



DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM FOCO



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

A fronteira internacional do Brasil: mudanças e desafios para o desenvolvimento regional

Por Lia Osório Machado, Doutora em Geografia pela Universidad de Barcelona. Professora aposentada e colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora do CNPq e coordenadora do Grupo Retis

Nos últimos trinta anos, as iniciativas de governo, tanto brasileiro quanto dos países vizinhos sul-americanos têm gradualmente deslocado para um papel secundário as políticas de desenvolvimento regional em favor de políticas setoriais de investimento (indústria química, mineração, construção residencial, confecções, transporte rodoviário, etc.), embora permaneça uma espécie de tradição, no caso do Brasil, de destinar recursos públicos e incentivos ao investimento privado nas “grandes regiões” (Norte, Centro-Oeste e Nordeste), grosseiramente baseado no modelo da SUDENE.

“O primeiro fator, de natureza cronopolítica, é a preferência na última década em favorecer políticas públicas de investimento cujos resultados sejam visíveis no curto prazo de modo a capitalizar vantagens políticas imediatas, uma tendência que caminha na contramão das políticas de desenvolvimento regional, reconhecidamente de longo prazo.”

De forma breve, três fatores de ordem geral concorrem para essa mudança de uma concepção sistêmica do território, que está na origem das políticas de desenvolvimento regional, para uma concepção fragmentada da estrutura territorial e, conseqüentemente, para o direcionamento setorial dos investimentos. O primeiro fator, de natureza cronopolítica, é a preferência na última década em favorecer políticas públicas de investimento cujos resultados sejam visíveis no curto prazo de modo a capitalizar vantagens políticas imediatas, uma tendência que caminha na contramão das políticas de desenvolvimento regional, reconhecidamente de longo prazo. Esse fator não é novo, sua versão tradicional, presente até no anedotário nacional, é o interesse dos políticos em trocar por votos investimentos pontuais de imediata visibilidade, por exemplo a construção e/ou reforma de praças e passeios públicos ou, mais recentemente, projetos de habitação popular.

O segundo fator, de natureza econômico-temporal, é a exigência de maior fluidez na forma e no conteúdo dos arranjos espaciais no território nacional, uma quase imposição das mudanças

“Diante desse esboço dos motivos possivelmente responsáveis pela relativa perda de importância das políticas de desenvolvimento regional, como se situa e quais as perspectivas de desenvolvimento regional da faixa territorial que acompanha a fronteira internacional do país, uma área que representa aproximadamente 27% do território nacional com características econômicas, demográficas e culturais muito diversificadas?”

cada vez mais rápidas que ocorrem nos arranjos tecnológicos, financeiros e produtivos no espaço global. O tempo curto das mudanças globais com frequência ocorre em descompasso com o tempo longo dos processos de elaboração, execução e amadurecimento de políticas públicas e de decisões empresariais no espaço nacional. A imposição de fluidez nos arranjos espaciais se situa na contramão da concepção clássica de região, que para ser reconhecida como tal supõe certo grau de permanência/sedimentação dos arranjos espaciais e de suas conexões externas com outras “regiões”.

O terceiro fator, relacionado ao anterior, porém de natureza econômica mais estrita, é o papel propulsor atribuído ao mercado externo no desenvolvimento econômico nacional sob a forma de exportação de *commodities*. Isso tampouco é novo na história do Brasil e de seus vizinhos, além de ter sido um dos pilares das clássicas teorias de desenvolvimento regional. Porém na atualidade não se trata apenas da dependência em relação ao mercado externo de *commodities* e nem mesmo da inserção ou não em cadeias produtivas globais e sim do papel crescente dos centros financeiros internacionais na evolução do mercado mundial de *commodities* e das ondas especulativas de diversos tipos de fundos de investimentos (*hedge*, derivativos, etc.) que operam a partir desses centros; em consequência, a tendência é do capital produtivo se subordinar ao capital financeiro, o que provoca, entre outros problemas, uma maior instabilidade nos arranjos espaciais de tipo regional, sub-regional e local.

Diante da dependência de fragmentos do território nacional em relação a movimentos e decisões sobre as quais os agentes e atores locais, regionais e mesmo nacionais não têm poder, as políticas públicas tendem a empurrar também

para o segundo plano, quando não ignorar, os interesses de parcelas da população residente e do empreendedorismo local que não estejam integrados às redes internacionais de negócios. Um dos maiores desafios atuais do desenvolvimento regional é justamente saber as possibilidades e limites da integração (ou não) de empreendedores locais às redes internacionais. Esse processo, por certo, não é particular ao País nem aos países ditos “em desenvolvimento”; ocorre em partes do território de vários países ricos (por exemplo, o *rust belt* norte-americano).

Diante desse esboço dos motivos possivelmente responsáveis pela relativa perda de importância das políticas de desenvolvimento regional, como se situa e quais as perspectivas de desenvolvimento regional da faixa territorial que acompanha a fronteira internacional do país, uma área que representa aproximadamente 27% do território nacional com características econômicas, demográficas e culturais muito diversificadas?

A Faixa de Fronteira é uma região institucionalizada por sucessivas Constituições do País. Foi ratificada pela Constituição de 1988, que reafirmou sua largura em 150 km a partir do limite internacional e estabeleceu diversas normas e restrições no uso do território (Lei 6.634 de 2/5/1979). Embora não fosse tratada oficialmente como uma região por ter sido historicamente considerada uma área de segurança nacional, no final da década de 1990 o governo federal lançou o Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002), uma iniciativa do Ministério da Integração Nacional para pautar a distribuição de recursos votados pelo Poder Legislativo e destinados a financiar ações pontuais em alguns municípios da Faixa de Fronteira, principalmente nos dois estados da federação totalmente pertencentes a faixa, Roraima e Acre, além do noroeste do Rio Grande do Sul. Esse programa, tímido em suas ações, estava sem dúvida relacionado ao projeto muito mais ambicioso da integração sul-americana tendo como carro-chefe o IIRSA, sigla da *Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America* (2000).

