8% da população ocupada exerce suas atividades em local diferente daquele que reside. Na faixa de fronteira, essa proporção é bastante reduzida. Nos arranjos transfronteiriços, 7,7% da população ocupada apresenta essa condição, entre os demais municípios da linha de fronteira a proporção é de somente 4,0%, e entre os demais da faixa de fronteira, de 6,5% (tabela 6).

No país, o volume de deslocamentos pendulares para trabalho é bem mais expressivo que o de deslocamentos realizados para estudo. No entanto, o volume de fluxos para o primeiro dirigidos a outros países é pouco menor do que aquele

7. Alguns estudos analisam em maior detalhe a interculturalidade e a pendularidade para estudo entre crianças e jovens, mostrando exemplos e motivos que levam brasileiros (em muitos casos, filhos de estrangeiros nascidos no Brasil) a estudar nos países vizinhos. Sobre o tema, ver: Moura Filho (2010); Sebrae (2010); Gayoso (2013); Ledesma (2014); Simões e Veras (2014); Colares, Aguiar e Oliveira (2016), entre outros.

observado para o segundo: são 37 mil pessoas se deslocando para estudo e 36 mil para trabalho. Um diferencial importante é que, nos deslocamentos para trabalho em outros países, a área de fronteira representa mais da metade dos fluxos internacionais do Brasil, enquanto no caso dos deslocamentos para estudo a participação dessa área é inferior a 20%.

TABELA 6

Brasil: número de pessoas ocupadas e local em que trabalhavam segundo agrupamento municipal (2010)

Tipo de agrupamento	População ocupada	Local em que trabalhavam					Total
		Mesmo município		Pendular			
		No próprio domicílio	Apenas neste município, mas não no próprio domicílio	Em outro município	Em país estrangeiro	Em mais de um município¹	
Arranjo transfronteiriço	545.627	134.091	369.581	18.224	15.597	8.133	41.955
Linha de fronteira	796.172	235.249	529.328	24.944	1.384	5.268	31.596
Faixa de fronteira	3.776.866	1.056.491	2.476.365	183.084	1.670	59.256	244.010
Demais municípios	81.235.174	18.570.088	51.896.355	9.920.470	17.333	830.928	10.768.730
Total	86.353.839	19.995.919	55.271.630	10.146.721	35.984	903.585	11.086.290
		%					
Arranjo transfronteiriço	100,0	24,6	67,7	3,3	2,9	1,5	7,7
Linha de fronteira	100,0	29,5	66,5	3,1	0,2	0,7	4,0
Faixa de fronteira	100,0	28,0	65,6	4,8	0,0	1,6	6,5
Demais municípios	100,0	22,9	63,9	12,2	0,0	1,0	13,3
Total	100,0	23,2	64,0	11,8	0,0	1,0	12,8

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ No censo demográfico foram diferenciados os deslocamentos em que, pela natureza da atividade, as pessoas se dirigiam a mais de um município; nestes casos, o destino não é identificado.

O trabalho em outro país está mais presente nos arranjos transfronteiriços: ele significa 2,9% dos que trabalhavam, envolvendo 15.597 pessoas, contingente que representa mais de um terço dos deslocamentos pendulares que ocorrem nesses arranjos. Nos municípios da linha de fronteira e da faixa de fronteira, os deslocamentos internacionais são bem menores, predominando aqueles para trabalho em outro município brasileiro, como ocorre no restante do território nacional.

Em relação aos deslocamentos para trabalho em outros países, nos três grupos de municípios que compõem a faixa de fronteira a quase totalidade dos fluxos dirige-se para países da América do Sul, diferentemente do que ocorre no restante do território nacional, em que apenas 22,7% dos fluxos internacionais são para

países dessa região.⁸ Assim, 98,8% dos fluxos para trabalho em outros países com origem nos arranjos transfronteiriços têm como destino países da América do Sul; essa proporção é de 94,6% nos demais da linha de fronteira e 81,0% nos demais da faixa de fronteira.

A maioria dos fluxos para trabalho dos arranjos transfronteiriços dirige-se para os países com que fazem fronteira, e muito provavelmente em direção às localidades estrangeiras do próprio arranjo. O Paraguai é o principal destino dos fluxos para trabalho com origem nos municípios brasileiros dos arranjos transfronteiriços, compondo 62,8% de todo o deslocamento (tabela 7).

TABELA 7

Países que fazem fronteira com municípios que apresentam os maiores fluxos pendulares para trabalho em país estrangeiro (2010)

País fronteiriço de destino	Número de fluxos de saída	Porcentagem sobre o total de saídas
Paraguai	9.802	62,85
Uruguai	2.951	18,92
Bolívia	904	5,80
Argentina	705	4,52
Guiana Francesa	380	2,43
Colômbia	324	2,08
Peru	138	0,88
Outros países	393	2,52
Total dos arranjos transfronteiriços	15.597	100,00

Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

Esse fluxo com o Paraguai se dá particularmente no arranjo Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu (Brasil)/Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú e Presidente Franco (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina). São 6.361 pessoas que se deslocam diariamente de Foz do Iguaçu (Paraná) em direção ao Paraguai, muito provavelmente para trabalhar em Ciudad del Este, principal ponto comercial fronteiriço com o Brasil.

Os municípios dos arranjos transfronteiriços que apresentam maiores fluxos de trabalho em país estrangeiro – seja o volume do fluxo de pessoas que saem, seja a proporção desse volume sobre o total que sai do conjunto dos arranjos, ou, ainda, a relação do volume dos que saem sobre o total das pessoas do município

8. Embora pareçam estranhos os fluxos pendulares para trabalho em países que não os vizinhos, há que se considerar que estudar/trabalhar em país estrangeiro é uma das possibilidades de resposta abertas no censo. Dessa forma, a compreensão destes movimentos internacionais é de que nesses casos não houve uma mudança de residência das pessoas – emigração –, mas a estada por tempo determinado por motivo de estudo/trabalho, inclusive com a possibilidade de retornos periódicos para casa.

que trabalham – são: no arco Norte, Oiapoque, no Amapá, Bonfim, em Roraima, e Eptaciolândia e Assis Brasil, no Acre. No arco Central, Ponta Porã, Paranhos, Coronel Sapucaia e Mundo Novo, todos em Mato Grosso do Sul. No arco Sul, Guaíra e Foz do Iguaçu, no Paraná, e Quaraí, Sant’Ana do Livramento e Chuí, no Rio Grande do Sul.

Os maiores fluxos de trabalho em país estrangeiro ocorrem em Foz do Iguaçu, com 6.361 pessoas, Ponta Porã, com 1.771 pessoas, e Sant’Ana do Livramento, com 1.462 pessoas. Estes três municípios fronteiriços concentram 61,5% do total de deslocamentos internacionais verificados nos arranjos transfronteiriços. As maiores proporções dos que saem em relação ao total dos que trabalham nos municípios estão em Chuí (19,5%), Coronel Sapucaia (10,6%), Paranhos (5,9%), Oiapoque (5,7%) e Foz do Iguaçu (5,1%); Eptaciolândia, Ponta Porã, Quaraí e Mundo Novo têm proporções entre 4% e 5%. As mais elevadas proporções sobre o total dos ocupados que realizam deslocamento pendular se dão em Oiapoque (89,7%), Coronel Sapucaia (73,0%), Foz do Iguaçu (63,5%), Ponta Porã (58,8%), Quaraí (58,7%), Chuí (57,3%), Assis Brasil (54,7%), Bonfim (53,6%) e Sant’Ana do Livramento (53,0%).

Esses municípios têm prioridade na atenção em políticas públicas relativas a trabalho e outras políticas sociais complementares. Eles sinalizam regiões exigentes de ações de integração de políticas de desenvolvimento regional, capacitação técnica e formação de trabalhadores. Cabe ainda apontar que grande parcela dos que realizam movimentos pendulares para trabalho passa a compor, junto a muitos migrantes, o contingente dos trabalhadores ilegais ou clandestinos, como registram estudos de caso sobre arranjos nos três arcos da fronteira (Alvarez, 2008; Oliveira *et al.*, 2011; Simões e Veras, 2014; Justino, 2016; entre outros).

3 PERFIL DOS OCUPADOS QUE REALIZAM DESLOCAMENTO PENDULAR

Como destacado anteriormente, os arranjos transfronteiriços concentram quase a metade das pessoas da faixa de fronteira que exercem trabalho em outro país. Nesta seção, procura-se identificar alguns atributos dessas pessoas e verificar se elas se diferenciam de outras que realizam este tipo de deslocamento em outras porções do território nacional.

Em todos os tipos de agrupamentos municipais, os homens constituem o principal contingente envolvido nos fluxos pendulares para trabalho, participação um pouco mais elevada nos três agrupamentos que compõem a faixa de fronteira, relativamente aos demais municípios brasileiros. No caso dos arranjos transfronteiriços, essa participação é de 75%, a menor entre os três agrupamentos (tabela 8).

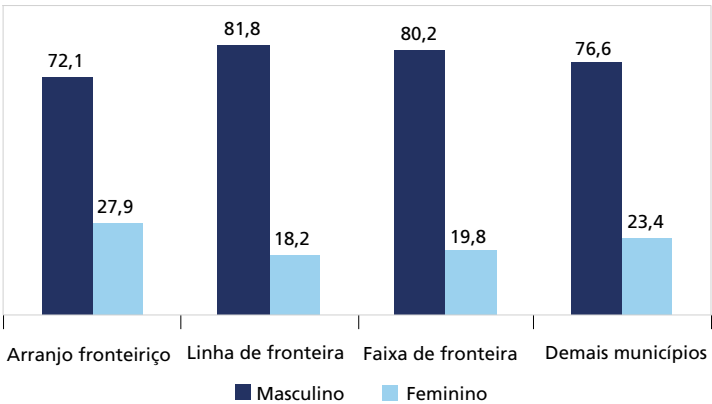
TABELA 8
Brasil: distribuição dos ocupados que realizam deslocamento pendular, segundo sexo, idade e tipo de agrupamento municipal (2010)
(Em %)

Tipo de agrupamento	Sexo		Idade					Total
	Masculino	Feminino	10 a 15 anos	16 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos ou mais	
Arranjo transfronteiriço	75,0	25,0	1,1	19,1	41,0	35,1	3,8	100
Linha de fronteira	78,5	21,5	0,5	21,4	44,3	30,1	3,7	100
Demais municípios da faixa de fronteira	77,2	22,8	0,5	21,1	42,1	32,6	3,7	100
Demais municípios brasileiros	66,9	33,1	0,4	18,2	45,0	32,8	3,6	100
Total	67,2	32,8	0,4	18,3	44,9	32,8	3,6	100
Total de ocupados	57,7	42,3	1,9	18,1	39,8	34,2	6,1	100

Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

Em relação àquelas pessoas que buscam outros países, o padrão de distribuição por sexo é semelhante ao observado para o conjunto dos ocupados que realizam movimento pendular, destacando-se que é nos arranjos transfronteiriços que as mulheres têm sua maior participação (27,9%) quando o fluxo é internacional (gráfico1).

GRÁFICO 1
Brasil: distribuição dos deslocamentos pendulares com destino a outros países, segundo tipo de agrupamento municipal e sexo (2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

Em relação ao perfil etário, verifica-se que a maior parcela das pessoas que realizam deslocamento pendular tem entre 25 e 39 anos de idade (44,9%), vindo em

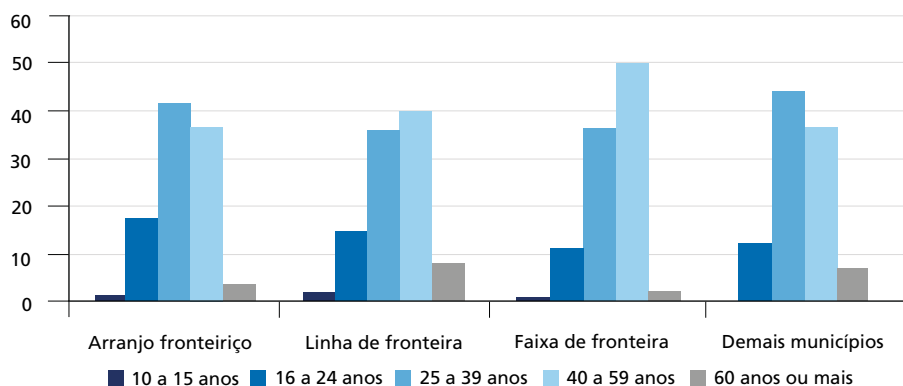
seguida o grupo etário 40 a 59 anos (32,8%) (tabela 8). Este padrão de distribuição etária entre os pendulares é muito próximo ao verificado para o total dos ocupados do país, apenas sobressaindo-se o grupo de jovens adultos (25 a 39 anos) relativamente à sua participação no total de ocupados (39,8%); e não há diferenças expressivas nas distribuições por tipo de agrupamento dos municípios.

Em relação aos fluxos internacionais para trabalho, verifica-se que a distribuição etária entre os ocupados dos arranjos transfronteiriços diferencia-se da verificada para os outros dois agrupamentos que compõem a faixa de fronteira, os quais têm uma participação maior de pessoas com idade acima de 40 anos (gráfico 2). É entre os pendulares dos arranjos que os jovens entre 16 a 24 anos têm sua maior participação em deslocamentos internacionais, representando 17,3%.

GRÁFICO 2

Brasil: distribuição dos deslocamentos pendulares com destino a outros países, segundo tipo de agrupamento municipal e faixa etária (2010)

(Em %)



Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Quanto ao tipo de atividade econômica, cabe, inicialmente, destacar a distribuição setorial considerando o conjunto de ocupados nos agrupamentos municipais em análise. Observa-se que a ocupação agrícola tem mais peso nos municípios situados na linha e nos demais da faixa de fronteira, onde representam mais de um quarto da ocupação total (tabela 9). Por um lado, nos arranjos transfronteiriços, o setor de serviços representa 43,0% dos ocupados – maior participação deste setor entre os diversos tipos de agrupamento municipal; por outro lado, é onde a indústria tem sua menor participação.

Quanto à atividade industrial, destaca-se que tanto nos arranjos transfronteiriços como na linha de fronteira a construção civil é o segmento com maior participação na ocupação. A indústria de transformação representa cerca de 6% da ocupação total

nestes agrupamentos, enquanto nos demais a participação é de aproximadamente 11,5%. Além disso, nos dois agrupamentos do limite internacional, a indústria de transformação está concentrada nas indústrias alimentar e de vestuário.

TABELA 9

Brasil: distribuição setorial da população ocupada total, segundo tipo de agrupamento municipal (2010)

Tipo de agrupamento	Setor de atividade (%)					Total	
	Agropecuária e pesca	Indústria	Comércio	Serviços	Atividades mal especificadas	%	Número
Arranjo transfronteiriço	17,0	14,1	19,8	43,0	6,1	100,0	545.627
Linha de fronteira	28,8	15,2	13,7	36,0	6,3	100,0	796.172
Demais municípios da faixa de fronteira	25,2	18,9	15,9	34,8	5,2	100,0	3.776.866
Demais municípios brasileiros	13,5	20,7	17,0	42,5	6,2	100,0	81.235.174
Total	14,2	20,5	17,0	42,2	6,2	100,0	86.353.839

Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

No que se refere à ocupação no setor de serviços, nos três agrupamentos municipais da faixa de fronteira, as atividades de natureza pública (administração pública, educação, saúde e assistência social) têm maior peso na participação setorial. No caso dos arranjos, destacam-se ainda os serviços de transporte e de alimentação, que representam 9,2% da ocupação total deste agrupamento, e os serviços domésticos (8%).

Ao se observar a distribuição das ocupações apenas das pessoas que realizam deslocamento pendular, notam-se importes diferenças, particularmente em relação ao perfil dos que buscam trabalho em outro país. No caso dos arranjos transfronteiriços, que concentram parcela importante dos deslocamentos internacionais do país para fins de trabalho, quase a metade (47,3%) das pessoas está ocupada no comércio; quando direcionados para outro município brasileiro, os fluxos deste agrupamento são majoritariamente de pessoas ocupadas no setor de serviços (tabela 10).

Os municípios da linha e da faixa de fronteira enviam pequenos contingentes de trabalhadores para o exterior, mas se diferenciam por participação mais expressiva da agropecuária (linha) e da indústria (faixa). No caso dos fluxos nacionais destes agrupamentos, predominam os que trabalham nos serviços, seguidos dos da indústria.

Registre-se que a atividade industrial como ocupação dos pendulares tem sua maior participação nos demais municípios da faixa de fronteira, com 29,3% dos fluxos nacionais e 38,4% dos internacionais. Nos fluxos nacionais, observa-se participação similar da indústria de transformação e da construção civil, e nos internacionais, na quase totalidade estão ligados à indústria extrativa (minerais não metálicos) – há que se destacar o peso exercido pela atividade do garimpo nos municípios do arco Norte (Oliveira, 2006; Rodrigues, 2006; Julião, 2010).

TABELA 10

Brasil: distribuição setorial da população ocupada que realiza deslocamento pendular, segundo tipo de agrupamento municipal e destino do deslocamento (2010)
(Em %)

Tipo de agrupamento	Setor de atividade					Total	
	Agropecuária e pesca	Indústria	Comércio	Serviços	Atividades mal especificadas	%	Número
	Em outro município brasileiro						
Arranjo transfronteiriço	11,4	20,6	14,9	48,7	4,3	100,0	26.357
Linha de fronteira	18,8	26,3	10,0	38,9	6,0	100,0	30.212
Demais municípios da faixa de fronteira	15,7	29,3	13,6	37,2	4,2	100,0	242.340
Demais municípios brasileiros	5,6	27,0	14,6	46,2	6,6	100,0	10.751.397
Total	5,9	27,0	14,6	46,0	6,5	100,0	11.050.306
	Em país estrangeiro						
Arranjo transfronteiriço	12,2	10,6	47,3	24,2	5,7	100,0	15.597
Linha de fronteira	43,9	24,0	12,7	15,2	4,2	100,0	1.384
Demais municípios da faixa de fronteira	18,4	38,4	13,5	23,3	6,5	100,0	1.670
Demais municípios brasileiros	3,2	32,5	9,0	46,5	8,8	100,0	17.333
Total	9,4	22,9	26,0	34,6	7,2	100,0	35.984

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Detalhando os fluxos internacionais para trabalho dos arranjos transfronteiriços, observa-se que a predominância do comércio é mais acentuada no arco Sul (53,3%), e se deve principalmente à importância que esta atividade tem no arranjo Foz do Iguaçu (Paraná)/Ciudad del Este (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina), representando 68,9% dos deslocamentos para outro país (tabela 11). Entre os arranjos com maior volume de deslocamento internacional (maior que quinhentas pessoas), o comércio se destaca também em Ponta Porã (Mato Grosso do Sul)/Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Guaíra (Paraná), Mundo Novo (Mato Grosso do Sul)/Salto del Guairá (Paraguai). Estes três arranjos concentram quase 80% dos deslocamentos internacionais ligados ao comércio nos arranjos transfronteiriços.

O setor de serviços tem participação similar nos três arcos, alcançando o maior valor (28,4%) no arco Norte. Ponta Porã, Foz do Iguaçu e Sant'Ana do Livramento concentram 61,6% dos deslocamentos relacionados a este setor. Os segmentos mais relevantes são os serviços de natureza pública (1.061 pessoas),⁹ de transporte e armazenamento (729), domésticos (507) e de alimentação e alojamento (384).

9. Os serviços de natureza pública envolvem atividades ligadas à administração pública, educação, saúde e assistência social. Em alguns casos, sua oferta pode se dar por prestadores privados (empresas ou autônomos).

TABELA 11

Brasil: distribuição setorial da população ocupada que realiza deslocamento pendular internacional, segundo arco e arranjo transfronteiriço (2010)

Arco/arranjo fronteiriço	Setor de atividade (%)					Total	
	Agropecuária e pesca	Indústria	Comércio	Serviços	Atividades mal especificadas	%	Número
Arco Norte	8,4	31,0	27,3	28,4	5,0	100,0	1.655
Oiapoque (Amapá)/Saint-Georges (Guiana Francesa)	3,2	56,6	30,1	5,8	4,2	100,0	474
Bonfim (Roraima)/Lethem (Guiana)	0,0	7,7	48,3	25,4	18,6	100,0	85
Pacaraima (Roraima)/Santa Elena de Uairén (Venezuela)	0,0	21,8	15,8	48,2	14,2	100,0	94
Tabatinga (Amazonas)/Letícia (Colômbia)/Santa Rosa – ilha (Pernambuco)	9,1	14,0	35,8	41,2	0,0	100,0	346
Benjamin Constant (Amazonas)/Islândia (Pernambuco)	0,0	40,1	0,0	59,9	0,0	100,0	38
Assis Brasil (Acre)/Bolpebra (Bolívia)/Iñapari (Pernambuco)	23,2	28,3	14,1	34,4	0,0	100,0	57
Brasileia e Eptaciolândia (Acre)/Cobija (Bolívia)	14,0	24,5	21,6	33,9	5,9	100,0	561
Arco Central	20,1	13,9	36,5	27,4	2,2	100,0	3.031
Guajará-Mirim (Rondônia)/Guayaramerín (Bolívia)	63,7	0,0	36,3	0,0	0,0	100,0	33
Corumbá e Ladário (Mato Grosso do Sul)/Puerto Suarez e Puerto Quijarro (Bolívia)	8,0	13,2	28,7	46,3	3,8	100,0	377
Bela Vista (Mato Grosso do Sul)/Bella Vista del Norte (Paraguai)	31,4	13,1	48,7	6,8	0,0	100,0	93
Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul)/Puerto Palma Chica (Paraguai)	18,6	0,0	41,9	39,5	0,0	100,0	25
Ponta Porã (Mato Grosso do Sul)/Pedro Juan Caballero (Paraguai)	11,7	13,1	45,2	30,0	0,0	100,0	1.771
Paranhos (Mato Grosso do Sul)/Ypejhu (Paraguai)	34,3	21,3	27,8	8,9	7,7	100,0	203
Coronel Sapucaia (Rio Grande do Sul)/Capitán Bado (Paraguai)	46,5	15,7	13,9	17,1	6,8	100,0	531
Arco Sul	10,6	6,6	53,3	22,7	6,8	100,0	10.911
Guaira (Paraná) e Mundo Novo (Mato Grosso do Sul)/Salto del Guairá (Paraguai)	14,3	8,1	66,0	6,5	5,1	100,0	799
Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu (Paraná)/Ciudad del Este (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina)	4,3	4,6	68,9	15,9	6,4	100,0	6.569
Santo Antônio do Sudoeste e Pranchita (Paraná)/San Antonio (Argentina)	49,5	0,0	26,2	24,3	0,0	100,0	63
Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e Barracão (Paraná)/Bernardo de Irigoyen (Argentina)	17,8	0,0	29,1	46,7	6,4	100,0	87

(Continua)

(Continuação)

Arco/arranjo fronteiriço	Setor de atividade (%)					Total	
	Agropecuária e pesca	Indústria	Comércio	Serviços	Atividades mal especificadas	%	Número
Porto Xavier (Rio Grande do Sul)/San Javier (Argentina)	8,9	0,0	69,1	11,5	10,5	100,0	38
São Borja (Rio Grande do Sul)/Santo Tomé (Argentina)	0,0	4,7	10,9	77,4	7,1	100,0	189
Itaqui (Rio Grande do Sul)/Alvear (Argentina)	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0	24
Uruguaiana (Rio Grande do Sul)/Paso de Los Libres (Argentina)	24,1	14,9	4,7	32,1	24,2	100,0	225
Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul)/Bella Unión (Uruguai)/Monte Caseros (Argentina)	64,1	18,6	0,0	17,4	0,0	100,0	37
Quaraí (Rio Grande do Sul)/Artigas (Uruguai)	62,0	16,7	11,7	7,6	2,0	100,0	421
Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul)/Rivera (Uruguai)	10,4	9,2	21,7	51,3	7,4	100,0	1.462
Aceguá (Rio Grande do Sul)/Acegua (Uruguai)	45,1	6,4	16,6	13,7	18,2	100,0	42
Jaguarão (Rio Grande do Sul)/Rio Branco (Uruguai)	36,6	12,9	26,2	17,9	6,5	100,0	391
Chuí (Rio Grande do Sul)/Chuy (Uruguai)	11,3	8,3	32,9	37,9	9,7	100,0	564

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Obs.: Quatro arranjos não tiveram registro de deslocamento pendular para outro país: Santa Rosa do Purus (Acre)/Santa Rosa (Peru); Porto Mauá (Rio Grande do Sul)/Alba Posse (Argentina); Porto Vera Cruz (Rio Grande do Sul)/Panambi (Argentina); e Garruchos (Rio Grande do Sul)/Azara (Argentina).

A agropecuária tem sua maior participação (20,1%) no arco Central, particularmente nos arranjos Coronel Sapucaia/Capitán Bado, onde representa 46,5% dos deslocamentos internacionais, e Ponta Porá/Pedro Juan Caballero, neste caso devido ao número de pessoas nessa atividade. No arco Sul, destacam-se, também pelo número de pessoas, o arranjo polarizado por Foz do Iguaçu, 282 pessoas, e o de Quaraí/Artigas, 261 pessoas.

O arco Norte registra a maior participação (31%) da indústria neste tipo de deslocamento, concentrada nos arranjos Oiapoque/Saint-Georges e Benjamin Constant/Islândia. Devido ao fato de serem arranjos maiores em termos de deslocamentos internacionais, os polarizados por Ponta Porá, Foz do Iguaçu e Sant'Ana do Livramento também se destacam nos deslocamentos associados às atividades industriais, com, respectivamente, 232, 302 e 135 pessoas. Estes cinco arranjos concentram dois terços dos deslocamentos internacionais ligados à atividade industrial nos arranjos transfronteiriços. Vale lembrar o peso da construção civil e da indústria extrativa que, juntas, respondem por mais da metade deste contingente; e, na indústria de transformação, os segmentos alimentação, produtos de madeira e produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A faixa de fronteira reunia, em 2010, 5,7% da população do Brasil – um contingente de quase 11 milhões de pessoas, do qual 1,2 milhão era distribuído entre os municípios brasileiros dos 32 arranjos transfronteiriços. Na sua porção brasileira, apenas três desses arranjos reuniam populações acima de 100 mil pessoas – os polarizados por Corumbá, Foz de Iguaçu e Uruguaiana, caracterizados por atividades diversificadas do setor terciário. Inversamente, oito arranjos tinham população inferior a 10 mil pessoas, a maioria situada na fronteira internacional do Rio Grande do Sul. Se o conjunto populacional residente nos arranjos transfronteiriços apresentava grau de urbanização igual ao brasileiro (84,4%), em oito deles este grau era inferior a 50%, singularizando-os como pequenos núcleos de apoio (ou até de passagem) a regiões ligadas a atividades do setor primário.

Considerando-se a distribuição da população entre os arcos, verifica-se que o arco Sul concentrava 62,4% da população residente nesses arranjos, o Central, 20,2%, e o Norte, 17,4%. Da mesma forma, o arco Sul respondia por 71,9% dos fluxos de saída dos municípios da faixa de fronteira em movimentos pendulares, enquanto o Central e o Norte, respectivamente, por 19,5% e 8,5%. Significativa porção desses fluxos tinha destino internacional, correspondendo a um total de 5% da mobilidade da faixa de fronteira e, tomando com particularidade os recortes, 33,7% da mobilidade dos arranjos transfronteiriços. O censo não pesquisa municípios dos países vizinhos, portanto, não se tem a informação dos fluxos internacionais de entrada nos municípios brasileiros. Pode-se inferir, no entanto, que eles sejam significativos, guardando especificidades a cada país e a cada região de entrada ligadas fundamentalmente à dinâmica econômica e aos programas sociais.

Os volumes constatados remetem à necessidade da oferta de serviços de transporte público coletivo e de facilidades de deslocamento a essa população em trânsito. Facilidades que incluem, também, passagem pelos controles fronteiriços, documentação transfronteiriça e resguardo dos direitos do trabalhador estrangeiro.

Em relação especificamente à mobilidade pendular para estudo, verificou-se que os três agrupamentos da faixa de fronteira apresentavam taxas inferiores à brasileira (7,3%). Porém, os arranjos transfronteiriços destacam-se pela maior importância relativa dos fluxos internacionais. Em quatorze municípios, mais de 20% dos deslocamentos pendulares para estudo destinavam-se a outro país, chegando a superar 50% em Chuí e Sant’Ana do Livramento, no Rio Grande do Sul, e Tabatinga, no Amazonas. Essa busca sugere a existência de melhores oportunidades ou maior adequação na oferta dos serviços de educação em país estrangeiro que nos municípios de residência, além do fato de parcela das pessoas que se deslocam serem estrangeiros residentes na porção brasileira dos arranjos transfronteiriços.

Como destino desses fluxos destaca-se o Uruguai como receptor de quase metade dos deslocamentos oriundos dos arranjos transfronteiriços. Nas trocas com este país, articulam-se seis arranjos, todos localizados no Rio Grande do Sul. Outros países que se destacam como receptores dos fluxos para estudo são Bolívia, Paraguai e Colômbia. Destes, o Paraguai é o que articula o maior número de arranjos – cinco do arco Central e dois do arco Sul.

Relativamente aos deslocamentos internacionais para estudo, o que mais diferencia aqueles verificados nos arranjos é o fato de parcela expressiva dos estudantes estar cursando as etapas infantil e fundamental da educação básica, enquanto em outras porções do território nacional os deslocamentos internacionais para estudo estão associados ao nível superior de ensino (graduação e pós-graduação). Ressalte-se que estas etapas da educação básica são de responsabilidade dos municípios onde as crianças e os jovens residem, e o seu não cumprimento pode apontar problemas de oferta de vagas escolares ou de uma preferência dos pais por melhor qualidade no ensino, neste caso nos municípios de países vizinhos. Mas há que se considerar, também, que uma parcela desses deslocamentos é realizada por estrangeiros, o que indicaria uma opção familiar de estudo em escola pátria.

Quanto à mobilidade pendular para trabalho, verificou-se que as taxas nos agrupamentos da faixa de fronteira são bem inferiores à média brasileira (12,8%), mas alcançam seu maior valor (7,7%) nos arranjos transfronteiriços. No Brasil, o número de pessoas que buscava trabalho em outro país (36 mil pessoas, em 2010) chegava a ser ligeiramente inferior aos deslocamentos internacionais para estudo. Porém, diferentemente do observado em relação aos fluxos para estudo, mais da metade dos deslocamentos internacionais para trabalho concentrava-se na área de fronteira, fundamentalmente nos arranjos transfronteiriços.

Enquanto em outras porções do território nacional menos de um quarto dos deslocamentos para trabalho dirigia-se aos países da América do Sul, no caso dos agrupamentos da área de fronteira a quase totalidade dirigia-se para países dessa região, muito provavelmente para áreas próximas à fronteira internacional. O Paraguai recebia quase dois terços destes fluxos, provenientes de oito arranjos, com destaque para os polarizados por Foz do Iguaçu e Ponta Porá. O Uruguai recebia 18,9% dos fluxos para trabalho, articulando sete arranjos, entre os quais se sobressai o de Sant'Ana do Livramento, seguido pelo de Chuí.

De modo geral, os homens têm participação maior nos deslocamentos pendulares, mas esta é mais acentuada nos agrupamentos da faixa de fronteira. Quando se consideram apenas os fluxos internacionais, essa predominância se mantém, mas chama atenção o fato de uma maior participação feminina ser observada nos arranjos transfronteiriços. Jovens adultos (25 a 39 anos) constituem o principal contingente entre aqueles que realizam deslocamento pendular para

trabalho, mas nos fluxos internacionais dos agrupamentos linha e faixa de fronteira são as pessoas com idade entre 40 e 59 anos que se destacam.

Em relação às atividades produtivas relacionadas aos deslocamentos pendulares, quando o destino é outro município brasileiro, a distribuição setorial não é muito diferente da observada para o conjunto dos ocupados, com predomínio do setor de serviços, seguido da indústria. Os deslocamentos internacionais são mais diferenciados, com o comércio representando quase a metade dos fluxos dos arranjos transfronteiriços, a agricultura sobressaindo-se naqueles municípios da linha de fronteira e a indústria entre aqueles da faixa de fronteira.

Considerando-se os deslocamentos internacionais para trabalho registrados nos arranjos transfronteiriços, a predominância do comércio é maior no arco Sul, a agropecuária destaca-se no arco Central e a indústria alcança sua maior participação relativa no total dos deslocamentos do arco Norte. O setor de serviços, por sua vez, é a segunda principal atividade nos três arcos. No caso dos serviços e da indústria, esses deslocamentos estão associados a poucos segmentos: *i*) serviços de natureza pública (administração pública, educação e saúde); *ii*) transporte e alojamento; *iii*) serviços domésticos e alimentação; *iv*) alojamento; e *v*) construção civil. Na indústria de transformação, associam-se aos segmentos de alimentação, produtos de madeira e produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos.

As informações organizadas e analisadas oferecem subsídios para que se formulem políticas públicas destinadas ao desenvolvimento da faixa de fronteira, conforme as especificidades dos municípios em seus vários recortes. Colocam em foco um tipo de deslocamento populacional transfronteiriço que, ao mesmo tempo, contribui para a realização da atividade econômica e para a qualificação das pessoas, independente do país de procedência, enquanto conforma uma esfera de pessoas em trânsito, à mercê das oscilações das políticas voltadas aos cidadãos transfronteiriços. Não só raramente encontram disponíveis serviços de transporte urbano internacional como frequentemente se deparam com cancelas fechadas, controles constrangedores e discriminação. Para garantir maior efetividade, tais informações deveriam contemplar toda a faixa de fronteira internacional, seja por meio de pesquisa nacional que transcenda os limites político-administrativos do país, seja pela compatibilização metodológica e temporal da pesquisa entre os países fronteiriços.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, G. O. Trabalhadores migrantes nas fronteiras do Brasil com os países do Mercosul. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26., 2008, Porto Seguro, Bahia. **Anais...** Porto Seguro: Abant, 2008. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%2001/gabriel%20alvarez.pdf>.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira. Brasília: MI, 2005.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diagnóstico socioeconômico e demográfico da faixa de fronteira**: áreas críticas de segurança pública. Brasília: MJ, 2015.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de “cidades-gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nessa condição. **Diário Oficial da União**, n. 138, 20 jul. 2016. Seção 1.

CARDOSO, N. A.; MOURA, R. Regiões de fronteira e fluxos migratórios: o caso do Paraná. In: PENHA, B.; DESIDERÁ NETO, W.; MORAES, R. F. de. (Org.). **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 53-99. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101_livro_mercosul.pdf>.

COLARES, M. L.; AGUIAR, L. P. P. de.; OLIVEIRA, F. L. Políticas públicas na Amazônia e sua interface com as cidades fronteiriças de Tabatinga/Brasil e Letícia/Colômbia. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 4, n. 1, p. 207-225, out. 2016.

CUNHA, J. M. P. da. Retratos da mobilidade espacial no Brasil: os censos demográficos como fonte de dados. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, ano 20, n. 39, p. 29-50, jul./dez. 2012.

CUNHA, J. M. P. *et al.* A mobilidade pendular na macrometrópole paulista: diferenciação e complementariedade socioespacial. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 433-459, jul./dez. 2013.

GAYOSO, C. F. **Espaços latino-americanos**: comunicação, interculturalidade e cidades da fronteira Brasil-Bolívia. 2013. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 167 p.

JULIÃO, A. Bonfim e Lethem: povo sem fronteiras. **Revista Veja Online**, jan. 2010.

JUSTINO, T. S. Um olhar sobre o movimento pendular de brasileiros na América Latina. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 7., ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Abep, 2016. Disponível em: <<http://abep.org.br/xxencontro/files/paper/295-387.pdf>>.

LEDESMA, J. S. Explorando fronteiras: uma abordagem antropológica com crianças em escolas de fronteira Brasil/Paraguai. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 29., 2014, Natal. **Anais...** Natal: Abant, 2014. Disponível em: <http://www.29rba.abant.org.br/resources/anaais/1/1401996182_ARQUIVO_ParaRBA.pdf>.

MOURA FILHO, J. L. de. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças**: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2010.

MOURA, R.; CARDOSO, N. A. Mobilidade transfronteiriça: entre o diverso e o efêmero In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINK, C. C. (Org.) **Cidade e movimento**: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea; ITDP, 2016. p. 205-222.

MOURA, R.; DELGADO, P. R. Mobilidade pendular intermetropolitana: articulando a rede nacional de metrópoles. **E-Metropolis**, ano 7, n. 24, p. 6-21, mar. 2016. Disponível em: <http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/181/original/emetropolis_n24_art-capa.pdf?1461858822>.

MOURA, R.; DELGADO, P. R.; COSTA, M. A. Movimento pendular e políticas públicas: algumas possibilidades inspiradas numa tipologia dos municípios brasileiros. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 3, cap. 22.

OLIVEIRA, M. M. de. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 183-196, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000200014&script=sci_arttext>. Acesso em: ago. 2016.

OLIVEIRA, T. C. M. de. *et al.* Cidades de fronteiras e a rede urbana. In: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Org.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-95.

PEREIRA, R. H. M.; HERRERO, V. **Mobilidade pendular**: uma proposta teórico-metodológica. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1395).

PETRI, N. M. **Dinâmica da aglomeração urbana transfronteiriça de Guairá/PR e Salto Del Guairá/PY**. 2013. Monografia (Graduação) – Universidade Estadual de Londrina, Paraná, 2013.

PUJADAS, J. J. Itinerarios metropolitanos: policentrismo, movilidad y trayectorias personales en la ciudad porosa. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 17, n. 968, 25 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-968.htm>>.

RODRIGUES, F. Migração transfronteiriça na Venezuela. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 197-207, 2006.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras**: características e interações territoriais – Brasil, Bolívia, Paraguai. 1. ed. Campo Grande: Visão; Sebrae/MS, 2010.

SIMÕES, S. O.; VERAS, N. S. Migração pendular na Pan-Amazônia: pendularidade, comércio e trabalho na fronteira Guyana (Lethem)-Brasil (Bonfim-Roraima). *In*: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 8., Évora, Portugal. **Anais...** Évora: Aps, 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/22686428-Migracao-pendular-na-pan-amazonia-pendularidade-comercio-e-trabalho-na-fronteira-guyana-lethem-brasil-bonfim-roraima.html>>.

APÊNDICE

TABELA A.1

Brasil: número de pessoas que estudam, segundo local em que frequentam escola/creche e arranjo transfronteiriço/arco (2010)

Arranjo transfronteiriço/arco	Município	População que estuda	Local em que frequenta escola ou creche			
			No município de residência	Pendular		Total
				Em outro município	Em país estrangeiro	
Oiapoque (Amapá)/Saint-Georges (Guiana Francesa)	Oiapoque	8.204	7.876	249	80	328
Bonfim (Roraima)/Lethem (Guiana)	Bonfim	4.382	4.207	166	10	175
Pacaraima (Roraima)/Santa Elena de Uaién (Venezuela)	Pacaraima	4.622	4.454	136	33	169
Tabatinga (Amazonas)/Leticia (Colômbia)/Santa Rosa – ilha (Peru)	Tabatinga	21.889	20.824	443	622	1.065
Benjamin Constant (Amazonas)/Islandia (Peru)	Benjamin Constant	14.020	13.675	293	52	345
Santa Rosa do Purus (Acre)/Santa Rosa (Peru)	Santa Rosa do Purus	1.980	1.973	5	1	6
Assis Brasil (Acre)/Bolpebra (Bolívia)/Iñapari (Peru)	Assis Brasil	2.121	1.985	126	11	137
Brasileia e Epitaciolândia (Acre)/Cobija (Bolívia)	Brasileia	6.987	6.508	241	238	479
	Epitaciolândia	5.598	4.615	640	343	983
	Total	12.585	11.123	882	581	1.462
Guajará-Mirim (Rondônia)/Guayaramerín (Bolívia)	Guajará-Mirim	14.904	14.513	238	153	391
Corumbá e Ladário (Mato Grosso do Sul)/Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia)	Corumbá	34.293	33.595	529	170	699
	Ladário	7.093	5.982	1.096	16	1.112
	Total	41.387	39.577	1.624	186	1.810
Bela Vista (Mato Grosso do Sul)/Bella Vista del Norte (Paraguai)	Bela Vista	7.119	6.761	279	78	358
Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul)/Puerto Palma Chica (Paraguai)	Porto Murtinho	4.910	4.755	140	15	155
Ponta Porã (Mato Grosso do Sul)/Pedro Juan Caballero (Paraguai)	Ponta Porã	24.827	23.828	661	339	1.000
Paranhos (Mato Grosso do Sul)/Ypejhu (Paraguai)	Paranhos	4.814	4.704	110	0	110
Coronel Sapucaia (Mato Grosso do Sul)/Capitán Bado (Paraguai)	Coronel Sapucaia	4.736	4.354	323	59	382
Guaíra (Paraná) e Mundo Novo (Mato Grosso do Sul)/Salto del Guairá (Paraguai)	Guaíra	9.010	8.555	417	38	455
	Mundo Novo	4.846	4.324	521	0	521
	Total	13.856	12.879	939	38	976

(Continua)

(Continuação)

Arranjo transfronteiriço/arco	Município	População que estuda	Local em que frequenta escola ou creche			
			No município de residência	Pendular		Total
				Em outro município	Em país estrangeiro	
Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu (Paraná)/Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú e Presidente Franco (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina)	Foz do Iguaçu	84.940	82.836	1.774	329	2.104
	Santa Terezinha de Itaipu	6.993	5.756	1.237	0	1.237
	Total	91.932	88.592	3.011	329	3.341
Santo Antônio do Sudoeste e Pranchita (Paraná)/San Antonio (Argentina)	Pranchita	1.521	1.329	192	0	192
	Santo Antônio do Sudoeste	5.612	5.145	467	0	467
	Total	7.133	6.474	660	0	660
Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e Barracão (Paraná)/Bernardo de Irigoyen (Argentina)	Barracão	2.734	2.346	388	0	388
	Dionísio Cerqueira	4.419	3.535	869	15	884
	Total	7.153	5.881	1.257	15	1.272
Porto Mauá (Rio Grande do Sul)/Alba Posse (Argentina)	Porto Mauá	607	465	142	0	142
Porto Vera Cruz (Rio Grande do Sul)/Panambi (Argentina)	Porto Vera Cruz	408	374	34	0	34
Porto Xavier (Rio Grande do Sul)/San Javier (Argentina)	Porto Xavier	2.605	2.346	249	10	259
Garruchos (Rio Grande do Sul)/Azara (Argentina)	Garruchos	794	724	70	0	70
São Borja (Rio Grande do Sul)/Santo Tomé (Argentina)	São Borja	16.954	16.274	596	84	680
Itaqui (Rio Grande do Sul)/Alvear (Argentina)	Itaqui	12.401	11.762	639	0	639
Uruguaiana (Rio Grande do Sul)/Paso de los Libres (Argentina)	Uruguaiana	36.839	36.150	659	30	689
Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul)/Bella Unión (Uruguai)/Monte Caseros (Argentina)	Barra do Quaraí	1.104	971	88	44	133
Quaraí (Rio Grande do Sul)/Artigas (Uruguai)	Quaraí	6.635	6.266	288	81	369
Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul)/Rivera (Uruguai)	Sant'Ana do Livramento	22.666	21.023	300	1.343	1.643
Aceguá (Rio Grande do Sul)/Aceguá (Uruguai)	Aceguá	1.019	868	118	34	152
Jaguarão (Rio Grande do Sul)/Rio Branco (Uruguai)	Jaguarão	6.987	6.410	460	116	576
Chuí (Rio Grande do Sul)/Chuy (Uruguai)	Chuí	1.746	863	157	726	883
Arco Norte	-	69.803	66.115	2.300	1.388	3.688
Arco Central	-	107.543	102.816	3.897	831	4.727
Arco Sul	-	225.993	213.998	9.144	2.850	11.995
Total dos arranjos transfronteiriços	-	403.339	382.929	15.341	5.069	20.410

Fonte: Censo demográfico 2010 do IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA A.2
Brasil: número de pessoas ocupadas, segundo local em que trabalham e arranjo transfronteiriço/arco (2010)

Arranjo transfronteiriço/arco	Município	População ocupada	Local em que trabalha					Total
			No município de residência		Pendular			
			No próprio domicílio	Apenas neste município, mas não no próprio domicílio	Em outro município	Em país estrangeiro	Em mais de um município ou país	
Oiapoque (Amapá)/Saint-Georges (Guiana Francesa)	Oiapoque	8.304	2.278	5.498	27	474	26	528
Bonfim (Roraima)/Lethem (Guiana)	Bonfim	3.820	1.965	1.697	74	85	0	159
Pacaraima (Roraima)/Santa Elena de Uaiirén (Venezuela)	Pacaraima	3.447	1.414	1.806	122	94	11	226
Tabatinga (Amazonas)/Leticia (Colômbia)/Santa Rosa – ilha (Peru)	Tabatinga	17.582	2.354	14.503	295	346	84	725
Benjamin Constant (Amazonas)/Islandia (Peru)	Benjamin Constant	11.731	2.833	8.586	249	38	26	312
Santa Rosa do Purus (Acre)/Santa Rosa (Peru)	Santa Rosa do Purus	1.198	206	992	0	0	0	0
Assis Brasil (Acre)/Bolpebra (Bolívia)/Iñapari (Peru)	Assis Brasil	1.991	344	1.543	15	57	32	104
Brasileia e Eptaciolândia (Acre)/Cobjia (Bolívia)	Brasileia	8.037	3.375	3.763	359	259	281	899
	Eptaciolândia	6.116	1.994	3.148	488	303	183	974
	Total	14.153	5.369	6.911	847	561	464	1.873
Guajará-Mirim (Rorôndônia)/Guayaramerin (Bolívia)	Guajará-Mirim	15.698	3.773	11.145	727	33	20	780
Corumbá e Ladário (Mato Grosso do Sul)/Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia)	Corumbá	44.513	11.673	31.170	1.155	356	159	1.671
	Ladário	7.218	967	3.266	2.741	20	225	2.986
	Total	51.731	12.640	34.435	3.896	377	384	4.656
Bela Vista (Mato Grosso do Sul)/Bella Vista del Norte (Paraguai)	Bela Vista	10.500	2.587	7.275	514	93	31	637
Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul)/Puerto Palma Chica (Paraguai)	Porto Murtinho	6.174	1.536	4.527	75	25	12	112
Ponta Porã (Mato Grosso do Sul)/Pedro Juan Caballero (Paraguai)	Ponta Porã	36.653	7.701	25.938	852	1.771	391	3.014
Paranhos (Mato Grosso do Sul)/Ypeihú (Paraguai)	Paranhos	3.459	823	2.226	204	203	3	410
Coronel Sapucaia (Mato Grosso do Sul)/Capitán Bado (Paraguai)	Coronel Sapucaia	5.006	1.006	3.274	107	531	89	726

(Continua)

Arranjo transfronteiriço/arco	Município	População ocupada	Local em que trabalha				
			No município de residência		Pendular		
			No próprio domicílio	Apenas neste município, mas não no próprio domicílio	Em outro município	Em país estrangeiro	Em mais de um município ou país
Arranjo transfronteiriço/arco	Guairá	15.199	3.509	10.275	629	466	320
	Mundo Novo	7.846	1.860	5.224	192	333	237
	Total	23.045	5.370	15.499	821	799	557
Foz do Iguaçu e Mundo Novo (Mato Grosso do Sul)/Salto del Guairá (Paraguai)	Guairá	15.199	3.509	10.275	629	466	320
	Mundo Novo	7.846	1.860	5.224	192	333	237
	Total	23.045	5.370	15.499	821	799	557
Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu (Paraná)/Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú e Presidente Franco (Paraguai)/ Puerto Iguazú (Argentina)	Foz do Iguaçu	123.643	26.401	87.229	1.981	6.354	1.677
	Santa Terezinha de Itaipu	10.229	1.288	5.926	2.246	215	554
	Total	133.873	27.689	93.155	4.227	6.569	2.231
Santo Antônio do Sudoeste e Pranchita (Paraná)/San Antonio (Argentina)	Pranchita	3.310	1.276	1.765	144	6	119
	Santo Antônio do Sudoeste	9.349	3.437	5.379	301	57	175
	Total	12.659	4.713	7.145	445	63	294
Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e Barracão (Paraná)/Bernardo de Irigoyen (Argentina)	Barracão	5.080	1.168	3.160	552	53	145
	Dionísio Cerqueira	6.761	2.258	3.359	843	34	266
	Total	11.841	3.427	6.519	1.396	87	412
Porto Mauá (Rio Grande do Sul)/Alba Posse (Argentina)	Porto Mauá	1.604	1.015	497	86	0	6
	Porto Vera Cruz (Rio Grande do Sul)/Panambi (Argentina)	1.046	222	780	43	0	0
	Total	2.650	1.237	1.277	129	0	6
Porto Xavier (Rio Grande do Sul)/San Javier (Argentina)	Porto Xavier	5.564	1.530	3.597	128	38	271
	Garruchos (Rio Grande do Sul)/Azara (Argentina)	1.651	928	687	33	0	3
	Total	7.215	2.458	4.284	161	38	274
São Borja (Rio Grande do Sul)/Santo Tomé (Argentina)	São Borja	26.582	6.395	19.095	496	189	407
	Itaqui (Rio Grande do Sul)/Alvear (Argentina)	16.078	4.699	10.990	240	24	125
	Total	42.660	11.094	30.085	736	213	532
Uruguaiana (Rio Grande do Sul)/Paso de los Libres (Argentina)	Uruguaiana	54.192	11.973	39.992	696	225	1.306
	Total	54.192	11.973	39.992	696	225	1.306
	Total	2.226	1.396	87	412	87	412

(Continua)

Arranjo transfronteiriço/arco	Município	População ocupada	Local em que trabalha				
			No município de residência		Pendular		
			No próprio domicílio	Apenas neste município, mas não no próprio domicílio	Em outro município	Em país estrangeiro	Em mais de um município ou país
Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul)/Bella Unión (Uruguai)/Monte Caseros (Argentina)	Barra do Quaraí	1.460	660	740	18	37	5
Quaraí (Rio Grande do Sul)/Artigas (Uruguai)	Quaraí	9.703	2.301	6.685	277	421	20
Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul)/Rivera (Uruguai)	Sant'Ana do Livramento	38.038	11.632	23.645	911	1.462	387
Aceguá (Rio Grande do Sul)/Aceguá (Uruguai)	Aceguá	2.053	1.054	857	92	42	8
Jaguarão (Rio Grande do Sul)/Rio Branco (Uruguai)	Jaguarão	11.904	3.296	7.794	261	391	162
Chuí (Rio Grande do Sul)/Chuy (Uruguai)	Chuí	2.886	357	1.547	51	564	369
Arco Norte	-	62.226	16.764	41.536	1.628	1.655	643
Arco Central	-	137.069	31.927	94.045	6.567	3.364	1.166
Arco Sul	-	346.333	85.401	234.001	10.029	10.578	6.325
Total dos arranjos fronteiriços	-	545.627	134.091	369.581	18.224	15.597	8.133

Fonte: Censo demográfico 2010 do IBGE.
Elaboração dos autores.

