

## **POLÍTICAS DE FRONTEIRA NO ARCO SUL DO BRASIL: DESAFIOS PARA A INTERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

*Lana Rodrigues Falk<sup>1</sup>*

### **RESUMO**

O presente artigo apresenta de forma breve as características da Faixa de Fronteira brasileira, analisa as principais políticas do governo federal específicas para esta região e algumas iniciativas inovadoras de governos locais para atuarem além do território nacional. O recorte é feito no chamado arco sul brasileiro, por esta ser a Faixa de Fronteira mais povoada do Brasil e a mais intensamente afetada pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração promovido pelo Mercosul. Além disso, algumas das principais inovações em termos de construção de políticas binacionais no país encontram-se nesta região, servindo como exemplos bem sucedidos para as outras fronteiras do Brasil.

**Palavras-chave:** fronteira brasileira; políticas de fronteira; políticas binacionais.

### **ABSTRACT**

This paper briefly presents the characteristics of the Brazilian Frontier Strip, analyzes the key policies of the federal government for this specific region and some innovative initiatives of local governments to act beyond the national territory. The clipping is done in the so-called Brazilian south arc, since this is the range most populated border of Brazil and the most intensely affected by transboundary dynamics resulting from the integration project promoted by Mercosur. Moreover, some of the major innovations in building binational policies in the country are located in this region, serving as successful examples for the other borders of Brazil.

**Keywords:** Brazilian border; boundary policies; binational policies.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Faixa de Fronteira brasileira para políticas governamentais é definida como 150 quilômetros de distância da divisa internacional do país<sup>2</sup>, respeitando os recortes municipais. Esta faixa compreende 11 estados e 588 municípios, que equivalem a quase 27% do território nacional; entretanto, apenas 6% da população reside neste território. A principal consequência desta realidade é a baixa força que a região possui no cenário político nacional, resultando em menor investimento e promoção de políticas públicas se comparado com outras regiões.

Além disso, pela localização geográfica destes municípios, em especial as chamadas

---

<sup>1</sup> Estudante da graduação em Relações Internacionais na ESPM-Sul. E-mail: lanafalk@gmail.com.

<sup>2</sup> CF/88 Art 20 § 2º.

idades-gêmeas<sup>3</sup>, há uma grande dificuldade na formulação de políticas públicas que contemplem a população de ambos os lados da fronteira, dificultando o desenvolvimento regional do todo. Isto se justifica pela grande diferença nos desenhos jurídicos e institucionais existentes entre os 10 países limítrofes ao Brasil, em especial no que se refere à transferência de recursos para os diferentes programas que não se articulam.

Mesmo dentro do Brasil, há uma dificuldade para pensar as políticas e programas de forma transversal entre os diferentes órgãos governamentais que atuam na região. Esta situação ganha uma proporção ainda maior quando se pensa em fazê-lo conjuntamente com o país vizinho, em especial porque estas relações, por mais que tenham como objetivo resolver problemas pontuais em âmbito local, são consideradas internacionais e precisam passar pelo crivo dos organismos nacionais responsáveis pelas relações exteriores dos países.

Desta forma, é comum que determinadas decisões sejam tomadas por articulações entre os governos nacionais passando por cima da fronteira, sem que haja um debate sobre as reais necessidades da região e o impacto destas em âmbito local. Os processos de integração regional são exemplos bastante claros desta realidade, em que as deliberações acontecem de cima para baixo e as consequências se manifestam de maneira diferenciada entre a região da fronteira e as outras regiões do país.

Entretanto, por mais que a estrutura legal e institucional voltada para a formulação e a gestão das políticas públicas binacionais ainda seja insuficiente, alguns municípios encontraram formas inovadoras – e em grande parte consideradas até mesmo ilegais – para resolver seus problemas cotidianos sem passar necessariamente pela burocracia dos organismos responsáveis a nível nacional. Alguns municípios criaram inclusive estruturas institucionais de articulação e deliberação próprias, tendo como principal finalidade agilizar processos e possibilitar a resolução de problemas específicos da realidade local.