A estratégia de estimular os laços econômicos e políticos com países vizinhos sul-americanos foi reforçada e ampliada no governo seguinte (2003-2006), no âmbito do qual a Faixa de Fronteira (FF) foi escolhida entre outras como região especial de desenvolvimento regional. Naquele momento foi elaborada a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa

“Do tripé balizador dos projetos de desenvolvimento regional, o único componente que atraiu a atenção do Congresso, responsável pela votação de grande parte dos recursos públicos destinados a Faixa de Fronteira, foram as cidades-gêmeas.”

de Fronteira, concebida e administrada pela Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional (PDFF, 2003-2005). Representou, portanto, uma mudança importante e inovadora na perspectiva de tratamento pelo Estado das fronteiras e limites: de uma concepção estrita da FF como área de segurança nacional, proposta na década de 1970, para uma concepção de região de desenvolvimento econômico e social no contexto de uma política de integração sul-americana.

O PDFF definiu três grandes arcos, cada arco agregando segmentos da fronteira internacional pertencentes a diversos estados da federação (Arcos Norte, Central, Sul). O Arco Norte, correspondente à Amazônia brasileira, é o mais pobre em equipamentos, serviços sociais e Produto Interno Bruto. Populações indígenas, áreas de proteção ambiental, pequenos núcleos urbanos, poucos equipados, primazia do transporte fluvial e áreas indígenas instituídas, além de graves tensões internas relacionadas à propriedade da terra e à exploração de recursos naturais são importantes características regionais. O imenso valor estratégico, econômico, cultural e ambiental das terras amazônicas de fronteira não se reflete no seu uso produtivo e menos ainda no nível de vida da população residente.

No Arco Central domina a agroindústria carne/grãos, fonte de divisas para o governo brasileiro e motivo da atração de capitais e imigrantes procedentes do Centro-Sul e do Nordeste do País, além de capital estrangeiro. Não há dúvida ser este o arco mais intensamente integrado a países vizinhos, legal (carne/grãos) e ilegalmente (tráfico de coca/cocaína e *cannabis*).

O Arco Sul reúne as faixas fronteiriças dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. É o segmento de menor extensão da fronteira internacional, porém o mais urbanizado, com melhor infraestrutura de transporte e proximidade aos portos atlânticos e relativa acessibilidade

aos países vizinhos. O estado do Paraná é o que mais investe na zona de fronteira, estimulado por relações comerciais formais e informais, legais e ilegais com o Paraguai, desde a década de 1960, e com o estado de São Paulo, em função da qual uma rede urbana regional no norte e noroeste do estado se desenvolveu, arcabouço de uma estrutura territorial relativamente estável. O segmento fronteiriço mais problemático do Arco Sul é a Campanha Gaúcha, na fronteira sul do estado do Rio Grande do Sul, com baixa densidade populacional e grandes extensões de terras improdutíveis na área rural. Por outro lado, é nesta sub-região onde se encontra o maior número de pequenas cidades vinculadas às suas parceiras no outro lado da divisa que compartilha com os países vizinhos (Uruguai e Argentina).

A proposta de divisão da Faixa de Fronteira em grandes arcos foi acompanhada do que seria o tripé de planos de desenvolvimento regional: a) a divisão de cada arco em potenciais “sub-regiões”, cada sub-região formada por agrupamentos de municípios com base econômica e dinâmica demográfica grosso modo similares, embora reconhecidamente de alta instabilidade; b) o levantamento das possibilidades de desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APLs) transnacionais a partir de dados obtidos em trabalhos de campo; e c) o estímulo ao desenvolvimento das cidades-gêmeas, a maioria delas constituída por pequenos núcleos urbanos ou proto-urbanos pré-existentes de cada lado da linha de fronteira, a exceção sendo o caso de Foz do Iguaçu (BR)-Ciudad del Este (PY)-Puerto Iguazu (AR), a maior concentração urbana de toda a Faixa de Fronteira brasileira (2010), e uma das duas maiores de todas as zonas de fronteira da América do Sul (a outra é a aglomeração urbana de Cúcuta (CO)-Santo Antonio del Tachira (VZ)). Tanto Ciudad del Este como Cúcuta são zonas de livre comércio.

Do tripé balizador dos projetos de desenvolvimento regional, o único componente que atraiu a atenção do Congresso, responsável pela votação de grande parte dos recursos públicos destinados a região/Faixa de Fronteira, foram as cidades-gêmeas. Em dois pares de cidades pontes foram construídas entre Oiapoque (Amapá/BR) e Saint George (Guiana Francesa), e entre Assis Brasil (Acre/BR) e Iñapari (PE), esta última como parte da Rodovia do Pacífico, embora permaneça válido o princípio geral segundo o qual obras de infraestrutura são condicionantes, mas por si só não estimulam o desenvolvimento regional.

“Na atualidade, a questão de como integrar ao desenvolvimento regional o empreendedorismo local, presente no mercado de trabalho informal e mesmo formal (trabalhadores por conta própria) nas áreas urbanas e rurais é o maior desafio das políticas de desenvolvimento econômico e da cidadania da região de fronteira internacional e uma das chave da integração sul-americana.”

O segundo ato concreto foi a iniciativa do Ministério da Integração, com a concordância da Receita Federal, em criar o “regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre” (*free-shops*) (2014) nas cidades-gêmeas identificadas em 2005, evidentemente válido apenas do lado brasileiro.

O regime aduaneiro especial para as áreas urbanas selecionadas é um tímido filhote de uma grande família de instrumentos de intervenção econômico-territorial de dimensão territorial restrita que proliferaram no espaço global nas últimas décadas (zonas francas, portos francos, áreas de livre comércio, zonas econômicas especiais, zonas de processamento de exportações, centros financeiros offshore, paraísos fiscais) sob a égide de estados nacionais. Embora de origem antiga, praticamente todos esses instrumentos exemplificam a natureza fragmentada de intervenções territoriais no espaço global na atualidade, neste caso a suspensão total ou parcial de leis, normas ou regulamentos em territórios ou lugares delimitados (estatuto de extraterritorialidade).