Parte III

ANÁLISES E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE APLICADA AO CONTEXTO DA FAIXA DE FRONTEIRA NO BRASIL

Caroline Krüger¹

Marina Kolland Dantas²

José Marcelo de Castro³

1 INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas no decorrer da história não se traduziram sempre em desenvolvimento (Bursztyn e Bursztyn, 2012; Veiga, 2005) – já que isso significaria melhora qualitativa ou florescimento de potencialidades. Elas tampouco necessariamente representaram crescimento material, apesar de poderem incluí-lo e até superá-lo, ao proporcionar mais do que expansão da economia ou acumulação de capital e ao irradiar o “progresso para o grosso da sociedade” (Cavalcanti, 2001, p. 35), se materializando “na forma como se distribui e se utiliza o produto social” (Furtado, 1967, p. 19). Ou seja, independente do ângulo do debate, no cerne da ideia de desenvolvimento está o dilema da desigualdade.

A partir deste debate, intensificaram-se as discussões sobre a necessidade de pensar um desenvolvimento que prezasse por um crescimento econômico com justiça social e preservação ambiental. Chamado desenvolvimento sustentável (WCED, 1987), este modelo, segundo Leal Filho (2000), pode ser caracterizado como consistente, sistemático e de longo prazo. Neste sentido, o setor público possui a função de fomentar ações públicas para minimizar desigualdades históricas (Fiorino, 2010; Santos, 1985).

Na faixa de fronteira brasileira, região *locus* do presente estudo, esse aspecto possui extrema relevância. Consistindo geograficamente em uma faixa de terra com 150 km de largura e cerca de 15,7 mil quilômetros de extensão – contados a partir do limite territorial internacional –, e estendendo-se de norte a sul do país, abrange dez dos doze países da América do Sul e onze estados da federação, onde aproximadamente 10 milhões de pessoas encontram-se distribuídas em 588

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e integrante da equipe da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública.

2. Pesquisadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas da Universidade de São Paulo (USP).

3. Pesquisador do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas da USP.

municípios (Brasil, 2016). Por isso, a região é caracterizada como esparsamente povoada, contrapondo-se à ocupação concentrada da costa atlântica. Esta característica influenciou o estabelecimento pelo Estado de um tratamento geopolítico diferenciado da região fronteira em decorrência de sua vulnerabilidade a ameaças externas (Brasil, 2015; Furtado, 2015).

O art. 91 da Constituição Federal de 1988 demonstra essa especificidade ao declarar que o Conselho de Defesa Nacional é responsável por “propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo” (Brasil, 1988). Nesse contexto, partindo da ideia de criar uma área de restrição, durante grande parte da história, as prioridades de atuação do Estado na faixa de fronteira estiveram restritas, em sua maioria, aos aspectos de segurança, com políticas voltadas exclusivamente para a defesa da soberania do território nacional (Brasil, 2016).

Conforme exposto por Furtado (2011), esta orientação repercute no entendimento do termo “defesa”, que adquire o significado de “separação”. Portanto, apesar da expressividade desta região, que corresponde a 27% do território brasileiro, a vocação “atlântica” do país, associada às grandes distâncias e às dificuldades de comunicação com os centros decisórios, fortaleceu o isolamento da faixa, que esteve à margem do processo de desenvolvimento ocorrido no restante do país (Brasil, 2015b).

Mesmo com essas limitações, a faixa de fronteira recebeu políticas públicas desde a década de 1980, tendo sido alvo de um diagnóstico realizado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), nos anos 2000, que fez com que a região se tornasse uma área especial de planejamento para a promoção de políticas públicas para o desenvolvimento (Brasil, 2005; Machado, 2005). Desde então, houve outras ações públicas na faixa de fronteira, sendo que as medidas institucionais adotadas tiveram como principal objetivo melhorar a “qualidade de vida da população de fronteira, ou seja, o desenvolvimento sustentável” (Brasil, 2010a, p. 68).

Diante dessa conjuntura, este capítulo tem o objetivo de identificar as políticas públicas implementadas na faixa de fronteira, em termos da evolução dos indicadores nas dimensões educação, saúde, emprego e renda de 2005 para 2013. Além disso, analisa as propostas das políticas públicas em pauta para a promoção do desenvolvimento sustentável da região. Para responder ao objetivo de pesquisa, além desta introdução, o capítulo possui mais quatro seções: referencial teórico; aspectos metodológicos; análise e discussão dos resultados; e considerações finais.

2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PANORAMA DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA

Foi apenas a partir da década de 1990, partindo do cenário de abertura comercial e integração, que o governo federal iniciou um novo direcionamento para a faixa de fronteira, com ênfase na promoção do desenvolvimento (Brasil, 2016). Furtado (2011) ressalta que, apesar de a faixa de fronteira definir a separação de soberanias e ter sido concebida inicialmente com o propósito de defesa, esta região deve ser compreendida como uma zona de integração entre diversos povos e nações, podendo atuar como interseção para o desenvolvimento.

Diante dessa discussão, torna-se fundamental compreender o conceito de desenvolvimento. Segundo Sachs (2004, p. 13), este termo surge em um contexto histórico no qual a ideia central implicava a reparação de desigualdades passadas, “criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial; entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres”.

Veiga (2005) discorre que, até meados de 1960, as noções de desenvolvimento e crescimento econômico não eram distintas. Essa primeira linha de pensamento partia do pressuposto de que o crescimento econômico seria o propulsor do desenvolvimento, sendo este mensurado pelo produto interno bruto (PIB) e pelo nível de bem-estar de uma população, conforme a renda *per capita*.

A segunda linha de pensamento, por sua vez, entende o desenvolvimento econômico como inexequível (Veiga, 2005). Entre seus principais expoentes, no âmbito internacional, está o economista italiano Giovanni Arrighi (1997). Para ele, a riqueza não pode ser generalizada, já que se baseia em processos relacionais de exploração e exclusão que pressupõem a contínua reprodução da pobreza na maior parte da população mundial.

Este argumento foi ampliado pelo economista brasileiro Celso Furtado (1974), que compreende a importação de padrões culturais dos países centrais pelos periféricos como a adoção de modelos de consumo sem as necessárias transformações nas estruturas da economia e da sociedade que adotam essa modernização. Não havendo possibilidade de evolução deste sistema, o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será privilégio de uma minoria (Furtado, 1974; Veiga, 2005; Cavalcanti, 2001).

Uma terceira abordagem atesta que os resultados do desenvolvimento econômico não se traduzem automaticamente em benefícios (Veiga, 2005). Esse caminho do meio entre as duas linhas de pensamento expostas anteriormente baseia-se em especial nas proposições feitas por Sen (2000) e Sachs (2004) de que o desenvolvimento consiste na remoção das fontes de privação de liberdade das pessoas.

Em síntese, cumpre destacar que o escopo do desenvolvimento atual mostra-se abrangente, ultrapassando a esfera do crescimento econômico. Partindo dessa visão integrada, este estudo orienta-se pelos princípios do desenvolvimento sustentável, ou seja, aquele que comporta as dimensões social, ambiental e econômica.

O desenvolvimento sustentável apresenta como princípios norteadores a visão de longo prazo e a busca por ações que garantam o equilíbrio entre justiça social, crescimento econômico e compromisso com a preservação ambiental (Bursztyn e Bursztyn, 2012). Conforme exposto por Marques (2015, p. 39), um sistema só é sustentável se “puder compatibilizar o humano e a diversidade do não humano, o que equivale a dizer: compatibilizar o homem de hoje e o de amanhã”.

Para atingir esses pressupostos, destaca-se que, em 2015, houve a formalização pela Organização das Nações Unidas (ONU) dos chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), construídos diante do término do horizonte temporal previsto para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e visando complementar e avançar esta experiência com base em novos desafios (Jacobi e Giatti, 2015; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2015). São dezessete ODS, subdivididos em 169 metas, os quais representam uma agenda de metas até 2030 (PNUD, 2015). O quadro 1 apresenta a listagem dos ODS, evidenciando o aspecto integrado do desenvolvimento sustentável diante da diversidade de pautas abrangidas por este conceito.

QUADRO 1
Agenda dos ODS

ODS 1	Eradicação da pobreza
ODS 2	Fome zero e agricultura sustentável
ODS 3	Saúde e bem-estar
ODS 4	Educação de qualidade
ODS 5	Igualdade de gênero
ODS 6	Água potável e saneamento
ODS 7	Energia limpa e acessível
ODS 8	Trabalho decente e crescimento econômico
ODS 9	Indústria, inovação e infraestrutura
ODS 10	Redução das desigualdades
ODS 11	Cidades e comunidades sustentáveis
ODS 12	Produção e consumo sustentáveis
ODS 13	Ação contra a mudança global do clima
ODS 14	Vida na água
ODS 15	Vida terrestre
ODS 16	Paz, justiça e instituições eficazes
ODS 17	Parcerias e meios de implementação

Fonte: PNUD (2015).
Elaboração dos autores.

Frente a esse panorama que representa metas mobilizadoras para nações, regiões e municípios é necessário avaliar qual modelo de desenvolvimento está orientando a concepção das políticas públicas na faixa de fronteira brasileira. Verifica-se que, mesmo com a instabilidade política e econômica, ela permanece inserida na pauta de discussões governamentais, visto que o Brasil busca a ocupação e a utilização desta área de forma compatível com sua importância territorial estratégica.

Portanto, constata-se que a faixa de fronteira tornou-se alvo de uma série de programas que buscaram atender suas particularidades, amenizar desigualdades históricas e alavancar o desenvolvimento (Brasil, 2005). Nesse processo, é necessário reconhecer o protagonismo dos municípios na gestão das políticas públicas, em uma agenda orientada pela própria comunidade fronteiriça (Furtado, 2011). Para Filippim *et al.* (2014, p. 13),

o território local/regional, por meio da cooperação entre seus atores, deve decidir o estilo de desenvolvimento que quer para si. Esta decisão, em regiões fronteiriças, se torna mais complexa, uma vez que ali se faz sentir, mais que em outros territórios, a ação direta dos governos centrais/nacionais.

Logo, apesar da perspectiva de reconhecimento do poder local, observa-se uma tendência, desde o início do século XIX, a uma gestão das áreas fronteiriças que ocorra a partir do planejamento oriundo do poder público federal, ou seja, as políticas públicas reproduzem as estratégias e os interesses do Estado central no paradigma “centro-abaixo” (Furtado, 2011; Henrichs e Meza, 2017).

Henrichs e Meza (2017) enfatizam que, embora seja fundamental a articulação junto à esfera federal, tendo em vista as proporções continentais do Brasil, o planejamento e a execução das ações para o desenvolvimento devem considerar um alinhamento direto com a realidade local. Nesse contexto, são cada vez mais relevantes os impactos da cooperação territorial transfronteiriça para o desenvolvimento regional (Filippim *et al.*, 2014).

Como a região fronteiriça é complexa e apresenta grande diversidade de características socioeconômicas, culturais e ambientais, as políticas públicas nesta área devem se basear em problemas comuns que podem ser equacionados pela atuação conjunta e coordenada dos municípios, regiões e Estados lindeiros, sendo esta articulação atualmente fomentada pelo MI (Filippim *et al.*, 2014).

Complementarmente, segundo Furtado (2015, p. 85), “compreender a concepção moderna da faixa de fronteira é antever a atuação do Estado sob o aspecto burocrático em 588 municípios e nos 11 estados da federação por ela abarcados”. A autora enfatiza que o país se encontra no momento de reconhecer o papel estratégico desta região para o desenvolvimento nacional – e também, da América do Sul –, sendo necessário descobrir os potenciais da região para o amadurecimento do processo de integração.

Diante dessa mudança na perspectiva do Estado em relação à faixa de fronteira, as políticas públicas passam a abranger cada vez mais mecanismos de diálogo interfederativo, em conjunto com as propostas de desenvolvimento (Furtado, 2011).

Para tanto, torna-se essencial compreender e avaliar as políticas públicas que foram executadas na faixa de fronteira. Conforme exposto por Furtado (2011), é premente o reconhecimento das ações governamentais nessa região, de forma que o desconhecimento precisa ser superado a partir de um esforço comum para a divulgação das políticas existentes e da busca por melhoria das condições de vida de diversos municípios.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo possui abordagem mista (qualitativa e quantitativa), com características descritivas e desenho espaço-temporal, sendo realizado a partir de um levantamento bibliográfico e documental, estatística descritiva e organização de dados georreferenciados, empregando os 588 municípios brasileiros que compõem a faixa de fronteira nacional, regulamentada pelo Decreto nº 85.064/1980 e definidos pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, como unidade de informação.

Primeiramente, foi realizada uma pesquisa em bases bibliográficas como Scopus, Web of Science e Google Acadêmico utilizando as palavras chaves “políticas públicas” e “faixa de fronteira” – incluindo variações dos termos, vocábulos em inglês e a referência do Brasil no escopo de análise. Em seguida, foi feita uma busca nos portais de órgãos governamentais, a fim de levantar as políticas públicas que foram implementadas na referida região do Brasil e informações relativas às mesmas.

Após este levantamento, elas foram reunidas sinteticamente em uma figura, objetivando proporcionar um panorama das ações efetivadas na faixa de fronteira brasileira e sua relação com as perspectivas de desenvolvimento das diferentes localidades circunscritas à região. Assim, a figura apresenta os programas federais implementados na região representados por suas respectivas logos, sendo categorizados de acordo com suas denominações: *i)* órgão público responsável pelo programa; *ii)* objetivos; *iii)* período; e *iv)* abrangência; organizados para melhor visualização e análise em uma linha do tempo (1988-2016) a partir do escopo de atuação, evidenciando-se, ainda, o tema prioritário abordado.

Para a avaliação do desenvolvimento da faixa de fronteira, foi coletado um conjunto de variáveis para cada um dos 588 municípios da região, constituindo-se em: *i)* nome do município; *ii)* unidade federativa pertencente; *iii)* arco correspondente – seguindo as especificações e nomenclaturas definidas pelo Grupo Retis-UFRJ,⁴ que divide a região fronteiriça em três grandes sub-regiões, a saber: sul, central e norte

4. O Grupo Retis é constituído por pesquisadores e atua, desde 1994, no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/>>.

(Peiter, 2005); *iv*) código de referência segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e *v*) valores do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM),⁵ de 2005 e 2013, por representarem dois períodos distintos, antes e depois da reestruturação do Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF) e implementação de diversos outros programas na referida região.

Importante destacar, que o IFDM foi selecionado, por se constituir um dos índices mais completos e acessíveis para todos os municípios fronteiriços, em termos de sua composição para avaliação do desenvolvimento. O índice citado avalia as dimensões saúde, educação e emprego e renda, cada qual formada por um conjunto de indicadores apresentados no quadro 2.

QUADRO 2

Variáveis componentes do IFDM por área de desenvolvimento

Emprego e renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> - Geração de emprego formal - Absorção da mão de obra local - Geração de renda formal - Salários médios do emprego formal - Desigualdade 	<ul style="list-style-type: none"> - Matrículas na educação infantil - Abandono no ensino fundamental - Distorção idade-série no ensino fundamental - Docentes com ensino superior no ensino fundamental - Média de horas-aula diárias no ensino fundamental - Resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no ensino fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de consultas pré-natal - Óbitos por causas mal definidas - Óbitos infantis por causas evitáveis - Internação sensível à atenção básica

Fonte: Ministério do Trabalho e Renda; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; FIRJAN (2015).
Elaboração dos autores.

Posteriormente à coleta, os dados referentes aos municípios da faixa de fronteira foram organizados em planilhas no Microsoft Excel. É relevante pontuar que, diante da conjuntura do presente estudo e, assim, avaliação do desenvolvimento na referida região, o IFDM foi analisado de forma integrada, ou seja, com a utilização dos dados referentes ao índice composto, como, também, desagregada em suas três dimensões.

Para o gerenciamento do banco de dados espacial e os respectivos mapeamentos foi utilizado o Sistema de Informações Geográficas (SIG). Os dados espaciais, assim sendo, mapas digitais, municípios e países limítrofes foram obtidos no *site* do IBGE e adaptados às necessidades de pesquisa. As unidades de informação (municípios) foram agrupadas em conjuntos definidos espacialmente, como já citados, denominados arcos. Para ilustrar a dinâmica temporal do desenvolvimento na faixa de fronteira, foram calculadas as diferenças de cada uma das dimensões do IFDM entre 2005 e 2013. Os resultados foram expostos em representações gráficas, sendo interpretados e analisados no próximo tópico.

5. O IFDM é elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), possui recorte municipal e abrangência nacional (FIRJAN, 2015).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 As políticas públicas e o desenvolvimento sustentável da faixa de fronteira brasileira

A implementação de políticas públicas específicas voltadas para a região fronteira e a integração nacional pelos diferentes ministérios do governo federal é deveras recente. As medidas são datadas do final do século XX, quando, em função da diretriz presidencial – que considerou retomar um processo de desenvolvimento na região –, foram redirecionados investimentos para a faixa de fronteira. Anteriormente, o foco se encontrava em ações públicas estritas a questões de segurança e ocupação do território (Gadelha e Costa, 2005; Miyamoto, 2009).

Desde então, diversas políticas públicas foram implementadas na faixa de fronteira, como pode ser visualizado na figura 1, que apresenta, em uma perspectiva temporal, as ações públicas federais na região. Assim, do conjunto dos dezesseis programas analisados de 1985 a 2016, verificou-se que treze são específicos à totalidade ou parte da faixa de fronteira, e três incluem, também, outras regiões do território nacional.

Averiguou-se ainda que, do conjunto de políticas públicas implementadas no território fronteiro, a maioria é datada do ano 2000, com exceção de três programas, sendo eles: o Programa Calha Norte (PCN), que teve início em 1985; Áreas de Livre Comércio (ALC), datado de 1989; e o PDFF, implementado em 1999 e reestruturado em 2004.

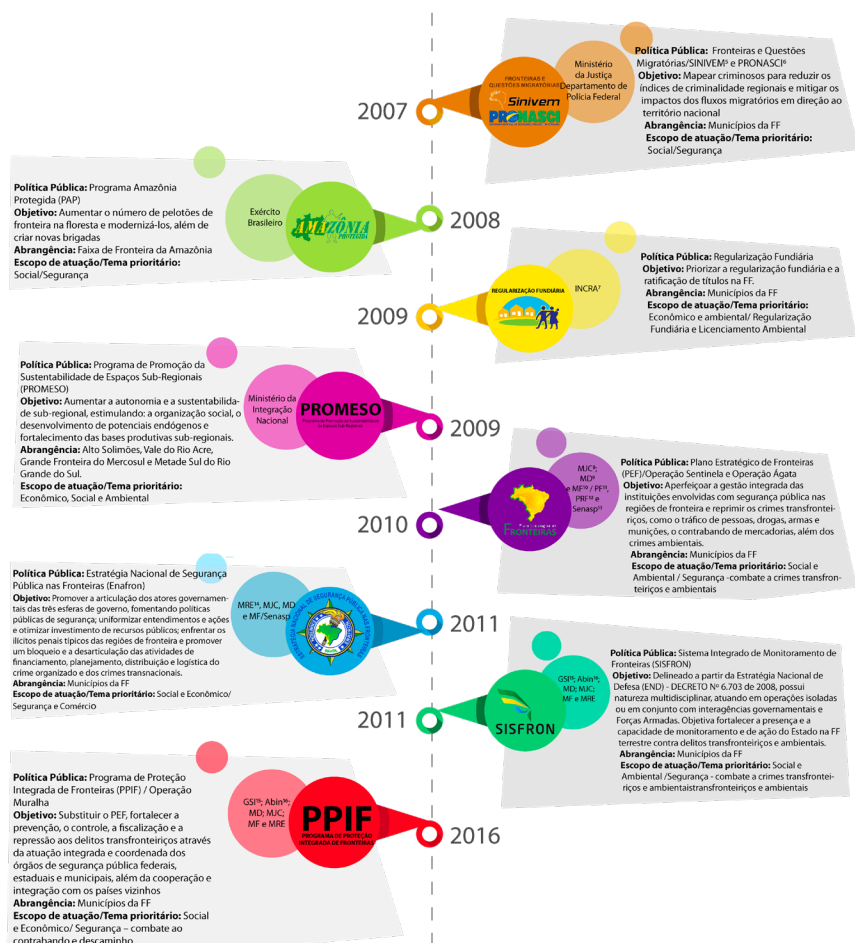
Dentre estes, o PCN abrange, além de sub-regiões do Norte da faixa de fronteira do Brasil, outras regiões Amazônicas. Sendo elaborado por intermédio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, teve por objetivo “proteger e fortalecer a região ao norte das calhas do rio Solimões e Amazonas”, preocupando-se essencialmente com “contrabando e crime” (Miyamoto, 2009, p. 85) e tendo como estratégia o fortalecimento da presença governamental, desenvolvimento militar e a integração de indígenas na sociedade (Allen, 1992), além do adensamento populacional, construção de infraestrutura básica; e combate a garimpos ilegais (Brasil, 2010a).

O ALC também se originou na década de 1980 e visa apoiar projetos de produção, infraestrutura econômica, dentre outros objetivos que venham a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico. Ele teve início em Tabatinga (Amazonas) e depois foi se expandindo a outras cidades fronteiriças. Contudo, apesar do número expressivo de cidades gêmeas na franja fronteira, grande parte dos municípios no Brasil que apresentam o programa encontram-se na região Norte do país. Neste ponto, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) possui relevância, pois os projetos apresentados a mesma, referentes às ALCs, são decorrentes do planejamento estratégico institucional, em parceria com os estados da Amazônia Ocidental (Brasil, 2010a).

FIGURA 1

Linha do tempo das políticas públicas implementadas na faixa de fronteira brasileira a partir de 1985





Fonte: Brasil (2005; 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2015a; 2015b; 2016).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

² Superintendência da Zona Franca de Manaus.

³ Agência Nacional de Transportes Terrestres.

⁴ Dionísio Cerqueira (Santa Catarina); Foz do Iguaçu (Paraná); Uruguaiana, São Borja, Itaqui, Chuí e Jaguarão (Rio Grande do Sul); Ponta Porã (Mato Grosso do Sul); e Pacaraima (Roraima).

⁵ Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento.

⁶ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

⁷ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

⁸ Ministério da Justiça.

⁹ Ministério da Defesa.

¹⁰ Ministério da Fazenda.

¹¹ Polícia Federal.

¹² Polícia Rodoviária Federal.

¹³ Secretaria Nacional de Segurança Pública.

¹⁴ Ministério das Relações Exteriores.

¹⁵ Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

¹⁶ Agência Brasileira de Inteligência.

Obs.: 1. AC – Acre; AP – Amapá; MT – Mato Grosso; PA – Pará; RO – Rondônia; RR – Roraima; AM – Amazonas; FF – Faixa de Fronteira.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Percebe-se nesse período a influência do cenário político, pois encerrava-se o regime militar com a transferência de poder para o governo civil, instaurando-se a “Nova República” (Miyamoto, 2009), que abriu espaço para o fomento de políticas públicas com a Constituição Federal de 1988, “ao demandar da União a execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e ordenamento do território, estabelecendo entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais” (Krüger *et al.*, 2017).

Outro fator relevante para o fomento de políticas públicas nesse período na faixa de fronteira se encontrava na criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento,⁶ que destinando 3% dos resultados da arrecadação dos impostos sobre rendimentos e produtos industrializados, financiou projetos dos setores produtivos das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, as duas primeiras com grande parte dos seus territórios na faixa de fronteira.

Apesar disso, durante o período dos anos 1990, após a “década perdida”, com a crise da economia brasileira, as atenções voltaram-se para as questões de curto prazo, impondo “o domínio da política monetária, voltada ao combate à inflação”, o que limitou o planejamento de forma geral (Cargnin, 2014, p. 20). Esta situação corroborou para a falta de recursos para políticas públicas em andamento (Miyamoto, 2009, p. 96).

Em 1999, houve a implementação do Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002), que posteriormente foi reestruturado devido a uma avaliação negativa por parte da Secretaria de Programas Regionais (SPR) do MI que concluiu que os “recursos destinados ao programa foram dispersos em uma série de pequenas obras e ações pontuais [...] sem diretrizes claras e sem consideração das diferenças sub-regionais da faixa em termos de desenvolvimento econômico e cidadania fronteiriça”, sendo assim reformulado e passando a se chamar PDFF.

Nota-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que teve início em 2003, influenciou esse processo ao dar centralidade ao desenvolvimento, refletindo, assim, em novos planos e programas (Cargnin, 2014), como demonstrado na figura 1, por meio da qual pode-se constatar que a maioria das políticas públicas na faixa de fronteira emergiu nesse período.

Constata-se, ainda, por meio da figura 1, que houve uma tendência a investimentos em desenvolvimento de ordem socioeconômica, como pode ser observado nas políticas já citadas e em projetos como: *i*) facilitação de transportes rodoviários em fronteiras; *ii*) questões migratórias; *iii*) Frontur; *iv*) Projeto Intercultural Bilíngue Escolas de Fronteiras; e *v*) Sistema Integrado de Saúde

6. Para mais detalhes, ver o capítulo 11 deste livro.

nas Fronteiras, verificando-se ainda, ao analisar os objetivos das diversas políticas levantadas neste estudo.

Em contraposição, a dimensão ambiental aparece citada em apenas cinco dos dezesseis programas analisados. O primeiro é o PCN, que nasceu em um contexto de inquietações de outros países com a postura do Brasil em relação a Amazônia, “possivelmente interessados nos recursos naturais da região”, ao defender a “adoção do conceito de soberania compartilhada” sobre a mesma, o que limitaria a definição e implementação de “políticas próprias atendendo aos interesses particulares e do subcontinente como um todo” (Miyamoto, 2009, p. 98).

O segundo é “o projeto de Regularização Fundiária, que apesar de não traçar como objetivo expresso à preservação ambiental, contextualiza esta dimensão ao se referir ao processo de licenciamento ambiental” (Krüger *et al.*, 2017).

Já o terceiro programa – Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) – visa “promover a articulação das políticas públicas em espaços específicos, identificando potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas, culturais, político-institucionais e ambientais” (Brasil, 2009b, p. 6), e mesmo não sendo específico à região da faixa de fronteira, está alocado entre os programas analisados (figura 1), pelo diferencial em buscar o desenvolvimento sustentável.

O quarto e quinto programas a terem o meio ambiente em pauta são o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), que apesar de não terem em seus cerne a questão ambiental, buscam reprimir crimes transfronteiriços, como tráfico e contrabando, além de crimes ambientais.

Frente a essas discussões e ao apontamento que as ações públicas na faixa de fronteira estão direcionadas a um “desenvolvimento sustentável e integrado” (Brasil, 2010a, p. 35), se faz necessário analisar o escopo das políticas públicas levantadas para o desenvolvimento sustentável. Assim, embora ainda haja críticas ao desenvolvimento sustentável, como sendo ambíguo e muitas vezes incerto (Harding, 2006), considerado uma utopia do século XXI, ele é um vetor essencial para o entendimento e enfrentamento dos problemas da humanidade na atualidade (Bursztyn e Bursztyn, 2012).

Isto porque, se há dificuldades de consenso em diversos segmentos da sociedade sobre o tema, no governo a ambiguidade de discursos provoca acirramentos quando se trata de políticas públicas indutoras de desenvolvimento para a faixa de fronteira. Por um lado, ambientalistas exigem a adoção de parâmetros que impeçam a deterioração do meio ambiente. Por outro lado, alguns agentes públicos ligados à área econômica e de planejamento defendem a exploração de territórios potenciais para o desenvolvimento nacional, afirmando que estes não devem se

tornar “santuários ecológicos”, “justamente porque as áreas reivindicadas para preservação estão normalmente nas fronteiras” (Miyamoto, 2009, p. 91).

Assim, verifica-se que, “embora os princípios da sustentabilidade tenham sido incluídos progressivamente no arcabouço normativo brasileiro, o progresso na implementação destas ações segue um percurso mais lento”, sendo ainda premente a “necessidade de se colocar em prática essas diretrizes” (Krüger *et al.*, 2017). Isto pode ser observado por meio deste estudo, que evidencia um quadro paradoxal entre as medidas implementadas na faixa de fronteira e a proposta teórica/escrita de ação governamental, pois permanece um desequilíbrio de instrumentos que pautem as dimensões econômicas, sociais e ambientais nas ações públicas para a faixa de fronteira.

Como resultado da análise documental, percebe-se que não foram direcionadas ações públicas consistentes para a gestão ambiental do território fronteiriço, mesmo com a região apresentando demandas neste sentido, como a diversidade de paisagens-biomas e bacias hidrográficas (Brasil, 2015b). Além de situações presentes em diversas regiões do Brasil, mas que se tornam mais complexas em território transfronteiriço, por exemplo: problemas compartilhados em cidades limítrofes advindos da falta de saneamento básico, gestão de resíduos sólidos e pragas.

Desta forma, as políticas públicas em análise “seguiram o conceito de desenvolvimento tradicional, priorizando o crescimento econômico e, em alguma medida, ações sociais”, sem balizar, entretanto, propostas para minimização da degradação dos ecossistemas naturais (Krüger *et al.*, 2017). Esse resultado vai ao encontro da afirmação de Fiorino (2010), ao descrever que, entre a sustentabilidade ambiental, a justiça e equidade social e a prosperidade econômica, esta última ainda tende a ser priorizada frente às demais no escopo de políticas públicas da contemporaneidade.

Complementarmente, constatou-se que, em termos da intersetorialidade das políticas públicas em análise – apesar de prevalecer a esfera governamental federal, com fraca articulação nas ações propostas entre os entes da federação –, desde 2010, com o PEF, verifica-se uma maior articulação entre os diferentes ministérios. Isto pode ter sido fruto do apontamento da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF),⁷ que afirmou que o grande entrave das ações públicas fronteiriças não se encontrava na falta de políticas, mas na desarticulação e fragmentação das mesmas (Brasil, 2010a).

7. Colegiado integrado por órgãos federais e entidades representantes de estados e municípios, com a finalidade de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo federal no apoio ao desenvolvimento e integração da faixa de fronteira.

Contudo, na atualidade, mais precisamente a partir de 2016, observa-se redução do número de políticas públicas fronteiriças, podendo ser consequência da conjuntura, marcada pela escassez de recursos, que dificulta a realização de investimentos. Outro aspecto importante diz respeito ao cerne das ações públicas contemporâneas implementadas na faixa de fronteira, que têm sido concernentes à segurança, sendo relevante nesse contexto analisar se as demandas convergem exclusivamente para este âmbito.

Cabe acrescentar, ainda, que foram raros os documentos encontrados que demonstram os resultados de avaliações das políticas públicas em análise, o que dificulta o diagnóstico dos principais impactos e entraves e, assim, a capacidade de melhoria das mesmas. Essa constatação corrobora com o apontamento de Krüger *et al.* (2017) ao descrever que “os maiores esforços se concentram na fase de formulação e implementação da política, sendo mais restritos os estudos relativos à etapa avaliativa”.

Logo, mostra-se necessária a compreensão de como uma combinação de políticas públicas repercute nos indicadores de um determinado território (Resende, 2014). Visando contribuir com esta análise, no próximo tópico serão analisadas as transformações nos indicadores de educação, saúde, trabalho e renda da faixa de fronteira brasileira, e como estes fatores podem ter tido influência pelo conjunto de políticas implementadas na região.

4.2 Avaliação do desenvolvimento da faixa de fronteira

A dinâmica do desenvolvimento na faixa de fronteira (figura 2) é apresentada nas três figuras discutidas a seguir, sendo elas: 3, 4 e 5, cada qual representando um conjunto distinto de municípios agrupados em arcos.

Na figura 3, a área circunscrita pela linha vermelha, denominada arco Norte, é composta pelos estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre, nos quais se encontram 71 municípios. Cabe destacar que 24% dos municípios do arco Norte não apresentaram dados para o cálculo do IFDM. Conforme Peiter (2005) isso reflete a falta de estrutura de muitos municípios brasileiros que não conseguem gerar informações administrativas suficientes que permitam a caracterização das localidades. Ademais, a ausência (ou falha) de informação confiável e sistemática tem impacto importante tanto no planejamento quanto no acompanhamento das políticas públicas, prejudicando, em um primeiro momento, a proposição de alternativas para os problemas públicos identificados e, consecutivamente, a avaliação das ações implementadas (Secchi, 2013).

Destacados em vermelho na figura 3, os cinco municípios que apresentaram diminuição no IFDM no período analisado, reflexo da combinação do decréscimo dos indicadores nas dimensões emprego e renda, saúde e educação. Das dimensões

citadas, o indicador que apresentou maior número de municípios com variação negativa foi emprego e renda, no qual vinte municípios obtiveram diminuição; seguido de educação, com dez municípios que apresentaram variação negativa; e, por último, o indicador de saúde, com apenas três municípios sofrendo redução.

FIGURA 2
Faixa de fronteira brasileira

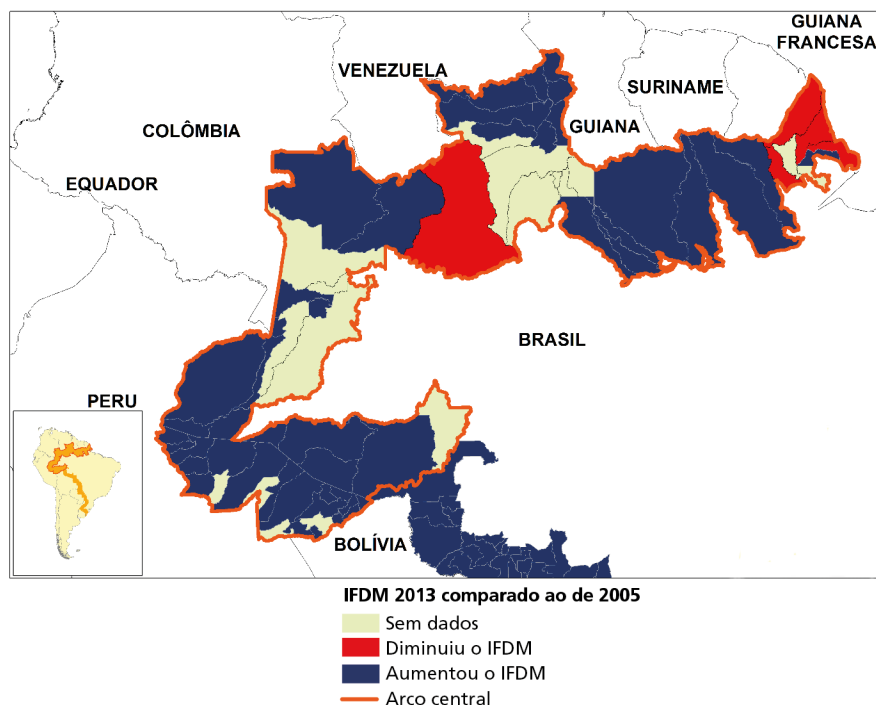


Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

No entanto, 64 municípios do arco Norte tiveram elevação no índice composto utilizado, se apresentando com um aumento de 28% desde a medição feita nos anos 2005 e 2013 (Krüger *et al.*, 2017). Mesmo com falhas de informação, como já citado, os números sugerem que o desenvolvimento regional tem mostrado dinâmica positiva com melhora ao longo do tempo.

FIGURA 3

Variação do IFDM¹ nos municípios da faixa de fronteira do arco Norte



Fonte: FIRJAN (2015).

Elaboração dos autores.

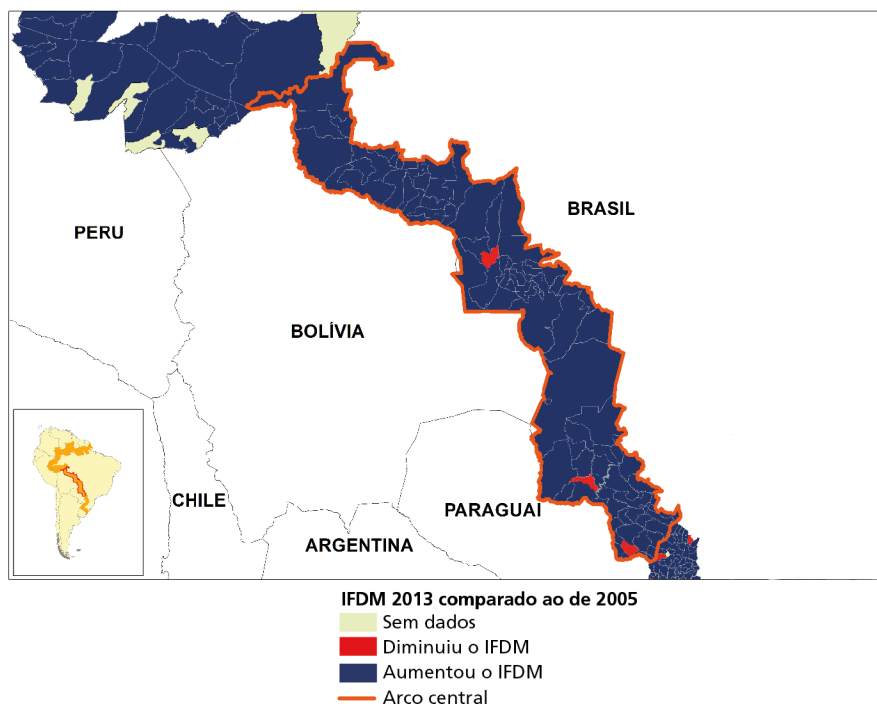
Nota: ¹ IFDMs calculados para 2005 e 2013.

Porém, não há clareza de qual ou quais políticas implementadas no arco Norte propiciaram a melhoria observada nos indicadores, pois, como apresentado na figura 1, a região foi foco de um conjunto de ações públicas que podem ter gerado os reflexos positivos. Contudo, o comportamento distinto na dimensão emprego e renda reproduz os problemas históricos da região, tradicionalmente marcada pelo baixo grau de desenvolvimento regional e reduzido estímulo ao empreendedorismo (Brasil, 2010a).

Na figura 4, destaca-se o arco Central (linha laranja), composto pelos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Nota-se neste arco um número significativo de cidades que obtiveram melhora em seu indicador composto, pois dos 99 municípios, somente três apresentaram redução no IFDM. Em média, o crescimento do IFDM na região foi de 0,10282, significativamente maior que a média de variação nos arcos Norte e Sul, 0,09759 e 0,09198, respectivamente.

FIGURA 4

Variação do IFDM¹ nos municípios da faixa de fronteira do arco Central



Fonte: FIRJAN (2015).

Elaboração dos autores.

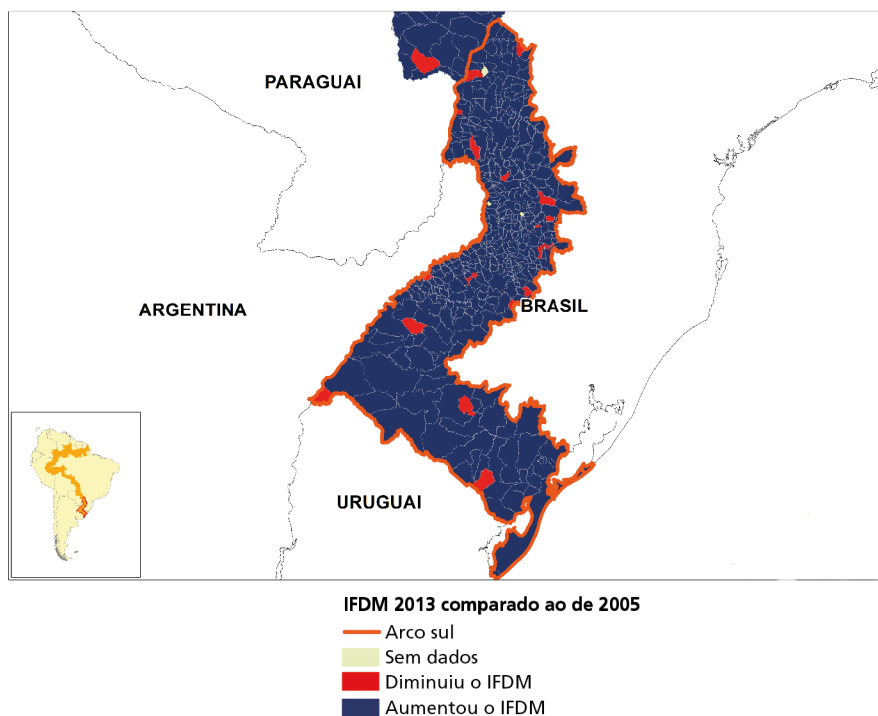
Nota: ¹ IFDMs calculados para 2005 e 2013.