Todavia, a insuficiência de regras institucionalizadas e pactuadas democraticamente entre os diferentes atores resultam na falta de padronização desta atuação. Como consequência, a realização destas políticas normalmente depende da vontade e capacidade de formulação do *decision-maker* em questão, podendo estar sujeita a troca de orientação político-ideológica a cada mudança de mandato.

---

<sup>3</sup>Segundo o Ministério da Integração Nacional, serão consideradas cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa 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. Não serão consideradas cidades gêmeas aquelas com população inferior a 2 mil habitantes (Ministério da Integração Nacional, 2014).

Também é importante ressaltar que a forma como algumas destas políticas sucedem acabam gerando insegurança jurídica tanto para os governos nacionais quanto para os municípios que, muitas vezes, acabam recorrendo à liminares sem garantia que poderão continuar desempenhando determinada atividade no médio e longo prazo. Em situações extremas, o prefeito corre o risco inclusive de ser julgado por improbidade administrativa e tornar-se inelegível pela Lei da Ficha Limpa<sup>4</sup>.

Além disso, as iniciativas inovadoras que alguns municípios encontraram para resolução dos problemas em âmbito local acabam sendo pouco divulgadas, inclusive por receio que estas sejam consideradas inconstitucionais e atrapalhem o andamento das políticas realizadas. Neste sentido, a participação de outros órgãos e, em especial, das Universidades presentes na região, são fundamentais para a elaboração de análises das ações que auxiliem no desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida da população em questão.

Todas estas especificidades presentes na Faixa de Fronteira brasileira fazem com que o poder público tenha dificuldades em elaborar políticas nos mesmos moldes de outros lugares do país que sejam igualmente eficientes nesta realidade tão diferenciada, em especial aquelas que necessitam de um planejamento a longo prazo e não apenas resolução de problemas pontuais. Estas dificuldades impactam não somente no desenvolvimento local, mas também nos processos de integração regional que acabam não sendo tão benéficos como poderiam para a população fronteiriça.

Sendo assim, este artigo busca apresentar de forma breve as características da Faixa de Fronteira brasileira, analisar as principais políticas do governo federal específicas para esta região e apresentar algumas iniciativas inovadoras de governos locais para atuarem além do território nacional. O recorte deste trabalho se dará no chamado Arco Sul, que compreende os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Isto se justifica por esta ser a Faixa de Fronteira mais povoada do Brasil, assim como a mais intensamente afetada pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração promovido pelo Mercosul. Além disso, algumas das principais inovações em termos de construção de políticas binacionais no país encontram-se nesta região, servindo como exemplos bem sucedidos para as outras fronteiras do Brasil.

---

<sup>4</sup> Lei Complementar nº 135 de 4 de junho de 2010 que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da CF/88, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

## **2 A FRONTEIRA BRASILEIRA**

Com o Tratado de Westfália, que criou o sistema internacional moderno baseado na soberania dos Estados-nações, foi fundamental estabelecer de forma rígida os traçados dos territórios pertencentes a cada país. Com isso, a fronteira passou a ser vista como o limite da soberania, sendo muitas vezes relativizado o fato de que esta divisão foi feita sobretudo baseada em questões políticas, e não por reais diferenças físicas ou culturais que existam nos territórios.

No Brasil, a maior parte da legislação que rege a atuação do Estado na fronteira foi estabelecida nas décadas de 1970 e 1980, baseada em uma série de pressupostos que já haviam sido estabelecidos em décadas anteriores para garantir a soberania brasileira. Isto se traduziu especialmente nas questões da segurança nacional e da integração nacional, com uma série de políticas para povoar o território e garantir que toda a população falasse o mesmo idioma, por exemplo. Neste sentido, o autor Antônio Cláudio Rabello fala da disputa de significados do conceito de fronteira e a consequente adoção de políticas públicas para esta região:

As políticas para o desenvolvimento inventaram o vazio demográfico, o risco para a segurança nacional, o eldorado, a necessidade de conhecer o território e suas riquezas [...] Em contrapartida, acabou por produzir uma representação para a mesma, o que implica, necessariamente, em construir a fala legítima e a consequente adoção de medidas para efetivar políticas públicas para a fronteira (RABELLO, 2013, p. 230).