Na elaboração do PDFF foi aventada a proposta de criação de zonas de integração fronteira (ZIF) em cidades-gêmeas selecionadas, ou seja, áreas regidas por normas especiais válidas nos dois lados da divisa internacional de forma a legalizar e estimular trocas que ocorrem informalmente ao

longo da fronteira. Na época a sugestão foi considerada demasiadamente radical e problemática e foi suprimida das diretrizes gerais.

Na atualidade, a questão de como integrar ao desenvolvimento regional o empreendedorismo local, presente no mercado de trabalho informal e mesmo formal (trabalhadores por conta própria) nas áreas urbanas e rurais é o maior desafio das políticas de desenvolvimento econômico e da cidadania da região de fronteira internacional e uma das chave da integração sul-americana.

Um segundo desafio e o maior dilema observado nas políticas públicas direcionadas a fronteira internacional, pelo menos no caso do Brasil nesses últimos anos, é o relativo abandono das políticas de incentivos ao desenvolvimento regional *versus* a criminalização da zona de fronteira internacional, ao defini-la (de novo) como zona de ameaça a segurança nacional, ou seja, associa a situação geográfica marginal das zonas fronteiriças continentais à criminalidade. A zona de fronteira foi promovida (ou demovida) à área prioritária de ameaça a ordem interna, com ênfase no contrabando e, principalmente, no tráfico internacional de drogas ilícitas, armas de fogo e munições, porém agregando agora os crimes ambientais, principalmente na fronteira amazônica. Nesse sentido foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras (2011), que abrange o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), elaborados e administrados pelos ministérios da Defesa e da Justiça.

A velha abordagem de criminalizar a fronteira está sendo repaginada em várias partes de um mundo em mutação e tencionado por interesses e frustrações de todo tipo. No caso da América do Sul, não há como negar o interesse econômico em incentivar as indústrias de defesa e segurança de modo a participar dessas novas frentes de negócios internacionais. Esses interesses têm implicações importantes para as questões de soberania e territorialidade.

ENTREVISTA

Mário Júnior Bertuol

Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União

Nesta entrevista, o auditor federal fala de estratégias de sensibilização do poder público em relação à necessidade de ações de desenvolvimento da Faixa de Fronteira; sobre a conformidade de políticas de desenvolvimentos às especificidades locais da Região; e da contribuição de fóruns internacionais no planejamento de políticas públicas voltadas à Fronteira.

1. Apesar da sua importância em termos de extensão (27% do território) e segurança nacional, a Faixa de Fronteira possui pouco mais de 5% da população brasileira (aproximadamente dez milhões de habitantes). Essa condição se reflete em baixa representatividade no Legislativo, o que enfraquece a capacidade de proposição e priorização da agenda de políticas públicas voltadas à região. Nesse contexto, que estratégias são necessárias para sensibilizar o Legislativo e o Executivo quanto à necessidade de promoção de ações de desenvolvimento socioeconômico à região fronteira?

Penso que uma maior participação social pode trazer bons resultados para o conjunto de políticas públicas que se implementa na Região. Não só a população local, mas toda a sociedade brasileira sofre os efeitos negativos decorrentes da fronteira. Todos são prejudicados e ao mesmo tempo interessados em mudar essa realidade e aproveitar as diversas potencialidades a serem exploradas, como turismo, riquezas naturais, florestas, terras férteis, potencial hídrico e mineral. Observa-se que a participação dos vários segmentos da sociedade nas políticas aplicadas é muito limitada, tanto pela ausência de clareza dos rumos da política definida pelo poder público, quanto pela cultura vigente na sociedade civil, cujas entidades e instituições, em certa medida, demonstram desconhecer seus direitos e espaços disponíveis e deixam de tomar as iniciativas necessárias para o fortalecimento do diálogo e a ampliação do controle social. Cabe ao poder público aperfeiçoar os mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das informações divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência dos setores representativos nas definições da política aplicada à fronteira. Da parte das empresas, organizações e demais partes interessadas há que se criar consciência acerca da necessidade de maior envolvimento e efetivas participações nas definições das prioridades e nos processos decisórios da política. Essa postura certamente promoverá ajustes nos rumos da política e, conseqüentemente, medidas concretas para o fortalecimento socioeconômico da região fronteira.

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco, Mário Júnior Bertuol é Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) desde 1995, tendo exercido as funções gerenciais de Diretor Técnico (1998-2001) e Secretário de Controle Externo na Regional de Mato Grosso do Sul (2001-2008). Na área de fiscalização do TCU, como especialista sênior, coordenou vários trabalhos, com destaques para auditorias operacionais de âmbito nacional nas quais se avaliou as atividades de defesa fitozaosanitária na fronteira, assim como a governança das políticas públicas de fortalecimento ao longo de toda a extensão da faixa da fronteira brasileira.

2. O que se tem feito no sentido de identificar gargalos e complementariedades transfronteiriças relacionadas ao déficit de infraestrutura e logística, fluxos econômicos e de demandas sociais na região de Fronteira? Os governos municipais e a população residente são consultados a fim de adequar a política de desenvolvimento socioeconômico às especificidades locais?

Durante o trabalho desenvolvido pelo TCU, que objetivou avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da Faixa de Fronteira, foi possível identificar algumas iniciativas do governo federal e dos estados fronteiriços. A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, criada em 2010, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional e formada por representantes de dezoito ministérios, além de outras entidades federais, estaduais e municipais, propôs instalações de Núcleos Estaduais com o papel de dialogar com instituições atuantes na Faixa de Fronteira de cada estado visando sistematizar as demandas locais, analisar propostas de ações e formular Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços. A ideia era estabelecer uma agenda de compromissos para delinear a estratégia de atuação integrada das instituições envolvidas. Chegou-se a elaborar um documento denominado “Plano Brasil Fronteira”, que evidenciava elementos que representavam a atuação da ação pública desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos provenientes dos produtos e serviços. Esse Plano, contudo, não foi oficializado. A exígua aplicação de recursos para esses fins e a priorização do Governo para as ações voltadas a segurança da região, contribuíram para a desmotivação e redução do interesse dos membros da CDIF, que, desde sua criação, contou com poucas reuniões e iniciativas, especialmente aquelas advindas dos Núcleos de Fronteira já instalados. De uma maneira geral, observa-se que não há planos suficientes para orientar plenamente as ações dos diversos órgãos com atuação na zona de fronteira, capazes de estabelecer os recursos necessários (dinheiro, pessoal, material, sistemas), sequenciar atividades e prever etapas de realização de objetivos e metas. Foi nesse sentido a recomendação do Tribunal. Espera-se que as instituições que atuam na fronteira se articulem com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas públicas aplicadas à Faixa de Fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados.