A dimensão educação, comparada às demais, apresentou maior melhora em média no período (0,17806), e nenhum município apresentou decréscimo nesse quesito. Contudo, emprego e renda mostrou-se um fator de fragilidade no desenvolvimento local, com 46% dos municípios com indicadores negativos. Depreende-se que a dimensão educação foi o principal fator de melhora do indicador medido pelo IFDM, dimensão esta que teve pouca ênfase nas políticas de desenvolvimento da faixa de fronteira. A partir de tal constatação, conclui-se que esta conjuntura pode ter sido reflexo da política nacional de educação no período.

Cabe destacar que, mesmo com o mercado internacional se mostrando favorável às principais atividades produtivas da região (exportação de carne e soja), este cenário não tem gerado desenvolvimento ligado ao emprego e renda, suficiente para ser captado pelo IFDM. Em outras palavras, a promissora vocação econômica regional, ligada à agricultura, à pecuária e aos serviços e indústrias correlatas não parece mostrar-se refletida no indicador de desenvolvimento empregado na pesquisa (Brasil, 2009a).

FIGURA 5

Variação do IFDM¹ nos municípios da faixa de fronteira do arco Sul



Fonte: FIRJAN (2015).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ IFDMs calculados para 2005 e 2013.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A última subdivisão da faixa de fronteira (arco Sul), representada na figura 5, abarca os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, totalizando 418 municípios. Tradicionalmente, possui os melhores indicadores socioeconômicos, sendo que a variação média da dimensão emprego e renda foi maior no arco Sul (0,06048), comparativamente aos demais. Cabe destacar que a região Sul é impactada por uma intensa dinâmica transfronteiriça, decorrente de relações

históricas, como também do projeto de integração econômica promovida pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) (Brasil, 2010a).

Apesar desse resultado no indicador econômico, foi possível observar que os arcos Norte e Central obtiveram variação média positiva em educação e saúde superiores ao observado na região fronteira ao sul do país.

Dessa forma, comparativamente aos demais arcos, apesar do Sul, no geral, ser o espaço com a mais intensa influência de um legado socioeconômico estruturado, proveniente da pecuária extensiva, atividades de rizicultura e viticultura, existem diferenciações intrarregionais quanto ao grau de desenvolvimento socioeconômico, conforme demonstrado pela diversidade dos resultados nos indicadores dos municípios.

Outro fator observado é que, no período em avaliação, dos 568 municípios que apresentaram dados considerados para o cálculo do IFDM, 26 tiveram o índice em análise reduzido. Importante destacar que essa mesma medida, feita em 2005 e 2013, totalizou 48 municípios (Krüger *et al.*, 2017), refletindo, assim, uma interessante melhoria no índice entre 2011 e 2013.

Outra leitura importante que pode ser feita com o índice de desenvolvimento utilizado no estudo é a comparação do desenvolvimento entre 2005 e 2013 na faixa de fronteira. Infere-se que há evidências estatísticas⁸ de que a média de desenvolvimento em 2013 foi superior à de 2005, medida pelo IFDM.⁹ Portanto, pode-se aludir que, com base na mensuração do IFDM, houve desenvolvimento entre os municípios na faixa de fronteira no período analisado e que, em média, esse desenvolvimento está entre 0,8804 e 0,1039.¹⁰

Embora por meio da análise do IFDM seja possível um entendimento geral, mediante uma leitura mais detalhada do indicador desagregado, em suas dimensões componentes, há a possibilidade de compreensão do conjunto de informações contidas no índice composto. A figura 6 mostra a variação do índice nas dimensões educação (figura 6A), emprego e renda (figura 6B) e saúde (figura 6C), calculado para cada município da faixa de fronteira.

A partir da análise da figura 6, percebe-se o predomínio da cor azul escuro principalmente na dimensão educação (figura 6A), seguida da saúde (figura 6C) na área da faixa de fronteira. Constata-se, portanto, o aumento do indicador nestas dimensões no período e, dessa forma, uma contribuição positiva para o IFDM.

8. Comparando-se o IFDM de uma amostra de 230 municípios, calculado para 2005 com seus respectivos IFDMs em 2013, por emparelhamento (Fávero *et al.*, 2009) obteve-se a diferença média de 0,09599. Utilizou-se o teste estatístico *t* para dados emparelhados.

9. $\alpha = 0,05$ e $p < 0,00001$.

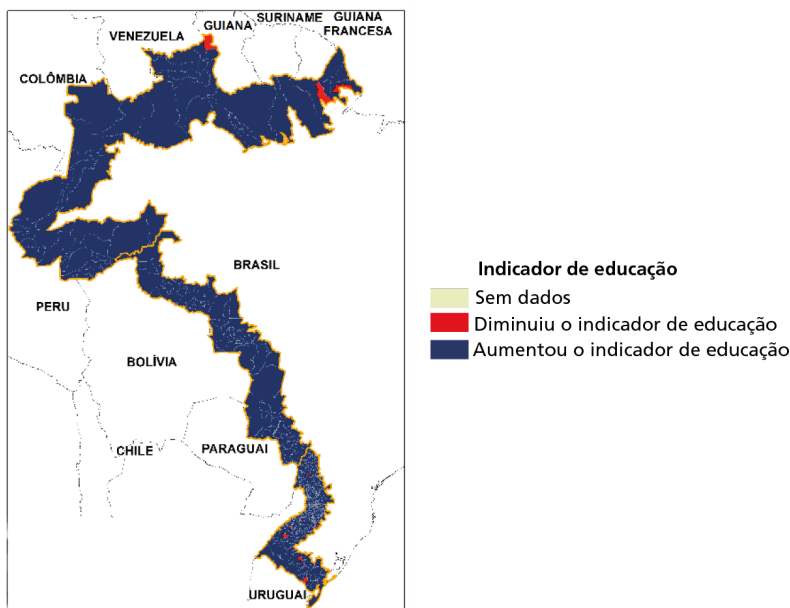
10. Nível de confiança de 95%.

Todavia, o mesmo não é observado na figura 6B, na qual há maior incidência da cor vermelha, mostrando variação negativa do indicador de emprego e renda para 172 municípios, ou seja, 29% do total analisado no período. É possível verificar, ainda que mereça estudos complementares, que o desempenho positivo do IFDM desses municípios ocorreu, em grande parte, pelo efeito da compensação dos ganhos obtidos nas outras duas dimensões.

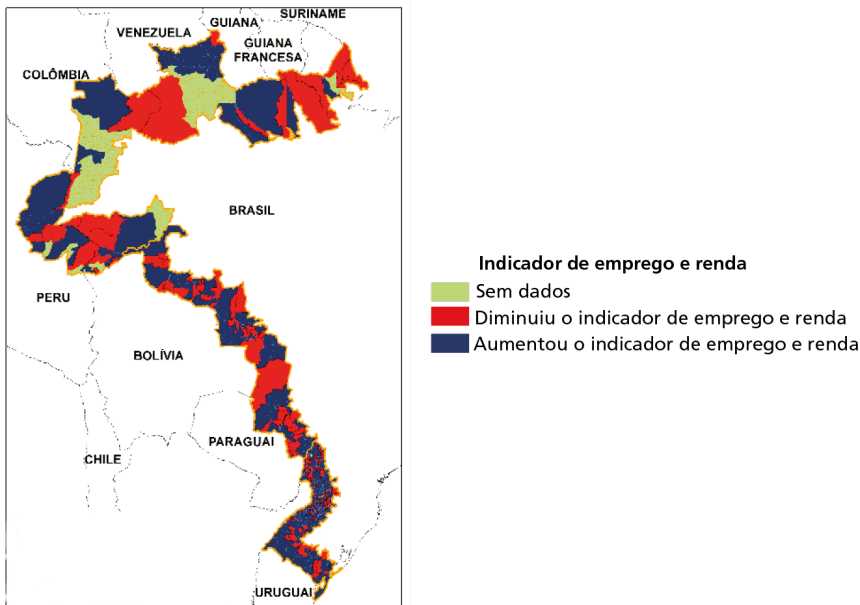
Paradoxalmente, como já salientado, o conjunto de programas levantado e analisado nesse estudo enfatizou a promoção de políticas públicas voltadas aos aspectos socioeconômicos do desenvolvimento local (Peiter, 2005; Brasil, 2010a), com ênfase em aspectos econômicos. Entretanto, a leitura atenta desses dados revela que a dimensão que mais apresentou *deficit* no período foi exatamente aquela relacionada à dinâmica econômica. Esta constatação conduz à necessidade de uma reflexão mais aprofundada entre a relação dos objetivos almejados durante o planejamento das políticas públicas e os resultados alcançados com a implementação das mesmas.

FIGURA 6

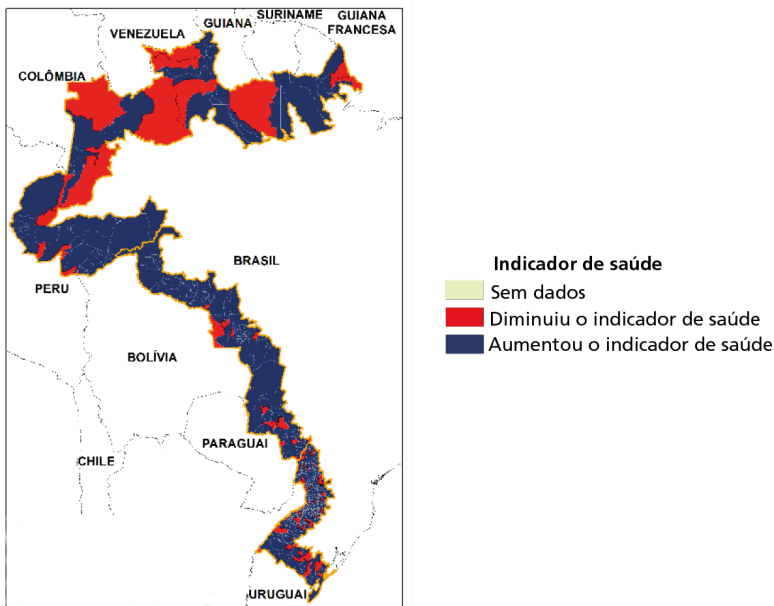
Variação das dimensões do IFDM¹ dos municípios da faixa de fronteira brasileira
6A – Educação



6B – Emprego e renda



6C – Saúde



Fonte: FIRJAN (2015).
Elaboração dos autores.
Nota: * IFDMs calculados para 2005 e 2013.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do reconhecimento das potencialidades e do papel estratégico da faixa de fronteira nacional, o desenvolvimento desta região foi incorporado entre as pautas da agenda governamental. Entretanto, apesar dos compromissos de ordem formal, ainda se observam um conjunto de carências e desafios quanto à efetividade das políticas públicas fronteiriças.

Há, portanto, uma demanda latente por políticas orientadas para a promoção do desenvolvimento sustentável nessa região, que é marcada por características peculiares e grande importância nacional. Sendo assim, é necessário acompanhar o desempenho destas ações e gerar discussões que auxiliem na melhoria contínua dos resultados ofertados à população.

Desse modo, o presente capítulo tem como objetivo geral identificar e analisar as políticas públicas implementadas na faixa de fronteira, em termos da evolução dos indicadores nas dimensões educação, saúde, emprego e renda entre 2005 e 2013. Além disso, examina as propostas das políticas públicas em pauta para a promoção do desenvolvimento sustentável da região.

As análises promovidas pelo estudo identificaram um conjunto de dezesseis políticas implementadas na faixa de fronteira oeste brasileira no período compreendido entre 1985 e 2016. Este levantamento, sintetizado pela figura 1, evidencia a intensificação no desenvolvimento de ações públicas para a região fronteira a partir de 2000, primordialmente entre 2003 e 2009, período em que foram implementadas sete políticas.

Outro aspecto importante a ser ressaltado consiste na manutenção da ênfase quanto ao escopo da segurança nas políticas executadas na faixa de fronteira, sendo que as ações contemporâneas reforçam essa agenda. Desse modo, apesar de existir uma diversificação nas temáticas abordadas, a segurança aparece como norteadora do planejamento desses espaços, sendo um atributo presente em praticamente todas as políticas públicas. Complementarmente, as análises evidenciaram que ainda são restritas as políticas públicas ambientais, o que compromete uma orientação em prol da sustentabilidade e, conseqüentemente, o atendimento aos ODS.

Os resultados também demonstraram que há uma tendência de integração entre diferentes ministérios e organizações governamentais para a implementação das políticas mais recentes. Porém, esse compartilhamento permanece essencialmente restrito ao contexto de atuação da esfera federal, sendo possível concluir que, apesar do discurso de reconhecimento da importância do governo local, a gestão fronteira ainda apresenta baixa descentralização e articulação com as esferas estaduais e municipais.

Em termos da avaliação a partir do IFDM, foi possível observar que a maior parte dos municípios localizados na faixa de fronteira melhorou suas condições de desenvolvimento de 2005 para 2013, sendo que o principal destaque positivo foi observado na educação, seguida pelos avanços na saúde e, por último, emprego e renda. Cabe salientar que não é possível, neste estudo, atribuir os resultados positivos no indicador a políticas específicas identificadas para a faixa de fronteira, de forma que as análises apenas demonstram as diferenças ocorridas entre dois períodos temporais.

As limitações da pesquisa conduzida são primordialmente determinadas pelas deficiências nas bases de dados, sendo este problema recorrente nos estudos que dependem de dados secundários no Brasil. Dentre as restrições, destacam-se: *i)* indisponibilidade de dados completos para todos os municípios nos períodos selecionados; *ii)* limitação quanto ao período temporal abordado, visto que há certa desatualização frente ao cenário atual; *iii)* uso exclusivo de dados secundários que limita a capacidade de compreender fenômenos complexos, sendo que o próprio uso de índices, como o IFDM, constitui uma simplificação da realidade; e *iv)* ausência de um indicador especificamente voltado para avaliar o contexto da gestão ambiental dos municípios.

Apesar das limitações, o estudo apresenta contribuições acadêmicas e gerenciais. O capítulo auxilia o entendimento do panorama referente à trajetória das políticas públicas implementadas na faixa de fronteira brasileira, uma vez que ainda são escassos os trabalhos que abordam esta perspectiva. Além disso, no âmbito da pesquisa aplicada, foram geradas análises importantes para auxiliar a gestão pública quanto aos tópicos abordados.

Nesse sentido, espera-se que as análises apresentadas ao longo do texto fomentem a expansão das discussões sobre o desenvolvimento na faixa de fronteira nacional e que os resultados sejam efetivamente considerados durante o ciclo de planejamento e avaliação das políticas públicas nesta região. Complementarmente, ambiciona-se que as considerações levantadas sirvam de subsídio para futuros estudos sobre a temática.

Por fim, cumpre salientar que o texto pretende enfatizar a importância da integração e de uma visão ampliada na gestão, sendo que o desenvolvimento sustentável exige cada vez mais diálogo, coerência e coesão entre as diferentes pautas de atuação pública.

REFERÊNCIAS

- ALLEN, E. A. Calha Norte: military development in Brazilian Amazonia. **Development and Change**, v. 23, n. 1, p. 71-99, 1992.
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Seção 1.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: SPR, 2005.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: SPR, 2009a.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Promeso**: Programa de Promoção da Sustentabilidade em Espaços Sub-Regionais. Brasília: SPR, 2009b.

_____. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira. In: REUNIÃO DO GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA, 5., 2010, Brasília. **Relatórios...** Brasília: Kaco Gráfica, 2010a.

_____. Ministério do Turismo. **Frontur**: turismo de fronteira 2004 – 2010. Brasília: Ministério do Turismo, 2010b. 147 p.

_____. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**. [s.l.]: [s.n.], 2015a. Disponível em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Ministério da Justiça. **Diagnóstico socioeconômico e demográfico da Faixa de Fronteira**: áreas críticas de segurança. Brasília: MJ, 2015b. 567 p.

_____. Ministério da Justiça. **Mapeamento das políticas públicas federais na Faixa de Fronteira**: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília: MJ, 2016. 187 p.

BURSZTYN, M. A; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CARGNIN, A. P. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, jan./abr. 2014.

CAVALCANTI, C. **Celso Furtado e o mito do desenvolvimento econômico**. Recife: FUNDAJ, mar. 2001. (Trabalhos para Discussão, n. 104).

FÁVERO, L. *et al.* **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FILIPPIM, E. S. *et al.* Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 26, p. 5-40, 2014.

FIORINO, D. J. Sustainability as a conceptual focus for public administration. **Public Administration Review**, v. 70, p. 78-88, 2010.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de desenvolvimento municipal** – ano base 2013. [s.l.]: FIRJAN, 2015. Disponível em: <www.firjan.org.br/ifdm>. Acesso em: jan. 2018.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, R. S. As fronteiras no âmbito do MERCOSUL: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-381, 2011.

_____. 35 anos da Lei da Faixa de Fronteira: avanços e desafios à integração sul-americana. **Revista Brasileira de Inteligência**, v. 9, p. 81-89, 2015.

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. Política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Territórios sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 25-46.

HARDING, R. Ecologically sustainable development: origins, implementation and challenges. **Desalination**, Amsterdam, n. 187, p. 229-239, 2006.

HENRICHS, J.; DE MEZA, M. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.

JACOBI, P. R.; GIATTI, L. L. A ambivalência do desenvolvimento e a busca de novas vias para a sustentabilidade. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 3, 2015.

KRÜGER, C. *et al.* Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, 2017.

LEAL FILHO, W. Dealing with misconceptions on the concept of sustainability. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, v. 1, n. 1, p. 9-19, 2000.

MACHADO, L. O. Ciência, tecnologia e desenvolvimento regional na faixa de fronteira do Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 20, p. 747-766, 2005.

MARQUES, L. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Editora Unicamp, 2015.

MIYAMOTO, S. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. **Estudios Avanzados**, Santiago, v. 12, p. 75-103, 2009.

PEITER, P. C. **Geografia da saúde na faixa de fronteira continental do Brasil na passagem do milênio**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília: PNUD, 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. São Paulo: Garamond, 2004.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VEIGA, J. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WCED – WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 1987.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**. Brasília: MD, 2015. Disponível em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

CAVALCANTI, C. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? Uma abordagem ecológico-econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012.

CRUZ, B. O.; NATICCHIONI, P. Queda da desigualdade no Brasil: alguns aspectos regionais. In: RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 91-116.

ELKINGTON, J. Enter the triple bottom line. In: HENRIQUES, A.; RICHARDSON, J. (Ed.). **The triple bottom line: does it all add up – assessing the sustainability of business and CSR**. London: Earthscan, 2004. p. 1-16.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sustainable development summit concludes in Johannesburg**. Johannesburg: ONU, 2002.

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

Guilherme Mendes Resende¹
Diego Firmino Costa da Silva²

1 INTRODUÇÃO

As regiões de fronteira do Brasil são áreas diretamente influenciadas pelo limite político internacional. Nessas regiões, as dinâmicas econômicas podem ocorrer de forma diferenciada, seja pela presença de agentes econômicos de países vizinhos, seja pelo fato de estarem mais afastadas dos grandes centros do país. Apesar de as faixas de fronteira serem regiões onde a integração entre os países vizinhos possibilita desencadear processos de desenvolvimento sub-regional e de integração regional, de acordo com Amaral (2014), as fronteiras brasileiras apresentam uma grande inconsistência em sua infraestrutura econômica, com baixos níveis de produção e emprego. O Brasil faz fronteira com quase todos os países da América do Sul, o que reforça o caráter estratégico dessa região para a competitividade do país e para a integração do continente (Brasil, 2009).

Os diferentes pontos de vista apresentados no parágrafo anterior remetem à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que orienta as ações do governo para a redução das desigualdades regionais e tem como um de seus principais instrumentos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs). Criados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, esses fundos visam ao desenvolvimento econômico e social das regiões menos desenvolvidas. Os empréstimos, realizados com taxas de juros subsidiadas, são feitos, principalmente, a micro e pequenos agricultores e pequenas empresas industriais.

1. Economista-chefe do Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). *E-mail*: <guilherme.resende@cade.gov.br>.

2. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). *E-mail*: <diego.firmino@ufrpe.br>.

Apesar de serem objeto de estudo de vários trabalhos, como será relatado na revisão da literatura, e diante das peculiaridades das dinâmicas econômicas e sociais que as regiões de fronteiras supostamente apresentam pela sua possibilidade de integração com economias de outros países, os FCFs podem estar desempenhando algum papel particular nos municípios localizados nessa faixa. Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo investigar se haveria diferentes impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* para os municípios que fazem fronteira do Brasil com o exterior.³

Especificamente, semelhante a Resende, Silva e Silva Filho (2015), busca-se neste texto realizar uma investigação acerca da existência de transbordamentos espaciais dos empréstimos. Ou seja, descobrir se os municípios, de fronteira ou não, ao receberem, por meio dos produtores, empréstimos dos FCFs, podem gerar uma dinâmica econômica nos seus municípios vizinhos. O que este trabalho vai procurar responder é se os municípios de fronteira têm uma resposta diferente para estes fundos em relação aos municípios que não estão na fronteira. Além disso, será possível também saber se essa resposta diferente abrange a vizinhança.

As respostas para essas questões são importantes no sentido de verificar a eficácia dos instrumentos da referida política nessas regiões e, também, para mensurar os efeitos e a repercussão que ela provoca sobre a área em questão. Essa política, por sua importância estratégica, pode não só tornar os municípios de fronteira mais dinâmicos, como também “transbordar” e afetar toda a vizinhança.

Além desta introdução, o capítulo se desenvolve em mais sete seções. A seção 2 traz uma revisão da literatura sobre a avaliação do impacto do FNO e do FCO. A seção 3 apresenta algumas características espaciais da população e o desempenho econômico dessas regiões. A seção 4 faz uma descrição do FNO e do FCO entre 1999 e 2011. O método econométrico de avaliação de impacto e a descrição da base de dados são discutidos nas seções 5 e 6, respectivamente. Na seção 7, apresentam-se os resultados encontrados. Por fim, na seção 8 está a conclusão do trabalho.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura presente nesta seção é referente à análise de impacto dos FCFs nas regiões Norte e Centro-Oeste e está organizada por ordem cronológica dos trabalhos, no sentido de trazer à tona a evolução dos estudos dessa temática.

3. Como não há fundo constitucional para a região Sul e como nenhum município da região Nordeste faz fronteira com países, este trabalho limita-se a avaliar apenas os efeitos para as regiões Norte e Centro-Oeste.

Ferreira e Mendes (2003) analisam os efeitos do FNO sobre a dinâmica agrícola paraense entre 1990 e 1999, utilizando o modelo estrutural-diferencial (*shift-share analysis*). A conclusão a que chegam é que o FNO, ao beneficiar principalmente mini e pequenos produtores rurais, funcionou mais como um instrumento minimizador de tensões sociais no meio rural paraense que propriamente um indutor do desenvolvimento agrícola. De acordo com os autores, para que isso ocorresse seria necessário criar um ambiente favorável ao desenvolvimento da agricultura, visando à infraestrutura e aos canais de comercialização.

Oliveira e Domingues (2005) analisam o impacto dos FCFs sobre o crescimento nos municípios das regiões Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO) no período 1991-2000. A análise exploratória espacial, assim como mais alguns trabalhos aqui relacionados evidenciam que há concentração espacial da utilização dos fundos. Os municípios com altos valores contratados têm propensão a estarem próximos a outros municípios, também, com altos valores contratados. Como esses recursos são direcionados pela demanda, os autores afirmam que os maiores contratos se aglomeram nos municípios com maiores atividades econômicas e, conseqüentemente, melhores indicadores sociais. Cintra (2007) faz afirmações semelhantes estudando o período de 1994 a 2006. Oliveira e Domingues (2005) sugerem que os fundos terminam por reforçar a tendência de concentração dos investimentos privados nas áreas mais dinâmicas de cada região. As aplicações dos fundos encontram desafios devido à sua própria lógica de funcionamento e às debilidades na infraestrutura básica. Cintra (2007) aponta que os bancos oficiais de caráter regional acabam por financiar projetos individuais, sem concatenações intra e intersetoriais, em vez de financiar aglomerados e arranjos produtivos estruturantes de cadeias produtivas nas regiões.

Almeida Junior, Resende e Silva (2007), de certa forma, complementam as evidências encontradas por Oliveira e Domingues (2005) e Cintra (2007), na medida em que observam, entre os fatos estilizados, que os recursos dos FCFs não se direcionam prioritariamente para os municípios menos desenvolvidos em termos de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ou de menor renda *per capita*. Os autores, também, encontram evidências de que os fundos, apesar de estarem alcançando o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais, estariam fazendo isso à custa do aumento da desigualdade intrarregional nas macrorregiões atendidas pelos fundos.

Silva, Resende e Silveira Neto (2009) avaliam a eficácia dos empréstimos dos fundos constitucionais no período 2000-2003 a partir das estimativas de *propensity score* das firmas beneficiadas com recursos desses fundos constitucionais e de um conjunto de firmas que não são. A partir das performances com respeito à taxa de variação do número de empregados e à taxa de variação do salário médio pago

pelas firmas e, também, de acordo com a condição das firmas como beneficiadas ou não, os resultados obtidos apontam que, no caso do FNE, há um efeito positivo no que diz respeito à taxa de variação do número de empregados. Já em relação ao FNO e ao FCO, não foi possível apontar qualquer tipo de impacto nas variáveis em análise. Resultado semelhante ao encontrado por Oliveira e Domingues (2005), que avaliaram o impacto do FNO e do FCO sobre a redução das desigualdades das regiões Norte e Centro-Oeste, respectivamente.

Monteiro (2011) avalia a utilização dos recursos do FCO entre 2004 e 2008 no estado de Roraima. Semelhante a outros estudos, o autor afirma que a distribuição seria regida principalmente pela demanda dos tomadores de crédito. Por exemplo, a capital do estado, o município de Boa Vista, concentrou nesse período cerca de 37% dos recursos aplicados. Esse percentual toma uma maior importância quando se destaca que uma das constatações feitas pelo autor, e que deve fazer parte da realidade dos demais estados mesmo que em outras proporções, é que apenas 25% dos recursos disponibilizados foram efetivamente aplicados. Apesar desses aspectos – concentração e pouco uso dos recursos –, os resultados evidenciam melhorias socioeconômicas em termos de PIB, geração de emprego e arrecadação tributária.

Galeano e Feijó (2012) apresentam uma análise empírica e um estudo econométrico sobre a evolução do crédito em termos das regiões geográficas entre 2002 e 2008. Utilizando regressões com dados em painel como método de estimação, os resultados indicam que o crédito de instituições públicas para investimentos para as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste tem um efeito maior tanto sobre o crescimento do PIB quanto sobre o crescimento da produtividade do trabalho. Quando, na variável de interesse, são adicionados os valores dos fundos constitucionais, os resultados indicam que os efeitos do crédito das regiões menos desenvolvidas estão muito distantes daqueles observados nas regiões com mais desenvolvimento. Segundo as autoras, esses resultados seriam uma evidência de que o volume de crédito destinado a essas regiões ainda é insuficiente para impulsionar um efeito positivo sobre o PIB e a produtividade do trabalho observados nas regiões mais desenvolvidas, Sul e Sudeste.

Por sua vez, Cravo, Resende e Carvalho (2014) utilizaram diferentes escalas espaciais (municípios e microrregiões) para analisar o impacto dos fundos constitucionais – FNE, FNO e FCO – no crescimento do PIB *per capita* entre 2004 e 2010. Os resultados das estimativas de dados em painel sugerem que os fundos constitucionais apresentam algum impacto positivo sobre o crescimento do PIB *per capita* no nível municipal. Assim, com intuito de controlar para a possibilidade de dependência espacial, os autores utilizam o estimador de dados em painel espacial sugerido por Elhorst (2010). Os resultados indicam que diferentes

modalidades – em termos setoriais – de FCO, FNO e FNE afetam o crescimento regional com magnitudes diferentes, e as estimativas espaciais não indicaram, em geral, a existência de *spillovers* (transbordamentos) espaciais decorrentes diretamente dos fundos constitucionais.

Mais recentemente, Resende, Silva e Silva Filho (2015) avaliaram a relação entre os FCFs (FNE, FNO e FCO) e o crescimento do PIB *per capita* entre 1999 e 2011 nas escalas municipal e microrregional. Além da abordagem multiescalar, o trabalho traz ainda a possibilidade explícita de interação espacial entre as unidades geográficas por meio de modelos econométricos espaciais. Os resultados mostram que, para os municípios na área de abrangência do FNO e do FCO, as variáveis espacialmente defasadas referentes a esses fundos não apresentaram significância estatística, o que pode ser em função da baixa interação econômica entre as localidades dessa região, pelo menos no que se refere à relação entre FNO e FCO e o crescimento econômico.

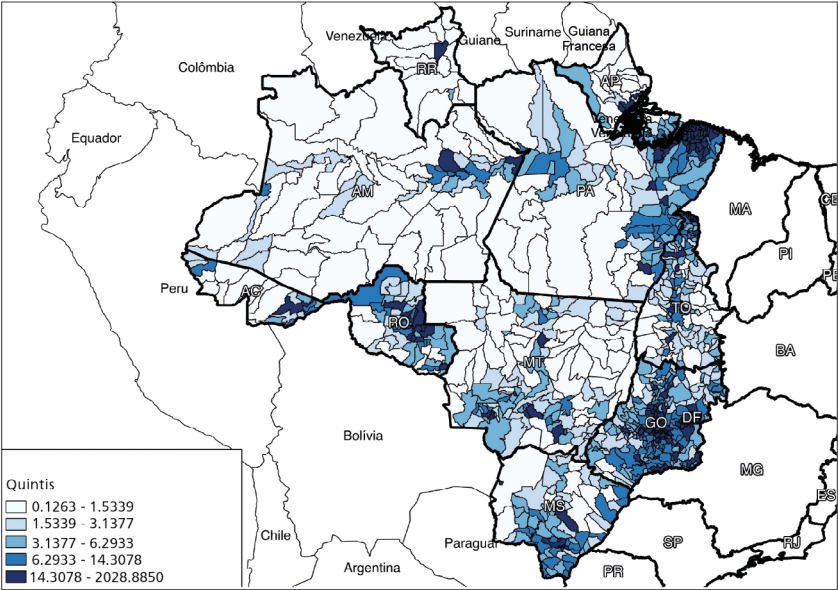
Ao finalizar essa revisão, observa-se a recorrência de estudos sobre os FCFs, o que demonstra a relevância do tema. Como foi possível notar, também, uma parcela considerável dos trabalhos citados concorda quanto às consequências do fato de a política ser direcionada pelo lado da demanda – o que seria uma evidência preocupante, na medida em que um maior fluxo de recursos para as localidades mais dinâmicas distanciaria a política do seu objetivo de redução das desigualdades, apesar de a PNDR não priorizar municípios de alta renda na distribuição de recursos dos fundos.

Adicionalmente, apesar de ser um tema recorrente, a literatura ainda sofre de algumas deficiências em relação à avaliação do impacto dos fundos. No aspecto metodológico, a maioria dos trabalhos não investiga a possibilidade de dependência espacial ou não se aprofunda nessa investigação, o que seria importante ao se mensurar as repercussões dos FCFs sobre o território. Empiricamente, outra deficiência na literatura seria a falta de trabalhos que atentem para o estudo nas regiões de fronteira do país. Nesse sentido, este trabalho está à disposição para levantar a discussão sobre os FCFs.

3 POPULAÇÃO E PRODUÇÃO NAS REGIÕES NORTE E CENTRO-OESTE

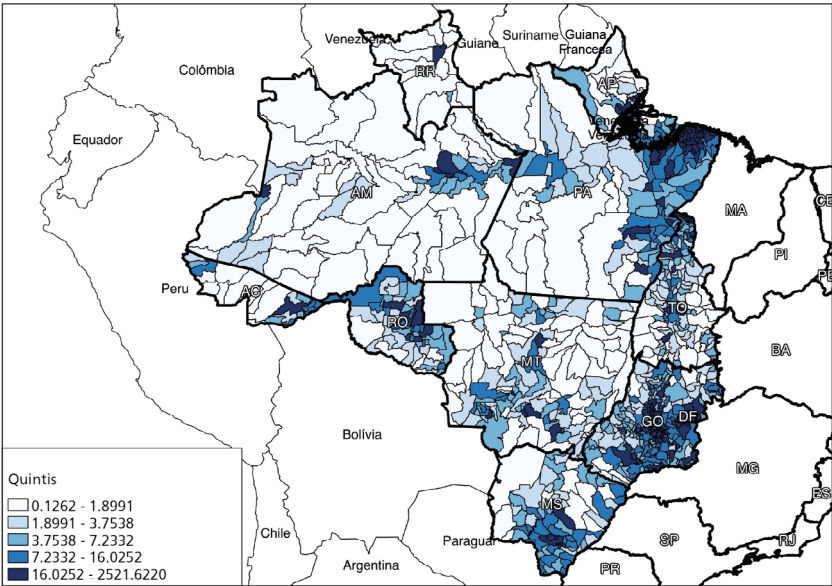
As figuras 1 e 2 apresentam a densidade populacional das regiões Norte e Centro-Oeste em 1999 e 2011, respectivamente. Como é possível observar, os municípios com as maiores densidades populacionais se concentram principalmente ao longo do rio Amazonas, na costa do estado do Pará, nas regiões de fronteira do Centro-Oeste e nas regiões que fazem divisa com estados do Nordeste (Maranhão, Piauí e Bahia). Essa configuração espacial é praticamente a mesma para 2011.

FIGURA 1
Densidade populacional nas regiões Norte e Centro-Oeste (1999)



Fonte: IBGE, 2012.
Elaboração dos autores.

FIGURA 2
Densidade populacional nas regiões Norte e Centro-Oeste (2011)



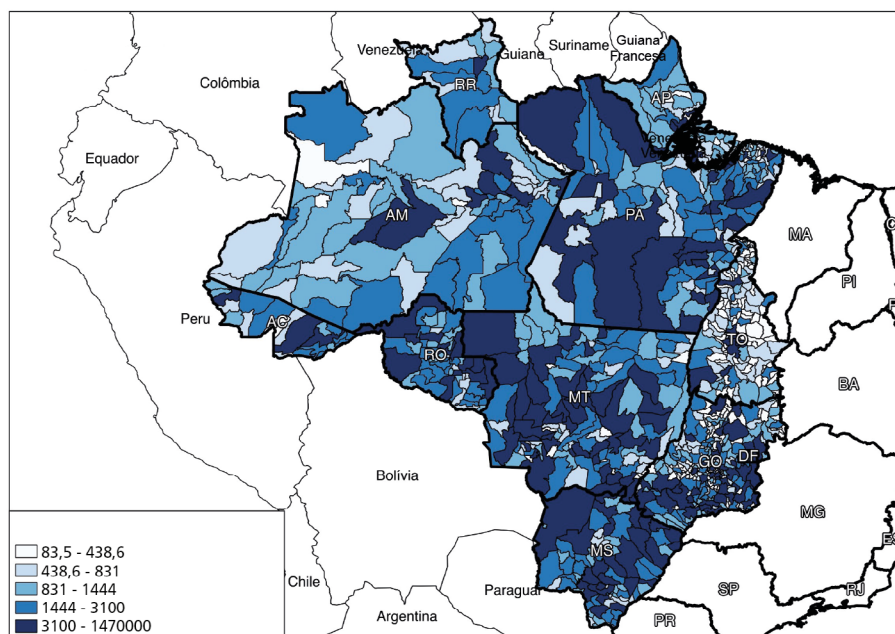
Fonte: IBGE, 2012.
Elaboração dos autores.

No que se refere à produção dessas regiões, a figura 3 apresenta a distribuição de acordo com os quintis do somatório do PIB entre 1999 e 2011. É notável que os municípios na região Centro-Oeste se encontram em uma situação mais favorável. Cabe destacar que os estados do Tocantins e do Amazonas têm a maior parte de seus municípios aparecendo entre os quintis mais pobres.

FIGURA 3

Somatório do PIB das regiões Norte e Centro-Oeste (1999-2011)

(Em R\$ milhões a preços constantes de 2010)



Fonte: IBGE, 2012.

Elaboração dos autores.

Obs.: Índice geral de preços-disponibilidade interna (IGP-DI) acumulado.

A tabela 1 apresenta a evolução da média e do desvio-padrão do PIB *per capita* dos municípios das regiões atendidas pelo FNO e pelo FCO, bem como o PIB médio dos municípios de fronteira e a sua relação com o PIB médio da região a qual pertence. Uma primeira constatação é que, apesar do aumento do PIB médio, percebe-se que o coeficiente de variação, embora alto, tem diminuído ao longo dos últimos anos, o que traz inicialmente a evidência de redução do peso das disparidades intrarregionais. Outro fato estilizado é que, para ambas as regiões, os municípios de fronteira estão abaixo da média do PIB municipal. Para a região Norte, esses municípios alcançam em torno de 80% da média do PIB, enquanto para o Centro-Oeste, os municípios que fazem parte da faixa de fronteira alcançam menos de 50% do PIB médio da região.

TABELA 1

Média, coeficiente de variação e percentual médio do PIB municipal nas regiões Norte e Centro-Oeste (1999-2011)

Ano	FNO				FCO			
	PIB (R\$ milhões)	Coeficiente de variação	PIB fronteiras (R\$ milhões)	PIB fronteiras (%)	PIB (R\$ milhões)	Coeficiente de variação	PIB fronteiras (R\$ milhões)	PIB fronteiras (%)
1999	238,73	6,15	201,25	84,30	505,08	11,16	200,90	39,77
2000	256,37	6,51	207,01	80,75	493,73	10,12	209,31	42,39
2001	272,72	6,16	219,52	80,49	515,41	10,00	228,44	44,32
2002	290,35	6,10	236,28	81,37	546,78	9,35	253,11	46,29
2003	295,79	6,01	243,66	82,37	561,48	8,90	290,17	51,68
2004	323,55	6,23	256,21	79,19	599,83	8,65	294,60	49,11
2005	334,60	6,10	269,41	80,52	601,85	9,14	281,91	46,84
2006	355,51	6,21	272,63	76,68	615,29	9,39	288,15	46,83
2007	373,72	6,06	295,77	79,14	664,60	9,16	320,64	48,25
2008	399,64	5,85	327,07	81,84	726,56	9,08	355,73	48,96
2009	393,30	5,90	340,52	86,58	753,92	9,13	350,27	46,46
2010	448,80	5,84	361,94	80,65	786,09	9,23	366,68	46,65
2011	465,42	5,67	382,32	82,15	830,90	8,98	398,20	47,92

Fonte: IBGE, 2012.

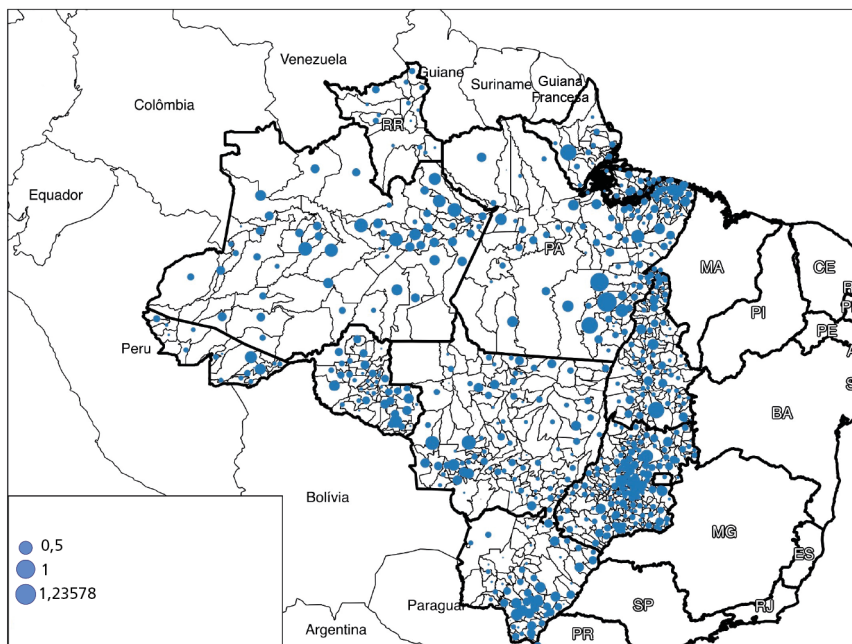
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores a preços constantes de 2010 (IGP-DI acumulado).

Diante das informações da tabela 1, constata-se que, apesar da densidade populacional maior, como mostram as figuras 1 e 2, esses municípios não parecem ser privilegiados em suas respectivas regiões no que se refere ao nível de produção. No sentido de tornar essa questão mais clara, a figura 4 traz a distribuição por quintil do crescimento do PIB *per capita* entre 1999 e 2011. Com algumas exceções, principalmente no estado de Roraima, os municípios de fronteira não se destacaram em relação ao crescimento do PIB *per capita*. Os municípios que obtiveram os maiores crescimentos nesse período estão mais concentrados na parte mais central de ambas as regiões.

FIGURA 4

Crescimento do PIB *per capita* nas regiões Norte e Centro-Oeste (1999-2011)
(Em %)



Fonte: IBGE, 2012.
Elaboração dos autores.

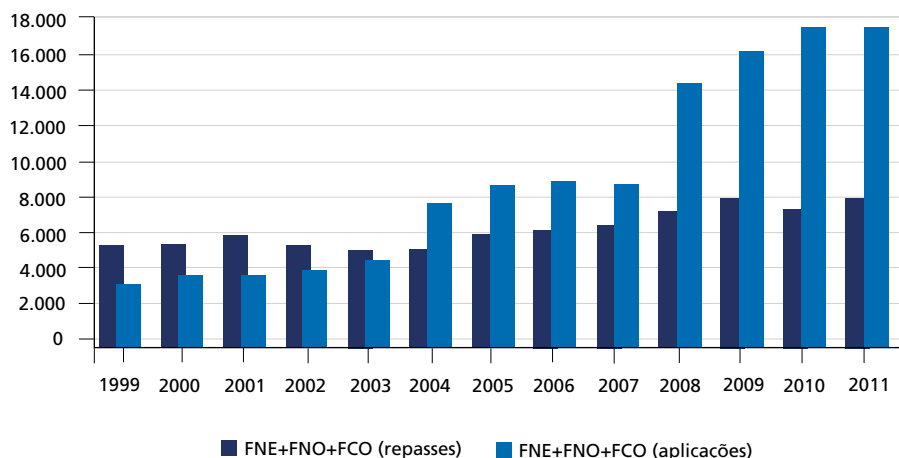
4 DESCRIÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORTE E DO CENTRO-OESTE ENTRE 1999 E 2011

Os FCFs foram oficialmente criados com a CF/1988 e a Lei nº 7.827/1989, com o propósito de promover o crescimento e o desenvolvimento econômico das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a partir do financiamento das atividades produtivas.

O repasse aos fundos está relacionado a 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), além do retorno de juros e do montante emprestado pelas instituições financeiras responsáveis pelo repasse. Desse montante, 60% dos repasses feitos para os fundos têm como destino compor o FNE, 20% são destinados ao FNO e 20% ao FCO. A título de ilustração, o gráfico 1 mostra os totais anuais de recursos repassados pelo Tesouro Nacional aos fundos e as aplicações totais realizadas pelos bancos operadores entre 1999 e 2011. É possível observar um aumento expressivo nas aplicações anuais realizadas por meio dos empréstimos às empresas, visto que os fundos constitucionais a cada ano tendem a crescer devido ao retorno dos recursos emprestados.

GRÁFICO 1

Repasses anuais do Tesouro Nacional e aplicações anuais dos recursos (1999-2011)
(Em R\$ milhões, a preços constantes de 2010, IGP-DI acumulado)



Fonte: Resende, Silva e Silva Filho (2015).
Elaboração dos autores.

Como já explicitado na introdução, o objetivo deste trabalho é analisar se há diferenciais de impacto do FCF entre os municípios na área de cobertura que fazem parte ou não da fronteira do país. Como o Nordeste brasileiro não tem fronteira com outros países e a região Sul não participa dos fundos constitucionais, a partir de agora a análise só tratará sobre o FNO e o FCO.