Sendo assim, a legislação criada para dar suporte às políticas governamentais para esta região tem foco sobretudo na segurança e proteção do território, auxiliando pouco nas questões referentes à integração e inclusive dificultando a realização de políticas binacionais conjuntas. Até mesmo na área da segurança, que é vista por muitos atores como prioritária, há dificuldade para a execução de políticas conjuntas em articulação entre os órgãos responsáveis de ambos os lados.

A Lei que estabeleceu a Faixa de Fronteira como é utilizada hoje foi sancionada em 1979, considerando esta área “indispensável à segurança nacional”. Em seu artigo 2º, regulamenta e veda uma série de práticas nesta região, como a “alienação e a concessão de terras públicas”, a “instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços

de radiodifusão” e o “estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional”. Em seu artigo 9º, também estabelece que, quando “existir interesse para a Segurança Nacional, a união poderá concorrer com o custo, ou parte deste, para a construção de obras específicas”. (LEI Nº 6.634, 1979, art. 1, 2 e 9).

Entretanto, por mais que existam estas divisões entre que território pertence a que país e sob que legislação ele é regido de forma bastante clara, há uma série de questões que ultrapassam este limite. Pode-se analisar que, por um lado, os fatores culturais e identitários comuns auxiliam na integração e solidariedade entre os povos, criando verdadeiras sociedades transfronteiriças. Porém, por outro, estas regiões também podem ser bastante conflituosas, tanto no que se refere a fatores políticos e econômicos externos que mudam constantemente e impactam neste território, quanto por instabilidades existentes em âmbito local. Segundo o autor Emerson Flávio Euzébio:

Estes lugares, por estarem situados no limite do cerco institucional do Estado, estão regidos por leis federais diretas de ambos os países. Trata-se de um "muro" jurídico que, segundo suas cláusulas, regulam os fluxos entre os dois lados atuando como poros controladores da fluidez. Essas regras estão alinhadas às políticas externas dos países e as conjunturas globais, regionais e nacionais de segurança, defesa, comércio exterior, integração, desenvolvimento social, e, ainda, muitas fazem parte de acordos internacionais, e/ou binacionais legados ou recentes (EUZÉBIO, 2014, p. 111).

Por mais que exista toda essa gama de fatores externos que impactem na região, os problemas enfrentados em âmbito local de ambos os lados normalmente são bastante semelhantes. Além disso, decisões de determinada política tomada de um lado costumam gerar impactos do outro dependendo da forma como forem administrados, exigindo diferentes estratégias do poder público local para lidar com estas situações tão complexas por serem consideradas internacionais. Para deixar esta questão mais clara: em caso de uma epidemia de dengue, por exemplo, fazer uma campanha de combate à água parada de apenas um dos lados seria ineficiente, exigindo articulação e esforços conjuntos entre as políticas dos dois governos voltadas para esta questão.

Neste sentido, Tullo Vigevani justifica que os estados e municípios buscam o mundo exterior por razões sobretudo pragmáticas, ao contrário dos estados nacionais que possuem estratégias mais precisas de política externa. Segundo o autor, o que levou os governos subnacionais a buscarem relacionar-se nos processos de integração regional ou internacional tem a ver com suas necessidades práticas, o que fica evidente quando se trata de políticas

públicas de fronteira (VIGEVANI, 2006, p. 128-129).

Uma questão bastante recorrente nas discussões acerca deste tema é o tráfico de drogas, armas e outras mercadorias ilícitas que tentam cruzar a linha entre os países. Isso faz com que os governos nacionais tenham uma grande preocupação no que se refere às políticas de segurança e fiscalização nestas regiões. Entretanto, esta visão ruim da fronteira é bastante complicada para o cidadão fronteiriço residente na linha de fronteira, que está habituado a passar por uma série de constrangimentos que o restante da população não costuma ter.

Um exemplo seria a necessidade de este cidadão passar por revista da Receita Federal na maior parte das vezes que cruza a fronteira ou, dependendo da localização deste órgão, inclusive quando busca ir mais adentro do seu próprio território nacional. Segundo Emerson Flávio Euzébio, “nenhum laço se estabelece e nenhuma fronteira é ultrapassada sem passar antes pelo crivo atento das legislações aduaneiras, de imigração, de segurança alimentar, ambiental, saúde, etc”, o que dificulta algumas atividades cotidianas de quem vive neste território (EUZÉBIO, 2014, p. 110).