3. Em que medida os fóruns internacionais de discussão para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira – tais como Subgrupo de Trabalho N° 18 “Integração Fronteiriça” do Mercosul; Comissões Mistas e Fóruns Bilaterais; Comitês de Fronteira; UNASUL, UE, ARFE, etc. – têm contribuído para o planejamento e a implementação de políticas públicas voltadas à região? O que é preciso para tornar essas discussões mais eficazes?

Todos esses fóruns têm papéis importantes na identificação e solução de demandas para a Região. Mas é preciso ter em mente que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos. A integração implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias. As ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas devem estar alinhadas para se reforçarem mutuamente. Com a institucionalização e o reforço dos mecanismos de coordenação são criadas condições para atuação conjunta e sinérgica, otimizando-se o alcance dos objetivos comuns. Essa é a linha de compreensão da questão pelo TCU, haja vista o trabalho que avaliou os aspectos de governança das políticas públicas de fortalecimento da fronteira do Brasil. Pretende-se expandir essa avaliação para os países limítrofes, em um trabalho de parceria com as entidades de fiscalização superiores das nações vizinhas. Será uma oportunidade para se fazer um diagnóstico geral do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança das políticas públicas aplicadas pelos países na região de fronteira e uma ótima fonte de dados para o aprimoramento da atuação dos fóruns internacionais como dinamizadores do desenvolvimento socioeconômico daquele espaço territorial.

ENTREVISTA

Alex Jorge das Neves

Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública,
Programas e Projetos Especiais da Secretaria Nacional de Segurança Pública

Nesta entrevista, o coordenador-geral fala sobre a necessidade de adequação da base legal referente à Faixa de Fronteira no contexto atual; sobre a viabilização de acordos de cooperação transfronteiriços entre cidades-gêmeas; e das perspectivas em relação à coordenação de esforços em prol de uma política sistêmica e perene para a Região.

1. A base legal que trata da Faixa de Fronteira no Brasil (Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979) é considerada por muitos especialistas como obsoleta. Que atualizações seriam necessárias para torná-la mais aderente às atuais necessidades desta região?

As decisões estratégicas e os “olhares” para os limites fronteiriços a oeste do Brasil sempre tiveram pautadas pela soberania e defesa do território, que iniciaram no mínimo a partir do Tratado de Tordesilhas em 1494 séculos atrás. Essa faixa do território brasileiro, passou por diversas mudanças, de 10 léguas (aproximadamente 50 quilômetros) até 150 quilômetros, conforme a Lei nº 6.634 de 02 de maio de 1979 e Constituição Federal de 1988, que ratificou no seu Artigo 20, § 2º o entendimento estratégico da Faixa de Fronteira para defesa do território brasileiro.

Essa área colossal é dividida em três grandes arcos (norte, central e sul) e 17 sub-regiões de acordo com suas características sociodemográficas (mapeadas pelo Grupo Retis – UFRJ), correspondendo a nada menos que 27% do território brasileiro e cerca de 5% da população brasileira (11 milhões de habitantes), envolvendo 11 estados, 588 municípios, sendo 120 na linha de fronteira e 30 cidades gêmeas (*áreas geralmente conurbadas que concentram as maiores interações do Brasil com os países que fazemos fronteira*). Os limites internacionais é de aproximadamente 16.885 km, sendo 7.363 km de fronteira seca e 9.523 km de rios, lagos e canais, compreendendo aproximadamente 6,8% de todos os limites internacionais do planeta terra, praticamente a mesma distância em linha reta entre Brasília e Pequim, equivalente a 3ª maior fronteira contínua do mundo, atrás apenas da Rússia e a China.

Como podemos perceber, a preocupação com a defesa do território ainda é presente na carta magna brasileira e não podemos nos furtar de levar em consideração questões estratégicas dessa natureza, porém, não é mais possível que os olhares para essas regiões estejam pautadas apenas pela “defesa do território e da soberania”, especialmente pelas mudanças paradigmáticas ocorridas nas últimas décadas em todo o mundo, alteradas pela globalização e pelo estabelecimento de redes de escalas locais, regionais e internacionais que dinamizaram os fluxos de pessoas, mercadorias e riquezas. Essa mesma globalização, possibilitou a dinamicidade das organizações criminosas transnacionais, a lavagem de dinheiro,

Capitão da Polícia Militar de Goiás (cedido ao Ministério da Justiça), exercendo o cargo de Direção e Assessoramento Superior como Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), gerenciando o Projeto E-CICC (Expansão dos Centros Integrados de Comando e Controle). Exerceu o cargo de Gerente de Projetos da SENASP e Assessor da Secretária Nacional de Segurança Pública, bem como desenvolveu atividades de Gerente do Programa ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras). Possui o curso de graduação em Geografia pela Universidade Federal de Goiás, graduação em Curso de Formação de Oficiais na Polícia Militar do Estado de Goiás. Pós-graduado em Gestão Organizacional (Superintendência da Academia Estadual de Segurança Pública e Universidade Serra da Mesa) e Mestrando em Estudos Fronteiriços na UFMS - Campus Pantanal, Corumbá - MS.

o tráfico de armas e drogas numa velocidade estonteante em diversas escalas, transformando o Brasil em corredor importante para o tráfico internacional de armas e drogas, que transitam pelas regiões de fronteira, mas também pelos aeroportos e portos (*em 2015 foram movimentadas mais de um bilhão de toneladas de bens, produtos e mercadorias nos portos brasileiros segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários*).