Nesse sentido, a tabela 2 registra os montantes e as variações anuais dos valores contratados a partir dos fundos constitucionais de cada região. Como é possível observar, apesar de haver algumas reduções entre os anos, as variações percentuais positivas são mais comuns e muito mais expressivas para ambos os fundos. Ou seja, para ambas as regiões que têm municípios fronteiriços é possível considerar que as aplicações dos fundos têm se elevado ao longo dos anos. Outro ponto a se destacar a partir da tabela 2 é que, apesar de tanto o FNO quanto o FCO receberem cada um 20% dos recursos repassados pelo FCF, observa-se que as aplicações do FCO nesse período foram cerca de 50% maiores que as aplicações do FNO.

O gráfico 2 apresenta a evolução anual da participação das aplicações de cada um dos dois fundos em relação ao total (incluindo o FNE). Como é possível observar, os empréstimos nas regiões Norte e Centro-Oeste, juntos, tiveram participações acima de 50% entre 1999 e 2003, destacando o FCO em 2001 e 2002, quando esse fundo contratou aproximadamente 60% do montante total de empréstimos do fundo constitucional. De 2004 em diante, o comportamento da participação dos dois fundos foi relativamente estável, cerca de 15% do FNO e 25% do FCO.

TABELA 2

Valores absolutos e variações anuais dos recursos aplicados do FNO e do FCO (1999-2011)

Ano	FNO (R\$ milhões) ¹	Variação (%)	FCO (R\$ milhões) ¹	Variação (%)
1999	1.076,53	-	596,57	-
2000	1.560,68	44,97	858,86	43,96
2001	937,97	-39,90	2.152,90	150,67
2002	973,19	3,75	2.568,38	19,30
2003	1.621,08	66,57	1.380,94	-46,23
2004	1.767,52	9,03	1.586,03	14,85
2005	1.286,30	-27,23	1.899,16	19,74
2006	1.234,63	-4,02	1.831,29	-3,57
2007	1.312,50	6,31	2.372,16	29,53
2008	2.226,53	69,64	3.731,56	57,31
2009	2.698,64	21,20	3.404,31	-8,77
2010	2.508,93	-7,03	4.272,23	25,49
2011	1.769,58	-29,47	5.160,32	20,79
Total	20.974,09	-	31.814,71	-

Fonte: Resende, Silva e Silva Filho (2015).

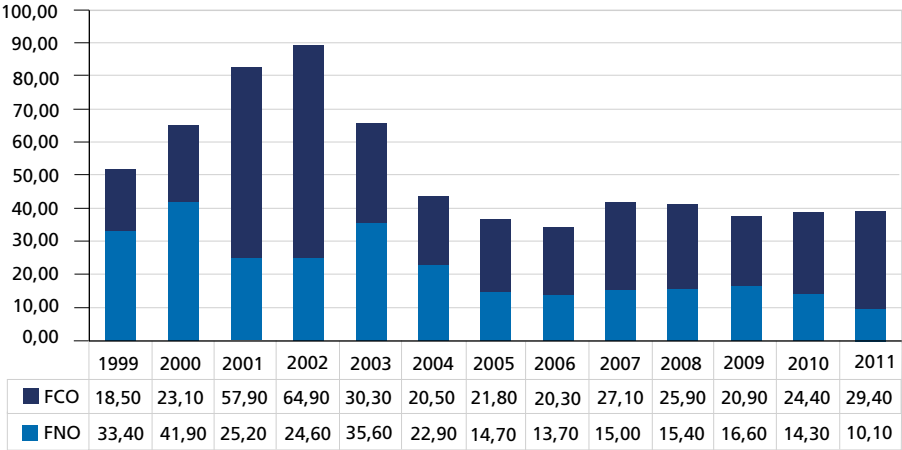
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores a preços constantes de 2010 (IGP-DI acumulado).

GRÁFICO 2

Participação relativa do FNO e do FCO no total de empréstimos contratados (1999-2011)

(Em %)



Fonte: MI.

Elaboração dos autores.

Uma informação importante para este trabalho é conhecer quanto dos recursos desses fundos é aplicado em municípios que se localizam na fronteira do país. Nesse sentido, a tabela 3 traz o valor contratado e a participação anual dos empréstimos realizados nos municípios de fronteira em relação ao seu respectivo fundo de financiamento. A média da participação nesse período foi de 16,91% e 18,70%, respectivamente, para os municípios na faixa de fronteira localizados nas regiões Norte e Centro-Oeste. Uma evidência a ser observada é que, apesar da relativa estabilidade na participação do FNO a partir de 2004, apresentada no gráfico 2, os municípios da fronteira na região Norte apresentaram ligeiro crescimento na sua participação entre 2004 e 2007 e, depois, entre 2010 e 2011. O mesmo ocorreu, porém em uma dimensão bem menor, entre 2003 e 2005 para os municípios fronteiriços localizados na região Centro-Oeste.

TABELA 3

Valor contratado e participação relativa dos municípios fronteiriços – FNO e FCO (1999-2011)

Ano	FNO		FCO	
	Valor (R\$ milhões) ¹	Participação (%)	Valor (R\$ milhões) ¹	Participação (%)
1999	130,45	12,12	191,49	32,10
2000	283,17	18,14	245,67	28,60
2001	106,90	11,40	333,92	15,51
2002	136,32	14,01	411,70	16,03
2003	226,11	13,95	279,77	20,26
2004	319,32	18,07	261,23	16,47
2005	295,57	22,98	371,65	19,57
2006	253,15	20,50	284,23	15,52
2007	284,98	21,71	372,78	15,71
2008	336,63	15,12	595,48	15,96
2009	381,14	14,12	504,77	14,83
2010	485,06	19,33	684,56	16,02
2011	324,97	18,36	852,82	16,53
Média	274,14	16,91	414,62	18,70

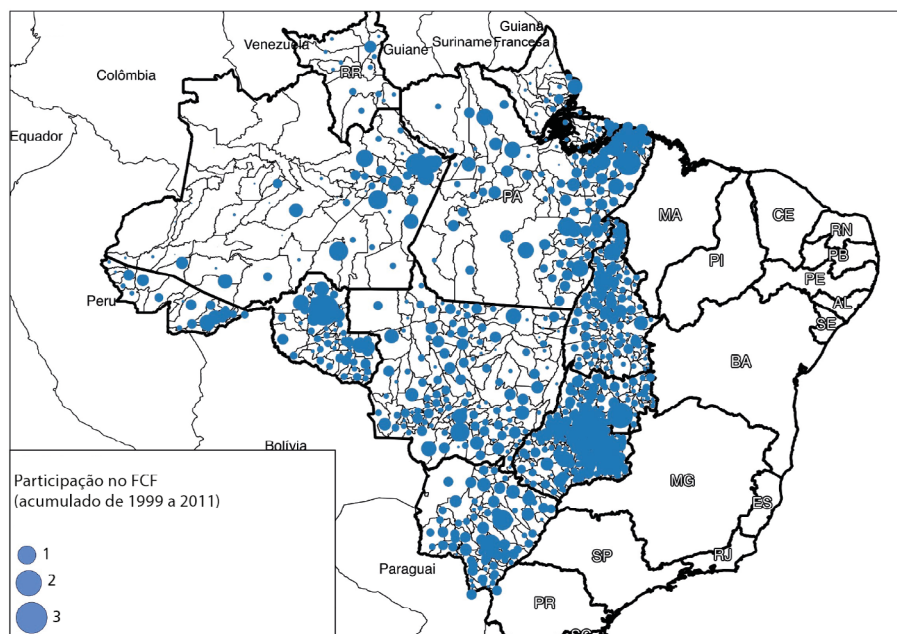
Fonte: MI.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores a preços constantes de 2010 (IGP-DI acumulado).

A figura 5 apresenta a distribuição dos quintis da participação total dos municípios nas aplicações dos fundos do Norte e do Centro-Oeste entre 1999 e 2011. Vale destacar que, dos municípios da região Norte, apenas os situados no Acre estiveram nos quintis com maior participação de aplicação do FNO. Diferentemente, na região Centro-Oeste, os municípios que fazem fronteira com a Bolívia e o Paraguai aparecem mais frequentemente no quarto e quinto quintis, com participação entre 0,2% e 3% no total do fundo neste período.

FIGURA 5
Distribuição espacial da participação – FNO e FCO (acumulado de 1999 a 2011)
(Em %)

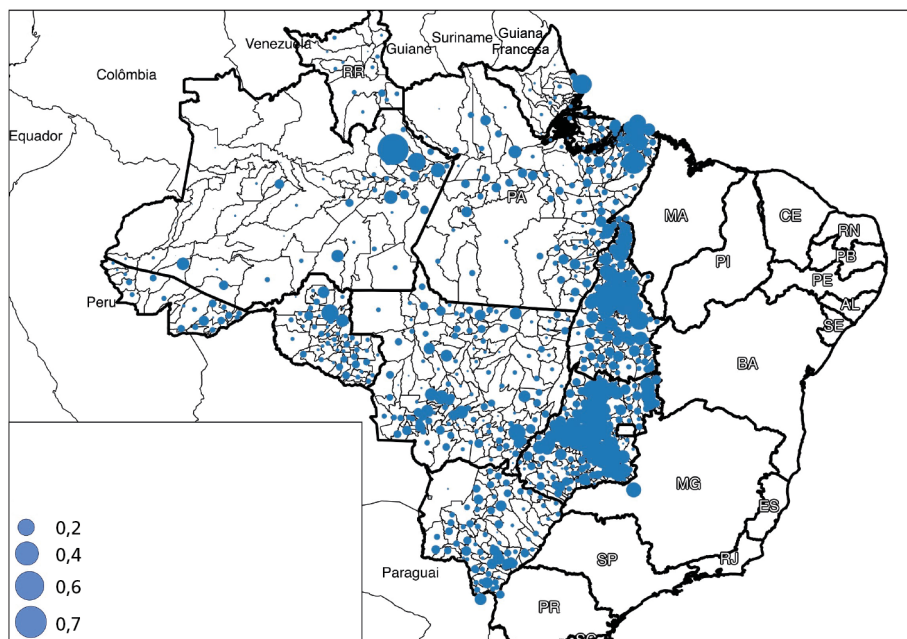


Fonte: MI.
Elaboração dos autores.

Outra informação que pode ser relevante neste estudo seria conhecer quanto os recursos provenientes dos fundos constitucionais representariam diante do tamanho da economia de cada município. Nesse sentido, a figura 6 apresenta a distribuição por quintis da relação entre o total de empréstimos contratados entre 1999 e 2011 pelos municípios das regiões estudadas e o PIB total desses municípios para o mesmo período. Os municípios fronteiriços localizados principalmente no sul do Acre, no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul se destacam na figura por fazerem parte dos quintis mais altos em termos de proporção do fundo em relação ao PIB. De um modo geral, observando as duas últimas figuras, é possível notar que, apesar de a região Centro-Oeste contar com quase três vezes menos municípios fronteiriços em comparação com a região Norte, seus municípios se destacam mais quando se trata dos FCFs.

FIGURA 6

Relação entre o FCF e o PIB total dos municípios – FNO e FCO (acumulado de 1999 a 2011)
(Em %)



Fonte: MI.
Elaboração dos autores.

5 METODOLOGIA

Este estudo analisa se os empréstimos do FNO e do FCO desempenham uma relação diferenciada entre os municípios de fronteira e os que não fazem fronteira, no que se refere ao indicador econômico (PIB *per capita*). Em outras palavras, o objetivo aqui é verificar se os municípios da fronteira do Brasil têm o efeito do fundo constitucional sobre o crescimento do PIB diferente dos demais municípios. O foco nos municípios de fronteira pode ajudar no sentido de fornecer importantes informações para aperfeiçoar o desenho de políticas públicas em áreas que, provavelmente, participam de diferentes interações comerciais e sociais.

A especificação utilizada neste trabalho para estudar o crescimento econômico dos municípios das regiões Norte e Centro-Oeste (equação 1) é baseada na especificação de crescimento canônica (Barro, 1991; Sala-i-Martin, 1996). Resende (2012) salienta que, sob essa hipótese, é improvável que as estimativas produzidas a partir dessa regressão tragam um valor confiável para o efeito dos empréstimos dos fundos constitucionais, tendo em vista a omissão de variáveis

relevantes no modelo de avaliação ou o fato de a escolha dos tratados não se dar de forma aleatória.

$$(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})/n = \alpha + b \ln Y_{i,t,s} + \Psi \ln X_{i,t,s} + \varepsilon_{i,t,s} \quad (1)$$

Em que a variável dependente $(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})/n$ representa o crescimento anual médio do indicador econômico da região i entre o ano t e $t+n$; n é o número de períodos examinados, $\ln Y_{i,t,s}$ é o log do PIB *per capita* inicial, i denota cada município individual, b é o coeficiente de convergência, X representa o vetor de variáveis de controle que podem abranger determinantes do crescimento; α é o termo constante; e $\varepsilon_{i,t,s}$ é o termo do erro aleatório. Assim, nesse caso, a variável dependente é expressa em termos de taxas de crescimento do PIB *per capita* anual médio ao longo de subperíodos entre 1999 e 2011, o que implica que o painel de dados contém três subperíodos (ou *waves*) de tempo (1999-2003, 2003-2007 e 2007-2011), indicados na equação (1) com a letra s .

No caso deste estudo, a suposição é que existam diferenças entre as regiões em termos das suas características observáveis, e uma dessas características que podem ser importantes na determinação da taxa do crescimento do PIB *per capita* é o fato de o município ter recebido aportes de algum FCF por meio dos seus empresários, ao procurarem os bancos administradores em busca de financiamento para investimentos em seus empreendimentos. Por essa razão, é necessário incluir explicitamente entre as variáveis ($X_{i,t,s}$) que são importantes para a determinação de $(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})/n$ uma variável que representa o montante dos empréstimos do FCF no início do período como proporção do PIB total. Com o objetivo de conhecer de que maneira os FCFs se comportam nos municípios fronteiriços ou não, variáveis de interação serão utilizadas na estimação da equação. Essas variáveis são formadas a partir da multiplicação das *dummies* de fronteira em que cada localidade está classificada (fronteira e não fronteira), com as variáveis representando o montante dos empréstimos dos FCFs no início do período como proporção do PIB da unidade observada. Além disso, a matriz $X_{i,t,s}$ inclui como variáveis de controle: anos de escolaridade média dos trabalhadores (calculados a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais), densidade populacional (calculada a partir de dados do Ipeadata) e PIB *per capita*.

Ademais, deve-se notar que as estimativas de impacto podem ter algum viés se a equação não incluir todas as variáveis que são importantes na determinação da participação ($FCF_{i,t,s}$) e que também afetem a variável dependente. As estimações de modelos com dados em painel com efeitos fixos levam em consideração essas variáveis não observáveis, porém fixas, ao longo do tempo, o que ameniza esse problema. Os efeitos fixos podem ser da unidade espacial (município), α_i , e do

tempo, μ_t . Dessa forma, podemos escrever a especificação que será utilizada neste trabalho, porém deixando explícita a variável de interação que faz parte da matriz X .

$$\frac{(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})}{T} = \beta Y_{i,t,s} + \begin{bmatrix} F_FCF_{i,t,s} & 0 \\ 0 & NF_FCF_{i,t,s} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \rho_1 \\ \rho_2 \end{bmatrix} + \psi X_{i,t,s} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Em que $F_FCF_{i,t,s}$ e $NF_FCF_{i,t,s}$ representam, respectivamente, a interação entre a *dummy* de fronteira e não fronteira e o montante do FCF relativo ao PIB municipal.

A principal utilidade do emprego da abordagem de dados em painel encontra-se em sua capacidade de tratar o problema do viés de variável omitida, frequentemente detectado nas regressões *cross-section* (corte transversal). Com a utilização de modelos com dados em painel é possível ter controle para as variáveis omitidas que são constantes ao longo do tempo, sob a forma de efeitos individuais. No entanto, os modelos de dados em painel não estão isentos de problemas, que incluem o viés de amostra pequena e aqueles relacionados à curta frequência com que os dados são utilizados (Islam, 2003).

Como observado anteriormente, a principal motivação para o uso da abordagem de dados em painel tem sido a sua capacidade de permitir a inclusão de diferenças estruturais fixas no tempo entre regiões (Islam, 1995). Além disso, como explicitado na introdução, políticas que pretendem dinamizar uma certa área podem *transbordar* e afetar sua vizinhança. Portanto, a especificação em dados de painel espacial com efeitos fixos será também um método aplicado à estimação dos efeitos dos FCFs sobre o crescimento do PIB *per capita*.

5.1 Modelos espaciais com dados em painel

A partir dos trabalhos de Elhorst (2003; 2005) e Baltagi *et al.* (2006), modelos econométricos em painel espacial, que utilizam bases de dados com observações feitas sobre um número de unidades espaciais sobre o tempo, vêm se tornando cada vez mais aplicados em trabalhos realizados no âmbito da economia regional.

As principais vantagens na utilização de dados em painel são que estes são mais informativos e contêm mais variação e menos colinearidade entre as variáveis. A utilização de dados em painel resulta em uma melhor disponibilidade de graus de liberdade, aumentando a eficiência da estimação. Permite, também, a especificação de testes de hipóteses mais complexos, incluindo efeitos que não podem ser abordados utilizando dados em *cross-section* puramente. Além disso, os dados em

painel espacial permitem testar a hipótese de o efeito espacial existir ou não e qual o efeito marginal de cada variável espacialmente defasada.

O modelo econométrico em painel de N observações e T períodos de tempo pode ser escrito como:

$$Y_t = \rho WY_t + \alpha \mathbf{1}_N + X_t\beta + WX_t\phi + u_t, \quad (3)$$

$$u_t = \lambda Wu_t + \varepsilon_t, \quad (3.1)$$

Em que WY denota a matriz dos efeitos de interação endógenos entre a variável dependente; $\mathbf{1}_N$ é um vetor $N \times 1$ de 1 associados aos parâmetros de termos constantes α ; WX é a matriz das variáveis independentes espacialmente defasadas; e Wu é a matriz dos efeitos de interação entre os termos de erro. ρ é o coeficiente espacial autorregressivo; λ é o coeficiente de autocorrelação espacial; β e ϕ representam um vetor $K \times 1$ de parâmetros fixos desconhecidos. Sendo W uma matriz de pesos ($N \times N$), descrevendo a distribuição espacial das unidades espaciais e sendo w_{ij} o elemento (i, j) de W_{ij} , assume-se que esta matriz é composta de constantes conhecidas, que os elementos da diagonal principal são iguais a zero e que a característica da matriz, ω_i , é conhecida. No caso deste estudo, será utilizada a matriz de vizinhança binária na qual os elementos são $w_{ij} = 1$, caso o município i tenha fronteira com o município j ; e $w_{ij} = 0$, caso contrário.

Unidades espaciais diferem umas das outras principalmente pela existência de variáveis chamadas na literatura de *Space-specific time-invariant variables* (variáveis específicas do local que não variam no tempo) que afetam a variável dependente, mas são difíceis de serem mensuradas ou obtidas. Elhorst (2011) sugere como solução a inclusão de um intercepto variável representando o efeito das variáveis omitidas, que são peculiares a cada unidade espacial considerada, ou seja, o efeito fixo das unidades observacionais. Similarmente, a justificativa para incluir *time-period specific effects variables* (efeito fixo do tempo) é que sua omissão pode enviesar as estimações em um estudo típico de série temporal.

O modelo *space-time* em (3) pode então ser estendido para incluir efeitos específicos do espaço e do tempo:

$$Y_t = \rho WY_t + \alpha \mathbf{1}_N + X_t\beta + WX_t\phi + \mu + \xi_t \mathbf{1}_N + u_t \quad (4)$$

$$u_t = \lambda Wu_t + \varepsilon_t, \quad (4.1)$$

Em que: $\mu = (\mu_1, \dots, \mu_N)$.

A estimação desse modelo de painel espacial é extensivamente discutida em Elhorst (2003; 2010) e Lee e Yu (2010). Elhorst (2003; 2010) apresenta o estimador de máxima verossimilhança do modelo de defasagem espacial e o modelo ampliado para incluir os efeitos fixos. Porém, Lee e Yu (2010) mostram que, como em Elhorst (2003; 2010), a estimação da variância é inconsistente quando N é grande e T é pequeno e os estimadores de todos os parâmetros são inconsistentes quando N e T são grandes. Para corrigir isso, Lee e Yu (2010) propõem um procedimento de estimação que corrige esse viés.

5.1.1 Comparação de modelos

Não necessariamente haverá dependência espacial nos três termos – variável dependente, variáveis independentes e o termo do erro. Nesse sentido, é importante testar se há ou não cada tipo de interação espacial para, então, adotar o modelo espacial mais adequado.

Começando de um modelo para dados em painel sem qualquer interação espacial, testes baseados no multiplicador de Lagrange (*Lagrange multiplier* – LM e LM robusto) podem ser utilizados para testar se os modelos *Spatial Lag Model* (SAR), nos quais a dependência espacial ocorre apenas na variável dependente, ou *Spatial Error Model* (SEM), quando apenas o termo do erro é defasado espacialmente, são mais apropriados que o modelo em painel não espacial. Se o modelo não espacial é rejeitado com base nesses testes LM em favor do modelo SAR e/ou SEM, é preciso ser cauteloso ao selecionar um desses dois modelos para prosseguir com a análise. Elhorst (2010) sugere o seguinte procedimento: estimar o modelo *Spatial Durbin Model* (SDM), que inclui defasagem espacial tanto na variável dependente quanto nas independentes, e utilizar um teste de máxima verossimilhança ou de *Wald* para avaliar se o SDM pode ser simplificado para o SAR ou se pode ser simplificado para o SEM. Se ambas as hipóteses forem rejeitadas, então o SDM descreve melhor os dados. Se qualquer uma dessas hipóteses não puder ser rejeitada, então SAR ou SEM, respectivamente, descrevem melhor os dados, uma vez que o teste LM robusto também aponta para o mesmo modelo.

5.1.2 Efeitos diretos e indiretos

A estimação dos coeficientes em um modelo espacial não representa o efeito marginal das mudanças nas variáveis exploratórias sobre a variável dependente. Para LeSage e Pace (2009), uma interpretação da derivada parcial do impacto das mudanças de uma variável representa uma base mais válida para testar a hipótese se há ou não *spillovers* espaciais. O efeito direto surge a partir do efeito da variável

independente sobre a dependente do próprio indivíduo, e o efeito indireto é o impacto dessa mesma variável independente do vizinho afetando a variável dependente do indivíduo. A matriz de derivadas parciais de Y em relação a k -ésima variável no curto prazo é dada por:

$$\left[\frac{\partial Y}{\partial X_{1k}} \dots \frac{\partial Y}{\partial X_{Nk}} \right] = (I - \rho W)^{-1} [\beta_k I_N + \phi_k W] \quad (5)$$

LeSage e Pace (2009) e Debarsy e Ertur (2010) definem o efeito direto como a média da diagonal principal dos elementos da matriz do lado direito da equação (5), e o efeito indireto como a média de cada coluna ou linha, não levando em conta os elementos da diagonal principal dessas matrizes. Se há uma mudança em determinada variável explicativa de uma unidade geográfica, haverá uma mudança na variável dependente da própria unidade, este é o efeito direto. Entretanto, essa mudança na variável explicativa em uma determinada localidade também pode causar mudança na variável dependente das outras unidades geográficas vizinhas. O discernimento desses dois tipos de efeitos tornará possível conhecer especificamente como uma área é afetada por variáveis referentes a ela e às suas vizinhas. No contexto deste estudo, por exemplo, será possível estimar não só o efeito dos recursos aplicados por um FCF sobre o crescimento econômico de uma determinada área, como também seu efeito sobre a vizinhança.

6 DESCRIÇÃO DA BASE DE DADOS

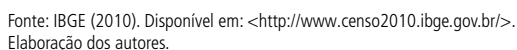
Esta seção apresenta a descrição das bases de dados utilizadas na avaliação dos efeitos econômicos dos FCFs. A análise compreende o período 1999-2011, abrangendo 895 municípios sob cobertura do FNO e do FCO. Destes, 63 fazem fronteira, sendo 47 na região Norte e 16 na região Centro-Oeste.

A figura 7 apresenta os municípios referentes à abrangência dos dois fundos constitucionais, destaca os municípios de fronteira e algumas informações estatísticas básicas referentes às suas áreas. Os dados foram coletados a partir do nível municipal, que é a unidade geográfica mais desagregada utilizada neste estudo.

O estudo dos efeitos dos FCFs em suas respectivas áreas de atuação emprega dados municipais das Contas Regionais do Brasil (IBGE, 2012), da base de dados macroeconômicos do Ipea (Ipeadata),⁴ da Rais e do MI. Todos os valores das variáveis monetárias estão expressos a preços constantes de 2010 (em reais).

4. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>.

Municípios da abrangência do FNO e do FCO, municípios da faixa de fronteira



A variável explicativa é construída por meio da proporção do FCF total em relação ao PIB, a partir das informações do MI sobre o montante dos empréstimos para pessoas físicas e jurídicas em nível municipal no período 1999-2011 em relação ao PIB. Com base nessas informações, calculou-se o total de empréstimos de cada um dos fundos como proporção do PIB total municipal naquele ano. Em seguida, foi criada

5. Os subperíodos foram calculados de cinco em cinco anos, a fim de se dar um espaço temporal para a aferição dos efeitos dos fundos sobre o crescimento econômico.

uma variável de interação entre a *dummy* de fronteira e de não fronteira e a proporção do FCF em relação ao PIB. Por fim, as variáveis de controle utilizadas, para o início de cada período (1999, 2003 e 2007) nas estimações de dados em painel, incluem: anos de escolaridade média dos trabalhadores (calculados a partir de dados da Rais), densidade populacional (calculada a partir de dados do Ipeadata) e PIB *per capita*.

7 RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados da avaliação dos efeitos dos empréstimos dos fundos constitucionais do Norte e do Centro-Oeste sobre o crescimento econômico dos municípios da faixa de fronteira entre 1999 e 2011. Um diferencial dessa análise é a avaliação do possível impacto diferenciado nos municípios de fronteira, além da possibilidade de esse impacto transbordar sobre os municípios vizinhos – sejam estes de fronteira ou não –, e por esse motivo foram utilizados métodos de econometria espacial, como já foi discutido anteriormente. A seguir, examinam-se os resultados das avaliações do FNO e do FCO em nível municipal, mensurando seu efeito para os municípios que estão na fronteira e os que não estão, por meio de uma variável de interação entre *dummy* de fronteira e percentual do montante de empréstimos em relação ao PIB municipal. Inicialmente, são examinados os resultados das regressões em painel padrão (equação 2) e, em seguida, as avaliações com dados em painel espacial (equação 4), que tem a vantagem de permitir a análise dos efeitos diretos e indiretos – efeitos de vizinhança – do fundo sobre o crescimento do PIB *per capita* (equação 5) (LeSage e Pace, 2009).

Na tabela 4 são apresentados os resultados obtidos utilizando-se a regressão em painel padrão, sem considerar a possibilidade de interações espaciais. Na coluna 1, está apresentado o resultado da estimação, considerando-se o efeito fixo das unidades espaciais (municípios); e, na coluna 2, os resultados da estimação, considerando os efeitos fixos de espaço e de tempo. As estimações em painel de efeitos fixos (de espaço e de tempo) tendem a minimizar os problemas de variáveis omitidas, o que permite analisar com maior confiança e robustez os efeitos do fundo sobre o crescimento econômico dos municípios. Como é possível observar nas colunas 1 e 2, os coeficientes das variáveis de interação da fronteira e a proporção do FNE em relação ao PIB apresentam efeitos que são estatisticamente significantes sobre o crescimento anual do PIB municipal. Quando, além dos efeitos fixos das unidades espaciais, são considerados os efeitos fixos do tempo (coluna 2), observa-se uma redução da magnitude desse coeficiente. Além disso, a variável de escolaridade tem sua magnitude reduzida, e a variável de densidade populacional tem seu coeficiente com sinal invertido.

Ainda sobre os resultados apresentados na tabela 4, nas colunas 3 e 4 são realizadas análises semelhantes às das colunas 1 e 2, entretanto, tendo como variável explicativa a proporção do fundo constitucional acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base. O que se observa é que praticamente não há mudança no

comportamento dos coeficientes em relação às colunas 1 e 2, exceto que o fundo apresenta coeficiente positivo estatisticamente significativo para os municípios fora da fronteira nessas regiões quando não se leva em conta o efeito fixo do tempo. A princípio, as evidências parecem mostrar que o maior volume de recursos do fundo levaria a um efeito estatisticamente significativo para os municípios na faixa de fronteira quando se leva em conta os efeitos fixos de tempo e de espaço. Dessa forma, esse resultado traz indicações de que a continuidade do volume de empréstimos ao longo dos anos pode estar desempenhando um papel importante para que as economias apresentem uma trajetória mais dinâmica no que se refere ao crescimento do PIB *per capita*.

TABELA 4

Resultado dos efeitos do FCF sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* dos municípios do Norte e do Centro-Oeste – método painel de efeitos fixos

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>				
	Painel efeitos fixos (1)	Painel efeitos fixos (2)	Método de estimação	Painel efeitos fixos (3)	Painel efeitos fixos (4)
Fronteira – proporção do FCF no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0,1164*** (0,000)	0,0837*** (0,0029)	Fronteira – proporção do FCF no início do período (1º ano + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0,1019*** (0,0000)	0,0684*** (0,0044)
Não fronteira – proporção do FCF no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0,0003 (0,9549)	-0,0088 (0,1245)	Não fronteira – proporção do FCF no início do período (1º ano + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0,0139*** (0,0003)	0,0009 (0,8377)
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0,1682*** (0,000)	-0,2065*** (0,000)	Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0,1679*** (0,0000)	-0,2062*** (0,0000)
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período, calculados pela Rais)	0,0662*** (0,0000)	0,0115* (0,0635)	Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período, calculados pela Rais)	0,0648*** (0,0000)	0,0115* (0,0637)
Ln (densidade populacional no início de cada período)	0,0640*** (0,0000)	-0,0242** (0,0273)	Ln (densidade populacional no início de cada período)	0,0648*** (0,0000)	-0,0229** (0,0375)
Efeitos fixos	Sim	Sim	Efeitos fixos	Sim	Sim
Dummies de tempo	Não	Sim	Dummies de tempo	Não	Sim
Número de observações (municípios)	2.685	2.685	—	2.685	2.685
R² ajustado	0,413	0,4556	—	0,4151	0,4550

Fonte: Método painel de efeitos fixos.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Significância (*) = 10%; (**) = 5%; (***) = 1%.

2. P-valor entre parênteses.

3. Ln = logaritmo natural.

Como foi explicado na seção sobre a metodologia da pesquisa, a escolha do modelo espacial que é mais adequado aos dados é baseada no procedimento sugerido por Elhorst (2010). Resumidamente, começando de um modelo sem qualquer interação espacial e por meio de testes baseados no LM e LM robusto, se o modelo não espacial é rejeitado, estima-se o SDM, e, então, utiliza-se um teste de máxima verossimilhança ou de *Wald* para avaliar se o SDM pode ser simplificado para o SAR ou para o SEM. Se ambas as hipóteses são rejeitadas, então o SDM descreve melhor os dados.

Seguindo esse procedimento – como no modelo da coluna 4 da tabela 4, no qual a principal variável explanatória inclui o valor acumulado por dois anos do fundo constitucional sobre o PIB do período-base –, o modelo espacial escolhido foi o SDM, e os resultados da estimação estão presentes na tabela 5. Como é possível observar, os testes LM realizados no modelo em painel com efeitos fixos sugerem que as variáveis espacialmente defasadas devem ser utilizadas. Quando foi estimado o SDM, os testes de razão de verossimilhança (*likelihood ratio* – LR) sugerem que as variáveis defasadas espacialmente não devem ser removidas do modelo. Logo, seguindo o procedimento proposto por Elhorst, deve-se continuar com o SDM como sendo o que mais se adequa aos dados.

TABELA 5

Estimativa dos modelos de dados em painel com efeitos fixos e SDM para o crescimento médio anual do PIB *per capita*

Variáveis explicativas	Painel efeitos fixos		SDM+efeitos fixos			
	Coeficiente	t	Coeficiente	t	Spatial	t
Fronteira* FCF (1º ano + 2º ano)/PIB	0,0684	***	0,0645	**	0,0019	–
Não fronteira* FCF (1º ano + 2º ano)/PIB	0,0009	–	0,0015	–	-0,0088	–
Ln (PIB)	-0,2062	***	0,2128	***	0,0850	***
Ln (Escaridade)	0,0115	*	0,0068	–	0,0218	–
Ln (Densidade)	-0,0229	**	-0,0073	–	-0,0338	–
WY	–	–	–	–	0,3409	***
Nº obs.	2.685	–	2.685	–	–	–
R²	0,4556	–	0,4593	–	–	–
Log Likelihood	5.042	–	5.131	–	–	–
<i>Spatial lag, OLS:</i>						
LM	87,33	***	<i>Spatial lag, SDM:</i>			
LM (robust)	8,15	***	LR	–	98,89	***
<i>Spatial error, OLS:</i>						
LM	202,28	***	<i>Spatial error, SDM:</i>			
LM (robust)	123,1	***	LR	–	11,78	**
<i>Significância conjunta:</i>						
LR (spatial fe = 0)	2.406	***	–	–	–	–
LR (time fe = 0)	298	***	–	–	–	–

Fonte: Modelos de dados em painel.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Significância (*) = 10%; (**) = 5%; (***) = 1%.

2. P-valor entre parênteses.

Como a estimação dos coeficientes em um modelo espacial não representa o efeito marginal das mudanças nas variáveis exploratórias sobre a variável dependente, foram estimados os efeitos diretos, o efeito das variáveis independentes sobre a dependente da própria localidade e os efeitos indiretos que representam o impacto das variáveis independentes dos vizinhos afetando a variável dependente

da localidade. Adicionalmente, tem-se o efeito total que representa a soma dos efeitos diretos e indiretos e tem como finalidade ser um comparativo entre o modelo espacial e o não espacial.

A estimação dos efeitos diretos, indiretos e totais das variáveis explanatórias sobre o crescimento do PIB dos municípios está resumida na tabela 6. Como é possível observar por meio do *p*-valor, os efeitos diretos da proporção FCF (1º ano + 2º ano)/PIB para os municípios de fronteira são estatisticamente significantes, com uma magnitude bastante semelhante ao resultado do modelo sem efeito espacial (modelo 4 da tabela 4). Esse resultado indica que, para os municípios na faixa de fronteira do país, há evidências de que, de certa forma, o FCF acumulado intensifique o processo de crescimento da renda *per capita*. Entretanto, os efeitos indiretos da relação FCF (1º ano + 2º ano)/PIB para os municípios de fronteira e fora da fronteira se apresentaram como estatisticamente não significantes, indicando que os empréstimos concedidos a esses municípios atendidos pelo FCO e pelo FNO não desempenharam qualquer efeito sobre os municípios vizinhos. Esses resultados indicam que, apesar de apresentarem um papel positivo sobre o desempenho econômico dos municípios situados na faixa de fronteira, os FCFs não parecem, de acordo com as evidências obtidas, ser capazes de dinamizar tantos municípios que obtiveram empréstimos quanto seus vizinhos. Um diagnóstico mais preciso sobre esse comportamento é, sem dúvida, necessário. Estudar a estrutura produtiva dessa faixa, bem como as interligações das diversas atividades, pode trazer respostas mais específicas para a formulação de políticas que pretendam dinamizar aquela área do país. Seguindo a análise das demais variáveis, o logaritmo do PIB *per capita* no início de cada período apresenta o efeito direto negativo e estatisticamente significativo, o que indica uma convergência da renda *per capita* nos municípios das regiões Norte e Centro-Oeste. Já a variável que representa a escolaridade não apresentou efeito direto ou indireto estatisticamente significativo.

TABELA 6

Resultado dos efeitos do fundo constitucional sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* (modelo espacial: efeito direto, indireto e total)

Indicador	Efeito direto		Efeito indireto		Efeito total	
	Coefficiente	<i>p</i> -valor	Coefficiente	<i>p</i> -valor	Coefficiente	<i>p</i> -valor
Fronteira - proporção do FCF início do período (1º ano + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0,0659	0,0195	0,0388	0,6950	0,1047	0,3358
Não fronteira - proporção do FCF início do período (1º ano + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0,0010	0,8576	-0,0117	0,4710	-0,0107	0,5573
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0,2118	0,0000	0,0180	0,1790	-0,1938	0,0000
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período, calculados pela Rais)	0,0089	0,2481	0,0361	0,1338	0,0450	0,0894
Ln (densidade populacional no início de cada período)	-0,0097	0,5041	-0,0526	0,1198	-0,0623	0,0627

Fonte: IBGE, MI e Ipeadata.
Elaboração dos autores.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o objetivo de avaliar a relação entre o FCF e o crescimento do PIB *per capita* entre 1999 e 2011 dos municípios de fronteira ou não nas regiões Norte e Centro-Oeste. A principal contribuição que este trabalho tenta trazer para a literatura é a verificação da hipótese de que os municípios de fronteira teriam um comportamento diferenciado quanto ao impacto do fundo sobre o PIB *per capita* e, além disso, a verificação da possibilidade de interação espacial entre as unidades observacionais.

Utilizando dados de MI, Ipeadata, IBGE e Rais, o desempenho dos fundos sobre os municípios de fronteira e sua vizinhança foi avaliado por meio da utilização de uma abordagem de painel espacial com efeitos fixos, em que, além da verificação da dependência espacial, também se verificou a significância de efeitos marginais diretos e indiretos que o montante do fundo destinado a uma localidade venha a desempenhar sobre o crescimento do PIB *per capita* dos seus vizinhos.

Os resultados das estimações dos modelos em painel não espacial de efeitos fixos mostraram que os recursos do fundo constitucional apresentaram impactos significantes sobre o crescimento do PIB *per capita* apenas para os municípios na fronteira. Esses resultados podem estar 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 ao crescimento do PIB *per capita*.

Na averiguação da dependência espacial, constatou-se, utilizando o procedimento proposto por Elhorst (2010), que esta deve ser levada em conta quando se analisa o comportamento do crescimento do PIB *per capita*. Os resultados da estimação do modelo em painel espacial mostram que a proporção FCF (acumulado)/PIB exerce relação significativa com o crescimento do PIB *per capita* dos municípios de fronteira. Entretanto, o efeito de vizinhança não apresentou coeficiente estatisticamente significativo, estejam os municípios na faixa de fronteira ou não. Apesar de os resultados não trazerem a evidência de relação significativa entre os fundos e o desempenho dos municípios vizinhos, esse tipo de análise não deixa de ser relevante, principalmente pelo fato de ainda não ter sido considerado pela literatura, tanto do ponto de vista empírico quanto técnico e, provavelmente, pode trazer informações importantes, pertinentes para possíveis reformulações futuras da política. As interações espaciais entre as localidades podem incluir, entre outros fatores, ligações intersetoriais, *spillovers* tecnológicos, migração e amenidades. Avançar mais sobre esses tópicos pode trazer respostas mais específicas sobre o comportamento dos FCFs na dinâmica econômica dos municípios da faixa de fronteira.

A ausência dos efeitos espaciais pode ser explicada de várias formas, entretanto, é necessário realizar outras pesquisas mais profundas sobre a questão. Conhecer a estrutura produtiva, as ligações intersetoriais, bem como a estrutura de transportes dos municípios de fronteira, pode ser a chave dessa questão.

Em relação às sugestões de avanços em pesquisas futuras, uma análise mais cuidadosa da heterogeneidade pode ser levada adiante com um exame espacialmente mais cuidadoso. Por exemplo, seria importante conhecer separadamente como os municípios fronteiriços se relacionam espacialmente com os demais fronteiriços e com os que não fazem fronteira. Além disso, a possibilidade da utilização de setores de produção junto com a abordagem espacial pode trazer também informações relevantes a favor dos formuladores da política. Nesse caso, seria possível conhecer como os diferentes setores da atividade produtiva interagem entre si, e como essa interação repercute espacialmente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JUNIOR, M.; RESENDE, G. M.; SILVA, A. M. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 33, n. 2, p. 115-137, 2007.
- AMARAL, P. A. T. A economia e o mercado de trabalho na faixa de fronteira do Brasil. *In*: CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES, 6., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FFLCH/USP, 2014.
- BALTAGI, B. H. *et al.* **Testing for serial correlation, spatial autocorrelation and random effects using panel data**. College Station: Texas A&M University, 2006.
- BARRO, R. J. *et al.* Convergence across states and regions. **Brookings papers on economic activity**, p. 107-182, 1991.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF). Brasília, 2009.
- CINTRA, M. A. M. **Fundos constitucionais de financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste)**. Campinas: Editora Unicamp, 2007. p. 1-95.
- CRAVO, T.; RESENDE, G. M.; CARVALHO, A. The impact of brazilian regional development funds on regional economic growth: a spatial panel approach. *In*: ERSA CONGRESS, 54., 2014, Saint Petersburg, Russia. **Anais...** Saint Petersburg: Ersa, Aug. 2014.
- DEBARSY, N.; ERTUR, C. Testing for spatial autocorrelation in a fixed effects panel data model. **Regional Science and Urban Economics**, v. 40, n. 6, 2010.
- ELHORST, J. P. Specification and estimation of spatial panel data models. **International Regional Science Review**, v. 26, n. 3, 2003.
- _____. Unconditional maximum likelihood estimation of linear and log-linear dynamic models for spatial panels. **Geographical Analysis**, v. 37, n. 1, p. 85-106, 2005.

_____. Spatial panel data models. In: FISCHER, M. M.; GETIS, A. (Ed.). **Handbook of applied spatial analysis**. Berlin: Springer, 2010. p. 377-407.

_____. **Spatial panel models**. York: The University of York, 2011.

FERREIRA, M. N. C.; MENDES, F. A. T. Impactos dos Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) sobre a agricultura paraense no período de 1990 a 1999. **Movendo Idéias**, Belém, v. 8, n. 13, p. 59-76, jun. 2003.

GALEANO, E. A. V.; FEIJÓ, C. Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira nos anos 2000. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 43, p. 201-219, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas regionais referência 2010**: produto interno bruto dos municípios 1999-2010. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://ww2.ibge.gov.br>>.

ISLAM, N. Growth empirics: a panel data approach. **Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 4, p. 1127-1170, 1995.

_____. What have we learnt from the convergence debate? **Journal of Economic Surveys**, v. 17, n. 3, p. 309-362, 2003.

LEE, L. F.; YU, J. A spatial dynamic panel data model with both time and individual fixed effects. **Econometric Theory**, v. 26, p. 564-597, 2010.

LESAGE, J. P.; PACE, R. K. **Introduction to Spatial Econometrics**. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2009.

MONTEIRO, J. A. B. **Avaliação da utilização dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte no estado de Roraima**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

OLIVEIRA, H. C. de; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e do Centro-Oeste na redução da desigualdade regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpec, 2005.

RESENDE, G. M. Measuring micro and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE-Industrial loans in Brazil, 2000-2006. **Regional Studies**, v. 48, n. 4, 2012.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, L. A. **Avaliação dos efeitos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste**: uma análise por tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999 e 2011. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2145).

SALA-I-MARTIN, X. Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence. **European Economic Review**, v. 40, n. 6, p. 1325-1352, 1996.

SILVA, A. M.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 89-125, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANGRIST, J.; PISCHKE, J. S. **Mostly harmless econometrics**: an empiricist's companion. London: Princeton University Press, 2009.

ARMSTRONG, M.; TAYLOR, J. **Regional economics and policy**. Oxford, England: Blackwell Publishers, 2000.

BANCO DO NORDESTE. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE 2013)** – programação regional. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2013. p. 1-119.

BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, p. 103-125, 1990.

BARTIK, T.; BINGHAM, R. **Can economic development programs be evaluated?** Kalamazoo: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995. (Working Papers, n. 29).

BEHRENS, K.; THISSE, J. F. Regional economics: a new economic geography perspective. **Regional Science and Urban Economics**, v. 37, n. 4, p. 457-465, 2007.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/XZ3cgU>>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório Anual de Informações Sociais (Rais)**. Brasília: MTE, 2004.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório Anual de Informações Sociais (Rais)**. Brasília: MTE, 2006.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/Rzyc3u>>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório Anual de Informações Sociais (Rais)**. Brasília: MTE, 2008.

CASELLI, F.; ESQUIVEL, G.; LEFORT, F. Reopening the convergence debate: a new look at cross-country growth empirics. **Journal of Economic Growth**, v. 3, n. 1, p. 363-389, 1996.

DURLAUF, S. N.; JOHNSON, P. A.; TEMPLE, J. R. W. Growth econometrics. *In*: AGHION, P.; DURLAUF, S. (Ed.). **Handbook of economic growth**. Amsterdam: Elsevier, 2005.

FOTHERINGHAM, A.; BUNSDEN, C.; CHARLTON, M. **Quantitative geography**. London: Sage Publications, 2000.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2003.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. **Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices**. Washington: The World Bank, 2010.

LEE, K.; PESARAN, M.; SMITH, R. Growth and convergence in multi country empirical stochastic Solow model. **Journal of Applied Econometrics**, v. 12, n. 4, p. 357-392, 1997.

_____. Growth empirics: a panel data approach – a comment. **Quarterly Journal of Economics**, v. 113, n. 1, p. 319-323, 1998.

LEVINE, R. Finance and growth: theory and evidence. *In*: AGHION, P.; DURLAUF, S. (Ed.). **Handbook of economic growth**. Amsterdam: Elsevier, 2005. cap. 12, p. 865-934.