Todas estas questões mostram que os conceitos que sustentam o aparato jurídico para as políticas de fronteira no Brasil não estão de acordo com o momento histórico que o país se encontra, em que o governo tem a integração regional como prioridade na política externa com os países vizinhos. Por outro lado, há algumas iniciativas institucionais que visam preencher esta lacuna existente no âmbito jurídico. Para que seja possível analisar melhor o contexto em que estas relações estão inseridas, a seguir serão apresentadas as duas principais políticas do governo federal específicas para esta região.

### **3 PRINCIPAIS POLÍTICAS DE FRONTEIRA DO GOVERNO FEDERAL**

Na área da segurança pública, a principal política do governo é a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Ela foi formulada por meio do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que foi criado pelo Decreto nº 7.496/11 para reforçar a presença dos órgãos federais de segurança pública na região de fronteira. Parte do pressuposto que é necessária “a atuação integrada dos órgãos de segurança pública - especialmente Ministério da Justiça, da Defesa e da Fazenda -, da Receita Federal e das Forças Armadas” e a

“integração com os países vizinhos” para “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços” (DECRETO Nº 7.496, 2011, art. 1 e 2).

Para este trabalho, cabe salientar a referência à “integração com os países vizinhos”. Pode-se observar que isto representa uma mudança de paradigma nas políticas de fronteira do Brasil, pois até mesmo a área de segurança pública, que historicamente teve sua atuação voltada para garantir a soberania nacional, a integração regional passa a ser uma das principais diretrizes. Isto se justifica pelo fato dos órgãos de segurança pública terem observado que o trabalho conjunto com os países vizinhos tornava as ações mais eficientes, especialmente pela possibilidade de compartilhar informações. Segundo pesquisa da Secretaria Nacional de Justiça, a ENAFRON:

[...] requer medidas que englobem não somente ações para o desenvolvimento regional, mas também ações para a promoção da integração entre os povos e a integração entre as instituições públicas brasileiras e dos países fronteiriços; ações para a promoção da segurança pública local, numa perspectiva regional de integração das forças da segurança nacionais e das forças de segurança dos outros Estados. [...] Ou seja, o enfrentamento das adversidades encontradas na área de fronteira brasileira deve ser feito através da integração e união de esforços não somente internos, mas também dos países sul-americanos (SNJ, p. 39, s/d).

Em reportagem no Jornal Estado de S. Paulo, publicada em 20 de dezembro de 2011, Celso Amorim, José Eduardo Cardozo, Michel Temer e Moreira Franco fazem uma série de afirmações em relação ao ENAFRON. Eles constaram com base em números que está é uma estratégia de sucesso, que “mudou o estado de semiabandono em que se encontravam os limites territoriais brasileiros”. Segundo a reportagem, o ENAFRON está dando certo porque, além da integração efetiva entre todas as forças de segurança do País, também houve grande avanço na cooperação internacional. Segundo a reportagem:

Todos os países vizinhos foram avisados previamente das operações, percebendo que o objetivo do Plano Estratégico de Fronteiras brasileiro é aumentar a cooperação entre as nações no combate à criminalidade. Vários acordos foram assinados com governos que fazem fronteira com o Brasil e observadores estrangeiros puderam acompanhar parte das operações conduzidas pelas Forças Armadas (AMORIM et al., 2011).

Além deste plano, partindo da constatação que a Faixa de Fronteira brasileira é uma região extremamente estratégica tanto para as questões de segurança e soberania nacional quanto para a integração sul-americana, mas ao mesmo tempo é uma das regiões menos desenvolvidas do país, foi criado em 2008 o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Este programa inclui os municípios localizados em toda a Faixa de Fronteira de 150 km de largura da linha divisória internacional para políticas governamentais e tem como objetivo central modificar o foco das políticas públicas do governo federal para esta região, que notadamente eram voltadas sobretudo para as questões de segurança e deixavam a desejar em outras áreas de desenvolvimento econômico e social.