Levando-se em consideração as mudanças abruptas da sociedade da informação que presenciamos hoje, bem como a necessidade de dinamização dos territórios, principalmente os menos desenvolvidos, como é o caso da maioria das regiões fronteiriças, especialmente as localizadas nos estados do Arco Norte e Central, não é possível que ainda tenhamos amarras que inviabilizem ou dificultem o estabelecimento de ações estratégicas ágeis e versáteis que possibilitem a evolução e o desenvolvimento desses territórios. Ao mesmo tempo, reconhecemos a necessidade da existência de mecanismos que permitam o Estado a adotar medidas que possam “afrontar” ou colocar em risco qualquer interesse soberano do Brasil.

Nesse sentido, é importante ressaltar que nenhum país que faz fronteira com o Brasil possui uma Faixa de Fronteira de 150 quilômetros. Alguns países como a Bolívia reconhecem como estratégica uma faixa de 50 quilômetros, o Uruguai cerca de 20 quilômetros, não havendo uniformidade do desenho dessa “faixa” nas fronteiras dos demais países da América do Sul. Cada País definiu essa “faixa” de uma forma diferenciada, a partir das conveniências particulares de cada Estado Nacional.

Essas áreas fronteiriças devem continuar a possuir certas garantias e vantagens sobre às demais regiões do Brasil para que sejam corrigidos os desequilíbrios regionais. Porém, as normas que regulam a indústria, o comércio, a agropecuária, o extrativismo vegetal, mineral, dentre outros arranjos produtivos locais devem ter prioridades, permitindo a atração de investimentos e consequentemente o desenvolvimento e a integração dessas áreas, devendo existir regras flexíveis e ágeis, que atendam às individualidades e particularidades locais. A título de exemplo, a previsão de alienação e concessão de terras públicas maiores que 3000 hectares só pode ocorrer com autorização do Presidente da República, mediante prévia autorização do Senado Federal, após ouvido o Conselho de Segurança Nacional. Esse caso hipotético é extremamente rígido e pode ser muito lento, visto que atribui a maior autoridade do Poder Executivo do País, após ouvido um Conselho de Defesa e o Senado Federal, para somente depois, ser possível a alienação de uma terra pública de 3500 hectares por exemplo. Essa e outras previsões da referida lei podem dificultar e até inviabilizar medidas que dinamizem às regiões fronteiriças.

Nesse sentido, acreditamos que não apenas a Lei nº 6.634/79 deve passar por ajustes, mas diversos atos normativos para as regiões de fronteira, que permitam uma maior interação e articulação de políticas e ações integradas, compartilhadas, descentralizadas, ágeis e dinâmicas, visando o desenvolvimento e diminuição das assimetrias internas entre as diversas regiões brasileiras, bem como as externas, entre o Brasil e os nossos vizinhos da América do Sul, que são marcadas por diversos problemas, como a baixa densidade institucional, baixa densidade demográfica, grandes rotas e corredores de tráfico de drogas, contrabando, armas, biopirataria, crimes ambientais, conflitos fundiários, injustiça social, mas que também possuem grande potencial de desenvolvimento, a exemplo dos corredores bioceânicos que ligam o Atlântico ao Pacífico, turismo (Pantanal, Cataratas do Iguaçu, Pampas, Amazônia, etc), potencial hídrico, florestas, interação entre os povos sul-americanos, etc, mas que precisam de marcos normativos mais sofisticados e condizentes com a sociedade e os problemas atuais.

As mudanças normativas que permitam uma maior integração e desenvolvimento regional nas fronteiras não vão ao encontro da necessidade de continuarem sendo áreas estratégicas para outros fins, como por exemplo o “poder de polícia” atribuído às Forças Armadas nessa faixa, que inclusive pode até ser estendida além dos 150 quilômetros em regiões como a Amazônia, especialmente na calha dos grandes rios amazônicos, visto a baixa densidade institucional de outros órgãos.

2. Uma alternativa ao desenvolvimento da Faixa de Fronteira seria a viabilização de acordos de cooperação transfronteiriços entre cidades-gêmeas (municípios de países diferentes interligados por fronteiras). Todavia, há uma grande dificuldade na implementação deste caminho devido às restrições impostas pela legislação brasileira, que dificultam ou mesmo inviabilizam projetos de cooperação. Existem soluções encaminhadas na busca de uma legislação específica para a região, que contemple problemas comuns desses municípios e consigam estimular a formação de consórcios intermunicipais transfronteiriços? Como avançar nessa questão?

A questão é bem complexa e apesar do tema “fronteiras” estar presente desde a colonização do Brasil, é perceptível que a maioria das políticas públicas não são desenhadas territorialmente para essas regiões, que possuem características peculiares distintas de outras áreas do País. Além disso, a maioria delas esbarram nos “limites” das fronteiras, sendo um grande e complexo problema, pois existe uma série de empecilhos normativos para que essas políticas sejam concebidas e implementadas de forma integrada e articulada entre os países e localidades fronteiriças.

Várias iniciativas de parcerias já foram discutidas e implementadas, a exemplo dos acordos que reconhecem às “localidades fronteiriças vinculadas”, estabelecendo mecanismos diferenciados para população entre cidades “gêmeas”, visando a promoção da integração das comunidades fronteiriças, mas ainda assim, essas iniciativas ainda não são suficientes para que as políticas públicas locais sejam concebidas e implantadas com a convergência necessária para catalisar o desenvolvimento conjunto dos municípios envolvidos nessas redes locais. Em grande medida, esses entraves estão diretamente relacionados às previsões constitucionais dos respectivos países, especialmente do Brasil, que remete a União a competência de qualquer tratativa que envolva um ator subnacional, mesmo em assuntos restritos a uma comunidade local fronteiriça.

É importante mencionar, que algumas medidas dependem das iniciativas e esforços locais. Um exemplo tido como uma excelente experiência é o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), que integra Dionísio Cerqueira em Santa Catarina, Barracão e Bom Jesus do Sul no Paraná e Bernardo de Irigoyen na Argentina. Porém, mesmo essa importante iniciativa enfrentou obstáculos normativos. Por esse motivo, carecemos de mecanismos mais sofisticados de cooperação na nossa própria legislação. Um exemplo é a necessidade de ajustes na própria Lei nº 11.795/2008 que dispõe sobre o sistema de consórcios, que não permite a participação de um ente federado de outro País, no caso das cidades gêmeas, por exemplo.