OPENSHAW, S.; TAYLOR, P. J. The modifiable areal unit problem. *In*: WRIGLEY, N.; BENNETT, R. (Ed.). **Quantitative geography: a British view**. London: Routledge and Kegan Paul, 1981.

SOARES, R.; SOUSA, J.; PEREIRA NETO, A. Avaliação de impacto do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 1, p. 217-234, 2009.

TEMPLE, J. The new growth evidence. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 1, p. 112-156, 1999.

APÊNDICE

TABELA A.1

Número de municípios participantes do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) (1999-2011)

Ano	FNO		FCO	
	Municípios participantes	%	Municípios participantes	%
1999	357	79,51	215	58,27
2000	377	83,96	262	71,00
2001	326	72,61	332	89,97
2002	364	81,07	349	94,58
2003	365	81,29	341	92,41
2004	371	82,63	359	97,29
2005	365	81,29	365	98,92
2006	380	84,63	368	99,73
2007	392	87,31	369	100,00
2008	408	90,87	369	100,00
2009	414	92,20	368	99,73
2010	413	91,98	369	100,00
2011	413	91,98	369	100,00

Fonte: MI.
Elaboração dos autores.

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E AS FRONTEIRAS

Maria Nunes¹

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007,² como uma estratégia que propunha como macro-objetivos a promoção do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Para favorecer as condições de desenvolvimento do país, o PAC criou um conjunto de instrumentos para viabilizar maciços investimentos voltados à execução de projetos de infraestrutura para atender a todas as regiões brasileiras.

O que impulsionou a criação do PAC foi o contexto econômico e político, uma vez que, desde 2004, o país apresentava um crescimento consistente. Dentro das dimensões que integraram as circunstâncias de criação do programa de investimento, destacam-se algumas considerações que se assentaram na retórica de que os mecanismos de mercado eram insuficientes para garantir uma trajetória de crescimento positiva e sustentável. A partir disso, o Poder Executivo federal considerou que, para destravar a economia e impulsionar o desenvolvimento, seria necessário pensar com profundidade a relação entre o Estado e o mercado. Assim, o programa fundamentou-se na ideia de que o investimento público atrairia para a economia o investimento privado real, ou seja, parte da premissa de que os investimentos públicos, associados à geração de infraestruturas – logística (incluindo transportes), comunicações, energia, equipamentos sociais e urbanísticos – e à formação de capital humano, impulsionariam e ampliariam a atratividade dos investimentos produtivos privados e o desenvolvimento de todas as regiões brasileiras.

Para tanto, a proposta estratégica do PAC foi a elaboração de um conjunto de medidas institucionais e de políticas macroeconômicas, somadas a expressivos investimentos em infraestruturas desenvolvidos pelo governo federal, com o

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Instituído pelo Decreto nº 6.025/2007 e alterado pelo Decreto nº 7.470/2011, que instituiu o PAC 2. Já a Lei nº 11.578/2007 foi o dispositivo que instituiu a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução de ações do PAC pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. O Decreto nº 7.470/2011 criou a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac), no âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

objetivo de retomar o crescimento, entre as quais: *i*) investimentos na expansão da infraestrutura brasileira;³ *ii*) estímulo ao crédito e ao financiamento; *iii*) melhora do ambiente de investimento; *iv*) desoneração e aperfeiçoamento da administração tributária; e *v*) adoção de medidas fiscais de longo prazo. Nesse sentido, os resultados da implementação desses instrumentos deveriam proporcionar: a aceleração do desenvolvimento sustentável com a eliminação dos gargalos para o crescimento da economia; o aumento de produtividade; e a superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais (Brasil, 2007a).

A execução dos investimentos do programa, entretanto, afigurou-se como uma política setorial cuja configuração apresentava pouca interlocução com o território, sobretudo, na primeira edição do programa. Isso revela uma mudança fundamental no caminho traçado para as ações estruturantes da gestão pública federal, como a proposta do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Plano Brasil de Todos),⁴ que tinha como um de seus macro-objetivos a superação das desigualdades regionais. Para alçar tal estratégia, consignava que

a estratégia regional contempla, em especial, as potencialidades econômicas do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; e dá atenção diferenciada às zonas deprimidas, cuja integração à dinâmica de crescimento nacional é um dos desafios centrais para a desconcentração da renda (Brasil, 2004, p. 35).

Assim sendo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR),⁵ criada em 2003 e instituída em 2007, possuía um papel estratégico na coordenação das diferentes políticas setoriais⁶ nas áreas priorizadas em sua tipologia, como é possível inferir do texto do decreto que propunha

a redução das desigualdades, de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no território nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2007b).

3. No primeiro momento, o planejamento do PAC destinou os investimentos para recuperar a infraestrutura econômica existente, com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social e estimular a sinergia entre os projetos, visando alcançar resultados mais rápidos no âmbito da estrutura produtiva (Brasil, 2007a).

4. Lei nº 10.933/2004, incluída pela Lei nº 11.318/2006.

5. Criada em 2003, com o objetivo de reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira, e institucionalizada pelo Decreto nº 6.047/2007, que instituiu a PNDR, e define a faixa de fronteira (FF) como área de tratamento prioritário (§ 4º do art. 3º do Decreto nº 6.047/2007). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>. As estratégias da PNDR consistiam na identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intrarregionais e propunha que, para superar tais desigualdades, o poder público deveria dispor de um conjunto de ações aportadas em critérios territoriais, destinadas aos recortes regionais mapeados como áreas de tratamento prioritário para a alocação de ações e de recursos federais, com o objetivo de melhoria das condições de vida das pessoas e de promover o desenvolvimento socioeconômico das regiões historicamente estagnadas e que foram definidas na tipologia da PNDR.

6. Como o PAC, o Plano Brasil Maior, o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), o Plano Nacional de Energia (PNE), entre outras ações públicas.

Apesar da afirmação do papel da PNDR como fio condutor e estratégico da coordenação das diferentes políticas setoriais, a articulação territorial não ficou clara no PAC, sobretudo na execução dos investimentos do programa que considerava os diferentes recortes territoriais como um conjunto de localidades. Essas constatações acirraram as críticas acerca do viés regional adotado pelo conteúdo programático do PAC, que, mesmo promovendo investimentos distribuídos por todas as regiões brasileiras, apresentava um descolamento entre a política e o território.

Tendo em vista as problemáticas citadas, a seção 2 relaciona os aspectos normativos e organizacionais do PAC e suas edições, a estruturação programática dos eixos de investimentos, destacando algumas ações do programa.

Já a seção 3 apresenta as contradições regionais na distribuição dos recursos do programa, tendo como base as transferências de recursos para as regiões e suas respectivas participações no produto interno bruto (PIB) brasileiro, com destaque para as macrorregiões fronteiriças. Aponta, também, contradição na distribuição dos investimentos e políticas públicas que acabam por beneficiar mais os recortes territoriais que possuem maior capacidade de investimentos próprios.

A seção 4 avalia os investimentos do programa na implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron). A partir disso, busca-se avaliar a eficiência na distribuição dos recursos e na execução dos investimentos do PAC por meio das respectivas fases de implantação do sistema de monitoramento, bem como a sua expressão no recorte fronteiriço.

Neste capítulo, o recorte territorial utilizado para a análise envolve a área integrante da FF⁷ que compreende aproximadamente 27% do território brasileiro. Essa imensa área é marcada por heterogeneidades, dada a expressão continental do território e a relação com nove países sul-americanos e um território ultramarino da França. A diversidade dos contatos no limite territorial, aliada à legislação e à atuação das instituições de controle e segurança e ao papel da fronteira como invólucro do território nacional, formatam dinâmicas distintas das demais partes do território brasileiro.

Para o desenvolvimento do capítulo foram utilizadas tanto fontes primárias (relatórios, peças técnicas, documentos, estudos e diagnósticos oficiais, leis e mensagens do governo e sistemas de informação pública) e levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o programa, como também fontes secundárias, que se constituíram em estudos e pesquisas que

7. No desenvolvimento do capítulo foi utilizada a definição dos agrupamentos regionais fronteiriços de: arcos Norte, Central e Sul, metodologicamente definidas na Proposta de Reestruturação para o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), estudo publicado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em 2005 (Brasil, 2005).

acompanharam e analisaram a execução de investimentos públicos federais, tais como artigos, teses e outras publicações relacionadas ao PAC.

Por fim, parte-se da hipótese de que a implementação dos instrumentos do PAC e a execução das primeira e segunda edições contribuiu para o aumento de investimentos em infraestruturas, distribuídos por todas as regiões brasileiras. Apesar disso, o crescimento econômico e sustentável que pretendiam seus respectivos programas ainda está longe de proporcionar mudanças consistentes à população que vive distante dos grandes centros urbanos e que, comumente, possui menor oferta de serviços públicos e de infraestrutura urbanística. Além disso, ressaltam-se os desafios e contradições no itinerário do PAC, em função da magnitude do programa que foi apresentado como um dos eixos estruturantes do desenvolvimento brasileiro no período de 2007-2014.

2 DESENHO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DO PAC

A postura política para a criação do PAC assentou-se na ideia do protagonismo do Estado na reativação de instrumentos de planejamento estratégico e da importância do investimento público como forma de estimular a expansão da economia brasileira. Nesse sentido, as premissas do programa consistiram em: criação de condições para a aceleração do crescimento sustentável de médio e longo prazos; aumento da produtividade; ampliação dos empregos; e superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais (Brasil, 2007a).

As condições projetadas para o crescimento da economia se fundamentaram na melhoria da infraestrutura dos setores estratégicos, em parte financiada pelos investimentos públicos, particularmente das estatais federais, para eliminar os gargalos existentes e com isso possibilitar a ampliação da eficiência do setor produtivo. Já os investimentos privados seriam estimulados por medidas do poder público, como aumento do crédito, desoneração tributária de determinados setores estratégicos e mudanças no ambiente regulatório, entre outros mecanismos.

Assim, o PAC assentou-se sob um conjunto de medidas⁸ legais, institucionais e regulatórias e as consequentes alterações e aprimoramentos que foram posteriormente introduzidos conforme a necessidade do programa. As medidas legais e suas alterações e aperfeiçoamentos foram agrupados em: *i*) desoneração tributária;

8. O conjunto de medidas e as alterações normativas e regulatórias adotadas para o assentamento do PAC consistiram em: criação do Comitê Gestor e do Grupo Executivo do PAC (Decreto nº 6.025/2007); criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura (Lei nº 11.478/2007) e do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Lei nº 11.491/2007); criação do regime especial de incentivos para o desenvolvimento (Lei nº 11.488/2007); criação da transferência obrigatória de recursos do PAC (Lei nº 11.578/2007); extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), Lei nº 11.483/2007; criação da Receita Federal do Brasil (RFB), Lei nº 11.457/2007; instituição do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária (Lei nº 11.610/2007) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Lei nº 11.484/2007); implementação de medidas tributárias (Lei nº 11.482/2007); e instituição do Fórum Nacional de Previdência Social (Decreto nº 6.019/2007) (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República/Exercício de 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2007/relatorio-e-parecer-previo-2007>>.

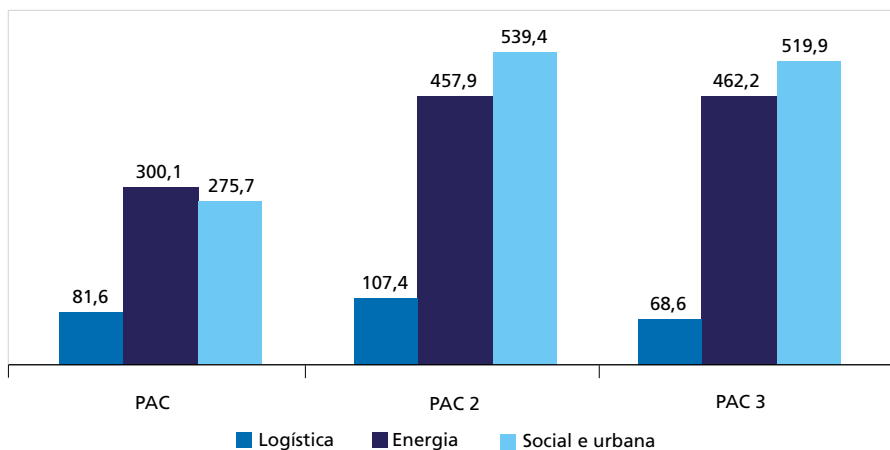
ii) aperfeiçoamento do sistema tributário; *iii)* estímulo ao crédito e ao financiamento; *iv)* melhoria do ambiente de negócios e investimentos; *v)* gestão; e *vi)* fiscais de longo prazo (Brasil, 2010; 2014a).⁹

O desenho institucional do PAC configurou-se como uma ação de amplitude interministerial sob a coordenação geral da Casa Civil. As principais ferramentas do programa envolviam reunir investimentos em infraestrutura, melhorar o ambiente de investimento e elaborar medidas institucionais e regulatórias. O aumento dos benefícios sociais para todas as regiões do país era uma proposta ligada à implementação desses instrumentos. Assim, o PAC foi consignado como um dos eixos estruturantes do desenvolvimento brasileiro, cujo itinerário de crescimento já vinha sendo consolidado com outras medidas públicas.

Na prática, a execução dos investimentos iniciais do PAC¹⁰ assentou sua carteira de projetos, agrupando as demandas que se encontravam dispersas pelos diversos ministérios, e apresentando como medida principal os investimentos em infraestruturas. Dessa forma, a primeira edição do PAC objetivou consolidar substanciais recursos voltados para o eixo de infraestrutura, logística, energética e social e urbana (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Investimentos do PAC distribuídos pelos quadriênios 2007-2010, 2011-2014 e 2015-2018
(Em R\$ bilhões correntes)



Fonte: Brasil (2007a; 2014a e 2016).
Elaboração da autora.

9. A relação completa das medidas institucionais encontra-se nas duas edições dos balanços globais quadriennais do PAC (Brasil, 2010; 2014a).

10. Os períodos de execução dos investimentos foram divididos por quadriênios: PAC (2007-2010) e PAC 2 (2011-2014) e PAC 3. Os programas das duas primeiras fases já se encontram consolidados, e o PAC 3 (2015-2018) encontra-se em andamento (gráfico 1).

As edições do PAC e do PAC 2 evidenciaram a grande capacidade de redimensionamento e ajustamento dos programas ao longo da execução de seus investimentos. Os redimensionamentos dos recursos se tornaram evidentes com o aumento dos montantes observados ao término do programa se comparados com o investimento inicial destinado aos setores. No PAC, o montante de recursos inicial foi de R\$ 503,9 bilhões e, ao longo da execução do programa, consolidou-se em R\$ 657,4 bilhões.¹¹ Já para a execução do PAC 2, o montante de recursos iniciais foi de R\$ 955 bilhões e se consolidou em R\$ 1,104 trilhão ao final de sua realização.

Com a expansão do crédito e do mercado de capitais, o eixo de estímulo ao crédito e ao financiamento já estava sendo implementado e foi aprofundado no PAC, sobretudo com a ampliação do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infraestruturas. Entre as principais medidas do eixo estão: a redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e a redução dos *spreads*¹² do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a concessão de crédito à Caixa Econômica Federal (Caixa), para investimento em saneamento e habitação; a ampliação do limite de crédito do setor público; e a criação de fundo de investimentos em infraestrutura com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (Brasil, 2007a).

No eixo de melhoria do ambiente de investimentos, as medidas objetivaram facilitar a concretização dos investimentos de incentivo ao desenvolvimento regional. Para tanto, destaca-se a recriação das superintendências macrorregionais: a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)¹³ e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene),¹⁴ cujas medidas de implementação já estavam previstas antes do PAC. Já a implementação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)¹⁵ ocorreu somente em 2009. Outra medida importante do eixo foi a cooperação entre a União e os diferentes entes federativos, já prevista na regulamentação do art. 23 da CF/1988. No PAC, a ampliação do diálogo interfederativo¹⁶ foi fundamental no planejamento e na execução dos investimentos, o que influenciou positivamente a execução dos empreendimentos do programa nos estados e municípios.

As medidas do eixo da desoneração e o aperfeiçoamento do sistema tributário objetivaram o incentivo ao aumento do investimento privado. Apesar dos resultados

11. No PAC, os recursos iniciais voltados ao programa foram provenientes dos orçamentos das empresas estatais, do orçamento fiscal e da Seguridade Social e da iniciativa privada (Brasil, 2007a).

12. Consiste na diminuição da diferença entre a taxa de juros que um banco paga e a taxa de juros que é aplicada por esse mesmo banco às pessoas que requerem um empréstimo.

13. Recriada pela Lei Complementar (LC) nº 124/2007 e pelo Decreto nº 6.218/2007.

14. Recriada pela LC nº 125/2007 e pelo Decreto nº 6.219/2007.

15. Recriada pela LC nº 129. Entretanto, passou a existir com o Decreto Presidencial nº 7.471/2011.

16. Projeto de Lei Complementar nº 388/2007.

positivos desse eixo, na primeira edição do programa, ele não alcançou as metas previstas, que correspondiam ao investimento de R\$ 216,9 bilhões, mas que se consolidaram em apenas R\$ 128,0 bilhões.¹⁷ O quinto eixo do programa trata das medidas fiscais de longo prazo, que foram subdivididas em três grupos: *i)* sustentabilidade fiscal; *ii)* aperfeiçoamento da Previdência Social; e *iii)* gestão pública (Brasil, 2007a).

Na primeira parte do PAC, os investimentos voltados às obras de infraestruturas no eixo urbano e social apresentaram algumas contradições para atender aos objetivos do programa voltados à execução de recursos para diminuir as desigualdades regionais. Nessa fase, a maior parte dos recursos do eixo foi destinada, maciçamente, aos projetos de mobilidade urbana e de revitalização de assentamentos precários nos grandes centros urbanos; a outra parte foi para o programa Luz para Todos.

Além da concentração dos recursos em poucos setores, o detalhamento da execução dos investimentos do PAC evidencia que as transferências dos recursos se centralizaram nos centros urbanos maiores e que, durante a segunda fase de execução, a partir de 2009, foi incluído nos investimentos do eixo o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que congregou as ações da política de habitação que já vinham sendo implementadas e também iniciou os projetos de saneamento. No PAC, antes do MCMV,¹⁸ já havia ações voltadas a empreendimentos habitacionais dentro do eixo urbano e social e que atendiam aos centros urbanos menores, inclusive com investimentos em saneamento.¹⁹

Entre os argumentos que consolidaram a primeira edição do PAC e que pavimentaram a continuidade do programa, destaca-se que o crescimento do investimento se apresentou significativamente superior ao do PIB do país. Enquanto este cresceu em média 4,6% ao ano, o investimento total aumentou 12,2%, passou de 16,4%, em 2006, para 18,4%, em 2010, atingindo um pico de 19,1%, em 2008, impulsionando assim a atividade econômica junto com o consumo das famílias. Dessa forma, o PAC, como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro, consolidou “investimentos maciços” em infraestruturas, o que colaborou para a ampliação e manutenção do crescimento no período.

Diante disso, a aplicação e execução dos investimentos resultantes do PAC configurou-se como um dos objetivos do PAC 2, com vistas a dar continuidade às ações iniciadas na primeira fase do programa, o que se reflete no *slogan* de lançamento da nova fase do programa, O Brasil Vai Continuar Crescendo. O PAC 2 teve início

17. O valor destacado consiste no valor total previsto na execução do programa em 31 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010).

18. Antes da criação do MCMV, já havia várias ações e políticas de habitação em andamento. Entre elas destacam-se: a criação do Ministério das Cidades, em 2003; o estabelecimento da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005.

19. A Lei nº 11.445/2007 alterou as leis anteriores e estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico.

“(...) com a mesma orientação estratégica, mas incorporando aprimoramentos acumulados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios” (Brasil, 2016, p. 4).

Nas edições do PAC, os entes federativos, além de definirem as necessidades de suas regiões, desempenharam importantes papéis na execução dos projetos, assumindo a responsabilidade pela realização das obras do programa. Em relação à divisão de papéis, couberam aos estados a condução da execução dos investimentos e o acompanhamento das intervenções e da gestão das grandes obras de eixos viários que não são federais; a construção de equipamentos sociais (de educação, saúde, cultura, lazer e de geração de trabalho e renda) e de unidades habitacionais. Aos municípios coube a execução das principais intervenções internas às áreas urbanas e rurais, como os investimentos em saneamento básico, construção de creches e postos de atendimento à saúde e à família e parte das obras de habitação.

Entre as mudanças que o PAC 2 apresentou em relação ao PAC, podem ser citadas as ampliações do volume global de investimentos e do leque de temas da carteira de projetos nas áreas sociais e urbanas e os investimentos em equipamentos sociais que auferem maior reatamento interno aos centros urbanos.

O PAC 2 estruturou-se a partir de seis eixos de investimentos: PAC Comunidade Cidadã; PAC Cidade Melhor; PAC MCMV; PAC Energia; PAC Transportes; e PAC Água e Luz para Todos. Nessa edição, o programa de investimentos contempla, “além dos benefícios alcançados com a disponibilização de infraestrutura física, também as dimensões sociais, urbanas e culturais” (Brasil, 2016). Nesse sentido, “são ações que impactam a vida cotidiana das pessoas, famílias, comunidades, cidades e regiões, com reflexo no desenvolvimento econômico, na promoção do bem-estar social e na garantia de direito” (Brasil, 2012a). As melhorias referem-se a investimentos para os segmentos de moradia e mobilidade urbana, redes de água e esgoto, instituições de ensino, empreendimentos na área da saúde, instalações de segurança e de água e luz, que são fundamentais para a promoção da igualdade de acesso às oportunidades econômicas e a elevação do nível de qualidade de vida das pessoas.

Outra evidência dessas mudanças encontra-se no relatório global do PAC 2 (Brasil, 2014a), que apontou maior abrangência espacial dos recursos, pois possibilitou a inclusão, nos eixos de investimentos, dos municípios menores, os quais, apesar de comporem a maior parcela do território brasileiro,²⁰ não possuíam os critérios exigidos para acessar algumas linhas de investimentos do programa. É nesses municípios, comumente, que as carências de equipamentos sociais e de oportunidades econômicas se reproduzem com mais consistência e que a população mais se ressentida da precariedade dos serviços públicos essenciais.

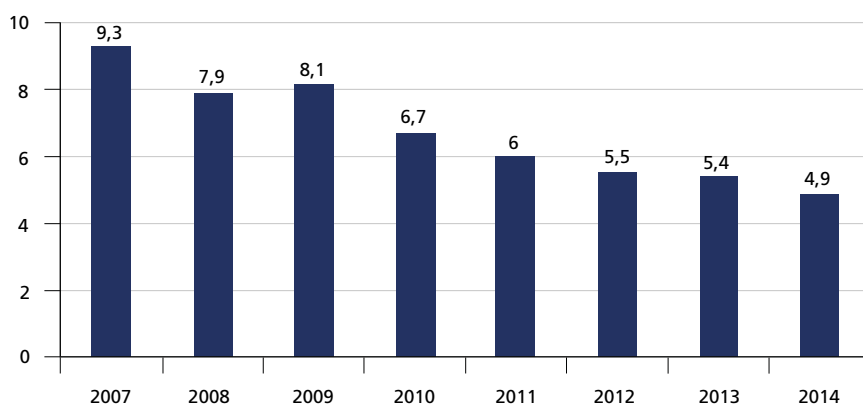
20. A maior parte dos municípios brasileiros é composta de população inferior a 50 mil habitantes, com perfil predominantemente urbano (IBGE, 2011).

No plano social, a relação das ações do programa nas duas edições consolidadas e apresentadas nos relatórios globais (Brasil, 2010; 2014a) evidencia mudanças estruturais. O mercado de trabalho foi dinamizado com a execução das grandes obras do PAC, colaborando para a ampliação da oferta de vagas de emprego no período. Os dados apontam, ainda, um significativo aumento da taxa de formalização dos empregos, que teve uma ampliação de mais de 10% no período de 2006 a 2014 (IBGE, 2015). Essas variáveis atuaram diretamente na redução da taxa de desocupação, que já vinha em uma trajetória de decréscimo consistente desde 2006 e foi alterada em 2008 e 2009, com a deflagração da crise mundial de 2008 (gráfico 2), mas seguiu em decréscimo nos anos seguintes, mesmo diante de um cenário econômico mundial adverso.

GRÁFICO 2

Taxas anuais de desocupação no Brasil (2007-2014)

(Em %)

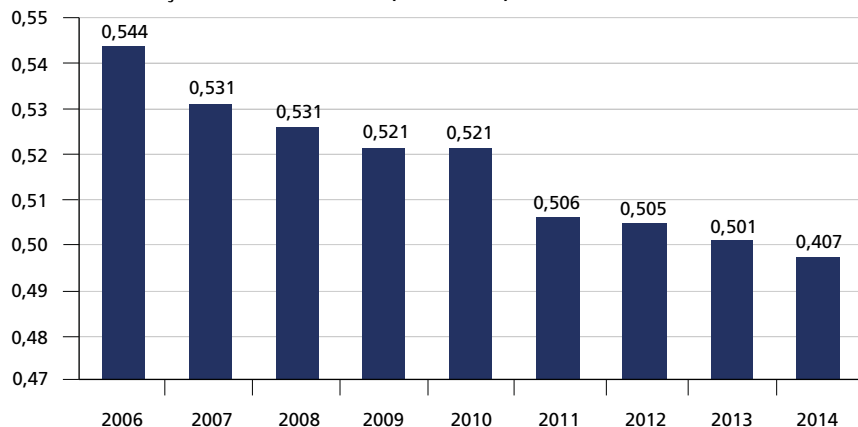


Fonte: IBGE (2015); Brasil (2014a).

Elaboração da autora.

Apesar de não ter mantido a trajetória de queda das taxas de desocupação em 2009, o desempenho da economia brasileira no período permitiu uma rápida reação da expansão dos empregos nos anos que se seguiram. Esse movimento permitiu também, “a expansão da renda do trabalho e da massa de rendimentos, evolução real do salário mínimo, redução das desigualdades entre os estratos de renda” (IBGE, 2015, p. 59). O empuxo dos investimentos no período contribuiu, também, para que a redução das desigualdades seguisse consistente no período de 2006-2014 (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Brasil: evolução do índice de Gini¹ (2006-2014)

Fonte: IBGE (2015); Brasil (2014a).

Elaboração da autora.

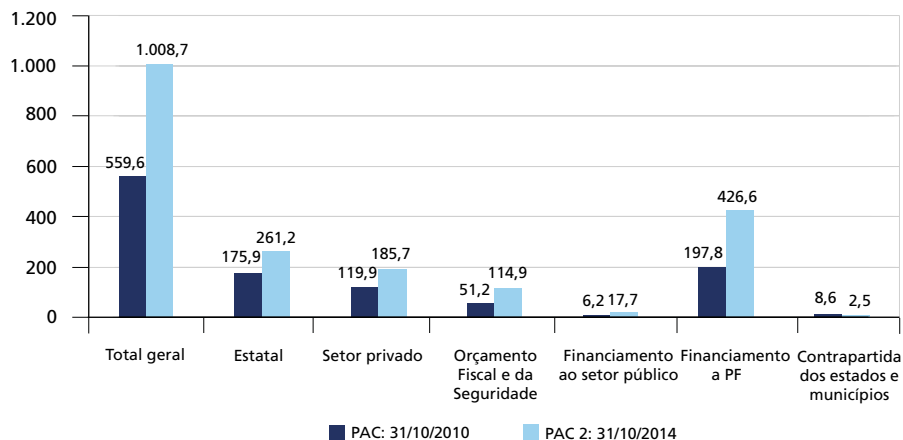
Nota: ¹ Varia de 0 a 1, onde 0 corresponde a situação de total igualdade na renda; e 1, completa desigualdade, uma pessoa detém toda a renda.

No plano macroeconômico, as metas propostas nas edições consolidadas do PAC envolveram a expansão significativa da taxa de investimento, que incluiu o setor produtivo privado (empresas, fundos de investimento do mercado financeiro, fundos de pensão, empreiteiras), em parceria com o setor público (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Brasil: execução financeira das edições do PAC e PAC 2, por fontes de financiamento (2007-2014)

(Em R\$ bilhões correntes)



Fonte: Brasil (2010; 2014a).

Elaboração da autora.

Obs.: PF – Pessoa Física.

Das fontes de financiamento relacionadas no gráfico 4, destacam-se as rubricas de investimentos direto das empresas estatais e os investimentos diretamente financiados pelo Orçamento Geral da União (OGU),²¹ em oposição ao desembolso do setor privado. Além disso, também se evidenciam os valores associados aos financiamentos habitacionais à pessoa física do MCMV, que mais do que duplicaram no PAC 2, em relação ao PAC (Brasil, 2014a).

O desembolso das duas primeiras edições do PAC resultou na execução do montante de R\$ 1,7 trilhão, segundo ressaltam os dados da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac). Entretanto, quando agregada a parte dos investimentos do PAC 3, os resultados dos nove anos de implementação do programa, até dezembro de 2016, somaram R\$ 2,3 trilhões, enquanto os empreendimentos concluídos no mesmo período, conforme relacionados pela Sepac (Brasil, 2016), alcançaram o montante de R\$ 1,8 trilhão.

2.1 Principais empreendimentos concluídos no PAC

Os empreendimentos do PAC se espalharam por todo o território nacional e, dessa forma, a FF encontra-se incluída nos projetos. No eixo de logística (infraestrutura econômica), os empreendimentos concluídos foram de aproximadamente 11.836 km de rodovias, 2.160 km de ferrovias e 54 empreendimentos em portos brasileiros.²² Segundo a Sepac, os investimentos realizados nos portos permitiram o aumento da movimentação portuária em cerca de 33%, passando de 755 milhões de toneladas, em 2007, para 998 milhões de toneladas, em 2016,²³ conforme mostram os dados do setor. Foram concluídos 34 empreendimentos em hidrovias, enquanto no setor aeroportuário 54 novos empreendimentos foram incorporados entre terminais de passageiros, pistas e pátios para aeronaves, ampliando a capacidade em mais de 70 milhões de passageiros por ano.

Outra importante ação dentro do eixo, no âmbito do PAC 2, foi a distribuição de 15.191 máquinas e equipamentos (retroescavadeiras, motoniveladoras e caminhões tipo caçamba e pipa)²⁴ para atender a municípios com menos de 50 mil habitantes, com o objetivo de recuperar estradas vicinais para viabilizar o escoamento da produção e no combate à estiagem e à seca. Na área da FF, o rebatimento da ação foi significativo, já que 541 dos 588 municípios eram aptos a receber os *kits* de máquinas.

21. O OGU é composto pelos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais Federais.

22. Em agosto de 2012, o governo federal criou o Programa de Investimentos em Logística (PIL), que se juntou ao PAC na tarefa de atacar os gargalos de infraestrutura existentes no país. A meta programática objetiva aumentar a integração entre rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, assim como a articulação desses modais com as cadeias produtivas. A nova etapa do programa, lançada em junho de 2015, teve investimentos da ordem dos R\$ 198,4 bilhões (Brasil, 2016).

23. Anuário Estatístico Aquaviário 2016, publicado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario2016/>>.

24. O emprego dos equipamentos pelas prefeituras era condicionado a critérios e definições do programa, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela fiscalização.

No eixo de infraestrutura energética, os investimentos do PAC voltados para a geração e transmissão de energia elétrica, bem como para a ampliação da matriz energética resultaram em uma produção energética apontada como uma das mais limpas e renováveis do mundo, sobretudo em função da implantação de parques de energia eólica, térmica a biomassa e gás natural, solar (fotovoltaica) e nucleares. Entre os empreendimentos de geração de energia renovável na FF, destacam-se o complexo eólico implantado em Santa Vitória do Palmar, Chui e Santana do Livramento e as usinas de Biomassa instaladas em Caarapó (Mato Grosso do Sul) e São Sepé (Rio Grande do Sul). Entre os empreendimentos de usinas hidrelétricas na FF, destacam-se as de Jirau e Santo Antônio, construídas em Rondônia e que envolveram R\$ 36,5 bilhões do PAC.

A capacidade do parque gerador energético brasileiro, depois do início das operações de grandes empreendimentos como as usinas hidrelétricas de Belo Monte (Pará), Santo Antônio e Jirau (Rondônia), e Teles Pires (Mato Grosso) foi ampliada em 31.976 MW. Para a expansão do Sistema de Interligação Nacional foram construídas linhas de transmissão, que totalizam 26.029 km de extensão, e subestações, incluindo grandes obras, como a interligação Tucuruí-Macapá-Manaus.

A tecnologia de exploração e refino de petróleo e gás natural foi aprimorada. Para garantir o aumento da produção no setor, foram construídas e entraram em operação 31 novas plataformas. No refino, que é um problema estruturante, a refinaria Abreu e Lima (Pernambuco) iniciou suas operações em 2014, com o primeiro conjunto de unidades (trem I) ampliando a capacidade de refino do país em cerca de 100 mil barris/dia. Por sua vez, a contratação de navios-plataformas e sondas construídos no Brasil foi fundamental para a revitalização da indústria naval no país antes da crise.

No eixo de infraestrutura social e urbana, o programa que mais se destacou foi o MCMV, que contratou 4,1 milhões de unidades habitacionais até dezembro de 2015 e entregou 2,5 milhões de unidades. Segundo o relatório da Sepac de 2016, as obras do programa têm impulsionado as economias locais e cumprido funções sociais importantes como a ampliação e a distribuição de renda e inclusão social. Na FF, em 31 de dezembro de 2016, as contratações e entregas das unidades do MCMV foram distribuídas da seguinte forma: no arco Norte, foram contratadas 24.980 unidades e entregues 18.257 unidades; no arco Central, das 74.149 contratadas, foram entregues 49.784 unidades; e no arco Sul, das 190.223 unidades contratadas foram entregues 166.925 unidades, local em que o estágio do programa de habitação encontra-se bem próximo de 90% das obras concluídas (MCidades).²⁵ Ainda no eixo urbano e social, foram concluídos 2.349 empreendimentos de urbanização de assentamentos precários, envolvendo 1.710 municípios e beneficiando 273 mil famílias. O programa Luz para Todos realizou

25. Dados e informações disponibilizados pelo MCidades, via correio eletrônico.

mais de 3,2 milhões de ligações elétricas, atendendo a mais de 15,6 milhões de moradores em áreas rurais.

Já os projetos de saneamento, que incluem obras de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos, foram implementados em 2.137 municípios, com 4.653 empreendimentos, beneficiando mais de 8,4 milhões de famílias. A gestão do programa de saneamento foi classificada por grupos: os grupos 1 e 2 são coordenados pelo MCidades; e o grupo 3, lançado na terceira etapa do PAC 2, envolveu municípios com menos de 50 mil habitantes e ficou sob a coordenação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), ligada ao Ministério da Saúde, cuja ação é voltada às áreas urbanas e rurais e também às comunidades indígenas e quilombolas. Em relação aos investimentos das ações, obras e intervenções de prevenção em áreas de risco, o objetivo era reduzir a vulnerabilidade da população aos desastres naturais em períodos chuvosos, e o programa conseguiu beneficiar 847 mil famílias.

No escopo dos investimentos voltados à área social, foram realizados investimentos na implantação de infraestruturas necessárias para garantir o acesso aos serviços de saúde, educação, qualificação profissional, atividades esportivas e culturais, entretenimento e inclusão digital. No período, foi concluído um total de 10.416 empreendimentos de um conjunto de 31 mil já contratados que incluem estabelecimentos de: Unidades Básicas de Saúde (UBS); Unidades de Pronto Atendimento (UPAs); quadras esportivas; creches e pré-escolas; centros de Artes e Esportes Unificados (CEU); Centros de Iniciação ao Esporte (CIE); e cidades digitais.²⁶ Com relação aos investimentos do PAC 2 em empreendimentos de saúde básica na FF, foram construídas 365 novas UBS e 252 ampliações e reformas das já existentes, enquanto os investimentos em UPAs geraram dezoito novas unidades construídas na FF, as quais já estavam incluídas na carteira de projetos do programa.

Em 2013, o PAC 2 criou uma linha de financiamento destinada a restauração de sítios urbanos históricos protegidos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Desses investimentos, treze obras foram concluídas até dezembro de 2015 e mais de 70 obras de restauração e requalificação de patrimônios públicos encontram-se em execução em 44 cidades (Brasil, 2016). Segundo detalhamento do programa,²⁷ na FF, apesar da importância arquitetônica de vários municípios, somente Corumbá (Mato Grosso do Sul), Jaguarão (Rio Grande do Sul) e São Miguel das Missões (Rio Grande do Sul) foram incluídos nessa linha de financiamento.

26. Ação voltada ao atendimento a cidades com até 50 mil habitantes, com o objetivo de melhorar a qualidade da gestão e dos serviços públicos por meio da instalação de redes de fibra óptica, pontos públicos de acesso à internet, sistemas de governo eletrônico e capacitação de servidores públicos (Brasil, 2014a).

27. Informações disponíveis em: <<http://www.pac.gov.br/>>.

No geral, a relação dos empreendimentos executados pelo PAC ao longo dos nove anos de sua implementação evidencia que a infraestrutura brasileira foi ampliada e que esses investimentos, aliados a outras políticas públicas, colaboraram para o fortalecimento dos setores produtivos e, também, para a ampliação de acesso dos cidadãos aos serviços básicos e aos aparelhos públicos. As críticas ao direcionamento programático do PAC e à condução das políticas públicas abrangem vários pontos, entre os quais se destacam a insuficiência de recursos para que ocorra um crescimento sustentável e o questionamento sobre a estratégia territorial do programa no tratamento dos desequilíbrios regionais.

2.2 A questão regional do PAC e suas controvérsias

Em consenso ao que vem sendo postulado em termos de políticas regionais e em relação à formulação de estratégias e de políticas com abordagem territorial, as mensagens e publicações oficiais justificam que os investimentos do PAC se dispõem a responder as desigualdades regionais. O relatório global da primeira fase do programa assevera: “A distribuição dos empreendimentos concluídos do PAC por todas as regiões brasileiras confirma um dos objetivos originais do programa, de promover a descentralização dos investimentos, combatendo as desigualdades regionais” (Brasil, 2010, p. 34). O levantamento da distribuição dos recursos evidencia, entretanto, que o fato de o PAC ter investimentos distribuídos por todo o território não é suficiente para combater o complexo problema das desigualdades regionais brasileiras. Sobre isso, Leitão (2009, p. 224) afirma que, “(...) reduzir as desigualdades regionais por meio das ações do programa limita-se meramente a prever investimentos em todas as regiões do país”.

Apesar de o programa propor como um de seus objetivos a distribuição dos investimentos por todo território nacional, argumentando que essa seria uma forma de superar as desigualdades regionais, fica claro nas duas primeiras edições do PAC que o programa não se caracteriza por um investimento territorial igualitário. No PAC, o montante de recursos transferidos para a região Sudeste consolidou-se em 54% do total dos recursos do programa, enquanto o Nordeste abarcou 19%, a região Sul ficou com 12% e o Norte e o Centro-Oeste, com 7% cada região (Brasil, 2010). Já no PAC 2, houve pouca alteração no desenho das transferências de recursos em relação às transferências realizadas no PAC. No PAC 2, couberam ao Sudeste 47%, ao Nordeste, 21%, ao Sul, 12%, e ao Norte e ao Centro-Oeste, 10% dos recursos, cada (Brasil, 2014a).

A alteração para baixo no montante de recursos destinados ao Sudeste no PAC 2 ampliou o volume de investimentos voltados às regiões Norte e Nordeste, que saíram de um total de 26% dos recursos recebidos no PAC e avançaram para o total de 33% dos recursos do PAC 2 (Brasil, 2010; 2014). A ampliação nas transferências de recursos para essas regiões pode ser atribuída ao novo redimensionamento do

programa, voltado à inclusão de novas linhas de investimentos e à ampliação de programas de grande envergadura dentro do PAC, como os novos critérios adotados pelo eixo do MCMV,²⁸ que possibilitaram maior pulverização espacial das ações do programa.

Mesmo com uma maior pulverização dos investimentos no PAC 2, não houve, no entanto, alteração na posição em que a questão territorial tem ocupado no escopo do programa. Sobre a questão territorial no PAC, o pesquisador Carlos Vainer, em palestra realizada em maio de 2007, na XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), na mesa redonda intitulada *O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional*,²⁹ asseverou que, para o programa, o território configura-se como mero local de investimento, pois sua carteira de projetos não tem uma proposta para resolver os problemas territoriais, como as desigualdades regionais e a concentração de renda que tende à fragmentação.

De fato, apesar de os dados do PAC 2 evidenciarem que houve alteração na distribuição e no volume de recursos transferidos para as regiões em relação ao PAC, os investimentos do programa ainda se encontravam significativamente concentrados. As regiões Sudeste e Nordeste auferiram 70% do total do volume dos recursos nas duas primeiras edições do PAC, e a região Sudeste, sozinha, ficou com 50% dos recursos. De um lado, há de se considerar que nessas regiões se encontra a maior parcela da população, em 62,2% dos municípios brasileiros (IBGE, 2011), e também se concentra a maior parte das áreas metropolitanas. De outro lado, não foi considerada a participação dessas regiões na produção das riquezas do país, o que coloca os centros urbanos do Sudeste como maiores detentores da capacidade de resposta ao *deficit* de infraestruturas, principalmente infraestruturas urbanas.

Dessa forma, o investimento territorial do PAC é proporcional à participação da região no PIB nas edições de 2010 e 2014. Da relação dos dez estados que receberam os maiores volumes de recursos nas duas primeiras edições do programa, oito deles estavam relacionados entre as dez primeiras colocações na participação do PIB (IBGE, 2012; 2015).

No que tange à participação das regiões no PIB, há uma desconcentração regional em curso. A participação do Nordeste aumentou pouco, passando de 13,5%, em 2010, para 13,9%, em 2014, crescimento que também pode ser observado na participação da região Centro-Oeste, que foi de 9,3% para 9,4% no mesmo período. A participação da região Norte no PIB permaneceu inalterada em 5,3%, enquanto o Sul e o Sudeste decresceram de 16,5% para 16,4% e de 55,4% para

28. Portaria do Ministério das Cidades nº 363/2013, que ampliou a cobertura do programa para municípios com menos de 50 mil habitantes.

29. Disponível em: <http://www.naea.ufpa.br/folhadonaea/antiores/folha_6ed.htm#pac>. Acesso em: 21 nov. 2016.

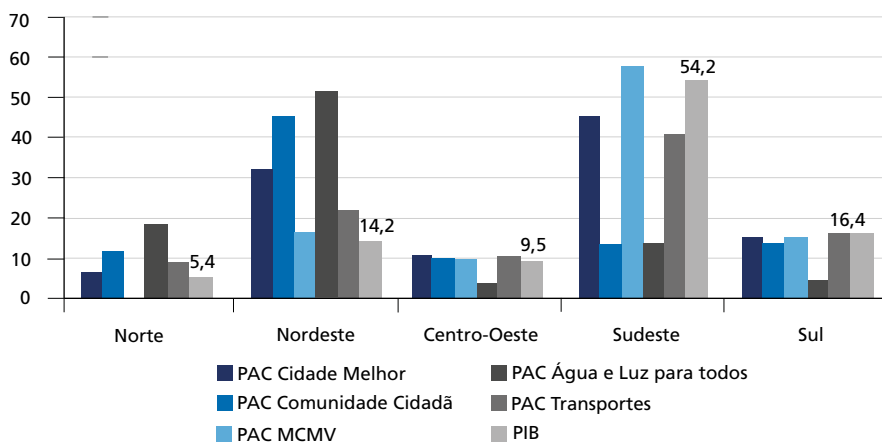
54,9%, respectivamente (IBGE, 2012; 2015). Apesar da tímida desconcentração do PIB apresentada nas macrorregiões no período levantado, o Sudeste ainda concentra mais da metade da produção nacional.

Alguns fatores têm influenciado na desconcentração do PIB, entre os quais se destacam: as pressões por maior competitividade, dada a abertura da economia na década de 1990; o contínuo crescimento das *commodities* do agronegócio, da agroindústria e da indústria extrativa mineral; os incentivos fiscais; a melhoria da infraestrutura econômica (rodovias, portos, aeroportos etc.); o conjunto de políticas públicas sociais; e a retomada dos investimentos em infraestrutura nos anos recentes, a exemplo das ações do PAC e do PIL, que desempenham um papel desconcentrador. Além das diferenças inter-regionais observadas no recorte fronteiriço, há as diferenças intrarregionais, como a desconcentração da economia apresentada no arco Norte, em parte conferida ao Pará, o único estado da região que apresentou crescimento no PIB, no período analisado.

A desconcentração da produção é também alavancada pelas ações das políticas públicas. Em 2014, os investimentos do PAC 2 distribuídos entre as regiões Norte e Nordeste se apresentaram superiores a suas respectivas expressões no PIB nacional (gráfico 5)³⁰ (Brasil, 2012a).

GRÁFICO 5

Distribuição de investimentos por segmentos e participação no PIB das macrorregiões
(Em %)



Fonte: Brasil (2014a); IBGE (2015).

Elaboração da autora.

30. Não foram considerados na análise os investimentos em energia, pois estes têm características diferentes: encontram-se, em sua maioria, distribuídos por mais de uma região.