Ele foi baseado em uma proposta elaborada em 2005 pelo Grupo Retis do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que é o principal grupo de pesquisadores sobre a temática de fronteira no país. Em relação a este grupo, cabe observar que o principal centro de pesquisa sobre a temática de fronteira localiza-se no litoral brasileiro, bastante longe da região estudada. Isto também é reflexo da falta de desenvolvimento da região, que começou a ter maior apoio e incentivo governamental para a criação de universidades federais somente na última década<sup>5</sup>.

O PDFF também segue as disposições estabelecidas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo decreto n.º 6.047/07 que tem como objetivo “a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento” por meio de estratégias como “estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional” e “articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária” (DECRETO Nº 6.047, 2007, art. 1 e 2).

Levando-se em conta as características bastante complexas desta região, o programa foi estruturado com base em quatro grandes diretrizes. Segundo o próprio PDFF, a primeira delas diz respeito ao fortalecimento institucional, sendo esta uma “importante variável para o reconhecimento das potencialidades locais, para o planejamento estratégico das ações e o fortalecimento de grupos de municípios e da sociedade civil da região”, além de ser também “vetor importante de criação e compatibilização de informações para os parceiros no

---

<sup>5</sup> No Arco Sul, por exemplo, foram criadas a UNIPAMPA em 2006, a UFFS em 2009 e a UNILA em 2010.

desenvolvimento da Faixa de Fronteira”. Um exemplo poderiam ser os Comitês e Comissões de Fronteira, que incluem municípios e sociedade civil organizada.

A segunda é o desenvolvimento econômico integrado, “sem o qual não serão verificadas melhoria da qualidade de vida da população e não serão dadas as condições para uma real integração regional”. Nesta questão poderia ser citado o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), principalmente quando envolvem integração produtiva de ambos os lados da fronteira, e o apoio para a qualificação profissional, empreendedorismo e linhas de crédito diferenciadas para pequenas empresas instaladas na fronteira, que podem acontecer por meio de parcerias com órgãos como o SEBRAE.

A terceira são condições de cidadania que são relevantes “não somente para a inserção social desta população historicamente com dificuldade de exercer seus direitos, mas principalmente para o desenvolvimento de suas potencialidades”. Foram apoiadas instituições representativas de determinados grupos, órgãos de defesa dos direitos humanos e ações que valorizassem a identidade local, como atividades culturais integradas e a promoção de ensino bilíngue em escolas fronteiriças, por exemplo.

A quarta e última diretriz diz respeito ao marco regulatório / legal específico para a fronteira, afirmando a necessidade que “a legislação que rege esta região se adapte às suas peculiaridades”. Para tanto, o estudo das principais problemáticas e das iniciativas já existentes para a solução destas – por mais que muitas sejam ilegais - é bastante importante, tanto para servir de exemplos bem sucedidos para outras regiões quanto para ajudar na formulação de uma legislação diferenciada comum para esta região. Um exemplo poderia ser os acordos binacionais firmados entre Brasil e Uruguai, como o acordo para permissão de residência, estudo e trabalho para nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios já promulgado pelo decreto nº 5.105/04 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2008, p. 16-17).

Atualmente, a Lei nº 12.723/12 que autoriza a instalação de lojas francas nas cidades-gêmeas da linha de fronteira do Brasil, apelidada de “lei dos *free shops*”, tem sido a grande responsável por levar a fronteira para o debate nacional. Em um primeiro momento, a discussão ficou em torno da permissão ou não para brasileiros comprarem em lojas francas brasileiras. Por mais que a Receita Federal fosse contra por considerar isto como ato ilegal, ficou acordado que se estes estiverem comprovadamente em trânsito internacional estariam aptos a comprar. Também se criou um grande questionamento sobre a definição de cidades-

gêmeas, em que diversos municípios situados na linha de fronteira queriam ser classificados como tal para ter direito à instalação de *free shops*.