Além dos esforços internos de aperfeiçoamento das normas que permitam um maior dinamismo das ações cooperativas entre cidades gêmeas, as parcerias bilaterais ou multilaterais no âmbito das instâncias regionais de cooperação existentes como o Mercosul e Unasul são fundamentais. Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) contratou consultorias para conhecer de forma preliminar as principais iniciativas existentes no mundo sobre políticas de segurança pública e integração em regiões de fronteira, onde foram analisadas as principais experiências nos Estados Unidos, México, União Europeia, China, Rússia e Índia. Coincidentemente, na maioria das boas e exitosas experiências em todos esses países e regiões, a cooperação e a integração tiveram papel central e fundamental, demonstrando que em qualquer área, seja no enfrentamento ao tráfico internacional de armas e drogas, desenvolvimento regional ou educação, a cooperação, integração e a convergência de esforços são fundamentais e devem ser exploradas exaustivamente. No caso dos Estados Unidos, foi mapeada uma experiência interessante, onde foi elaborado um Índice de Desenvolvimento Transfronteiriço (*Transborder Development Index*) que tem o condão de mapear e avaliar a implementação de políticas referentes aos temas: competitividade, segurança, sustentabilidade e qualidade de vida, que envolve o México (SENASP, 2016).

Nessas experiências mapeadas pela SENASP, foram verificadas que a União Europeia possui uma maior gama de mecanismos de cooperação entre os países, seja no turismo, no desenvolvimento, tecnologia ou na Segurança Pública e Defesa. Obviamente que as realidades e formato da União Europeia são totalmente distintas das características da América do Sul; porém, no Brasil alguns mecanismos

precisam ser relativizados e flexibilizados para permitir uma avanço mais significativo da cooperação. Um desses esforços está diretamente relacionado à capacidade dos entes subnacionais de avançar em termos de cooperação em assuntos locais – *existindo inúmeras iniciativas informais*. Outros países, a exemplo do Peru, já avançaram nessa questão e permitem que seus entes subnacionais realizem cooperações com suas contrapartes dos países vizinhos, mas isso ainda não é uma realidade brasileira.

Pensando nessas questões, a própria Presidência da República realizou nos dias 29 e 30 de maio de 2014 no Parque Tecnológico da Itaipu Binacional em Foz do Iguaçu – PR, o “*Seminário Internacional de Regiões de Fronteira – Desafios para Integração Fronteiriça*” visando exatamente a proposição de mecanismos que dinamizassem a capacidade de cooperação e integração fronteiriça, especialmente dos atores subnacionais, onde foram produzidos inúmeras sugestões com o objetivo de aperfeiçoar esses mecanismos, seja na seara do desenvolvimento, imigração, segurança pública ou de integração fronteiriça.

Cabe ainda ressaltar, que existem inúmeras propostas discutidas em diversos fóruns, seja na própria Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, nas instâncias locais e nacionais do Ministério das Relações Exteriores, nos Gabinetes de Gestão Integradas de Fronteira (GGIFs), nas Comissões do Congresso Nacional, inclusive a recente Comissão Parlamentar Mista da Faixa de Fronteira (criada em 2014). Porém, o que deve ocorrer é um esforço conjunto de priorização dessas temáticas para que sejam efetivamente discutidas, aprovadas e colocadas em prática, a exemplo dos acordos já celebrados entre os países e que até o presente momento não foram ratificados, como é o caso do Acordo de Investigações Conjuntas e Mandado Mercosul de Captura, que impacta na integração no âmbito da Segurança Pública.

3. Existem muitos órgãos envolvidos no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira, cada um com diretrizes próprias e planos de ação que por vezes se sobrepõem, provocando desperdício de recursos públicos, efeitos inexpressivos e descontinuidade de ações pela falta de articulação. Existe – ou seria possível – a formulação de um plano de ação no sentido de coordenar esforços em prol de uma política sistêmica e perene para a região de Fronteira? Que instituição seria responsável pela coordenação deste plano?

O momento atual clama por mudanças e rompimento de alguns paradigmas, que passa pela necessidade dos diversos atores deixarem de lado questões menores e buscarem o entendimento conjunto dos problemas e soluções, especialmente nas políticas públicas, que são as respostas estatais para os anseios sociais. No caso das políticas para as fronteiras, resumo essa necessidade em três palavras, já mencionadas nessa entrevista: integração, cooperação e convergência, ou seja, com regiões colossais como as nossas fronteiras, problemas ilimitados de toda ordem e recursos limitados, uma solução factível para que as ações nas fronteiras sejam articuladas com uma melhor intervenção no território é a definição de mecanismos mais efetivos de elaboração e implantação integrada de políticas, contemplando apoios mútuos entre as diversas agências e atores, além da definição conjunta de focos e prioridades, para que haja o mínimo de racionalidade dos investimentos públicos, da aplicação de recursos humanos e das respostas aos principais problemas existentes, estabelecendo agendas de curto, médio e longo prazo, numa Política Nacional articulada e com uma sólida estrutura de governança, que compreenda as diversas vertentes impactantes nas fronteiras, seja no contexto do Desenvolvimento, da Segurança Pública, Saúde, Educação ou de Integração Fronteiriça.

Nesse contexto, é importante mencionar a Auditoria de Natureza Operacional que o Tribunal de Contas da União realizou em 2014 sobre os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da Faixa de Fronteira. Naquela ocasião, o TCU apontou fragilidades e falta de articulação e governança entre as políticas, sugerindo diversas medidas, entre elas o estabelecimento mais claro de competências e responsabilidades mútuas, priorização do Poder Executivo e Legislativo para aprovação do Projeto de Lei nº 380/2012, já provado pelo Senado