Apesar do aspecto desconcentrador dos investimentos apresentado no gráfico 5, o total de investimentos transferidos para as macrorregiões evidencia que as maiores parcelas dos recursos do PAC MCMV, do PAC Transportes e do PAC Cidade Melhor foram concentradas na região Sudeste. Além disso, a participação do Sudeste na produção das riquezas³¹ do país demonstra também que a região possui maior capacidade de assumir papéis mais decisivos na promoção e execução de investimentos em infraestruturas com recursos próprios se comparada com as demais regiões do país.

Entretanto, apesar dos ativos que a região auferiu com a concentração de riquezas ao longo da história, e que resultaram na construção da melhor malha viária³² do país e na maior concentração de serviços nos centros urbanos, fatos que contribuíram para a formação das grandes aglomerações urbanas, a região acumulou grande *deficit* de infraestruturas, sobretudo em relação a equipamentos sociais e infraestruturas urbanas. Assim, a região possuía as características relevantes dentro da visão estratégica do programa, sobretudo no planejamento do PAC, que buscava atender, por meio de infraestruturas, as áreas metropolitanas, de acordo com uma lógica de tendência em apostar nos territórios vencedores e que já concentravam os principais ativos estratégicos (Brasil, 2012a). Essa visão planejada na primeira edição do PAC ficou bem evidente dentro do eixo urbano e social, cuja concentração dos recursos para os maiores centros urbanos apresentava como justificativa o fato de que esses investimentos deveriam servir ao enfrentamento dos desafios das grandes cidades, mediante ações de mobilidade urbana, urbanização de assentamentos precários, habitação e saneamento.

Se, por um lado, há a opção de transferir o maior volume de recursos para atender ao maior número de pessoas, por outro, há de se considerar que essa opção para a definição dos investimentos decretou a exclusão de aproximadamente 88,5% dos municípios brasileiros. Dos 5.570 municípios,³³ 4.932 (88,5%) deles têm população igual ou inferior a 50 mil habitantes (IBGE, 2016). Além disso, há diversas áreas onde a baixa densidade populacional é maior, como no recorte fronteiro, em que, dos 588 municípios que compõem a FE, 553 possuem população igual ou inferior a 50 mil habitantes, o que representa 94% dos municípios do recorte, sendo que 335 possuem população inferior a dez mil habitantes (IBGE, 2016).

31. A concentração de riquezas do Sudeste, principalmente em São Paulo, foi resultado dos investimentos e ações públicas que criaram as condições para a expansão econômica da região, e uma dessas ações resultou na malha viária da região. Essa configuração é um reflexo da história do desenvolvimento produtivo brasileiro liderado por São Paulo e que foi fundamental para a integração da estrutura produtiva ao mercado, mas que aprofundou as desigualdades regionais.

32. Das rodovias com pista dupla, e consequentemente de melhor qualidade, 60,7% estão localizadas na região Sudeste e 16,1% na região Sul. Na região Nordeste concentram-se 11,7%, na região Centro-Oeste, 9,4%, e na região Norte, apenas 2% (CNT, 2011).

33. Incluídos os municípios criados em 1º de janeiro de 2013: Pescaria Brava e Balneário Rincão (Santa Catarina); Mojuí dos Campos (Pará); Pinto Bandeira (Rio Grande do Sul); e Paraíso das Águas (Mato Grosso do Sul). Informação disponível em: <www.cnae.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2016.

A baixa densidade populacional desses municípios retirou-os de várias linhas de investimentos do PAC 1 e, de alguma forma, manteve a desigualdade entre as regiões brasileiras, inclusive na FF, segundo o quadro concentrador que vinha se desenvolvendo na execução dos investimentos do programa (tabela 1).

TABELA 1

Recursos do PAC repassados aos estados fronteiriços e participação no PIB

Investimento do PAC nos estados fronteiriços (Em R\$ milhões correntes)				População		Participação no PIB (%)	
Arcos	Unidade da Federação (UF)	2007-2010	2011-2014	UF	FF	2007	2014
Norte	Acre	1.856,4	2.019,8	733.559	733.559	0,2	0,2
	Amapá	819,6	5.442,8	669.526	102.267	0,2	0,2
	Amazonas	10.358,6	15.176,6	3.483.985	477.538	1,6	1,4
	Pará	9.947,9	45.901,1	7.581.051	206.544	1,9	2,3
	Roraima	1.176,9	2.545,9	450.479	450.479	0,2	0,2
Central	Rondônia	14.657,5	32.531,5	1.562.409	930.364	0,6	0,6
	Mato Grosso	9.398,5	27.798,7	3.035.122	479.294	1,6	1,8
	Mato Grosso do Sul	7.323,4	12.650,7	2.449.024	1.074.297	1,1	1,4
Sul	Paraná	20.791,8	38.460,0	10.444.526	2.360.626	6,1	6,1
	Santa Catarina	15.071,2	26.665,1	6.248.436	828.368	3,9	4,1
	Rio Grande do Sul	27.297,0	65.948,6	10.693.929	3.147.027	6,6	6,2
Estados fronteiriços total		118.698,8	275.140,8	47.352.046	10.790.363	24,0	24,5

Fonte: Brasil (2010; 2014); IBGE (2011; 2015).

Elaboração da autora.

Em relação à avaliação das transferências dos recursos do PAC para o recorte fronteiriço, em face da participação de cada macrorregião no PIB, fica evidente o destaque do recorte sul, tanto na produção das riquezas como na captação da maior parcela dos recursos do PAC no período de 2007-2014 (tabela 1).

No geral, a distribuição do montante de recursos do PAC transferidos para os estados que compõem a FF foi marcada pelas diferenças entre as sub-regiões. Assim, há regiões que foram mais beneficiadas em detrimento de outras que tiveram menos acesso às linhas de investimentos do programa. Os dados da tabela 1 permitem a visualização do repasse do montante de recursos aos estados que compõem o arco Norte, que totalizou R\$ 95.245,6 milhões nas duas primeiras edições do PAC. Se comparado ao montante transferido somente para o estado do Rio Grande do Sul, no valor de R\$ 93.245,6 milhões, observa-se que os cinco estados que compõem o arco Norte obtiveram recursos em 2,1% superior aos que foram transferidos para o estado sulista. Entretanto, se o quantitativo dos repasses for comparado ao quantitativo da população, no arco Norte ela é 18% superior à população do estado do Rio Grande do Sul.

Ainda na tabela 1, ao se comparar os recursos do PAC e PAC 2, distribuídos aos estados da FF, pode-se observar que, na edição do PAC 2, a distribuição foi superior ao dobro do montante repassado no PAC. De toda forma, as mudanças no alcance dos programas de investimentos no PAC 2 foram importantes para que os recortes regionais que possuísssem bolsões de pobreza pudessem ampliar a grade de investimentos nas áreas sociais e assistenciais de seus municípios.

No quesito da pobreza, observou-se que os municípios fronteiriços apresentam valores superiores de grupos de população em situação de extrema pobreza quando comparados à média total dos estados que compõem a FF (IBGE, 2012b). Entre os fatores que envolvem as elevadas taxas de pobreza e extrema pobreza na área de fronteira, destacam-se as grandes distâncias dos centros regionais e de decisão do país, a baixa densidade populacional de parte dos municípios, a baixa capacidade de investimentos dos municípios, a restrição da oferta de serviços e equipamentos sociais e assistenciais e a configuração de espaços de segurança, defesa e controle, fatores que limitam o desenvolvimento da região.

No que tange à distribuição espacial da pobreza na FF, os estados que compõem o arco Norte se destacam pelas altas taxas de extrema pobreza, cuja média é de 17,02%, e de suas respectivas áreas fronteiriças, com média de 31,59%. Nos estados que compõem o recorte sul da FF foi de 2,4%, e nas áreas fronteiriças da região foram encontradas as menores médias de extrema pobreza da FF, com um índice de 5,06%. Esse quadro evidencia que o recorte da fronteira brasileira é composto de bolsões de pobreza em oposição a áreas em que o desenvolvimento já se encontra consolidado.

As áreas em que a média do grupo da população em situação de extrema pobreza é elevada se caracterizam pelo êxodo do grupo jovem da população para outras regiões do país em busca de maiores oportunidades de emprego e de estudo, o que contribui para a formação dos vazios populacionais. Essas dinâmicas favorecem a manutenção do estigma de fronteira como o “fim do território” e não como um espaço que possibilita a integração com os vizinhos sul-americanos e de possibilidade de desenvolvimento da região. Além disso, a situação de extrema pobreza favorece dinâmicas transfronteiriças ilegais, pois amplia a possibilidade de aliciamento da população para essas atividades.

Dessa configuração e das dinâmicas transfronteiriças, cabe destacar que a implementação de políticas de segurança pública e de defesa são de suma importância para se pensar no desenvolvimento sustentável da região. Dessa forma, entre os investimentos que o Brasil vinha desenvolvendo nos setores de defesa e segurança, foi lançado, no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF),³⁴ o projeto do Sisfron,³⁵ especificamente para o recorte da fronteira.

34. Instituído pelo Decreto nº 7.496/2011 e revogado pelo Decreto nº 8.903/2016.

35. O Sisfron é um sistema de sensoriamento, de apoio à decisão e de atuação operacional, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na FF.

3 SISFRON: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DO PAC NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA DO TERRITÓRIO

Para a implantação do Sisfron, foram consideradas as diferentes variáveis que, comumente, alteram o cotidiano de vários pontos da fronteira brasileira. Entre elas, as questões que mais acirram os conflitos em determinados pontos das fronteiras terrestres são a segurança e o controle das dinâmicas desenvolvidas, juntamente com as interferências ditadas pelas decisões dos países vizinhos que poderão aumentar o trânsito na fronteira, inclusive da população fronteiriça.

O trânsito de produtos em alguns pontos da fronteira brasileira é intenso dos dois lados do limite internacional. Dos produtos que saem do Brasil, destacam-se o tráfico de minérios no extremo norte, sobretudo de nióbio, que sai pelas fronteiras da Guiana, da Guiana Francesa e do Suriname; e também o tráfico de animais, que, além de ocorrer mais intensamente na região Norte, é um crime registrado em toda extensão da fronteira. Para as autoridades em segurança pública e defesa, o tráfico de animais incrementa o caixa das organizações criminosas.

Já entre os produtos que entram no Brasil pelas fronteiras terrestres, destacam-se as drogas ilegais, as armas e munições e os contrabandos.³⁶ Nessa questão, o relatório do TCU, que realizou o levantamento da efetividade das políticas públicas na fronteira brasileira, concluiu que essas regiões se encontram vulneráveis a esses crimes (Brasil, 2015).

Devido à complexidade das atividades transfronteiriças e também à grande extensão do limite com diferentes países, o recorte fronteiriço exige atuação e presença constantes e consistentes do Estado ao longo da fronteira, e isso leva à necessidade de investimentos na implementação e aprimoramento de instrumentos que possam ampliar o monitoramento da área.

Do conjunto de questões que envolvem a segurança e o controle da fronteira, e justificam a necessidade da presença do Estado no recorte fronteiriço, tem-se investido na implementação de tecnologias que incluem instrumentos estratégicos voltados às três Forças Armadas, conforme diretrizes estratégicas dos eixos da Estratégia Nacional de Defesa (END).³⁷

Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional; organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; desenvolver as capacidades de monitorar e de controlar o espaço aéreo,

36. Em publicações do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (Idesf), encontram-se dados acerca de contrabando que estão disponíveis em: <<http://www.idesf.org.br>>.

37. Lançado em 2008, pelo Decreto nº 6.703/2008, e revisado em 2012, o documento estabeleceu que cada Força Armada elaborasse seus planos de estruturação e de equipamentos a serem entregues no prazo estipulado no decreto. Assim, o Exército entregou seu plano, denominado Estratégia Braço Forte, que totalizava 823 projetos, entre os quais a utilização do Sisfron.

o território e as águas jurisdicionais brasileiras; adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras e capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa (Brasil, 2012b, p. 47-60).

No contexto dos investimentos que vinham sendo feitos junto às Forças Armadas, destacam-se os recursos destinados ao desenvolvimento de tecnologias e de programas voltados para suprir as necessidades de suas instituições na área de defesa, segurança e controle, como a aquisição de supercaças para a Força Aérea e de submarinos para a Marinha. O Exército Brasileiro, por sua vez, apresentou o Sisfron³⁸ e passou, também, a contar com um projeto de grande impacto e recursos orçamentários de R\$ 11,9 bilhões, dos quais quase R\$ 10 bilhões são do PAC 2.

A implementação de sistemas de monitoramento encontra-se entre as diretrizes do PEF, que justifica sua necessidade “(...) para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (Brasil, 2011). Além disso, a implementação de sistemas integrados de monitoramento da fronteira brasileira alinha-se à orientação da Política Nacional de Defesa (PND), que estipula que

o sistema integrado de Comando e Controle de Defesa deverá ser capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública, em função de suas atribuições constitucionais específicas. De forma recíproca, o Sistema Nacional de Segurança Pública deverá disponibilizar ao sistema de defesa nacional dados de interesse do controle das fronteiras, exercido também pelas Forças Armadas, em especial no que diz respeito às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços (Brasil, 2012b, p. 133).

A implementação do Sisfron dialoga, também, com os objetivos do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF),³⁹ que enfatizou a importância das ações de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transnacionais e ambientais na FF, e cuja diretriz principal é a atuação integrada dos órgãos de

38. O Sisfron é um Projeto Estratégico do Exército (PEE), contemplado no PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil. É um sistema de sensoriamento que objetiva viabilizar o monitoramento contínuo e permanente da área da fronteira terrestre brasileira, cujo detalhamento consiste em: contribuir com o esforço governamental de manter efetivo controle sobre a FF, atendendo ao trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, enfatizado nas diretrizes da END; facilitar o cumprimento das missões do Exército decorrentes da destinação constitucional prevista no art. 142 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e, particularmente, na Lei Complementar nº 97/1999, alterada pelas Leis Complementares nº 117/2004 e nº 136/2010, no tocante às ações preventivas e repressivas na FF terrestre; apoiar a execução do PEF, estabelecido de acordo com o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, que se destina a prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública, Forças Armadas, RFB e outros órgãos governamentais; contribuir para o aumento da capacitação tecnológica e da autonomia da base industrial de defesa, particularmente no que diz respeito a manutenção, ampliação e perene atualização do sistema, bem como proporcionar a diversificação da pauta de exportação nacional, com a adição de itens de alto valor agregado, e a geração de empregos e de renda nos setores de infraestrutura e tecnologia (Brasil, 2014b, p. 109).

39. Dadas as diretrizes propostas no novo marco legal, instituídas no Decreto nº 8.903/2016, o PPIF extingue o PEF, que foi criado pelo Decreto nº 7.496/2011.

segurança pública, das Forças Armadas e da RFB, além de outras agências federais, estaduais e municipais, que seriam auxiliadas pelo sistema de monitoramento integrado (Decreto nº 8.903/2016).

A atuação operacional⁴⁰ do Sisfron, portanto, objetiva fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na FF, agilizar os levantamentos e a disponibilização dos dados para as bases de policiamento de fronteira, bem como atuar em ações de defesa ou contra delitos transfronteiriços e ambientais por meio do emprego de equipamentos de comunicação de alta tecnologia e, assim, fortalecer a presença do Estado e a capacidade de ação das forças de segurança e defesa ao longo dos 16.886 mil km de extensão do limite internacional e dos 150 km de largura que compõem a FF.

Segundo o Relatório de Gestão do Estado-Maior do Exército/2014 (Brasil, 2014b), para o Sisfron alcançar as finalidades propostas, o sistema possui três componentes principais, conforme descrito a seguir.

- 1) Subsistema de sensoriamento: destina-se a vigiar a FF coletando e transmitindo dados que possibilitem a detecção, a identificação e o monitoramento remoto de eventos de interesse. Compreende, entre outros meios, sensores ópticos e optrônicos, radares de vigilância terrestre e de vigilância aérea de baixa altura, sensores de sinais eletromagnéticos, sistemas de veículos aéreos remotamente pilotados e aeróstatos.
- 2) Subsistema de apoio à decisão: destina-se a produzir e difundir conhecimentos necessários à realização de operações na FF. Compreende, entre outros recursos, centros de planejamento, coordenação, acompanhamento e controle de operações, programas (*software*) de apoio à decisão e à infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações (inclusive com infovias de longo alcance, dotadas de redes terrestres de micro-ondas e meios de comunicação por satélite).
- 3) Subsistema de atuadores: destina-se a realizar ações de defesa e segurança e de prevenção e repressão contra delitos transfronteiriços e ambientais na FF. Compreende meios operacionais do Exército empregados na FF, com ênfase na atuação com as demais Forças Armadas (operações conjuntas) e com os órgãos federais, estaduais e municipais (operações interagências).

40. "Além de ampliar a operacionalidade da Força Terrestre, o Sisfron pretende impulsionar o desenvolvimento da indústria nacional em busca da autonomia em tecnologia de defesa. Prevê-se que o Sistema representará significativa janela de oportunidades para as empresas nacionais, tendo em vista, dentre outros aspectos, o montante considerável de investimentos estimados, o prolongado ciclo de vida previsto para o Sistema e a diversidade e o caráter dual dos produtos e serviços necessários para sua implantação e operação. O Sisfron deverá, ainda, estimular a geração de empregos na indústria nacional, em especial, na indústria de Defesa, havendo uma expectativa de mais de doze mil empregos anuais. Deverá criar, também, oportunidade de sustentabilidade tecnológica, por meio da venda de produtos e de serviços de uso dual e da diversificação da pauta de exportações" (Brasil, 2014b, p. 6).

Já o organograma funcional do PEE Sisfron estrutura-se em três subprojetos: *i*) Sensoriamento e Apoio à Decisão (SAD); *ii*) obras de infraestrutura; e *iii*) apoio à atuação do sistema (Brasil, 2016, p. 108). A elaboração do projeto básico consistiu na primeira fase e foi realizada em 2010 e 2011. Essa primeira fase estabeleceu a concepção geral e a arquitetura inicial do Sisfron e definiu o período de implementação do sistema em dez anos, a partir de 2013, a um valor estimado de R\$ 11,9 bilhões,⁴¹ distribuído entre os três subprojetos que compõem o sistema: para o Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão, ficou definido que o valor destinado seria de R\$ 5,9 bilhões (49,5% do orçamento total); para o Subprojeto de Obras de Infraestrutura, R\$ 3,0 bilhões (25,0%); e para o Subprojeto de Apoio à Atuação do Sistema, R\$ 3 bilhões (25,5%) (Brasil, 2014b).

Do montante de R\$ 11,9 bilhões envolvidos no projeto do Sisfron, R\$ 9,7 bilhões foram incluídos na carteira do PAC 2, de modo que o programa ficou responsável por aproximadamente 80% dos recursos relacionados à implementação do projeto. Entretanto, segundo o Estado-Maior do Exército,⁴² no atual estágio de execução do Sisfron, o PAC 2 desembolsou somente R\$ 903,5 milhões, o que equivale a menos de 10% do valor total a ser repassado pelo programa para a execução total do sistema de monitoramento, inicialmente previsto para ser concluído em dez anos (2022).

Sobre o estágio em que se encontra a implementação do sistema, o Exército esclareceu que, atualmente, o projeto-piloto é o único que integra o Sisfron.⁴³ O projeto se encontra em fase de testes e diagnósticos de materiais e sistemas, no âmbito do Comando Militar do Oeste,⁴⁴ e se estende às regiões de fronteira do estado do Mato Grosso do Sul, do Mato Grosso e de Rondônia. As obras de adequação física dos espaços para receber o projeto-piloto envolveram o montante de R\$ 50,9 milhões e foram realizadas no período de 2013 a 2016. A maioria das obras foi executada nos estados do arco Central (Brasil, 2016).

Os impasses na execução do projeto decorreram das restrições orçamentárias e, conforme levantado no relatório da auditoria do TCU (Brasil, 2014b, p. 16), resultam também da “carência de pessoal especializado para a execução do Projeto em todos os níveis”. Sobre as indefinições nos repasses de recursos para o Sisfron, o comando do Exército aponta os significativos atrasos no cronograma de execução dos subprojetos do sistema. Segundo o Estado-Maior do Exército, para a execução das demais fases do projeto serão necessários novos planejamentos.⁴⁵

41. A composição do orçamento envolve operações de crédito externo, parcerias público-privadas e do BNDES.

42. Respostas vinculadas ao Protocolo nº 03950001631201751 (Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro – SIC-EB).

43. Lançado oficialmente em 13 de novembro de 2014.

44. Subordinada à 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, localizada em Dourados (Mato Grosso do Sul).

45. Dados fornecidos pelo SIC-EB, Protocolo nº 03950001631201751.

A partir dessas constatações, a auditoria⁴⁶ do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da matriz de avaliação de riscos da gestão do Projeto Sisfron, levantou o total de 42 ameaças à execução do projeto, relacionadas à gestão da integração, do escopo, do tempo, de custos, de qualidade, de recursos humanos, de comunicações, de riscos, de aquisições e de transferência de tecnologia (Brasil, 2014b).

As indefinições no ritmo da implementação do Sisfron podem influir na efetividade do sistema, visto que os atrasos podem incorrer no investimento de tecnologias que estarão defasadas quando o projeto for concluído. Os atrasos podem resultar, também, em prejuízos para a segurança e o controle fronteiriço, que exigem maior contingente do Estado para tentar inibir e controlar os crimes transfronteiriços. Ainda podem diminuir a capacidade de enfrentamento dos crimes ambientais e de controle mais sistemático do volume de produtos ilegais que atravessam a linha do limite internacional, os quais, comumente, vão circular nos grandes centros urbanos brasileiros.

Ao tratar do alcance dos resultados do Sisfron, o Exército afirma que os primeiros resultados da implementação do sistema na área da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada foram a melhoria na capacidade operacional das tropas contempladas pelo programa e o sensoriamento remoto de amplitude estratégica que está em desenvolvimento. O Exército ressalta, entretanto, que a capacidade atual do sistema está longe de suas potencialidades.⁴⁷

Essa difícil equação entre a dinâmica ilícita transfronteiriça e a capacidade do Estado em coibir as ações delituosas no limite internacional brasileiro releva a necessidade de constantes aprimoramentos de instrumentos tecnológicos empregados na extensão do limite.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A partir da discussão proposta neste capítulo, foi possível constatar que o PAC é um modelo de planejamento, gestão e execução de investimentos públicos e privados e medidas institucionais. Na primeira fase do programa (2007-2010), os investimentos foram voltados aos projetos com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social e para estimular o setor produtivo (Brasil, 2007a). Já no PAC 2 (2011-2014), os investimentos continuaram a demandar a ampliação das infraestruturas, como energia e transportes, por meio de incentivos ao setor produtivo, além disso, o programa avançou no sentido de destinar parte dos investimentos para eixos com especificação clara, visando atender as áreas sociais e assistenciais nos municípios. A nova definição dos recursos do PAC resultou

46. O objetivo da auditoria do TCU foi avaliar os riscos que afetam a gestão do Projeto Sisfron (TCU, 2014b).

47. Protocolo nº 60502001948201718 do SIC-EB.

da visão de que a ampliação dos equipamentos públicos nos municípios possui potencial para o estímulo do desenvolvimento regional e contribui para aderência de investimentos privados.

Apesar de incluída entre os macro-objetivos do programa, a questão regional não tem demonstrado um padrão claro de sinergia com o território, uma vez que os investimentos das duas primeiras edições do PAC não alcançaram a superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais. A expansão dos investimentos com infraestruturas alimentou um ciclo de crescimento com desconcentração regional. Alia-se a isso a dinâmica dos empregos e da renda gerados pelos grandes empreendimentos de infraestruturas, que demandam maior impacto na dinamização das regiões com economias estagnadas do que naquelas mais desenvolvidas e que já possuem economias que concentram os principais ativos estratégicos.

Nesse sentido, apesar de o PAC ter destinado linhas de investimentos às regiões menos dinâmicas, o programa não tem dado prioridade ao nivelamento inter-regional e não apresenta confluência com os espaços elegíveis dentro da tipologia da PNDR. Além dos critérios dessa política, a execução dos investimentos do PAC não demonstra considerar as influências históricas e socioeconômicas dos diferentes espaços e nem como estas contribuem para que o ritmo de crescimento ocorra de forma desigual no território brasileiro.

Outra questão que aparece na formulação da maioria das ações públicas é a pouca importância atribuída às diversidades populacional e produtiva que caracterizam os diversos recortes regionais brasileiros, e o PAC não foge a essa regra. Assim, o programa não considera as particularidades do recorte fronteiriço, dadas pelo intenso grau de contato entre os diferentes territórios nacionais, que, alheios aos ditames de suas nacionalidades, estreitaram seus laços pelos longos anos de trocas comerciais, compadrio e parentescos. Essas relações estabelecem uma dinâmica própria que é compartilhada pelos dois lados do limite. Inclusive, quando há mudanças empreendidas por um dos países vizinhos, o outro lado sofre o impacto rapidamente, seja ele de ordem ambiental, social, política, econômica, cambial, legal ou de outro tipo. Apesar de as decisões de um lado da fronteira influírem no cotidiano do outro lado, por conta dos relacionamentos estabelecidos, elas não encontram compatibilidade nas ações públicas entre os dois lados para garantir o bem-estar da população fronteiriça e construir um cotidiano de integração com os vizinhos.

Assim, quando se tratar de investimentos do PAC voltados para o desenvolvimento urbano e social, fica evidente que os municípios com maior capacidade de reservas de recursos e de estoques de equipamentos públicos se destacam em comparação com os municípios que possuem menor capacidade de reter recursos próprios no que diz respeito à obtenção de maiores volumes de capital. Na área da fronteira brasileira, observa-se a pulverização de pequenos

municípios que recebem poucos investimentos e, por consequência, apresentam limitações orçamentárias para a ampliação de equipamentos públicos. Além disso, há a questão da disponibilidade de serviços mais complexos, que, de alguma forma, reflete a capacidade de manutenção da população na região, principalmente no grupo de jovens, criando, sobretudo, no arco Norte, os vazios populacionais que caracterizam vários pontos da fronteira.

O arco Norte destaca-se, também, pelas longas distâncias entre os aglomerados urbanos e entre os que possuem maior concentração de serviços e de comércio. Essa particularidade contribui para estabelecer e reforçar a condição de isolamento e manutenção das elevadas taxas de extrema pobreza que se encontram presentes também em outros pontos do recorte fronteiriço brasileiro. A partir disso, pode ser observado que a distribuição desigual de investimentos em equipamentos públicos e da disponibilidade de redes assistenciais, de certa forma, mantém a condição de pobreza nessas áreas.

Entre as mudanças propostas pelo PAC, como executor de políticas públicas, é possível citar o estímulo a uma maior aproximação e integração dos entes federados na proposição de projetos e na execução das obras e ações do programa. Entretanto, os critérios colocados e as contrapartidas exigidas costumam excluir os municípios menores de algumas ações do programa, o que deixa evidente o descompasso na interface dos investimentos do PAC com o território. Um exemplo aparece na definição das metas de investimento do MCMV e de parte do MCMV 2, mensuradas sob o *deficit* habitacional apurado pelas UF's e que não consideraram o contingente populacional proporcionalmente afetado por esse *deficit*. Essa definição da meta do programa habitacional baseado no *deficit* para a construção de conjuntos habitacionais fez com que os maiores investimentos do programa aparecessem em centros urbanos mais densamente povoados. Se, de um lado, esses centros urbanos acumularam *deficit* de equipamentos públicos devido ao longo período sem investimentos, de outro, são os que possuem maior capacidade de investimentos próprios.

O resultado da distribuição espacial do programa habitacional foi a concentração da maioria dos empreendimentos nos grandes centros urbanos. Além disso, essas escolhas fizeram com que poucos investimentos fossem realizados no recorte fronteiriço, dado que a maior parte dos municípios dessa região não se incluía no limite de população estabelecido nos critérios do programa. Apesar de a maior parte dos municípios fronteiriços não ter sido contemplada com as infraestruturas urbanas que acompanham a implantação dos conjuntos habitacionais, o fortalecimento da capacidade de compra e o acesso facilitado às linhas de financiamentos habitacionais elevaram o preço dos imóveis urbanos, acompanhando a tendência nacional de valorização dos seus preços.

Entre os investimentos do PAC que mais se destacaram, o saneamento voltou à agenda da gestão pública com a criação da Lei nº 11.445/2007, conhecida como a Lei do Saneamento. Apesar de os investimentos no setor terem sido significativos e apresentarem mudanças em grande parte dos municípios brasileiros quanto ao acesso dos domicílios a esgotamento sanitário, água encanada e coleta de lixo no período de 2010 a 2016,⁴⁸ os recursos voltados ao setor continuaram abaixo das necessidades do país. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), implantado em 2014 pela Presidência da República, apresentava como objetivo que todos os domicílios brasileiros fossem atendidos com os serviços de água tratada, coleta e tratamento de esgotos.⁴⁹ Para tanto, seriam necessários investimentos na ordem de R\$ 304 bilhões.

No PAC 2, o eixo PAC Comunidade Cidadã definiu investimentos em equipamentos sociais para construção de novos estabelecimentos e reforma e ampliação das unidades de atendimento primário de saúde, cuja linha de investimento foi responsável por parte significativa da ampliação de estabelecimentos de UBS e UPAs nos municípios fronteiriços. Entretanto, o aumento numérico dos empreendimentos nos municípios fronteiriços não foi acompanhado na mesma proporção pela cobertura das Equipes de Saúde da Família (ESFs), o que se reflete na precariedade dos serviços de saúde oferecidos aos cidadãos.

Já dos investimentos do PAC voltados à área de segurança e controle fronteiriço, destaca-se o Sisfron, que foi concebido por iniciativa do Exército e representou a preocupação da Defesa com as fronteiras brasileiras, sobretudo pela dimensão territorial, que exige maior presença do Estado no limite e na região fronteiriça. Nesse sentido, o conjunto de ações e instrumentos de monitoramento do Sisfron objetiva incrementar a integração das informações entre as forças de segurança e controle e demais agências que atuam na fronteira, com a produção mais rápida de dados para as tomadas de decisões. Apesar da importância e magnitude do Sisfron para a região de fronteira, dada a indefinição dos repasses dos recursos, o projeto ficou circunscrito ao projeto-piloto e necessita de um redimensionamento para a efetivação das demais fases.

Apesar do cabedal de problemas identificados nas ações do PAC, e diante dos vieses político e administrativo do programa, a magnitude dos investimentos tem conseguido resultados positivos na ampliação das infraestruturas em vários setores, a exemplo da ampliação de portos, aeroportos, rodovias, hidrovias, ferrovias, hidrelétricas, obras de habitação, saneamento, equipamentos públicos, entre outras

48. Disponível em: <<http://Tabnet.datasus.gov.br/>>. Acesso em: 6 de out. 2016.

49. O Instituto Trata Brasil retrata as condições de saneamento no Brasil e o acesso da população ao sistema de esgotamento sanitário. A população com acesso a sistemas de esgotamento sanitário era de 42% em 2007; e em 2015 passou para 50,3%. Apesar de esses números serem tímidos, a região Norte apresenta indicadores significativamente abaixo da média nacional, registrando que a população atendida por esgotamento sanitário ficou em 8,7% em face dos 77,2% auferidos na região Sudeste.

ações que impulsionaram o desenvolvimento econômico e social, por meio da redução dos gargalos logísticos, e ampliaram a capacidade da produção e de acesso aos mercados interno e externo.

Além disso, a execução das ações do PAC nos dois primeiros quadriênios ampliou o acesso da população aos serviços públicos, aos equipamentos urbanos e ao mercado de trabalho. Levantamentos feitos pelo IBGE mostram que a execução dos investimentos do PAC aqueceu o mercado de trabalho entre 2010 e 2014, sobretudo com a ampliação do quadro de empregos formais, dado que a execução dos investimentos impulsionou setores que se utilizam de grandes volumes de mão de obra em toda sua cadeia produtiva. Aliam-se a esse quadro outras medidas de incentivos fiscais e de investimentos que já vinham sendo implementadas antes da institucionalização do programa.

Desse contexto, ressalta-se que as políticas públicas federais que vinham sendo desenvolvidas foram decisivas para a redução da pobreza, repercutindo, com efeito, na redução das taxas de extrema pobreza auferidas ao longo da última década, conforme aponta o estudo *A década inclusiva (2001-2011)* (Ipea, 2012).⁵⁰

A avaliação das ações do PAC evidencia que, nos dois primeiros quadriênios do programa, a execução dos investimentos não conseguiu superar os desequilíbrios regionais devido ao papel que desempenhou no território nacional e que tem sido muito aquém do seu potencial de transformação das regiões menos dinâmicas. A partir dessa constatação, a primeira recomendação é voltada para a formulação de políticas públicas e programas que almejem diminuir as disparidades regionais: devem ser consideradas as referências territoriais e as influências históricas e socioeconômicas do espaço no planejamento das ações e dos investimentos públicos.

Outro ponto de destaque na formulação de programas da magnitude do PAC, e que articulem políticas públicas, é de considerar no planejamento as diversas escalas de decisão. Apesar das parcerias entre os entes da federação, tanto para apresentação das solicitações e projetos quanto na execução dos investimentos do PAC e na composição dos recursos, por meio das contrapartidas para as ações, a definição dos critérios de elegibilidade nas linhas de investimentos do programa ficou no nível mais alto da esfera pública. Entretanto, como a população vive nos municípios, logo, seria nessa escala que deveriam ser tomadas as decisões e proposições de ações a serem efetivadas em seus locais de moradia e regiões.

Parte dos municípios brasileiros, em especial os menores, pode, contudo, possuir capacidade técnica limitada na proposição de ações e na formulação de políticas públicas. Em questionário aplicado aos municípios fronteiriços,

50. As implicações na ruptura do itinerário de crescimento ocorrido em finais de 2014 e início de 2015 não fazem parte do levantamento realizado para a elaboração deste capítulo.

demonstrou-se que vários municípios não possuíam corpo técnico com capacidade de elaborar peças técnicas básicas, como projetos com a finalidade de concorrer a recursos (públicos, privados, de organismos internacionais e outros), que são disponibilizados para a execução de ações pontuais em diferentes regiões. Também apresentam dificuldades para atender às exigências e aos critérios que, em muitos casos, são definidos para se ter acesso às ações públicas federais. Essas dificuldades vão desde a restrição de servidores até o caráter transitório de alguns cargos em confiança da gestão municipal, que se renova periodicamente e tem servidores que vêm de setores externos à gestão pública, e mesmo assim assumem postos-chaves na administração municipal.

A partir disso, outros níveis da gestão pública, bem como das representações classistas, deveriam manter cursos periódicos de capacitação voltada aos temas de necessidade da administração municipal, com objetivo de atender às especificidades regionais. Parte desses cursos poderia ser oferecida em instituições já estabelecidas, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que já possui uma extensa variedade temática de formação voltada à gestão pública e disponibilizada em plataforma de ensino a distância (EAD). Outra plataforma disponível é administrada pelo Senado Federal, que também oferece diversos cursos voltados à gestão pública por meio da plataforma do Instituto Legislativo Brasileiro (IBL). O programa formativo é voltado ao Legislativo, mas há oferta de cursos e programas relacionados a outros segmentos da sociedade, tanto na plataforma EAD, quanto na modalidade presencial. Sendo assim, a formação continuada de gestores municipais pode contribuir para que esses entes estejam aptos para exercer em igualdade de condições a tomada de decisões e intervenções na formulação e planejamento de ações e políticas públicas.

Dito isso, entende-se que a maior atuação dos municípios nas decisões políticas, além de ações públicas da abrangência e magnitude do PAC, poderia criar maiores possibilidades de investimentos públicos em recortes territoriais que exercem pouca atração aos investimentos privados. Assim, as políticas e ações públicas poderiam, de fato, desempenhar seu papel no território, que é o de constituir-se em amplas janelas de oportunidades para a população, com o oferecimento de ações públicas que possam contribuir para maior atratividade de novos investimentos, sobretudo nos recortes territoriais estagnados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 191, p. 1, 5 out. 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: MP, 2004. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. 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: MI, 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**: medidas institucionais. Brasília: MP, 2007a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2007/070122_pac_medidas_institucionais.pdf/view>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 fev. 2007b.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento**: balanço de 4 anos (2007-2010). Brasília: MP, 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 9 jun. 2011.

_____. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Documento de referência. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012a. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157>. Acesso em: 12 de nov. 2016.

_____. **Política e Estratégia de Defesa**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento**: balanço de 4 anos (2011-2014). Brasília: MP, 2014a. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional nº 025.650/2014-9**. Auditoria operacional realizada no comando do Exército – Estado-Maior do Exército/EME, objetivando avaliar a efetividade da estrutura de gestão e controle do projeto-piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron). Brasília: TCU, 2014b. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2536CE16A0153811ACB063E01&inline=1>>. Acesso em: 18 set. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria nº 020.053/2015-0. **Avaliação de governança de políticas públicas: 3ª etapa.** Fortalecimento da faixa de fronteira, análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas e recomendações aos órgãos responsáveis. TCU, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac). **Relatório de Gestão do exercício de 2016.** Brasília: MP, 2016. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Pesquisa CNT de Rodovias 2010.** Brasília: CNT, 2011. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Edicoes>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. **Características da população e dos domicílios:** resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. Contas Nacionais n. 38. **Contas Regionais do Brasil, 2010.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=47>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. **Cidades, Amapá, Roraima, Pará, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.** 2016. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011):** desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, set. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento:** um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SÀNCHEZ, J. E.; PERES, J. E. **La política i l'administració del territori.** Trabalho apresentado no *Primer Congrés Català de Geografia, II ponències*. Barcelona, 1991.

VITIMIZAÇÃO E PERCEPÇÃO EM POLÍTICAS SOBRE DROGAS: UMA AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA NOVA POLÍTICA URUGUAIA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE *CANNABIS* SOBRE A ZONA DE FRONTEIRA COM O BRASIL

Alexandre dos Santos Cunha¹

Olívia Alves Gomes Pessoa²

Danilo Santa Cruz Coelho³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma consolidação dos resultados obtidos pelas pesquisas sobre vitimização em delitos de drogas e conexos e percepção social da população em geral, das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal, em temas de segurança e políticas sobre drogas, na zona de fronteira entre Brasil e Uruguai. Os referidos estudos compõem a primeira etapa do plano de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre a zona de fronteira, sob a responsabilidade comum de pesquisadores brasileiros e uruguaios, no quadro do Protocolo de Rivera, de 16 de dezembro de 2014. Em grande parte, reproduz-se o texto dos relatórios de pesquisa *Vitimização e Percepção Social em Políticas sobre Drogas na Fronteira Brasileira com o Uruguai* (Cunha *et al.*, 2017) e *Percepção das Autoridades de Segurança e dos Atores do Sistema de Justiça Criminal* (Cunha, Pessoa e Soares, 2017), anteriormente publicados pelo Ipea.

Para tanto, serão abordados, inicialmente, a nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, o plano de monitoramento em curso e sua problematização. Na sequência, serão apresentadas as metodologias de pesquisa utilizadas, os dados produzidos e as conclusões alcançadas.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <alexandre.cunha@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <olivia.pessoa@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <danilo.coelho@ipea.gov.br>.

1.1 A nova política uruguaia de regulação do comércio de *cannabis*: contexto histórico

Diferentemente de outros campos de política pública, as políticas sobre drogas são fortemente dependentes de decisões tomadas na esfera internacional. Por essa razão, as políticas nacionais sobre drogas tendem a construir-se com relativa homogeneidade, constituindo grandes ondas regulatórias, geralmente baseadas em certos consensos e consubstanciadas em documentos internacionais.

Ao longo do século XX, estas políticas conheceram três grandes momentos. O primeiro, que se estende até o final da Segunda Guerra Mundial, é conhecido como o período de formação do regime proibicionista, segundo o qual as drogas são um mal que deve ser coibido, por meio da vedação à sua produção, distribuição e consumo. O segundo, que compreende do imediato pós-guerra até os atentados de 11 de setembro de 2001, é o período de acirramento do proibicionismo, resultando na denominada “guerra às drogas”. Desde então, pode-se dizer que se vive o terceiro momento, de inflexão dessas políticas, mediante a experimentação de outras abordagens.

O período formativo do proibicionismo tem por marco inicial a Conferência de Xangai de 1909, que resultou na adoção da Convenção Internacional do Ópio, celebrada em Haia (em 1912). Com a revisão dessa convenção em Genebra, em 1925, pela primeira vez a *cannabis*⁴ passou a ser considerada substância merecedora de controle em seu comércio internacional. Nesse primeiro momento, ainda não havia a intenção de regular o consumo de drogas por meio da legislação penal, apenas de fixar diretrizes ao seu comércio legal. Entretanto, toda definição de comércio lícito inevitavelmente resulta num mercado ilícito, e a resposta da comunidade internacional acabou sendo a tipificação de um conjunto de delitos internacionais, por meio da Convenção para Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas celebrada em Genebra, em 1936.

Nos casos uruguaio e brasileiro, em princípios do século XX, os produtos derivados de *cannabis* ou ópio eram normalmente utilizados tanto para tratamento médico quanto para fins recreativos. Por impulso das convenções internacionais, o Uruguai passou a adotar políticas progressivamente mais restritivas em relação a essas substâncias, embora o cerne da atividade regulatória fosse produção, distribuição e consumo de álcool, sobre o qual não recaíam quaisquer limitações internacionais (Rossal, Curbelo e Martínez, 2016). Da mesma forma, no Brasil o problema da *cannabis* era absolutamente marginal ao debate sobre as drogas anestésicas, e a maior preocupação da classe médica também era o alcoolismo (Adiala, 2011). Entretanto, ambos os países aderiram à Convenção Internacional do Ópio e às subsequentes, produzindo políticas nacionais bastante semelhantes: o Uruguai

4. Palavra de origem grega (*Kánnabis*), *cannabis*, em latim, é uma planta de origem asiática, muito conhecida por seus efeitos alucinógenos. Em português, é conhecida como maconha.

criminalizou o tráfico de drogas em 1934 e estabeleceu o monopólio estatal sobre a produção e distribuição de substâncias entorpecentes em 1937 (Garat, 2013). No Brasil, onde a venda de cocaína, ópio e seus derivados era contravenção penal desde 1921, criminalizou-se o tráfico de drogas em 1932 e instituiu-se a internação compulsória dos dependentes químicos em 1938.

Apesar do esforço normativo, pode-se dizer que o grau de aplicação dessas convenções internacionais não era elevado, em virtude do equilíbrio de forças existentes entre as nações fortemente proibicionistas, como China e Estados Unidos, e as nações europeias, para as quais esse problema não era tão relevante (Garat, 2013). Com o final da Segunda Guerra Mundial e a emergência dos Estados Unidos como superpotência, o paradigma proibicionista ganhou não apenas um novo impulso, mas também um instrumento internacional de controle e fiscalização, por meio do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), conhecido como Sistema ONU.

Em 1948, o Conselho Econômico e Social (The Economic and Social Council – Ecosoc) da ONU determinou a consolidação, revisão e unificação dos tratados internacionais sobre drogas, o que resultou na adoção da Convenção Única sobre Entorpecentes em Nova Iorque, em 1961. A convenção assentou as bases do modelo de guerra às drogas, contrapondo os países desenvolvidos, principais consumidores dessas substâncias, e os países em desenvolvimento, seus maiores produtores. Além disso, generalizou a compreensão de que a melhor estratégia para abordar o problema seria o controle da oferta, por meio da eliminação da produção e da distribuição ilegais (Bewley-Taylor e Jelsma, 2011). Com a criação da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (Jife), estabeleceram-se mecanismos de monitoramento para garantir adequada aplicação da convenção, por meio da adoção conforme de políticas nacionais sobre drogas.

Em complementação à convenção de 1961, a Convenção sobre Psicotrópicos de Nova Iorque, de 1971, regulou as substâncias sintetizadas pela indústria farmacêutica dos países desenvolvidos, sujeita a controles menos rígidos quanto à produção e ao comércio, comparativamente às demais substâncias entorpecentes. Já a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes de Nova Iorque, de 1988, solidificou a repressão e a militarização do combate à produção e distribuição de drogas (Carvalho, 2001).

A partir dos anos 1970, a questão das drogas passou a ser um elemento importante da política norte-americana de segurança nacional, conduzindo a um amplo esforço diplomático para padronizar as legislações nacionais e ampliar a repressão internacional, tanto à oferta, quanto ao consumo de drogas, mormente no hemisfério ocidental. Como resultado, adotou-se em 1973 o Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (Asep) (Garat, 2013). Na mesma época, vários países latino-americanos promulgaram novas legislações sobre drogas, em regra

caracterizadas por um estrito proibicionismo e pela constituição de burocracias estatais encarregadas da sua fiscalização (Del Olmo, 1989).

Nesse contexto, o Brasil promulgou a Lei Federal nº 6.368/1976 (Lei de Tóxicos), em consonância com as diretrizes do Asep, de repressão simultânea aos traficantes e aos usuários de drogas. O Uruguai, por sua vez, editou o Decreto-Lei nº 14.294/1974, que também seguia as diretrizes gerais do Asep, mas com uma diferença substancial: ao contrário dos demais países da região, a legislação uruguaia não criminalizou os usuários de drogas, ainda que estabelecesse a possibilidade de internação compulsória, como decorrência de avaliação de seu estado mental, econômico e social. A Lei nº 17.016/1998 reduziu as penas para tráfico, autorizando igualmente o porte de uma quantidade razoável de drogas, para uso pessoal (Garat, 2013).