Além disso, por mais que estes municípios desejassem este direito, tendo como exemplo zonas francas existentes do outro lado das fronteiras que atraíam turistas para o comércio, começou a ser questionada a real efetividade desta política para alavancar o desenvolvimento regional. Há grande preocupação que isto possa levar à quebra de pequenos comerciantes locais, que não teriam como competir com produtos de lojas francas, ou que o foco no comércio possa implicar na pouca dinamização de outras atividades que seriam menos concentradores de renda e trariam um desenvolvimento mais equitativo.

Para este artigo deve-se salientar sobretudo as consequências que a instalação de lojas francas do lado brasileiro pode trazer para os processos de integração na fronteira. Por mais que haja uma série de esforços despendidos por diferentes órgãos, uma política como esta, que vai contra os princípios de união e cooperação internacional, pode ser um retrocesso para a integração. Ao criar competição predatória entre municípios vizinhos, também gera novas dificuldades para que sejam pensadas estratégias conjuntas, como cadeias produtivas integradas, por exemplo.

O órgão do governo federal responsável tanto por esta discussão quanto pelo PDFF foi o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Programas Regionais (SPR). Este Ministério, assim como outros, tem como objetivo central diminuir as desigualdades existentes no país, mas seu foco é especificamente para as disparidades regionais e, portanto, o tema das regiões de fronteira é prioritário. Entretanto, uma série de outros órgãos do governo federal também atuam nesta região, alguns com políticas específicas e muitos com políticas formuladas para todo o território nacional.

Nas cidades-gêmeas, o que acontecia na prática era uma série de iniciativas desarticuladas partindo de diferentes órgãos do governo federal, que chegavam com uma variedade de propostas de políticas binacionais nas suas respectivas áreas que poderiam ser implementadas na região. Para que fosse possível articular estas iniciativas em uma estratégia unificada para o desenvolvimento da região, foi criada em 2011 a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Esta Comissão é composta por 20 órgãos do governo federal, sendo sobretudo Ministérios que já possuíam políticas específicas para a região.

Além da criação desta Comissão para uma estratégia articulada, também foi constatada a necessidade de protagonismo dos atores locais. Muitos dos responsáveis por políticas de fronteira no governo federal, assim como muitos dos pesquisadores acadêmicos que trabalham com o tema não conhecem na prática a região. Isto cria um distanciamento entre a política formulada e a realidade dos problemas enfrentados pelos cidadãos fronteiriços e o poder público local.

Para tentar auxiliar nesta questão, foram criados em 2012, por meio de uma demanda do Ministério da Integração Nacional, os Núcleos Estaduais de Fronteira. Estes Núcleos, formados em cada um dos 11 estados fronteiriços do Brasil, são coordenados pelos governos estaduais e compostos por governos municipais, universidades presentes na região, representantes da sociedade civil organizada e outros atores de interesse locais como grupos empresariais. Estes Núcleos tinham como responsabilidade formular um plano de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira (PDIF) no seu estado e servir como instituição interlocutora com o Ministério da Integração Nacional e a CDIF.

A título de curiosidade, os órgãos dos governos estaduais responsáveis pela coordenação dos Núcleos nem sempre tinham as mesmas funções. Na maior parte dos estados a coordenação ficou com as secretarias responsáveis pelo planejamento ou gestão, mas também houve casos em que a pasta responsável era a do turismo, da cultura ou da casa civil. O Estado do Rio Grande do Sul foi uma dessas exceções, em que o órgão responsável foi a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Gabinete do Governador. Isto se justificou por este ser o estado com a região de fronteira mais povoada do país de ambos os lados, exigindo maiores articulações para a formulação das políticas com os países vizinhos.

A primeira observação que deve ser feita em relação a vertente internacional do programa é a grande diversidade das problemáticas internacionais existentes ao longo do território fronteiriço brasileiro, que exigem a formulação de estratégias e acordos binacionais diferenciados. Segundo o próprio programa, “em virtude da extensão territorial da Faixa de Fronteira, de suas diferenças explícitas e das relações diferenciadas com dez países, há clareza de que a atuação nesta faixa não pode estabelecer-se a partir de um padrão único de atuação” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2008).