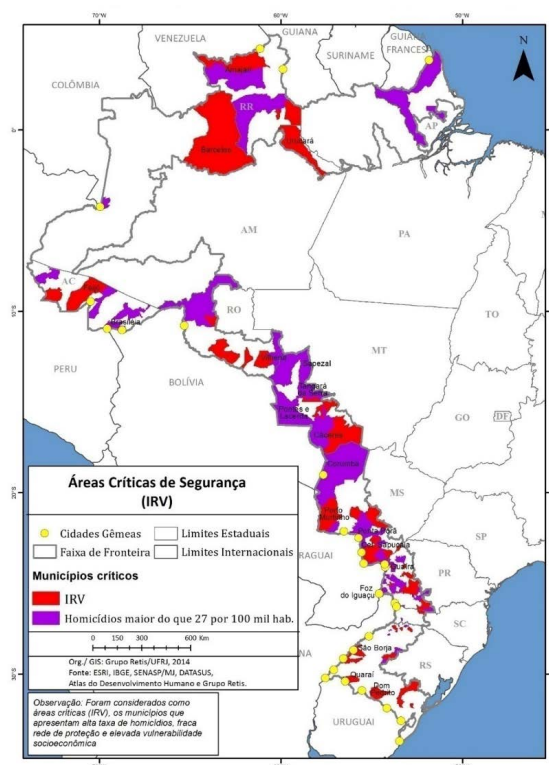
Federal e em discussão na Câmara dos Deputados, que visa implantar uma Política Nacional para as Fronteiras e Amazônia, dentre outras medidas.

Cabe ressaltar que apenas o estabelecimento de uma política nacional com financiamentos específicos e compatibilização de investimentos não é suficiente, deve-se estabelecer uma cultura de Gestão Compartilhada de Fronteiras, que parta do princípio da necessidade de integrar os esforços, recursos e objetivos das políticas e das ações estatais para essas localidades, seja no âmbito da União, estados, municípios e congêneres dos países vizinhos. Essa gestão compartilhada deve necessariamente ser discutida, decidida e aperfeiçoada constantemente a partir de uma sólida estrutura de governança que articule os diversos atores envolvidos, seja no âmbito da alta gestão federal e entre estados, bem como das estruturas locais, onde efetivamente a “vida acontece”.

Importante ratificar que já existe uma iniciativa nesse sentido, a partir da sugestão estabelecida na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) produzida pelo Grupo Retis da UFRJ ao Ministério da Integração Nacional em 2005, sendo criado em 2010 por Decreto, a Comissão Permanente de Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), que possui exatamente essa atribuição. Porém, durante a existência da CDIF - *em que pese o grande esforço e prioridade dada pelas áreas da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional* - o próprio Ministério estabeleceu outras prioridades que não a Faixa de Fronteira, sendo um grande dificultador dessa articulação. Ressalva-se somente a priorização ministerial não é suficiente para articular várias políticas que são coordenadas por distintos órgãos e ministérios que não possuem vinculação hierárquica entre si. Nesse sentido, não há outro ator, que não a própria Presidência da República para o estabelecimento, em âmbito federal, de uma governança capaz de articular as diversas políticas, que devem necessariamente estabelecer algumas prioridades e convergências para que seja possível avançar no curto, médio e longo prazo a implantação de políticas efetivamente integradas e articuladas.

Recentemente foi anunciada pelo Presidente da República a criação de um Comitê Executivo de Coordenação de Controle de Fronteiras para unificar as ações de combate aos crimes na fronteira. Essa estrutura recém-criada é um fórum de governança de alto nível e pode ser um ambiente propício para envolver também os demais órgãos responsáveis por políticas públicas para as regiões, a exemplo do próprio Ministério da Integração Nacional, que pode ensejar, por exemplo, o direcionamento de ações, programas, projetos e investimentos para às áreas críticas mapeadas pelo Grupo RETIS em 2014 (*Diagnóstico sobre Segurança Pública nas Fronteiras – Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça*) que articulou mais de 2200 variáveis, sistematizados em indicadores de incidência criminal, redes de proteção e vulnerabilidades socioeconômicas nos 588 municípios da Faixa de Fronteira, que podem ser visualizadas no mapa ao lado. Medidas dessa natureza têm o potencial de aperfeiçoar a articulação das políticas públicas para essas regiões fronteiriças do Brasil e da América do Sul.

Áreas críticas de segurança



INFORMES

- **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**

O Ministério da Integração Nacional disponibiliza em sua página a Cartilha Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

A publicação apresenta diretrizes multissetoriais, estratégias de implementação e resultados esperados do PDFF, que tem como objetivo fortalecer o desenvolvimento das regiões de fronteira e de seus subespaços, envolvendo a Amazônia, a Região Central e o Mercosul, por meio da valorização de seu potencial endógeno e com base em características políticas e propósitos comuns.

Mais informações: <http://www.mi.gov.br>

- **Cadastro de municípios localizados na Faixa de Fronteira**

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibiliza em sua página um cadastro dos municípios brasileiros com área total ou parcialmente localizada na Faixa de Fronteira.

A finalidade do cadastro é a identificação das unidades político-administrativas do Brasil localizadas na Faixa de Fronteira que estão sob as regras de segurança nacional, no tocante a obras públicas de engenharia civil, participação de estrangeiros em propriedades rurais ou empresas nestas áreas, concessões de terras e serviços e auxílio financeiro do governo federal.

Mais informações: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/fronteira.shtm?c=3>

- **Marco Legal da Mineração deve considerar Faixa de Fronteira**

Em audiência pública na Subcomissão de Mineração, ocorrida em julho, senadores e especialistas pediram atenção à questão da Faixa de Fronteira. O coordenador da Comissão Jurídica do Instituto Brasileiro de Mineração, Guilherme Simões, informou a legislação dificulta a exploração de minérios nessa Região.

O senador Sérgio Petecão (PSD-AC) lembrou que o Acre tem quase todo o território dentro da Faixa de Fronteira, e que o Brasil está deixando de aproveitar recursos que os países vizinhos exploram.

Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/07/marco-legal-da-mineracao-deve-considerar-faixa-de-fronteira-apontam-especialistas>

Desigualdades Regionais em Números

Faixa de Fronteira e o desafio da execução orçamentária

A Faixa de Fronteira enfrenta inúmeros desafios para o seu desenvolvimento e a falta de uma política pública integrada e perene que priorize a Região torna esses desafios ainda mais difíceis de serem enfrentados e solucionados.