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, houve uma mudança radical na agenda da política externa norte-americana, e a guerra às drogas cedeu espaço ao combate ao terrorismo. Com as atenções voltadas ao Oriente Médio, houve uma retração no ativismo norte-americano em relação à América Latina, possibilitando o fortalecimento das relações multilaterais e a oportunidade de repensar os problemas da região a partir de uma perspectiva própria (Velasco, 2012).

Nesse cenário, em 2009, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) estabeleceu o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), buscando deslocar o debate do campo da segurança para os da saúde pública e dos direitos humanos por meio de uma abordagem integral do problema. Em 2010, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad), aprovou a Estratégia Hemisférica sobre Drogas para o período de 2011 a 2015. Na introdução a este documento, o secretário-geral da OEA apresenta o sentido geral das mudanças propostas.

Esta nova estratégia da OEA encontra-se ao par do giro recente da política anunciada pelos Estados Unidos. A promessa do presidente Barack Obama de destinar mais recursos para a prevenção e o tratamento da drogadição move-se paralelamente à perspectiva existente no hemisfério, a qual considera o consumo e a dependência de drogas como problemas de saúde pública e não unicamente como atos criminosos. Damos as boas vindas a essa mudança de política, baseado em evidências, a qual se apoia em princípios de saúde pública, segurança e respeito pelos direitos humanos (OEA, 2010, p. 1-2, tradução nossa).⁵

5. "Esta nueva estrategia de la OEA va de la mano con un giro reciente en la política anunciada por los Estados Unidos. La promesa del Presidente Barack Obama de destinar más recursos para la prevención y el tratamiento de la drogadicción va de forma paralela a la perspectiva que existe en el Hemisferio, la cual considera el consumo y la dependencia de drogas como problemas de salud pública y no únicamente como actos criminales. Le damos la bienvenida a este giro de política, basado en la evidencia, el cual se apoya en principios de salud pública, seguridad, y el respeto por los derechos humanos".

Em consonância com a nova conjuntura internacional, o Brasil aprovou a Lei Federal nº 11.343/2006, revogando a Lei de Tóxicos de 1976. Por um lado, a nova legislação trouxe alguns avanços em relação ao paradigma proibicionista, afastando a aplicação de penas restritivas de liberdade aos usuários de drogas. Por outro, a linguagem da guerra às drogas continua presente, na forma de punições mais severas aos traficantes, motivo pelo qual alguns críticos a denominam lei de “retrocesso travestido de avanço” (IBCCRIM, 2016). No caso uruguaio, onde o consumo de drogas ilícitas encontrava-se descriminalizado desde 1974, procurou-se avançar em outra direção. Simultaneamente ao endurecimento das penas aplicáveis aos delitos de drogas em geral, editou-se a Lei nº 19.172/2013, que promoveu a regulação da produção e distribuição de *cannabis* e derivados para finalidades científicas, industriais, médicas ou recreativas. Desse modo, pela primeira vez, um país eliminou unilateralmente a proibição à produção e distribuição de uma substância considerada ilegal, do ponto de vista da ordem jurídica internacional, procurando substituir o paradigma proibicionista por uma abordagem regulatória similar à empregada nos casos do álcool e do tabaco.

1.2 Plano de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do comércio de *cannabis*: estratégia de monitoramento

O plano de monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* encontra-se estruturado em dois eixos: o primeiro, sob a responsabilidade do Ipea, versa sobre as áreas de economia e segurança pública, enquanto o segundo, em execução pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), concentra-se nos temas de saúde pública e práticas de consumo de drogas. Por meio das atividades do primeiro eixo, pretende-se:

- monitorar a percepção social da população residente na zona de fronteira, em temas relativos à segurança e às políticas sobre drogas, bem como as taxas de vitimização em delitos de drogas e conexos;
- avaliar a percepção dos agentes de segurança e dos atores que compõem o sistema de justiça criminal na zona de fronteira, em temas relativos à segurança e às políticas sobre drogas;
- avaliar os efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre os níveis de criminalidade na zona de fronteira, em delitos de drogas e conexos; e
- avaliar os efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre o mercado ilícito de drogas na zona de fronteira.

O monitoramento da percepção social e das taxas de vitimização da população residente na zona de fronteira vem sendo realizado por meio de uma pesquisa

domiciliar, com produção de dados em painel ao longo dos três anos de vigência do plano, representativa e significativa da população do conjunto dos municípios brasileiros na fronteira com o Uruguai (Cunha *et al.*, 2017).

A avaliação das demais dimensões está sendo executada por meio de pesquisas únicas, anuais e sucessivas. Inicialmente, avaliou-se a percepção de agentes de segurança e atores do sistema de justiça criminal (Cunha, Pessoa e Soares, 2017), para em 2017 avaliar-se quantitativamente os níveis de criminalidade em delitos de drogas e conexos. Em 2018, será produzido um estudo de dimensionamento do mercado ilícito de drogas na zona de fronteira, com base nos dados produzidos nas pesquisas anteriores.

2 PROBLEMATIZAÇÃO

Ao aprovar a Lei nº 19.172/2013, que regulou toda a cadeia de produção, distribuição e consumo de *cannabis*, o Uruguai tornou-se o primeiro país do mundo a afastar-se integralmente do paradigma proibicionista, no que diz respeito a esta substância específica. A nova legislação encontra-se em vigor desde 10 de dezembro de 2014, tendo sido sucessivamente regulamentada em relação ao uso recreativo da droga (Decreto nº 120, de 6 de maio de 2014), ao uso industrial do cânhamo (Decreto nº 372, de 16 de dezembro de 2014) e ao uso medicinal de seus derivados (Decreto nº 46, de 4 de fevereiro de 2015).

2.1 Proibicionismo, regulação e objetivos da nova política

Em princípio, nenhuma droga é considerada ilegal pela ordem jurídica internacional. A proibição recai sempre sobre o emprego não autorizado: a produção, o comércio e o consumo em desacordo com as normas, afastando-se de finalidades consideradas legítimas. Desse modo, os mesmos controles aplicados à cocaína são extensivos à morfina, por exemplo (Bewley-Taylor e Jelsma, 2011). Por essa razão, alguns especialistas defendem que a produção, a distribuição e o consumo de drogas não deveriam ser regulados pelo Direito Penal, mas tratados sob o enfoque do Direito Administrativo, da mesma forma com que controlam-se a produção, a distribuição e o consumo de medicamentos e suas substâncias ativas, álcool e tabaco, alimentos ou quaisquer outros produtos que possam provocar riscos à saúde pública (Karam, 2010).

No caso uruguaio, a nova política de regulação do mercado de *cannabis* resultou da adoção da Estratégia Nacional para Abordagem do Problema das Drogas para o período de 2011 a 2015 (JND, 2011). Nesse documento, o Estado uruguaio afirma a necessidade de revisão do paradigma vigente, atentando-se ao princípio de responsabilidade comum e compartilhada entre os estados nacionais, como afirmado pela Cidac e pelo CSPMD, além de outros fóruns internacionais. O objetivo da

nova legislação é criar um mercado legal e fortemente regulado como estratégia de combate ao tráfico. O modelo difere radicalmente de outras estratégias de livre mercado, baseadas em interesses empresariais que buscariam lucros por meio do incentivo ao consumo (Garat, 2013).

A nova política uruguaia procura aproximar as políticas sobre drogas e de saúde pública, sob os paradigmas da saúde integral e da redução de danos. Nesse sentido, a Estratégia Nacional para Abordagem do Problema das Drogas para o período de 2016 a 2020 reafirma a continuidade e necessidade de aprimoramento do modelo escolhido.

O Uruguai sustenta e promove, em concordância com nossa estratégia, um enfoque de direitos humanos, de gênero, de saúde pública e de uma nova regulação e controle dos mercados. A iniciativa soberana de regular o mercado de *cannabis* é uma consequência de nossa concepção estratégica. Do ponto de vista da redução de danos e criação de espaços seguros, a regulação dos mercados de substâncias de risco para a saúde pública não pode basear-se nem no livre mercado (muito menos em um mercado ilícito nas mãos de organizações criminosas) nem na regulação pela lei penal e pela proibição. Em nossa integralidade, regulamos o mercado de tabaco, respeitando direitos e garantias e não recorrendo ao modelo proibicionista. Do mesmo modo, estamos avançando no mercado de consumo e distribuição de bebidas alcoólicas, novamente baseados em um enfoque de redução de danos (JND, 2016a, p. 6, tradução nossa).⁶

A regulação do mercado de *cannabis* é bastante restritiva, pois o Instituto de Regulação e Controle da *Cannabis* (Ircca) mantém estrita autoridade sobre todas as etapas de produção, distribuição e consumo, cadastrando cultivadores, distribuidores e consumidores, fixando padrões de qualidade, estabelecendo quantitativos máximos para produção e comercialização, tabelando preços, determinando quais os espaços públicos nos quais podem ser praticados atos de consumo e restringindo os atos que podem ser praticados sob o efeito da substância. Existem três meios legais de obtenção da droga para consumo recreativo: o autocultivo, a participação em clubes de consumidores autocultivadores e a compra direta em farmácias. Nos três casos, o acesso requer maioria, nacionalidade ou residência permanente no Uruguai, cadastramento prévio junto ao Ircca e escolha de um meio único de obtenção da droga, com o objetivo de limitar a disponibilidade a quarenta gramas por usuário/mês. Com a regulação, espera-se incentivar, também, a pesquisa científica e a utilização clínica ou industrial da substância e seus derivados.

6. "Uruguay sostiene y promueve, en concordancia con nuestra Estrategia, un enfoque de derechos humanos, de género, de salud pública y de una nueva regulación y control de los mercados. La iniciativa soberana de regular el mercado de cannabis es una consecuencia de nuestra concepción estratégica. Desde una óptica de reducción de daños y creación de espacios seguros, la regulación de los mercados de sustancias de riesgo para la salud pública no puede basarse ni en el libre mercado (mucho menos de un mercado ilícito en manos de organizaciones criminales) ni en la regulación que provee la aplicación de la ley penal y la interdicción. En nuestra integralidad, hemos regulado el mercado del tabaco, respetando derechos y garantías y no recurriendo al modelo prohibicionista. De la misma manera estamos avanzando en el mercado de consumo y dispensación de bebidas alcohólicas, nuevamente sobre la base de un enfoque de reducción de daños".

2.2 A nova política e os seus possíveis efeitos sobre a zona de fronteira

Um dos principais objetivos da nova legislação consiste justamente na promoção do acesso equitativo dos usuários à substância, afastando-os do mercado ilegal (JND, 2014). Por essa razão, uma vez alcançados esses objetivos, deveria haver uma severa redução no comércio ilegal de *cannabis* do lado uruguaio da fronteira. Consequentemente, esperar-se-ia uma redução no poderio das organizações criminosas responsáveis pela produção e distribuição de drogas ilícitas, o que resultaria em melhoria nas condições de segurança e menor pressão sobre o sistema de justiça criminal.⁷

Entretanto, na zona de fronteira, a adoção dessa nova legislação ressalta a dissonância entre as políticas sobre drogas uruguaia e brasileira. Se o consumo de drogas em geral encontra-se descriminalizado no Uruguai desde 1974, a regulação do mercado de *cannabis* tornaria muito mais acessível, numa região altamente integrada, uma substância que ainda é ilegal no Brasil.

A realidade da zona de fronteira entre o Brasil e o Uruguai é bastante diferente de outras fronteiras brasileiras (Brasil, 2014). Os países encontram-se numa linha divisória que se estende do ponto em que o Arroio Chuí desemboca no oceano Atlântico até a confluência do rio Quaraí com o rio Uruguai, perfazendo 1.068 km, dos quais 320 km são de fronteira seca, ao longo de uma região extraordinariamente homogênea do ponto de vista cultural, econômico, étnico e geográfico. Esses limites encontram-se estabilizados desde 1851, e o último conflito armado ocorreu em 1864. Ao longo da fronteira existem seis cidades gêmeas: Barra do Quaraí/Bella Unión; Quaraí/Artigas; Santana do Livramento/Rivera; Aceguá/Aceguá; Jaguarão/Rio Branco e Chuí/Chuy. A população total da região alcança 330 mil habitantes, sendo 180 mil do lado brasileiro e 150 mil do lado uruguaio, com importante presença de núcleos familiares binacionais, que contam com dupla nacionalidade. Encontra-se em vigor uma série de acordos e tratados bilaterais, em temas como residência, trabalho e acesso a serviços públicos, inclusive de segurança (Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, de 14 de abril de 2004), que garantem não apenas a livre circulação de pessoas e mercadorias, mas também uma grande liberdade de escolha entre os serviços públicos prestados por cada um dos países. Trata-se, portanto, de uma fronteira bastante homogênea, onde existe uma grande integração cultural, econômica, interpessoal e institucional.

7. Segundo a VI Pesquisa Nacional Domiciliar sobre Consumo de Drogas, as substâncias mais consumidas pela população uruguaia, nos doze meses anteriores ao estudo, eram o álcool (71,1%), o tabaco (33%), a *cannabis* (9,3%), a cocaína (1,6%) e as drogas sintéticas (0,4%). Logo, em 2014, a taxa de prevalência de consumo de *cannabis* entre os usuários de drogas, então consideradas ilegais, era de 82,3% (JND, 2016b).

Nesse contexto, as salvaguardas estipuladas pela nova legislação uruguaia para evitar o narcoturismo tenderiam à baixa efetividade. Em uma região onde parte significativa da população é binacional ou conta com laços familiares ou de amizade com cidadãos do outro país, a regra segundo a qual o registro para obtenção legal de *cannabis* requer a nacionalidade ou residência permanente no Uruguai tende a ser inócua. Por essa razão, seria possível que a disponibilidade legal de *cannabis* no lado uruguaio gerasse por efeito uma menor procura pela substância no comércio ilegal também do lado brasileiro. Ao mesmo tempo, esse fenômeno representaria uma inversão na rota tradicional do tráfico de *cannabis* na região, uma vez que a droga deixaria de ser enviada do Brasil para o Uruguai, passando a ser transportada do Uruguai para o Brasil, ainda que para uso pessoal ou de pequenos grupos de consumidores. Por um lado, os objetivos pretendidos de acesso equitativo dos usuários à substância, redução do poderio das organizações criminosas responsáveis pela produção e distribuição de drogas ilícitas e melhoria nas condições de segurança tenderiam a ser produzidos em toda a zona de fronteira. Por outro, na perspectiva brasileira, persistiria o problema do transporte e consumo ilegal de *cannabis*, além da pressão sobre o sistema de justiça criminal.

Para além dos efeitos diretos sobre as condições de segurança e o sistema de justiça criminal, também seria provável que a adoção da nova legislação uruguaia fomentasse o debate sobre a questão do proibicionismo, com consequências na percepção social em temas de políticas sobre drogas. Igualmente, a mudança radical de paradigma poderia conduzir à ampliação do uso público da substância, tornando o fenômeno mais presente no cotidiano da população e contribuindo para a desestigmatização dos usuários.

3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE CAMPO

Na pesquisa quantitativa sobre vitimização e percepção social em políticas sobre drogas optou-se pelo monitoramento contínuo, com a execução de uma pesquisa longitudinal produzindo dados em painel ao longo de três anos, entre 2016 e 2018, sempre no mês de agosto. Por sua vez, no campo qualitativo, iniciou-se o plano de monitoramento pela pesquisa de percepção dos agentes de segurança e atores do sistema de justiça criminal, realizada entre março e agosto de 2016. Dando prosseguimento a esse plano, encontra-se em execução a pesquisa sobre níveis de criminalidade, prevendo-se para 2018 o estudo sobre o dimensionamento do mercado ilícito.

3.1 Pesquisa quantitativa

A pesquisa quantitativa de vitimização e percepção social sobre segurança e políticas sobre drogas na fronteira brasileira com o Uruguai utilizou a técnica do *survey*, com questionário estruturado aplicado em entrevistas pessoais domiciliares. O plano

amostral adota uma amostragem probabilística, estratificada e conglomerada em dois estágios. No primeiro, foram sorteados setores censitários e, no segundo, domicílios. Definido o domicílio, entrevistou-se o principal responsável (homem ou mulher reconhecido pelos moradores como principal provedor financeiro). Definiram-se como áreas geográficas de interesse os municípios dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, e a motivação para esta escolha deve-se à possibilidade de comparar municípios na fronteira com o Uruguai com outros municípios que não apresentem essa característica. Por essa razão, o desenho amostral considerou três estratos: *i*) pessoas residentes em municípios do Rio Grande do Sul que fazem fronteira com o Uruguai (estrato 1); *ii*) pessoas residentes em municípios do Rio Grande do Sul que não fazem fronteira com o Uruguai (estrato 2); e *iii*) pessoas residentes nos municípios de Santa Catarina (estrato 3).

Definiu-se, previamente, o tamanho da amostra em 2.142 domicílios, sendo 714 em cada um dos estratos. Todavia, houve perda em setores censitários localizados em zonas de conflito ou que sofreram catástrofes climáticas no período da coleta dos dados. Além disso, alguns chefes de domicílio recusaram participação, e a alocação final da amostra resultou como demonstrado na tabela 1.

TABELA 1
Alocação final da amostra

Estratos	Número de setores censitários	Número de entrevistas	Perda de entrevistas (%)
Fronteira do Rio Grande do Sul com Uruguai	51	701	1,82
Não fronteira do Rio Grande do Sul com Uruguai	50	679	4,90
Santa Catarina	51	656	8,12

Fonte: Ipea.
Elaboração dos autores.
Obs.: número final de entrevistas = 2.036, perda de 4,95%.

3.2 Pesquisa qualitativa

A avaliação da percepção dos agentes de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal que atuam na zona de fronteira, em temas relativos à segurança e às políticas sobre drogas, destina-se a determinar como a realidade é percebida ou representada por esses sujeitos em relação aos seguintes aspectos: políticas sobre drogas, desempenho institucional, criminalidade e segurança pública, impacto da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* e características gerais do consumo de drogas.

Em termos de técnica de coleta de dados, realizaram-se pesquisa em fontes primárias com produção de dados em campo, por meio de entrevistas semiestruturadas individuais em profundidade com autoridades de segurança e atores do sistema de justiça criminal a partir de um roteiro temático predeterminado. Utilizou-se igualmente

a observação direta junto às instituições nas quais esses desempenham suas atribuições, técnica esta que consiste no levantamento de informações por meio de conversas informais e observação de eventos e comportamentos, verbais ou não verbais. O uso da observação direta teve por objetivo coletar informações sobre o cotidiano das instituições, estabelecendo um diálogo entre o percebido pelo entrevistado e o observado em campo.

Consoante o estabelecido no Protocolo de Rivera, de 16 de dezembro de 2014, a produção de dados em campo restringiu-se à percepção de autoridades e agentes brasileiros. Simultaneamente à execução deste estudo, pesquisadores uruguaiois investigaram a percepção das autoridades e dos agentes de seu país, utilizando referencial metodológico e roteiro temático comuns (Rossal, Curbelo e Martínez, 2016; Scuro, 2016). Ao longo deste capítulo, toda e qualquer menção à percepção de autoridades e agentes uruguaiois resulta dessas pesquisas, e é aqui empregada como dado secundário.

Sendo a pesquisa qualitativa e dependente da produção de dados primários em campo, o que impõe custos bastante elevados, não houve a pretensão de cobertura da zona de fronteira como um todo, concentrando-se os trabalhos nos quatro principais municípios brasileiros que constituem cidades gêmeas com localidades uruguaias. Muito embora o desenho da pesquisa não tivesse esse objetivo, obteve-se a saturação empírica dos dados em campo, razão pela qual pode-se afirmar que a amostra nomeada é significativa da realidade dessas oito cidades localizadas na zona de fronteira.

Os municípios brasileiros nomeados na amostra são Quaraí, Santana do Livramento, Jaguarão e Chuí. Consideram-se essas cidades como as principais pelas seguintes razões:

- são municípios cujas zonas urbanas encontram-se situadas imediatamente sobre a linha de fronteira, às quais corresponde uma cidade gêmea conurbada em território uruguaio, respectivamente Artigas, Rivera, Rio Branco e Chuy; e
- levando-se em conta a população residente em ambos os lados da fronteira, esses quatro municípios compõem os maiores polos urbanos da região.

Além disso, num cenário de fronteira altamente homogêneo e integrado, esse conjunto de municípios apresenta alguma diversidade geográfica e institucional, o que pode resultar em diferenças importantes no padrão de resposta das autoridades e dos atores investigados: enquanto em Quaraí e Jaguarão a fronteira é úmida, em Santana do Livramento e Chuí a fronteira é seca; Quaraí e Chuí são cidades menores do que suas contrapartes uruguaias, enquanto Santana do Livramento tem porte equivalente a Rivera; e Jaguarão é substancialmente maior do que Rio Branco. Ademais, a disponibilidade de equipamentos públicos e a organização administrativa destinada ao controle do território são bastante variadas.

Em linhas gerais, as localidades pesquisadas podem ser caracterizadas do seguinte modo.

BOX 1

Quaraí

Fundada em 1858, na margem direita do rio Quaraí, tornou-se município em 1890. Segundo o *Censo Demográfico 2010* (IBGE, 2011), conta com 23.604 habitantes. Para o período 2012-2014, a taxa de homicídios por arma de fogo era de 8,6 por cem mil habitantes/ano (Waiselfisz, 2016). A economia local baseia-se no comércio e na criação de ovinos. A cidade é sede de comarca estadual, mas depende da circunscrição judiciária federal de Santana do Livramento. Desde 1968, com a construção da ponte internacional, conta igualmente com uma inspetoria da Receita Federal do Brasil. O município é sede do histórico 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, fundado em 1775, que possui efetivo total de seiscentos homens, razão pela qual a cidade é bastante militarizada.

A localidade vizinha de Artigas, fundada em 1852 sobre a margem esquerda do rio Quaraí, tornou-se capital do departamento de mesmo nome em 1884. Segundo o censo demográfico de 2010 do Instituto Nacional de Estatística (INE),¹ conta com 40.658 habitantes. Sua economia baseia-se na agricultura e criação de ovinos, mas, por ser zona franca e sediar o mais tradicional carnaval uruguaio, o comércio e o turismo também são relevantes. Por ser capital departamental, conta com todos os principais equipamentos públicos, civis e militares.

Fonte: IBGE (2011); Waiselfisz (2016); e INE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/censos-2011>>.

BOX 2

Santana do Livramento

Fundada em 1823, tornou-se município em 1857. Segundo o *Censo Demográfico 2010* (IBGE, 2011), conta com 83.324 habitantes. Para o período 2012-2014, a taxa de homicídios por arma de fogo era de 7,7 por cem mil habitantes/ano (Waiselfisz, 2016). A economia local baseia-se nos serviços e na pecuária extensiva, tendo havido um recente crescimento dos setores de vitivinicultura e energia eólica. A cidade é sede de comarca estadual e circunscrição judiciária federal, contando com todos os principais equipamentos públicos, civis e militares. Santana do Livramento e Rivera encontram-se ao longo de uma fronteira seca de 98 km, e as cidades são totalmente conurbadas.

Rivera, fundada em 1862, tornou-se capital do departamento de mesmo nome em 1884. Segundo o censo demográfico de 2010, conta com 78.900 habitantes. Sua economia baseia-se na agropecuária e agroindústria, além de ser zona franca. Por ser capital departamental, também é sede de todos os principais equipamentos públicos. Do ponto de vista sociolinguístico, os habitantes das classes populares de Rivera costumam comunicar-se numa variante local da língua portuguesa, utilizando o espanhol apenas em situações formais. Esse fenômeno estende-se aos policiais e agentes penitenciários locais, que utilizam frequentemente o "portunhol" entre si (Rossal, Curbelo e Martínez, 2016).

Fonte: IBGE (2011); Waiselfisz (2016); e Rossal, Curbelo e Martinez (2016).

Elaboração dos autores.

BOX 3

Jaguarão

Fundada em 1802 na margem esquerda do rio Jaguarão, tornou-se município em 1855. Segundo o *Censo Demográfico 2010* (IBGE, 2011), conta com 27.942 habitantes. No período 2012-2014, não houve homicídios por arma de fogo no município (Waiselfisz, 2016). A economia local baseia-se na agricultura e na pecuária extensiva. A cidade é sede de comarca estadual, mas depende da circunscrição judiciária federal de Pelotas. Desde 1930, encontra-se integrada ao Uruguai por meio da Ponte Internacional Barão de Mauá, sobre a qual encontra-se a inspetoria da Receita Federal do Brasil.

A localidade vizinha de Rio Branco, fundada em 1792 sobre a margem direita do rio Jaguarão, tornou-se município em 1962. Segundo o censo demográfico de 2010, conta com 14.604 habitantes. Sua economia baseia-se na agropecuária, mas também é zona franca. Por ser um município pequeno, distante da capital departamental, conta com oferta bastante limitada de equipamentos e serviços públicos para os padrões uruguaios de cidades com o mesmo porte.

Fonte: IBGE (2011); e Waiselfisz (2016).

Elaboração dos autores.

BOX 4

Chuí

Fundada em 1855, tornou-se município em 1997. Segundo o *Censo Demográfico 2010* (IBGE, 2011), conta com 6.320 habitantes. Para o período 2012-2014, a taxa de homicídios por arma de fogo na região era de 6,4 por cem mil habitantes/ano (Waiselfisz, 2016). A economia local baseia-se no comércio, e a cidade conta apenas com uma inspetoria da Receita Federal do Brasil e postos policiais estaduais e federais: não é sede de comarca estadual, nem circunscrição judiciária federal, dependendo de Santa Vitória do Palmar e Rio Grande, respectivamente. Por essa razão, para as finalidades deste estudo, estendeu-se a pesquisa aos equipamentos públicos do município vizinho de Santa Vitória do Palmar, distante 30 km. O Chuí brasileiro e o Chuy uruguaio encontram-se ao longo de uma fronteira seca, as cidades são totalmente conurbadas e cortadas pela rodovia Panamericana, constituindo o principal ponto de passagem para turistas brasileiros e uruguaios com destino ao país vizinho.

Chuy, habitado desde 1826, tornou-se município em 1981. Segundo o censo demográfico de 2010, conta com 9.675 habitantes. Sendo zona franca, sua economia baseia-se no comércio, mas o turismo é especialmente forte, em especial devido à proximidade com uma série de construções históricas, parques nacionais e balneários marítimos movimentados.

Fonte: IBGE (2011); e Waiselfisz (2016).
Elaboração dos autores.

Considerando a restrição geográfica estabelecida no momento da nomeação da amostra, optou-se por adotar uma estratégia censitária quanto às autoridades e aos atores entrevistados. Partindo-se deste escopo, definiram-se quais eram as organizações das áreas de segurança e do sistema de justiça criminal na zona de fronteira. A investigação baseou-se na percepção dos principais responsáveis por cada uma dessas organizações, em cada um dos municípios pesquisados.

As organizações brasileiras, e seus respectivos responsáveis, objeto da investigação, são as seguintes:

- organizações de segurança: Brigada Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Exército Brasileiro e Receita Federal do Brasil; e
- organizações do sistema de justiça criminal: Justiça Estadual, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Justiça Federal e Ministério Público Federal.

A Brigada Militar, ou Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul, é a organização responsável pelas atividades de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública. A Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, responde pela investigação criminal dos delitos de competência da Justiça Estadual, tais como uso e tráfico interno de drogas ilícitas. Presente em todos os municípios brasileiros pesquisados, nosso objeto de investigação eram os comandantes das unidades da Brigada Militar e os delegados de Polícia Civil.

A Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça, é a organização responsável pelo controle migratório e pela investigação criminal dos delitos transnacionais de competência da Justiça Federal, tais como tráfico internacional de armas, pessoas ou drogas ilícitas, contrabando e descaminho, evasão de divisas e lavagem de ativos. Entre os municípios brasileiros investigados, encontra-se presente em todos, exceto em Quaraí, pelo qual responde a Delegacia da Polícia

Federal em Santana do Livramento. O objeto de pesquisa eram os delegados de Polícia Federal.

A Receita Federal do Brasil e o Exército Brasileiro não são exatamente organizações de segurança. Entretanto, contam com poder de polícia, e nas regiões de fronteira exercem algumas atribuições relevantes ao controle do transporte internacional de drogas ilícitas. A Receita Federal do Brasil, por exemplo, é a responsável por toda atividade alfandegária, e o Exército Brasileiro, para além da competência originária no campo do controle de armas, conta com poderes especiais de garantia da lei e da ordem nas regiões de fronteira, nos termos das leis complementares federais nºs 97/1999 e 117/2004. Além disso, pode ser acionado para prover segurança a outras organizações, além de executar um conjunto de ações próprias de controle da fronteira, denominadas Operação Ágata e Operação Fronteira Sul. Nessa investigação, o objeto de pesquisa eram os inspetores da Receita Federal do Brasil, presente em todos os municípios da amostra, e os comandantes das unidades do Exército Brasileiro, ausente apenas nos municípios de Chuí e Santa Vitória do Palmar.

No caso das organizações do sistema de justiça criminal, pelas razões anteriormente expostas, interessavam tanto a Justiça Estadual, com jurisdição sobre os crimes internos, quando a Justiça Federal, com jurisdição sobre os crimes transnacionais. Em ambos os casos, o objeto da pesquisa eram os juízes, estaduais ou federais, com competência em ações criminais. O mesmo diz respeito aos ministérios públicos Estadual e Federal, que atuam como acusadores criminais perante as justiças Estadual e Federal, além de serem os responsáveis pelo controle da atividade das polícias de seus respectivos entes federados. Para o Ministério Público Estadual, o objeto de pesquisa eram os promotores de Justiça, enquanto no Ministério Público Federal eram os procuradores da República, com competência em ações criminais. A Justiça e o Ministério Público Estadual encontram-se presentes em todos os municípios da amostra, enquanto a Justiça e o Ministério Público Federal encontram-se apenas em Santana do Livramento.

No campo da defesa criminal dos cidadãos, a Defensoria Pública Estadual está presente em todos os municípios investigados, exceto Quaraí, mas não há Defensoria Pública da União em nenhum deles. No caso dessa organização, o objeto de pesquisa eram os defensores públicos estaduais.

Já as organizações uruguiaias, e seus respectivos responsáveis, objeto da pesquisa, são as seguintes:

- organizações de segurança: Polícia Nacional, Direção Geral de Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas, Direção Nacional de Alfândegas e Correio Nacional; e

- organizações do sistema de justiça criminal: Justiça Nacional e Ministério Público Nacional, que no caso uruguaio é composto de promotoria e defensoria.

Diferentemente do Brasil, o Uruguai é um país unitário, e a Polícia Nacional, vinculada ao Ministério do Interior, concentra as atividades de policiamento ostensivo e investigação criminal. Entretanto, existe uma estrutura própria de combate ao tráfico de drogas, a Direção Geral de Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas, igualmente vinculada ao Ministério do Interior. Compõem o objeto desta pesquisa tanto os chefes de polícia das localidades investigadas, quanto o diretor de repressão ao tráfico ilícito de drogas de Rivera.

Ao lado dessas, consideraram-se também como organizações de segurança a Direção Nacional de Alfândegas, responsável pelo controle migratório e aduaneiro na fronteira, e o Correio Nacional, organização por meio da qual o Ircca realiza o cadastramento de usuários, cooperativas e autocultivadores de *cannabis*. O Exército uruguaio não tem poderes de garantia da lei e da ordem, razão por que deixou de ser objeto desta pesquisa.

Por fim, o sistema de justiça criminal uruguaio é composto de Justiça e Ministério Público nacionais e unificados, compondo o objeto desta pesquisa os juízes, promotores e defensores que exercem atividades na área criminal.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Primeiramente, serão apresentados os dados produzidos no primeiro ano da pesquisa longitudinal de vitimização e percepção social sobre segurança e políticas sobre drogas na fronteira brasileira com o Uruguai. No segundo momento, serão expostos os resultados da pesquisa qualitativa sobre percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal em temas relativos à segurança e às políticas sobre drogas.

4.1 Resultados quantitativos

Muito embora uma pesquisa longitudinal com produção de dados em painel produza seus resultados apenas ao final da série, apresenta-se aqui a primeira rodada do estudo, estando as demais pendentes de execução. O objetivo é mostrar um retrato sobre o ponto de partida, que será qualificado ao longo do plano de monitoramento. Consequentemente, não haverá maior esforço para realizar uma análise necessariamente prematura, restringindo-se à descrição.

Quanto ao perfil socioeconômico dos entrevistados, foram levantadas informações sobre idade, sexo, educação, cor/raça, situação conjugal, renda, moradores do domicílio, fontes de informação mais utilizadas e religião. A média

de idade dos respondentes foi de 47,9 anos, não havendo diferenças significativas entre os três estratos. As mulheres representaram 56,3% da amostra geral, sendo que a proporção de mulheres foi maior no Rio Grande do Sul, comparativamente a Santa Catarina.

No que se refere ao nível de escolarização, Santa Catarina apresentou predominância ligeiramente maior de respondentes com escolaridade superior, bem como maior proporção de pessoas que estudaram apenas até o primário. Comparativamente a Santa Catarina, os estratos do Rio Grande do Sul concentram mais pessoas com formação intermediária. Considerando-se os intervalos de confiança, entretanto, as diferenças não são significativas e os estratos são relativamente homogêneos.

Na amostra geral, 81,4% dos entrevistados se declararam brancos, 12,3% pardos e 5% negros. Os municípios do Rio Grande do Sul em faixa de fronteira apresentaram menor frequência de indivíduos brancos (73,9%) e maior frequência de indivíduos negros (8,7%), diferenciando-se significativamente da distribuição em Santa Catarina.

No que diz respeito à renda, 47,2% dos domicílios possuíam renda entre 2 e 5 salários-mínimos (SMs) mensais. Novamente, a faixa de fronteira com o Uruguai concentra proporcionalmente mais domicílios pobres, que vivem com até 2 SMs (58,6%), diferindo significativamente dos demais estratos.

No bloco de questões sobre percepção sobre segurança e vitimização, buscou-se mensurar a sensação de segurança na cidade de residência e no país vizinho. O entrevistado foi perguntado sobre vitimização no último ano para os tipos penais roubo, furto, agressão física, homicídio e ameaça, bem como sobre a ocorrência de prisão ou apreensão de adolescente.

Em média, os respondentes avaliaram sua sensação de segurança na cidade em que vivem com nota 6,2 de 10. A avaliação parece ser mais negativa na fronteira com o Uruguai, havendo diferença estatisticamente significativa em comparação ao estrato de Santa Catarina, que apresenta a melhor avaliação sobre segurança. Perguntados sobre a evolução da sensação de segurança ao longo do último ano, os entrevistados do Rio Grande do Sul apontam piora significativa (65% na faixa de fronteira e 69,4% nos municípios que não estão na faixa de fronteira), enquanto em Santa Catarina a maioria percebe a sensação de segurança como estável (44,8%) ou melhorando (16,8%).

Na amostra geral, a taxa de vitimização é de 22,9% em crimes contra o patrimônio, de 5% em agressão e homicídio e de 7,7% em ameaça. Para crimes contra o patrimônio, agressão e homicídio, os índices são um pouco maiores no Rio Grande do Sul do que em Santa Catarina. Com relação às ameaças, há maior

prevalência nos municípios gaúchos fora da faixa de fronteira. Em todos os casos, as diferenças encontradas entre os estratos não tiveram significância estatística.

Em geral, há predomínio da vitimização em locais públicos, comparativamente àquela ocorrida no domicílio. Na amostra geral, aproximadamente 55% dos roubos e furtos aconteceram em locais públicos, sendo que essa proporção é maior nos municípios gaúchos fora da faixa de fronteira (60%) e mais equilibrada nos demais estratos. Quanto às agressões físicas e homicídios, as ocorrências em locais públicos representam 59% na amostra geral, índice que atinge 75% nos municípios do Rio Grande do Sul situados na fronteira com o Uruguai. Quanto às ameaças, aproximadamente 67% ocorreram em locais públicos, exceto por Santa Catarina, onde há equilíbrio entre locais públicos e domicílios.

No que diz respeito à percepção sobre a segurança no Uruguai, 19,8% consideram esse país seguro, 13,6% consideram-no inseguro e 66,5% não souberam responder. Considerando-se apenas aqueles que emitiram opinião e excluindo-se os que não souberam responder, 64,2% avaliam positivamente sua segurança. Para os domiciliados na faixa de fronteira, a segurança no Uruguai é avaliada de modo ainda mais positivo: 69,6% daqueles que emitiram opinião consideram o país vizinho seguro.

Por fim, nas questões de percepção sobre o problema das drogas, buscou-se a identificação dos padrões de consumo, além dos riscos à saúde e à segurança decorrentes do consumo dessas substâncias. A pesquisa englobou tanto drogas lícitas quanto as ditas ilícitas, ainda que, para evitar qualquer constrangimento com o entrevistado, não se tenha utilizado essa terminologia ou realizado perguntas diretas sobre sua prática pessoal. Assim sendo, coletaram-se dados sobre a opinião quanto às políticas sobre drogas no Brasil e no Uruguai, ao tratamento que deve ser dispensado a usuários e traficantes, bem como quanto à possibilidade de descriminalização ou legalização das drogas em geral.

Quanto ao padrão de consumo de álcool, 60,3% dos entrevistados negaram a ocorrência da prática em seus domicílios. Nos domicílios do Rio Grande do Sul, o índice de abstinência é significativamente superior ao de Santa Catarina. Apesar disso, os catarinenses relatam uma frequência de consumo significativamente menor do que os gaúchos, razão pela qual é possível que os resultados a essas perguntas sejam inconsistentes.

No caso do tabaco, verificou-se que em 24,6% dos domicílios entrevistados há consumidores, dos quais 88,5% são usuários diários. Os gaúchos apresentam maior taxa de prevalência do que os catarinenses, embora as diferenças encontradas não tenham relevância estatística. A percepção dos riscos à saúde decorrentes do consumo de tabaco é compartilhada por 91,5% dos entrevistados, com proporção semelhante em todos os estratos.

Ao ingressar no campo das drogas ditas ilícitas, a maioria dos entrevistados acredita que o tráfico deve receber punições severas, tais como prisão (64%) e até mesmo pena de morte (16,5%). Os usuários deveriam ser submetidos a tratamento médico compulsório (60,8%) ou prisão (16,1%). Apenas 10,6% são contrários à punição de usuários, sendo expressivo que 17,7% dos catarinenses manifestem essa opinião. A legalização é apontada como alternativa ao tráfico em 8% dos domicílios visitados, iniciativa que conta com apoio significativamente maior em Santa Catarina (11,4%) do que nos municípios gaúchos na faixa de fronteira (4,7%).

A maioria dos entrevistados manifesta opinião favorável à legalização da *cannabis* para fins medicinais (52,3%), mas apenas 10% para fins recreativos. Novamente, os catarinenses destacam-se por seu relativo liberalismo, com 16,9% apoiando a descriminalização do uso recreativo, contra 8,1% nos municípios gaúchos na faixa de fronteira e 6% nos demais. Em caso de legalização, os entrevistados manifestam que os principais meios de obtenção da substância deveriam ser farmácias e outros estabelecimentos regulados pelo Estado.

A imensa maioria dos entrevistados desconhece a existência de uma política brasileira sobre drogas. Entre os 22% que a conhecem ou dela ouviram falar, apenas 35,3% são favoráveis. Contudo, 46,2% afirmam conhecer a nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, proporção que atinge 73,9% nos municípios gaúchos na faixa de fronteira e reduz-se a 29% em Santa Catarina. Entre esses, 47,9% manifestam-se desfavoravelmente, proporção significativamente maior nos municípios gaúchos na faixa de fronteira. Apenas em Santa Catarina a proporção entre favoráveis e desfavoráveis é invertida.

Sobre as consequências da nova política uruguaia para a segurança em sua cidade, aproximadamente a metade dos respondentes do Rio Grande do Sul apontam piora, contra 10,5% em Santa Catarina. Por um lado, a percepção de insegurança decorre de um suposto aumento no volume de crimes contra o patrimônio, mas é significativo o número de entrevistados que considera uma violência a ampliação do consumo de *cannabis* em locais públicos, em especial na faixa de fronteira. Por outro lado, a percepção sobre as consequências da nova política sobre a segurança no Uruguai é um pouco mais otimista, com 7,5% dos respondentes indicando melhora e 17,7% afirmando piora. Nesse caso, para 72,2% dos entrevistados, o consumo público de *cannabis* é o principal fator de insegurança a explicar o aumento da insegurança no território do país vizinho.

4.2 Resultados qualitativos

Em todas as cidades que compõem a amostra, tanto brasileiras, quanto uruguaias, os representantes das polícias destacaram a excelente relação existente entre as autoridades de ambos os países, em especial desde a celebração do Acordo

sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, de 14 de abril de 2004 (Decreto nº 6.731/2009). Exceto pela Polícia Federal, as organizações costumam trabalhar de modo integrado, com intenso intercâmbio de informações. Em algumas cidades, como Santana do Livramento/Rivera, o policiamento ostensivo inclusive compartilha frequências de rádio. Em outras, como no Chuí/Chuy, a Polícia Nacional uruguaia disponibiliza um número de telefone brasileiro para atendimento a ocorrências envolvendo cidadãos brasileiros em território brasileiro. Tanto a Brigada Militar quanto a Polícia Civil relatam a importância dessa cooperação, em virtude da absoluta escassez de recursos humanos, técnicos e orçamentários das polícias estaduais brasileiras. A Polícia Nacional conta com efetivos bastante superiores aos brasileiros, ao longo da zona de fronteira, e não relata problemas dessa natureza, muito pelo contrário: é comum que policiais uruguaio demonstrem grande preocupação com a situação de “abandono” em que vivem os cidadãos brasileiros e empreguem efetivos para reprimir ou investigar delitos cometidos por uruguaio no país vizinho.

Apesar da boa relação existente entre as polícias, os uruguaio enfatizaram as dificuldades formais no processamento penal dos delitos quando houve interveniência da polícia do outro país, quer no flagrante, quer nos procedimentos investigatórios. Os brasileiros ressaltaram a existência de acordos informais, que são bastante eficazes em casos como esses. Desse modo, mostra-se evidente o contraste entre a grande preocupação uruguaia com a produção de provas, as formalidades e as garantias processuais, não necessariamente compartilhada pelas polícias brasileiras. Pouco tempo antes da pesquisa de campo, uma operação conjunta entre a Polícia Nacional e a Polícia Federal, em Rivera, possibilitou a apreensão de 250 kg de *cannabis*, provenientes do Brasil e com destino ao Uruguai. Entretanto, em que pese todo o histórico de cooperação, não houve qualquer orientação superior, ou comunicação interinstitucional organizada, entre as polícias de ambos os países, com o objetivo de prepará-las para a realidade que adviria com a nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*.

Há certo consenso entre as polícias de ambos os países quanto às características gerais da criminalidade na região, concentrada em crimes contra o patrimônio, como abigeato, furtos e roubos; crimes contra a mulher, como violência doméstica e sexual; delitos de trânsito; e contrabando e descaminho, em especial de agrotóxicos, bebidas alcoólicas e tabaco. A criminalidade comum apresenta grande flutuação sazonal, já que a região é muito movimentada por turistas nos meses de verão, gerando aumento generalizado nos indicadores. Igualmente, surtos esporádicos na criminalidade costumam ser resolvidos com a prisão de um indivíduo ou quadrilha específica. No entendimento das polícias brasileiras, trata-se de uma área bastante tranquila e segura, opinião esta que não é compartilhada pela Polícia Nacional.

No que diz respeito aos delitos de drogas ou conexos, o destaque é para a vinculação, presente no discurso unânime das autoridades policiais, entre o pequeno furto e o uso de drogas ilícitas. Os crimes contra a mulher costumam estar mais associados ao uso de drogas lícitas, em especial o álcool. Em geral, as drogas que mais circulam na região são a *cannabis* e o *crack*, muito embora existam casos de apreensão de drogas sintéticas nas cidades de Chuí e Jaguarão. De acordo com as polícias, essa diferença justifica-se pela presença de uma universidade federal em Jaguarão e pela grande afluência de turistas jovens aos balneários marítimos próximos ao Chuy durante o verão. Em relação ao tráfico de drogas, também há consenso quanto ao fato de que em regra é o Brasil quem abastece o mercado ilícito de drogas do Uruguai, muitas vezes com substâncias de origem paraguaia. Encontra-se em território brasileiro a maior parte dos pontos de venda de droga, e os preços são mais baixos. Logo, não há transporte de grandes quantidades de drogas ao longo da fronteira, mas um amplo comércio de pequenas quantidades, normalmente para uso pessoal ou de pequenos grupos. Segundo a Polícia Federal, os boatos existentes sobre a atuação de grandes organizações criminosas dedicadas ao tráfico internacional de drogas na região nunca se confirmaram, e atualmente não houve caso algum, nem há qualquer investigação em curso, sobre tráfico ilícito de drogas uruguaias para o Brasil.