Para tanto, um órgão fundamental dentro do governo federal é o Ministério das Relações Exteriores. Entretanto, a falta de mecanismos democráticos deste órgão e até mesmo de canais de diálogo com os demais atores de interesse dificultam que as demandas das

regiões de fronteira sejam incorporadas. O ideal seria que ao serem formuladas as estratégias de política externa para os países que fazem limite com o Brasil, fossem consideradas também as especificidades das questões fronteiriças.

Os Núcleos Estaduais de Fronteira e os Comitês Binacionais de Fronteira poderiam servir como espaços consultivos, tanto para o levantamento de demandas da região quanto para a formulação de estratégias mais condizentes com a realidade local. Porém, para que estes espaços institucionais se tornem de fato uma ferramenta efetiva para alavancar o desenvolvimento das regiões, seria necessário o fortalecimento destes, tanto com recursos humanos qualificados – quem sabe do próprio Itamaraty – quanto com recursos físicos e financeiros. Segundo o autor Emerson Flávio Euzébio:

Em função da necessidade fundamental de estabelecer acordos com os países vizinhos, o Programa reserva uma vertente internacional articulada pelo Ministério das Relações Exteriores destinada a atender necessidades de acordos bi/multilaterais, assim como prevê a criação e/ou fortalecimentos dos Comitês de Fronteira (CF) destinados a identificar e estabelecer os diálogos das demandas locais, representando os "ouvidos" federais às demandas locais fronteiriças (EUZÉBIO, 2014, p. 120).

Sendo assim, pode-se afirmar o fortalecimento institucional e inclusive a elaboração de uma legislação diferenciada mais condizente com a realidade desta região seriam de extrema importância para auxiliar na resolução dos problemas que estes municípios enfrentam por serem fronteiriços. Para tanto, a apresentação de algumas iniciativas em termos de construção de políticas binacionais que já estão acontecendo no arco sul do país são interessantes para servir como exemplo bem sucedidos para outras regiões e quem sabe inclusive de base para futuras formulações normativas e institucionais.

#### **4 INICIATIVAS DE GOVERNOS LOCAIS NO ARCO SUL**

No estado do Rio Grande do sul há 197 municípios localizados na Faixa de Fronteira, sendo onze destas cidades-gêmeas com grande fluxo de pessoas e mercadorias. Isto é especialmente significativo na fronteira com o Uruguai, onde a maioria destes municípios têm suas malhas urbanas totalmente integradas, ao contrário da Argentina onde a maioria é dividida por pontes. Não por acaso que nesta região os problemas característicos de fronteira

apresentam-se condensados, estimulando processos de construção de políticas binacionais, acordos e espaços institucionais que costumam servir de exemplo para outras regiões do país.

Um exemplo disso é o acordo entre o governo brasileiro e o governo uruguaio para permissão de “residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaiois” que foi assinado em 2002 e promulgado pelo Decreto nº 5.105/04. Este acordo permitiu que os cidadãos residentes nas cidades-gêmeas tivessem acesso a um “documento especial fronteiriço”, que dá direito à “residência na localidade vizinha; o exercício de trabalho, ofício ou profissão, com as consequentes obrigações e direitos previdenciários deles decorrentes; e a frequência a estabelecimentos de ensino públicos ou privados” (DECRETO Nº 5.105, 2004, Art. 1 e 2).

Este avanço normativo também fomentou outras iniciativas interessantes na região, como o ensino bilíngue nas escolas e a realização de cursos de capacitação profissional binacionais. Isto também foi observado na implementação de políticas públicas que foram bem sucedidas em um país no outro, por meio da observação do poder público e da pressão popular. Um exemplo disso aconteceu pelo chamado “Plan Ceibal” do governo nacional uruguaio, que objetiva a inclusão tecnológica por meio da doação de um computador portátil por aluno e por professor da rede pública. Isto fez com que os alunos e professores do lado brasileiro também cobrassem tal política, fazendo com que o governo do estado do RS criasse nos mesmos moldes o Programa Província de São Pedro.