Nesse sentido, a busca por uma política nacional capaz de reunir e priorizar as ações dos diferentes órgãos seria de suma importância para o estabelecimento e orientação de políticas públicas voltados ao desenvolvimento da Região, incluindo a revisão do arcabouço legal e estudos baseados em melhores práticas, até provisões financeiras necessárias à implementação dessas políticas.

A questão financeira-orçamentária ganhou especial relevância após auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2014, com o objetivo de avaliar a governança de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da Região. Entre os inúmeros indicadores apontado pelo órgão em seu Acórdão TC 014.387/2014-0, chama atenção o item “dotações orçamentárias para iniciativas/ações direcionadas à fronteira e respectivos valores executados”. Segundo o Tribunal, “a maioria das ações relacionadas à faixa de fronteira não têm individualização orçamentária específica, ou seja, os recursos consignados no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) podem se referir exclusivamente a essa Região, parte a ela e o restante a outras, ou ainda, podem ser totalmente direcionados a outros locais.”

Essa falta de individualização orçamentária é grave, pois implica em prejuízo à efetividade das ações de controle – pelos órgãos especializados e pela sociedade em geral – acerca dos esforços governamentais para a solução dos problemas estruturais da Faixa de Fronteira. A dificuldade – quando não impossibilidade – em relação à discriminação orçamentária, com sequenciamento de atividades e alocação de recursos necessários, inviabiliza a sustentabilidade do processo de desenvolvimento socioeconômico da Região fronteiriça.

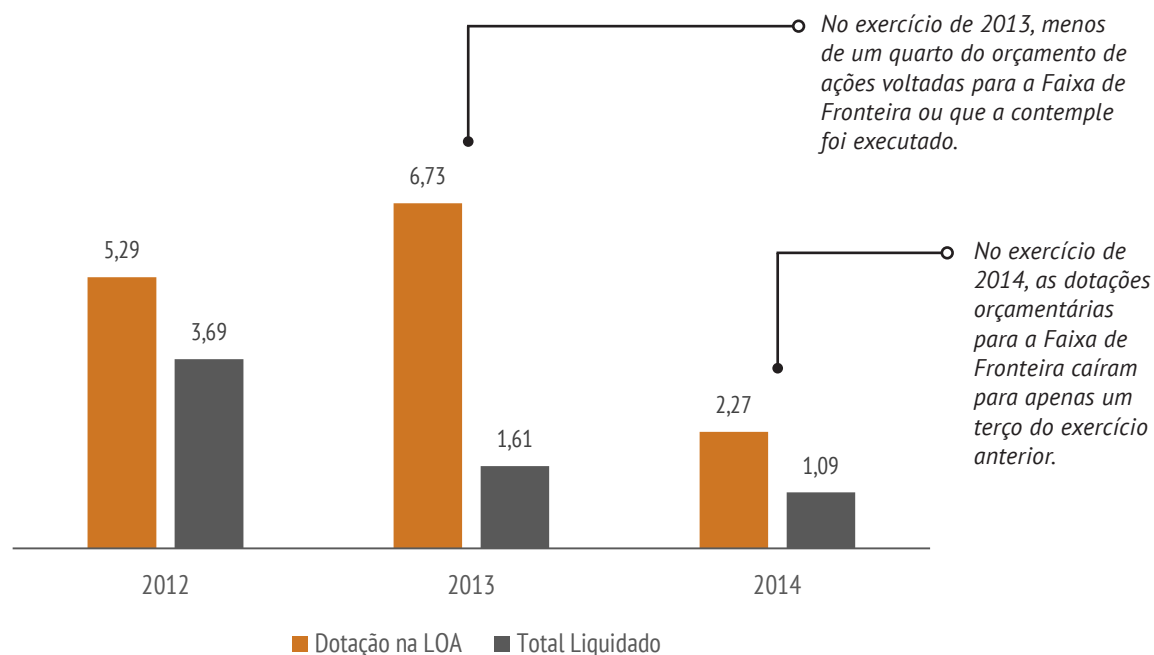
Mas a limitação na identificação dos recursos não é a única dificuldade. Entre as ações governamentais passíveis de identificação, há valores programados nas leis orçamentárias, que deveriam seguir as estimativas do PPA, mas que não vêm sendo liberados conforme previsto/programado. Ao contrário, o índice de desembolso dos recursos foi significativamente baixo: no exercício de 2012, incluídos os valores pagos em exercícios posteriores, 69,8% do orçamento de ações voltadas para a Fronteira ou que a contemplem foi executado; no exercício de 2013 somente 23,9% de ações dessa natureza foram liquidadas e, no exercício de 2014¹, a efetivação das despesas orçadas foi de 48,1%.

Essa baixa capacidade – em especial do Governo Federal – para executar as políticas públicas de fortalecimento da Região de Fronteira poderia ser contornada a partir de uma Política Nacional de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, dada a possibilidade de centralização de todas as ações voltadas à Região em um único instrumento.

1 Valores auferidos até 17/12/2014.

Dotações orçamentárias para iniciativas/ ações direcionadas à Faixa de Fronteira e respectivos valores executados³

Em bilhões de R\$



Fonte: Acórdão TC 014.387/2014-0 – Tribunal de Contas da União (TCU)

Considerando a complexidade e dificuldade na aprovação de uma Política Nacional, o Tribunal propõe, como alternativa, a construção de um plano consolidado complementar ao PPA – pelos ministérios coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e do Plano Estratégico de Fronteiras –, que consiga sistematizar e priorizar todas as ações destinadas à políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira.

Essa ação poderia configurar-se em uma alternativa mitigadora tanto da falta de identificação dos recursos orçamentários, quanto da sua efetiva utilização, assegurando a continuidade e sustentabilidade das intervenções voltadas à Região.

³ Quatro grupos estruturais compõem as ações consolidadas no gráfico: desenvolvimento econômico e social da Faixa de Fronteira; integração entre as regiões de Fronteira do Brasil e países vizinhos; segurança pública e controle de mercadorias que ingressam pelas fronteiras do País. Para mais detalhes, ver Apêndice “e” do Projeto de Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira - TC nº 014.387/2014-0.



Veja mais

Veja outras edições desta publicação em:

www.cni.org.br/desenvolvimentoregionalemfoco