Segundo o relato policial, as drogas que mais geram problemas na região são o *crack* e a pasta base de cocaína (PBC), havendo grande dificuldade das autoridades em diferenciar uma da outra. Embora o número de usuários seja bastante pequeno, estas pessoas são constantemente “abordadas, apreendidas e recicladas” pelo sistema de justiça criminal, sob o argumento de que estão diretamente vinculadas à pequena criminalidade. Os usuários de outras drogas, pessoas em regra de nível socioeconômico mais elevado, não costumam fazer uso público das substâncias e raramente sofrem qualquer repressão policial. Uma exceção a essa regra seria o uso público de *cannabis*, que estaria crescendo significativamente, em especial junto à juventude universitária. Entretanto, no lado uruguaio esse uso não é criminalizado, e no lado brasileiro essas pessoas raramente são abordadas pela polícia, com a justificativa de que a nova legislação brasileira sobre drogas (Lei Federal nº 11.343/2006) torna absolutamente inútil e inconsequente qualquer ação repressiva. De todo modo, preocupa aos policiais a desestigmatização do uso de drogas e a naturalização do consumo de *cannabis*, que poderia exercer impacto negativo sobre a educação das crianças e dos adolescentes, induzindo a redução da idade do primeiro uso.

Com relação à nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, exceto por essa ampliação no uso público da substância, as autoridades não percebem qualquer outra alteração significativa, quer nas práticas de consumo, quer no padrão do tráfico ilícito de drogas. Igualmente, não há prevalência do relato sobre

aumento do narcoturismo, sendo o intenso contrabando de bebidas alcoólicas o principal mercado ilegal da região: cerveja e uísque para os brasileiros, cachaça e vodca para os uruguaiois. Entretanto, essa percepção não é unânime. Do ponto de vista da Polícia Nacional, talvez tenha havido uma redução no consumo de *cannabis* prensada brasileira no Uruguai, ao mesmo tempo em que o Ministério Público Estadual relatou o aumento no consumo de flores de *cannabis* uruguaia no Brasil. As transformações no mercado ilegal de drogas também estariam gerando uma série de acertos de contas entre organizações criminosas no lado uruguaio, com a consequente perturbação da ordem pública.

Com poucas exceções, o discurso policial em políticas sobre drogas pode ser qualificado como conservador. Os policiais costumam aderir ao paradigma proibicionista, sob o argumento de que as drogas destroem a família, a sociedade e a saúde dos indivíduos. O típico usuário de drogas, no relato das polícias, não trabalha e precisa praticar crimes para sustentar seu vício, independentemente de este ser legal ou ilegal. Os traficantes de drogas ilícitas são criminosos profissionais, e simplesmente desenvolverão um novo modelo de negócios, dedicando-se ao contrabando, por exemplo. Logo, a legalização das drogas não traria qualquer benefício, no sentido de reduzir os níveis de criminalidade.

Especificamente no caso da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, prevalece a opinião contrária. Os policiais uruguaiois costumam aderir à teoria da escalada, segundo a qual a *cannabis* é perigosa por conduzir ao uso de outras substâncias mais danosas. Entretanto, há unanimidade na afirmação de que ainda é muito cedo para avaliar os impactos da legislação, bem como no fato de que a guerra às drogas está perdida, e que uma abordagem de saúde pública seria o melhor caminho para avançar no tema. De outro modo, como diz uma delegada de Polícia Civil brasileira, “toda essa liberdade”, ou “todo esse horror”, produzirá “um bando de sequelados”.

Do ponto de vista das Forças Armadas, os comandantes do Exército Brasileiro informaram que existe diálogo com as autoridades militares uruguaias por meio de relações bilaterais centradas nas respectivas capitais e encontros periódicos dos comandos de fronteira, denominados Reunião Regional de Intercâmbio Militar (RRIM). Como o Exército uruguaio não tem poderes legais de garantia da lei e da ordem, a cooperação no campo da segurança é baixa, ainda que exista uma demanda do país vizinho por coordenar a Operação Ágata e a Operação Fronteira Sul, com iniciativas semelhantes, no lado uruguaio.

Embora semelhantes do ponto de vista operacional, as operações de controle de fronteira diferem em sua abrangência territorial, e têm por objetivo comum a cooperação interagências no fortalecimento temporário da fiscalização para dissuadir e reprimir delitos transfronteiriços, como crimes ambientais, contrabando,

descaminho e tráfico ilícito de armas e drogas. Trata-se de uma atividade importante, porque raramente há cooperação em outros períodos, em virtude da baixa segurança jurídica para essa modalidade de emprego de Forças. Entretanto, as operações não costumam gerar apreensões significativas, apenas pequenas quantidades de bens de consumo traficados por “sacoleiros”. Como o sentido do tráfico ilícito de drogas é do Brasil para o Uruguai, não há histórico de grandes apreensões ou operações especiais brasileiras nessa área. O principal problema de criminalidade transnacional na região é o contrabando, em especial de agrotóxicos, e o tráfico ilícito de armas costuma estar restrito a armas de pressão ou armas curtas, para uso pessoal.

Ocasionalmente, o Exército Brasileiro provê segurança a operações especiais da Receita Federal do Brasil, da Polícia Federal ou das polícias estaduais. Essa cooperação é mais comum com a Receita Federal, cuja estrutura é incrivelmente precária em toda zona de fronteira. O projeto de implantação de postos de fiscalização integrada entre Brasil e Uruguai, por exemplo, nunca funcionou adequadamente, por absoluta falta de recursos humanos adequados. Ao longo deste estudo, a título de exemplo, houve imensa dificuldade em encontrar abertas as unidades ou localizar os servidores da Receita Federal.

Quanto ao consumo de drogas, os comandantes destacaram que se trata de um problema menor, comparativamente ao caso dos grandes centros urbanos brasileiros. Como a sociedade local é bastante conservadora, apresentaria baixa tolerância com essas práticas. Mesmo assim, as cenas de uso brasileiras costumam ser mais ostensivas do que as uruguaias, que “são mais tranquilas”. Por essa razão, muitos uruguaios vêm ao Brasil “quando querem fazer baderna”. Um exemplo disso são as cenas de uso envolvendo postos de gasolina, comuns no Brasil e inexistentes no Uruguai. Quanto às drogas lícitas, o álcool seria um problema muito sério no Brasil, enquanto o tabaco seria mais utilizado pelos uruguaios.

Os comandantes afirmaram que não percebem quaisquer alterações na realidade local, no que tange ao tema das drogas, nos últimos cinco anos. Da mesma forma, não se observou nesse período qualquer alteração na taxa de delitos militares de drogas ou conexos na organização militar, que se mantém em níveis muito mais baixos do que em outras unidades. O consumo de drogas na região costuma restringir-se à *cannabis* e, em grau muitíssimo menor, ao *crack*.

Em geral, os comandantes aderem ao paradigma proibicionista, por considerar os benefícios da legalização inferiores aos riscos envolvidos. Entretanto, não apresentaram uma atitude dogmática, mantendo-se abertos a debater alternativas. Com relação à nova legislação uruguia de regulação do mercado de *cannabis*, acreditam que o impacto na zona de fronteira será pequeno, por se tratar de uma região preponderantemente agrícola e bastante conservadora, com baixo consumo de drogas ilícitas. Até o momento, não percebem qualquer alteração no padrão do

tráfico, nem acreditam que os brasileiros irão atravessar a fronteira para comprar ou usar drogas no Uruguai, pois existe um grande temor com relação à Polícia Nacional, que costuma agir com mais rigor do que as polícias brasileiras.

Para a Receita Federal do Brasil, existe uma excelente relação entre os inspetores brasileiros e suas contrapartes uruguaias. Porém, esse discurso é sistematicamente contraditado pelas autoridades do país vizinho, para as quais a Receita Federal seria inacessível e pouco cooperativa. Em toda região, é evidente que a alfândega brasileira carece de uma adequada gestão de seus recursos humanos, igualmente, existe muita dificuldade em equipar adequadamente os postos de controle com servidores de outras agências essenciais à integração dos serviços migratórios e aduaneiros, tais como a Polícia Federal e os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Meio Ambiente (MMA) e da Saúde (MS). Esses problemas encontram-se ausentes no lado uruguaio.

Na percepção dos inspetores, os delitos mais comuns na zona de fronteira são o contrabando e o descaminho. No caso do contrabando, os destaques seriam os agrotóxicos, produtos químicos e veterinários que são permitidos no Uruguai, mas proibidos no Brasil. O descaminho concentra-se no comércio ilícito de cigarros, em regra de origem paraguaia. São muito raros os casos de apreensão de drogas ilícitas, tanto pela Receita Federal quanto pela alfândega uruguaia.

Quanto ao consumo de drogas na região, os inspetores demonstram grande preocupação com a epidemia de *crack* e PBC, mas não creem na possibilidade de o Uruguai tornar-se um fornecedor de *cannabis* para o Brasil. No contexto da nova política uruguaia, não constatarem qualquer alteração significativa, nem nas práticas de consumo, nem no tráfico ilícito de drogas. Para os inspetores brasileiros, trata-se de uma região bastante segura. Todavia, os inspetores uruguaios consideram a fronteira insegura, em virtude da excessiva liberdade no trânsito de pessoas.

Segundo os juízes brasileiros, não haveria qualquer intercâmbio de informações entre as polícias brasileira e uruguaia, nem existiria colaboração entre os judiciários de ambos os países. Esta percepção é compartilhada pela magistratura do Uruguai. Ainda de acordo com os primeiros, a zona de fronteira é uma região pacata e muito segura, com baixíssimos índices de violência. Os tipos mais comuns de delitos praticados na região são o furto, o abigeato, o porte de drogas, a violência doméstica, o contrabando e o descaminho.

No caso dos magistrados uruguaios, especialmente em Rivera, existe uma ênfase adicional em questões como violência sexual, tráfico de pessoas e prostituição infantil, que não aparecem no discurso dos atores brasileiros. O tráfico internacional de armas ou drogas seria pouco importante, concentrando-se em pequenas quantidades de armas uruguaias ou drogas brasileiras, em regra para uso pessoal. Como exceção, os juízes de Jaguarão relataram a ocorrência, muitos anos atrás, de uma importante

operação da Polícia Federal que identificou alguns grandes traficantes e deu origem a ações criminais por delito de associação para o tráfico de drogas.

Na percepção da magistratura, existe uma conexão clara entre o vício em drogas, os crimes contra o patrimônio e a violência doméstica. O consumo de álcool é muito alto na região, e são comuns relatos de maridos alcoolizados que batem na esposa ou nos filhos, ou de filhos que agridem os pais quando não obtêm dinheiro para comprar drogas. Muito embora exista consenso no sentido de que o tráfico ilícito de drogas tende a ser do Brasil para o Uruguai, é recorrente o discurso de que os réus em ações por porte de entorpecentes, em qualquer um dos lados da fronteira, costumam dizer que obtiveram a substância no país vizinho, na tentativa de exonerar-se da obrigação de denunciar sua fonte. As drogas mais apreendidas são o *crack*, a cocaína e a *cannabis*, e é comum a prática do tráfico varejista brasileiro de remunerar pessoas sem antecedentes criminais para guardar drogas ilícitas em suas casas, em troca de uma remuneração mensal média de R\$ 500.

Com relação aos consumidores de drogas ilícitas que chegam aos tribunais, no entendimento dos juízes, estes são em sua imensa maioria jovens socialmente vulneráveis, dependentes de *crack* ou PBC, razão pela qual acreditam na existência de uma seleção policial: “quem cai tem sempre o mesmo semblante físico”. Em regra, esses réus também são reincidentes, o que é coerente com o relato policial de que existe um universo de usuários que são periodicamente “reciclados” pelo sistema de justiça criminal, mas destoa da percepção dos magistrados brasileiros de que há um crescente consumo de cocaína e drogas sintéticas por jovens de alto poder aquisitivo, em especial em Santana do Livramento e Jaguarão, onde existem universidades federais. A *cannabis* é a grande ausente em processos criminais, pois seus consumidores “fumam uma vida toda e nunca dão preocupação para ninguém”, ou seja, não são identificados como problemáticos.

A magistratura uruguaia apresenta uma grande preocupação com o uso abusivo, os suicídios e a prática de delitos sob o efeito de álcool. Como o mercado de bebidas alcoólicas é altamente regulado no Uruguai, faz-se incompreensível a facilidade com que qualquer um compra bebidas destiladas no lado brasileiro, a preços irrisórios de menos de um dólar por litro de cachaça, por exemplo.

Sobre a nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, há consenso na percepção de que não houve qualquer alteração nas práticas de consumo ou nos padrões de criminalidade na região, exceto por um maior uso público da substância no lado uruguaio. Em um único caso, um magistrado uruguaio relatou a presença de consumidores brasileiros em pontos de venda de *cannabis* no Uruguai. Para os juízes, ainda é cedo para avaliar o impacto da nova política, e o desconhecimento generalizado da população sobre as novas regras constitui um obstáculo importante à atenção aos objetivos pretendidos pelo legislador.

Em temas de políticas sobre drogas, não há uniformidade de pensamento entre os magistrados da região. Entre os juízes brasileiros, existe a convicção de que a guerra às drogas está perdida, e que a seleção policial impõe um ônus imenso sobre as camadas populares, ao mesmo tempo em que dificilmente os usuários dos estratos socioeconômicos mais elevados recebem qualquer tipo de sanção. Porém, esse consenso não se traduz numa opinião generalizada em favor da descriminalização, da legalização ou da regulação do mercado de drogas ilícitas. Por um lado, alguns magistrados demonstram grande preocupação com problemas de coesão familiar e questões de saúde mental, razão pela qual têm certa dificuldade em compreender uma alternativa ao proibicionismo. Por outro, muitos juízes manifestaram-se abertamente antiproibicionistas, invocando princípios de liberdade individual e até mesmo de livre iniciativa econômica. Entre os magistrados uruguaiois, há grande ceticismo em relação às experiências antiproibicionistas, inclusive as de seu próprio país. Na sua percepção, além de incongruente com o restante da legislação penal uruguaia, a nova política não deverá ter efeitos significativos no combate ao tráfico ilícito de drogas, representando um incentivo ao uso precoce de uma substância que serve de “porta de entrada para outras drogas”.

Os membros do Ministério Público, tanto brasileiros quanto uruguaiois, também demonstraram completa descoordenação e ausência de cooperação no desempenho de suas atividades. Os promotores brasileiros ressaltam a imensa dificuldade em controlar a fronteira, já que existem longas extensões de linha seca, e se ressentem de uma maior atuação do Exército Brasileiro e dos órgãos de inteligência. Para esses, as polícias também são objeto de preocupação, já que haveria relatos de envolvimento de policiais uruguaiois com tráfico de armas e drogas, e de policiais brasileiros com quadrilhas especializadas em contrabando e descaminho. Por um lado, ressaltam que corrupção policial vem diminuindo, com a profissionalização e melhoria contínua na qualidade de seus quadros. Por outro, consideram a relação com a Polícia Nacional complicada, dificultando qualquer cooperação.

No que diz respeito à criminalidade comum, indicam os delitos de furto, abigeato, violência doméstica, porte e tráfico de drogas ilícitas, contrabando e descaminho como sendo os mais frequentes. A esses crimes, os promotores uruguaiois adicionam o tráfico de pessoas e a prostituição infantil, para os quais vêm desenvolvendo uma estratégia específica de repressão, promovida pelo Ministério do Interior e financiada pelo governo norte-americano. Para os membros do Ministério Público, os furtos e a violência doméstica também se encontram associados ao uso de drogas, lícitas ou ilícitas. Na percepção dos promotores brasileiros, outro delito conexo seria o tráfico de armas, trazidas do Uruguai e trocadas por drogas no Brasil. Entretanto, essa possível conexão entre os tráficos, ainda que teoricamente possível, é negada com veemência por policiais e membros da magistratura.

No campo do consumo de drogas, o Ministério Público brasileiro ressalta a importância do *crack*, enquanto o uruguaio percebe a *cannabis* como sendo a mais comum. Do mesmo modo que a magistratura, os promotores de ambos os países também associam a abordagem e apreensão de usuários de *crack* à vulnerabilidade social e ao uso problemático da substância, com os consumidores de *cannabis*, situados nos estratos socioeconômicos mais elevados, raramente sendo capturados pelo sistema de justiça criminal. Em Santana do Livramento/Rivera, os membros do Ministério Público destacaram a existência de uma cultura canábica mais desenvolvida, com usuários mais “politizados”. Em 2014, a cidade até mesmo promoveu uma controversa Marcha da Maconha.

Em temas de políticas sobre drogas, os promotores brasileiros percebem o fracasso do paradigma proibicionista, mas têm dificuldades em conceber alternativas, em especial pelo medo da disseminação do consumo entre crianças e adolescentes. Especificamente no campo da regulação do mercado de *cannabis*, a adesão generalizada à teoria da escalada faz com que a maior parte considere a substância extremamente perigosa. No contexto de cidades pequenas do interior, é curioso que alguns membros do Ministério Público brasileiro invoquem a dificuldade em “segregar espaços sadios” de “festas de maconheiros” como razão para manter vigente a proibição. No mesmo diapasão, um promotor brasileiro manifestou-se pelo endurecimento da sanção penal aplicável aos usuários, sob o argumento de que “se trata de um crime”. A percepção dos promotores uruguaio é mais variada, com opiniões contrárias e favoráveis à nova política de regulação do mercado de *cannabis*, normalmente baseadas em argumentos técnicos.

Há consenso entre os ministérios públicos de que não há alteração recente significativa nas práticas de consumo e nas condições de segurança na zona de fronteira. A única ressalva, de parte dos promotores uruguaio, diz respeito ao progressivo desaparecimento, no lado uruguaio, da *cannabis* prensada, típico produto do narcotráfico, substituída por flores de *cannabis* de produção legal. Do ponto de vista do Ministério Público Federal brasileiro, também existe preocupação com o aumento dos casos de naturalização ou obtenção de dupla nacionalidade, que seriam muitas vezes fraudulentos, com vistas a obter acesso ao mercado legal de *cannabis*.

Do mesmo modo que os demais atores do sistema de justiça criminal, também os defensores públicos brasileiros e uruguaio relataram a ausência de cooperação entre suas organizações. Para a Defensoria Pública brasileira, a grande questão na região é a violência doméstica, que responderia por 70% a 80% dos casos em que esta é chamada a atuar. Para a Defensoria Pública uruguaia, agregam-se a estes os delitos de furto, roubo e receptação, em regra associados ao consumo problemático de álcool e PBC, além do abuso sexual de crianças e adolescentes.

Uma única defensora pública uruguaia relatou o tráfico de drogas ilícitas como sendo a principal atividade criminosa na zona de fronteira.

Na percepção da Defensoria Pública brasileira, há um aumento no tráfico ilícito de drogas na região, de origem desconhecida e não associado à nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*. Ambas as defensorias relatam a ocorrência frequente de abusos policiais, como flagrantes montados para apreensão de pequenos traficantes e usuários de drogas ilícitas. Para a defensoria uruguaia, o Ministério Público empreende um grande esforço em conectar qualquer delito com o consumo de drogas, de modo a sustentar o “imaginário” da polícia e da magistratura.

Segundo os defensores, também é perceptível a seleção policial entre usuários de *crack* socialmente vulneráveis, frequentemente abordados, e consumidores de *cannabis* de estratos socioeconômicos mais elevados, que geralmente são “deixados em paz”. Apesar dessa distinção, alguns defensores são adeptos da teoria de escalada, embora em porcentagem menor do que no Ministério Público. De todo modo, não há relatos de que as práticas de consumo ou os níveis de criminalidade tenham sofrido qualquer alteração desde a adoção da nova política uruguaia, mas os defensores públicos uruguaiois ressaltam a necessidade de simplificação dos procedimentos de registro necessários à atuação dos cidadãos dentro da legalidade.

Em regra, os defensores públicos mantêm um discurso antiproibicionista estrito, com críticas progressistas à nova legislação uruguaia, tais como a necessidade de descriminalizar o comércio realizado por usuários. Entretanto, há defensores uruguaiois preocupados com um possível aumento da criminalidade: “agora vão assaltar as farmácias”.

5 ANÁLISE DOS DADOS

Contrariamente à população em geral, a maior parte das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal - tanto brasileiros, quanto uruguaiois - afirmam que ainda não é possível perceber alterações significativas, quer nas práticas de consumo, quer nos níveis de segurança pública, desde a entrada em vigor da nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*. Embora exista compreensão sobre a importância desse marco normativo, ainda há amplo desconhecimento sobre seu funcionamento, especialmente no lado brasileiro.

No discurso dessas autoridades e desses atores, em ambos os países, é possível identificar posições francamente antiproibicionistas, fundadas em princípios de autodeterminação. Outras falas apresentam grande preocupação com questões de saúde pública, enfatizando que a política sobre drogas deveria afastar-se do campo da segurança pública em favor de uma abordagem de saúde integral. É comum que os entrevistados percebam a guerra às drogas como perda, o que requer

a adoção de uma nova estratégia, entretanto, muitos deles temem afastar-se do paradigma proibicionista, percebendo as drogas como um drama familiar e social, gerando indivíduos desprovidos de senso moral e compromisso com a cidadania, personificados na figura do “zumbi”. Talvez por essa razão, a maior parte dos entrevistados defenda o aumento das penas para o tráfico de drogas, e mesmo os mais ardentes antiproibicionistas costumam ser favoráveis ao agravamento das penas daqueles que cometem delitos sob o efeito de drogas.

A avaliação da nova política uruguaia é igualmente contraditória. Muitos sustentam que se trata de um avanço, um salto importante no contexto internacional, enquanto outros a percebem como inócua, quando não perniciososa. De todo modo, existe uma grande confusão em torno da aplicação da nova legislação, em virtude da desinformação generalizada, que resulta em muitos cidadãos cometendo delitos sem o saber. Além disso, a estrita regulação e as dificuldades impostas ao registro de usuários e cultivadores consistem em obstáculos relevantes para sua efetividade. Por fim, é importante ressaltar que não se espera que a nova política tenha qualquer consequência para os sujeitos socialmente mais vulneráveis, já que as elites são as maiores consumidoras de *cannabis*, enquanto os setores populares encontram-se mais expostos ao *crack* e à PBC.

Do ponto de vista institucional, exceto pelas Forças Armadas, é flagrante o desequilíbrio em termos de recursos humanos, técnicos e orçamentários entre as organizações de segurança e do sistema de justiça criminal, brasileiras e uruguaias, na zona de fronteira. Em regra, os efetivos policiais brasileiros são pequenos, muito menores que os uruguaio. Esse fato é percebido em ambos os países como sendo um problema, mormente na fronteira Chuí/Chuy. Em menor grau, o mesmo problema estende-se a outras organizações, como Poder Judiciário, Ministério Público, Receita Federal do Brasil ou Defensoria Pública. É frequente o discurso sobre o abandono do lado brasileiro, “a terra de ninguém”, que acaba por impor sobrecarga aos equipamentos públicos uruguaio, que precisam prestar assistência aos cidadãos do país vizinho. Além disso, relatos sobre abusos ou despreparo das polícias são mais frequentes no caso brasileiro do que no uruguaio.

A cooperação e o intercâmbio internacional de informações entre organizações brasileiras e uruguaio encontram-se restritas ao campo das polícias, com menor participação da Polícia Federal. Os atores do sistema de justiça criminal não mantêm qualquer contato com suas contrapartes no país vizinho. O caso das polícias pode ser considerado bastante bem-sucedido, demonstrando o êxito do Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco em 14 de abril de 2004. Surpreendentemente, nenhum dos mecanismos de cooperação judicial estabelecidos no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), tais como o Protocolo de Las Leñas e o subsequente Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil,

Comercial, Trabalhista e Administrativa, celebrado em Buenos Aires em 5 de julho de 2002, apareceu no discurso de qualquer dos atores entrevistados, o que pode indicar sua completa inefetividade.

Uma das principais discordâncias entre autoridades e atores, brasileiros e uruguaiois, diz respeito à caracterização da zona de fronteira como sendo uma região tranquila e segura, o que pode ser consequência do fato de que os índices de criminalidade nessa área são baixos para os padrões brasileiros, mas altos para os padrões uruguaiois. Em especial, é importante notar que as autoridades e os atores brasileiros que vêm de outras Unidades da Federação (UFs), como Rio de Janeiro ou São Paulo, são especialmente enfáticos em seu discurso de paz.

No que diz respeito à criminalidade comum, há consenso quanto à inexistência de qualquer impacto significativo da adoção da nova legislação uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*. Igualmente, existe concordância quanto a um conjunto de delitos mais comuns, tais como furto, abigeato, violência doméstica, porte e tráfico de drogas para consumo pessoal ou de pequenos grupos, contrabando e descaminho, em especial de agrotóxicos e tabaco. Entretanto, é importante ressaltar que a questão da violência doméstica só apareceu no discurso dos atores brasileiros do sistema de justiça criminal quando induzida pelos entrevistadores, ao contrário da menção espontânea por suas contrapartes uruguaiois, ou seja, trata-se de uma questão oculta. Na fala de um entrevistado brasileiro, “aqui tem casos de Maria da Penha.”⁸ Agora, crime, crime mesmo, quase não tem”. Talvez por essa razão, delitos que preocupam os atores uruguaiois, tais como tráfico de pessoas, prostituição infantil e violência sexual, encontrem-se ausentes nos discursos brasileiros.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que demonstram insensibilidade com o importante problema da violência contra a mulher, a criança e o adolescente, alguns atores preocupam-se bastante com crimes sobre os quais não há qualquer registro. No discurso do Ministério Público brasileiro, por exemplo, é frequente a vinculação entre o tráfico de armas e as drogas ilícitas, o que é negado não apenas pelo discurso policial, mas também pelos comandantes do Exército Brasileiro, que gozam de importantes prerrogativas legais para o controle de armas, em território nacional. Além disso, o caráter sazonal da criminalidade na zona de fronteira, normalmente associada com o turismo de verão, parece incongruente com o argumento de que os usuários problemáticos de drogas, um grupo pequeno e relativamente estável, sejam os principais responsáveis pelo cometimento de delitos na região.

Essa estigmatização dos consumidores de drogas também recebe contornos de classe. Em geral, os usuários de *crack* ou PBC, classificados como “chinelões”, “maloqueiros”, “vagabundos” ou “zumbis”, pertencem a grupos sociais vulneráveis,

8. Lei Federal nº 11.340/2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

são negros, pobres e desempregados. Consideradas as grandes responsáveis pela criminalidade comum, essas pessoas são “abordadas, apreendidas” e constantemente “recicladas” pelo sistema de justiça criminal. Já os consumidores de *cannabis* e drogas sintéticas, a “gurizada”, a “molecada”, o “pessoal da universidade” ou “os politizados”, raramente são perturbados. Mais privilegiados, apenas os usuários de cocaína, a “alta elite” ou “nata da cidade”. Na fala de uma magistrada uruguaia:

há diferentes formas de pensar um caso na hora em que temos que julgá-lo. Existe uma diferença entre um grupo de amigos que vai a Punta del Diablo com um tijolo de maconha e tem carro, casa alugada e dinheiro, e alguém que vai apenas com o tijolo. No primeiro caso, não se condena com prisão, já que se trata de um claro exemplo de consumo por pessoas que não estão levando a droga para vender. Entretanto, no segundo caso, as possibilidades de tipificação no delito de tráfico são muito maiores (Scuro, 2016, tradução nossa).

Outro caso de discordância entre autoridades e atores brasileiros e uruguaiois diz respeito aos tipos de drogas mais consumidos na região. Existe consenso quanto à *cannabis*, ao *crack*, à PBC e às drogas sintéticas, estas em Jaguarão/Rio Branco e no Chuí/Chuy. Entretanto, exceto pelos comandantes do Exército Brasileiro, o álcool aparece espontaneamente apenas no discurso das autoridades e dos atores uruguaiois do sistema de justiça criminal. Os demais entrevistados brasileiros apenas compreendem o álcool como droga a partir do momento em que são provocados nessa direção. Em geral, o relato dessas autoridades e desses atores concentra-se muito na problemática das drogas ilícitas, mesmo nos casos em que o entrevistado declarou não ter conhecimento de qualquer investigação ou processo criminal recente em questões envolvendo narcotráfico, no município no qual atua.

6 CONCLUSÕES

No atual estágio de desenvolvimento do plano de monitoramento, pode-se fazer, preliminarmente, as afirmações a seguir.

- 1) A percepção de insegurança no estado do Rio Grande do Sul vem aumentando. Embora parte significativa da população na faixa de fronteira atribua esse fenômeno, ao menos parcialmente, à nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis*, não há razões para acreditar que essa percepção consista numa adequada representação da realidade, pois a sensação de segurança vem se deteriorando mais rapidamente nos municípios que não compõem a faixa de fronteira.
- 2) As abordagens da população domiciliada na faixa de fronteira, em relação ao problema das drogas, são bastante conservadoras, preferindo-se a repressão à legalização. O uso público da *cannabis*, mesmo em ambientes nos quais essa conduta encontra-se descriminalizada, ainda causa escândalo público,

denotando uma associação entre o uso de substâncias entorpecentes, marginalidade e violência. Entretanto, para a grande maioria, a medicalização do problema parece preferível à sua criminalização.

- 3) Não existe uma grande adesão das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal à política sobre drogas adotada por seus respectivos países. No caso brasileiro, as autoridades de segurança e os membros do Ministério Público entrevistados são majoritariamente proibicionistas, existem dissensos importantes na magistratura e a Defensoria Pública é antiproibicionista. Na experiência uruguaia, ainda existe grande ceticismo entre as autoridades e os atores, no que diz respeito à conveniência e oportunidade da nova política de regulação do mercado de *cannabis*. Em ambos os casos, há preocupação com o consumo de álcool, que é percebido como mais pernicioso do que a *cannabis*, e os usuários de *crack* e PBC, normalmente associados à pequena criminalidade comum.
- 4) As autoridades de segurança e os atores do sistema de justiça criminal brasileiros conhecem pouco a nova legislação uruguaia e demonstram desconfiança quanto ao seu alcance e seus potenciais impactos, em especial no contexto de uma zona de fronteira. Não receberam qualquer instrução de seus superiores, esclarecimentos específicos do governo uruguaio ou treinamento para o enfrentamento da nova realidade.
- 5) As autoridades de segurança e os atores do sistema de justiça criminal uruguaio procuram preservar a imagem de seu país, prevenindo a produção de efeitos negativos sobre o país vizinho, ampliando a cooperação interinstitucional, reprimindo duramente os delitos de drogas e procurando preservar estrita ordem pública.
- 6) Até o momento, não é possível perceber grandes alterações, quer na dinâmica do consumo de drogas, quer nas condições de segurança na zona de fronteira, exceto pela ampliação no uso público de *cannabis*, em especial no lado uruguaio.
- 7) Não se percebe qualquer indício de que haverá uma inversão na rota tradicional do tráfico de *cannabis* na região, sequer no longo prazo.
- 8) A disponibilidade e o consumo, quer de *cannabis*, quer de outras drogas, não estão aumentando, e não houve qualquer prejuízo à ordem pública. Do mesmo modo, não se percebe se esses fatos podem acontecer no futuro próximo, muito embora subsista o temor de que a redução do estigma associado à substância resulte na redução da idade de primeiro uso.

REFERÊNCIAS

- ADIALA, J. C. **Drogas, medicina e civilização na primeira república**. 2011. Tese (Doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.
- BEWLEY-TAYLOR, D.; JELSMA, M. Cincuenta años de la convención única de 1961 sobre estupefacientes: una relectura crítica. **Reforma Legislativa en Materia de Drogas**, Amsterdã, n. 12, 2011.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança pública nas fronteiras: diagnóstico socioeconômico e demográfico**. Rio de Janeiro: MJC, 2014.
- CARVALHO, S. de. A atual política brasileira de drogas: os efeitos do processo eleitoral de 1998. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 34, 2001.
- CUNHA, A. dos S. *et al.* **Monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre a zona de fronteira: vitimização e percepção social em políticas sobre drogas na fronteira brasileira com o Uruguai**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Relatório de pesquisa).
- CUNHA, A. dos S.; PESSOA, O. A. G.; SOARES, M. K. **Monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre a zona de fronteira: percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Relatório de pesquisa).
- DEL OLMO, R. Drogas: distorsiones y realidades. **Nueva Sociedad**, Caracas, v. 102, 1989.
- GARAT, G. Um siglo de políticas de drogas em Uruguay. **Análisis**, Montevideu, n. 1, 2013.
- IBCCRIM – INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Ungass 2016 e os 10 anos da Lei nº 11.343/2006. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 24, n. 286, 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- JND – JUNTA NACIONAL DE DROGAS. **Estrategia nacional para el abordaje del problema drogas 2011-2015**. Montevideu: JND, 2011.
- _____. **Sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación de implementación de la Ley nº 19.172 de regulación del mercado de cannabis en Uruguay**. Montevideu: JND, 2014.
- _____. **Estrategia nacional para el abordaje del problema drogas 2016-2020**. Montevideu: JND, 2016a.

_____. **VI Encuesta nacional sobre consumo de drogas en hogares 2014**. Montevideo: JND, 2016b.

KARAM, M. L. **Drogas**: legislação brasileira e violação aos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: [s.n.], abr. 2010. Disponível em: <<http://www.leapbrasil.com.br/category/informativos/textos/page/3/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. **Estrategia hemisférica sobre drogas**: plan de acción 2011-2015. Washington: OEA, 2010. Disponível em: <http://www2.juridicas.unam.mx/marihuana-caso-mexico/wp-content/uploads/2016/02/Estrategia_drogas-2011-2015.pdf>.

ROSSAL, M.; CURBELO, M.; MARTÍNEZ, E. **Usos y políticas del cannabis en la frontera Uruguay-Brasil**: percepciones, moralidades y trayectorias de actores públicos (salud, educación y políticas sociales) y usuarios de *cannabis* en las ciudades de Artigas, Rivera, Rio Branco y Chuy. Brasília: Ipea, 2016. Relatório de pesquisa.

SCURO, J. A. S. **Monitoreo y evaluación de los efectos de la nueva política uruguaya de regulación del mercado de cannabis sobre la seguridad en la zona de frontera**: percepción de los agentes de seguridad y actores del sistema de justicia criminal Urugayos. Brasília: Ipea, 2016. Relatório de pesquisa.

VELASCO, C. A. **Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de Unasur**. Londres: Open Society, 2012.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2016**. Brasília: Flacso, 2016.

NOTAS BIOGRÁFICAS

ALESSANDRO AVENI

Bacharel em administração e mestre em geografia pela Universidade de Brasília (UnB); e doutor em ciências políticas pela Universidade de Milan e em administração pela Universidade Comercial Luigi Bocconi, ambas na Itália. No Brasil, entre 2005 e 2017, atuou como professor no curso de administração da UnB, nas modalidades presencial e à distância, com ênfase em análise de sistemas, orçamento, finanças e matemática financeira. Foi pesquisador do Ipea, em 2015, no projeto Rede Urbana do Brasil. Atualmente, é professor de gestão do terceiro setor da faculdade de processos de empreendedorismo no Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da UnB (CDT/UnB).

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Graduação em direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mestrado em direito civil e doutorado em fundamentos da experiência jurídica (direito privado) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Pós-doutorado em estudos interdisciplinares latino-americanos pela Universidade da República Oriental do Uruguai. Atualmente, é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, em Brasília, e professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Positivo em Curitiba. Tem experiência na área de direito, com ênfase em direito e desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: direito privado, direito e políticas públicas e métodos e técnicas de pesquisa empírica em direito.

BÁRBARA OLIVEIRA MARGUTI

Graduação em geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestrado em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Atualmente, é responsável pelos projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – vinculado ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e fruto da associação entre Ipea, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundação João Pinheiro (FJP) –, Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, baseado no Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), e Governança Metropolitana no Brasil. Tem experiência no desenvolvimento de indicadores sociais (IDHM, IVS) e na

área de planejamento urbano e regional, com ênfase em política urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: uso da terra, governança metropolitana, gestão urbana, rede urbana, políticas habitacionais, políticas públicas, funções públicas de interesse comum e geoprocessamento.

BOLÍVAR PÊGO

Economista pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Pós-graduado em energia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, lotado atualmente na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Primeiro lugar no VIII Prêmio do Tesouro Nacional, em 2003. Áreas de pesquisa: integração sul-americana, finanças públicas, infraestrutura econômica (energia e transportes) e desenvolvimento urbano. Coordenador de Desenvolvimento Urbano do Ipea de agosto de 2009 a julho de 2011. Atualmente, é coordenador de Estudos e Desenvolvimento Urbano do Ipea e da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, integrante do projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira, parceria técnica do Ipea com o Ministério da Integração Nacional (MI).

CARLOS VINÍCIUS DA SILVA PINTO

Doutorando em geografia na Universidade de Brasília (UnB). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado e licenciado em geografia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). É pesquisador do Ipea, em Brasília, com atuação nos projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras.

CAROLINE KRÜGER

Graduada em administração pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mestra em estudos fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e doutoranda em administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Atuou como docente nos cursos de administração da UFMS e da Faculdade Anhanguera. Membro dos seguintes grupos de pesquisa: Golden for Sustainability, pela Universidade Bocconi; e Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas (GPublic) da USP. Atua no projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira e na pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, desenvolvida pelo Ipea em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI).

DANILO SANTA CRUZ COELHO

É pesquisador e professor do mestrado em políticas públicas e desenvolvimento no Ipea. Possui doutorado em economia pela Universidad Autonoma de Barcelona (2004). Atua, principalmente, nos seguintes temas: escolha social, segurança pública, teoria dos jogos e econometria aplicada. É coeditor da revista Pesquisa e Planejamento Econômico do Ipea e possui diversos artigos em periódicos internacionais, como: Games and Economic Behavior, Social Choice and Welfare, The American Statistician, International Journal of Economic Theory, Journal of Dynamics and Games, Economia and Economics of Governance.

DIEGO FIRMINO COSTA DA SILVA

Graduação em economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestrado e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES-UFPE), com doutorado-sanduíche na University of Groningen, sob orientação de Paul Elhorst. Atualmente, é professor adjunto no Departamento de Economia da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), lecionando as disciplinas de economia regional e urbana, econometria e desenvolvimento econômico no mestrado, e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

GUILHERME MENDES RESENDE

É PhD em economia regional pela London School of Economics and Political Science (LSE-University of London) e mestre em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui graduação em economia, direito e administração de empresas. É pesquisador do Ipea e economista-chefe do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE). Em 2015 e 2016, foi diretor-adjunto na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Foi coordenador de estudos regionais na Dirur do Ipea em 2013 e 2014. Tem experiência nas áreas de métodos quantitativos, economia da concorrência, avaliação de políticas públicas e desenvolvimento regional e urbano, tendo vários trabalhos publicados em revistas acadêmicas nacionais e internacionais. Foi ganhador de vários prêmios nacionais e internacionais, entre eles, o Prêmio do Instituto FEBRABRAN de Educação (INFI-FEBRABAN) de Economia Bancária, em 2015; o Prêmio do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) de Economia Regional, também em 2015; o Prêmio da Sociedade Brasileira de Econometria (SBE) Finanças 2015 (segundo lugar); o Prêmio Paulo Haddad, em 2011, da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos; e o Prêmio Epainos 2009 da Associação Europeia de Ciência Regional (ERSA). É membro do Conselho Editorial da Revista Econômica do Nordeste (REN).

ISRAEL DE OLIVEIRA ANDRADE

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Exerceu diferentes funções de direção e assessoramento em órgãos do governo federal ligados à Presidência da República e ao Sistema de Planejamento Federal. Atuou junto a organismos internacionais e instituições multilaterais, incluindo a Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e Corporação Andina de Fomento (CAF). Estudou na George Washington University, em Washington; Ecole Nationale d'Administration (ENA), em Paris; Management and Coordination Agency – Prime Minister Office, em Tóquio; e na Academia de Ciências da Rússia. Foi consultor internacional, professor universitário, membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa e integrante da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. Suas pesquisas no Ipea estão voltadas para soberania e defesa nacional, Política Nacional de Defesa, Forças Armadas, Base Industrial de Defesa, defesa e segurança internacional, Nações Unidas, economia internacional, desenvolvimento econômico e diplomacia.

JOSÉ MARCELO DE CASTRO

Graduado em ciências econômicas pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP) e mestrado em saúde na comunidade pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorando no Programa de Administração das Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP/USP). Profissionalmente, atuou em instituições públicas, na elaboração e implementação de políticas para desenvolvimento local – industrial e urbano –, e em instituições privadas, focando principalmente na gestão organizacional. Foi docente na UNIMEP, na Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Araraquara e na Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP). Tem interesse em pesquisas relacionadas a saúde pública, indicadores sociais e de desenvolvimento econômico e social.

LUIS MAURICIO CUERVO GONZALEZ

Economista pela Universidad de los Andes e doutor em urbanismo pelo Instituto de Urbanismo de Paris, da Universidad de Paris XII. Atualmente, é oficial de assuntos econômicos e coordenador da equipe de prospectiva do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) das Nações Unidas, e, desde março de 2016, encarregado da área de planificación, prospectiva y desarrollo territorial. Foi pesquisador do Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) e do Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), da Universidad de los Andes, e do Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Foi subdiretor do CINEP e diretor do CIDER, professor de economia e de desenvolvimento regional

na Universidad de los Andes e pesquisador convidado do Institute of Developing Economies (IDE), no Japão, e do Institute de Recherche Oïur le Développement (IRD), na França. É membro da Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR), da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), e do grupo de trabalho em desenvolvimento urbano do Conselho Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Foi diretor da revista de pesquisa regional e urbana Territorios.

LUIZ GUSTAVO AVERSA FRANCO

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. Doutorando em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPSI) da mesma instituição. Pesquisador especialista em segurança internacional e defesa nacional. Atuou como professor no Instituto de Relações Internacionais da UnB e assistente de pesquisa no Departamento de História da UnB. Bacharel e mestre em relações internacionais pela UnB.

MARIA NUNES

Bacharel e licenciada em geografia e bacharel em administração pública pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), mestra em geografia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e doutora em geografia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Possui experiência na área de geografia e gestão pública, atuando na docência das seguintes áreas: análise regional, educação ambiental, legislação e proteção ambiental, e temática do ensino de geografia. Atua no projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira, pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, desenvolvida pelo Ipea em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI).

MARINA KOLLAND DANTAS

Graduada em gestão ambiental pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP). Mestra em administração de organizações pela USP, e especialista em gestão pública pela mesma instituição. Atualmente, é doutoranda em administração de organizações na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP) da USP. Pesquisadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas (GPublic) da USP. Possui experiência na área de gestão ambiental pública, com atuação em políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

MARLEY VANICE DESCHAMPS

Graduada em economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), intensivo em demografia pelo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografia (CELADE) e doutorado em meio ambiente e desenvolvimento pela UFPR. Pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPR. Pesquisadora aposentada do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles. Desenvolve estudos na Assessoria Técnica da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná. Membro eleita da diretoria da Associação Nacional de Estudos Populacionais (ABEP). Tem experiência em estudos urbano-regionais e demográficos. Atua, principalmente, nos seguintes temas: regiões metropolitanas, migração, desenvolvimento urbano regional, vulnerabilidade socioambiental e movimento pendular.

OLÍVIA ALVES GOMES PESSOA

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (UnB). Possui graduação em ciência política pela UnB. Atuou na coordenação do Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça, da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e atualmente é pesquisadora de campo do Ipea. Trabalhou em projetos de pesquisa em campo nas regiões Norte, Nordeste e Sul do país.

PAULA MOREIRA

Graduada e licenciada em ciências sociais e mestra em relações internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e doutora em relações internacionais, na área de política internacional e comparada, pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou como pesquisadora no Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e foi assistente de editoração do periódico Mural Internacional, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ. Atualmente, trabalha como pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea e integra o Grupo de Estudo Interdisciplinar sobre Fronteiras (Geifron) da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

PAULO ROBERTO DELGADO

Graduação em ciências sociais pelo Departamento de Ciências Sociais e especialização em bioestatística, ambos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Doutorado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente, é pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes). Tem experiência na área de sociologia, com ênfase em sociologia urbana.

RAPHAEL CAMARGO LIMA

Mestre em relações internacionais, na área de concentração paz, defesa e segurança, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Graduado em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e pesquisador adjunto do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx), no âmbito do Estado-Maior do Exército (EME).

ROSA MOURA

Geógrafa pela Universidade de São Paulo (USP), doutora em geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e profissional sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles, no projeto As Metrópoles e o Direito à Cidade, e do programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (INCT/CNPq). Atuou como pesquisadora no Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) entre 1991 e 2013.

SAMARA OLIVEIRA

Bacharel e licenciada em geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Trabalhou no Laboratório de Sistemas de Informações Espaciais (LSIE) da UnB, no Ministério de Minas e Energia (MME) e no projeto de pesquisa Políticas Públicas Espaciais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi auxiliar de pesquisa I no projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira, da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, desenvolvida pelo Ipea em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Rava Caldeira de Andrade Vieira

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant’Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Autores

Alessandro Aveni	Luis Mauricio Cuervo Gonzalez
Alexandre dos Santos Cunha	Luiz Gustavo Aversa Franco
Bárbara Oliveira Marguti	Maria Nunes
Bolívar Pêgo	Marina Kolland Dantas
Carlos Vinícius da Silva Pinto	Marley Vanice Deschamps
Caroline Krüger	Olívia Alves Gomes Pessoa
Danilo Santa Cruz Coelho	Paula Moreira
Diego Firmino Costa da Silva	Paulo Roberto Delgado
Guilherme Mendes Resende	Raphael Camargo Lima
Israel de Oliveira Andrade	Rosa Moura
José Marcelo de Castro	Samara Oliveira