No que se refere ao avanço institucional, outro exemplo é o Comitê de Prefeitos, Intendentes e Alcaldes da fronteira do Brasil e do Uruguai, que tem como prerrogativa pensar em políticas públicas conjuntas para a região. As reuniões são temáticas e acontecem mensalmente, convidando também secretários municipais e outros atores da sociedade civil que possam contribuir com as pautas. Neste caso, é interessante comentar que, da parte brasileira, grande parte da interlocução é feita por órgãos do governo do estado do RS, enquanto do lado uruguaio os organismos responsáveis são do governo nacional.

Nos estados do Paraná e de Santa Catarina são 139 e 82 municípios situados na Faixa de Fronteira respectivamente, sendo três cidades-gêmeas no primeiro estado e apenas uma no segundo. Entretanto, por mais que o número de cidades-gêmeas não seja tão expressivo como no Rio Grande do Sul, estes municípios apresentam grande fluxo de atividades binacionais e algumas iniciativas interessantes empreendidas pelos seus poderes públicos municipais. Para este trabalho, cabe dar destaque ao inovador Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF)

entre os municípios brasileiros de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e o município argentino de Bernardo de Irigoyen (Misiones) como parceiro informal.

Este consórcio foi criado em 2009 como uma alternativa para a promoção do desenvolvimento nestes municípios que, por mais que estejam localizados em três estados diferentes, formam uma malha urbana única. O que acontecia antes da criação do consórcio era que uma série de políticas e recursos dos governos nacionais e estaduais, que eram disponibilizados apenas para regiões acima de determinado número de habitantes, nunca chegavam nestes municípios por não serem contabilizados conjuntamente. Sendo assim, este foi um modo encontrado para resolver os problemas comuns por meio da cooperação intermunicipal. Estes consórcios foram autorizados pelo artigo 241 da Constituição Federal, segundo o qual:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 241).

Entretanto, a tentativa deste consórcio incluir um município estrangeiro tornou esta questão bem mais complexa. Obviamente, o texto da Constituição Federal e as obrigações que são exigidas para a criação do consórcio, como a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), são válidas somente para os municípios localizados no território nacional. Desta forma, o município de Bernardo de Irigoyen foi incluído como parceiro informal dentro da CIF por meio de um Protocolo de Intenções, por mais que tenha participado ativamente das construções das demandas. Até o presente momento, já foram conquistados resultados positivos por meio do CIF, como um parque turístico ambiental integrado e um hospital regional integrado (ANGNES et al., 2013, p. 1178).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve como objetivo apresentar de forma breve as características da Faixa de Fronteira brasileira e as principais políticas para esta região realizadas pelo governo federal e pelos governos locais do arco sul, deixando em aberto uma série de temas que merecem ser aprofundados pela academia. O estudo destes problemas comuns entre os diferentes

municípios localizados na região de fronteira e as iniciativas já existentes para solucioná-los são fundamentais para aprofundar a integração entre os países limítrofes e impulsionar o desenvolvimento regional.

Pode-se afirmar que o fortalecimento institucional e inclusive a elaboração de uma legislação diferenciada mais condizente com a realidade desta região seriam de extrema importância para auxiliar na resolução dos problemas que estes municípios enfrentam por serem fronteiriços. Por fim, cabe salientar a relevância social e política deste tema, que pode gerar impactos tanto na melhoria da qualidade de vida da população em questão quanto nas estratégias de segurança nacional e de política externa do país.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. et. al. **Segurança nas fronteiras**. São Paulo: reportagem do Jornal O Estado de S. Paulo, em 20.12.2011. Disponível em <<http://www.sae.gov.br/site/?p=9998>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

ANGNES, J. S. et al. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**: descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2013.

BRASIL. **Constituição 1988**. In: Vade Mecum Saraiva. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 5.105, de 14 de junho 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.723, de 09 de outubro de 2012**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12723.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12723.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

EUZÉBIO, E. F. **A porosidade territorial na fronteira da Amazônia**: as cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). Bogotá: Revista Colombiana de Geografia, 2014.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Definição de cidades-gêmeas disponível em:

<<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/MinisterioDaIntegracaoDefineConceitoDeCidadesGemeas>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, 2008.

RABELLO, A. C. **Amazônia**: uma fronteira volátil. São Paulo: Estudos Avançados, 2013.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa ENAFRON**: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira. Brasília: s/d.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 127-169, 2006.