

# Fronteiras do Brasil

diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública

Volume 2



MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO NACIONAL

## Organizadores

Bolívar Pêgo (Coordenador)  
Rosa Moura  
Caroline Krüger  
Maria Nunes  
Samara Oliveira

---

Este livro, *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*, apresenta os resultados dos trabalhos da oficina técnica, realizada no Ipea Brasília, e é um dos produtos da parceria do Ipea com o Ministério da Integração Nacional (MI). Fizeram parte das discussões da oficina diversos profissionais do Brasil e do exterior, ligados direta e indiretamente ao tema (governos federal e estaduais, pesquisadores, universidades, agências sul-americanas, consultores).

O conteúdo das discussões mostrou a complexidade e a diversidade dos problemas das Fronteiras brasileiras, envolvendo questões sobre segurança, defesa, social, econômica, ambiental, infraestrutura econômica, cidades gêmeas, entre outras. Além disso, a abordagem das atuações dos três entes federados e suas políticas públicas foram, também, destaque nos debates.

Esta publicação, o volume 2, traz a visão geral, nacional, das políticas públicas sobre fronteiras. Ao todo, são cinco partes com 11 capítulos, mostrando os antecedentes de pesquisa sobre fronteiras no Ipea; as apresentações e os debates da oficina de Brasília; a rede urbana e a fronteira brasileira; a dinâmica e os resultados dos trabalhos em grupo; e as conclusões e recomendações.

Em parceria com o MI está prevista a publicação de cinco livros, sendo um mais conceitual e autoral, e os outros quatro referentes à realização de quatro oficinas, quais sejam:

- Volume 1, livro conceitual e autoral;
- Volume 2, nacional, este, da oficina de Brasília;
- Volume 3, será produto da oficina do arco Norte (Boa Vista - RR);
- Volume 4, da oficina do arco Central (Corumbá - MS); e
- Volume 5, será resultado da oficina do arco Sul (Uruguaiana - RS).

Diante desta perspectiva, o Ipea e o MI, enquanto parceiros, têm a certeza do cumprimento de suas missões institucionais e sentem-se honrados de poder proporcionar a governo federal, Congresso Nacional, estados fronteiriços, universidades, pesquisadores, sociedade civil organizada, entre outros, 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

diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública

Volume 2



**ipea**

MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO NACIONAL

## **Organizadores**

Bolívar Pêgo (Coordenador)  
Rosa Moura  
Caroline Krüger  
Maria Nunes  
Samara Oliveira

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**

**Ministro** Dyogo Henrique de Oliveira

## **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**

João Alberto De Negri

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

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

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



# Fronteiras do Brasil

diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública

Volume 2



**ipea**

Brasília, 2017

MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO NACIONAL

## **Organizadores**

Bolívar Pêgo (Coordenador)  
Rosa Moura  
Caroline Krüger  
Maria Nunes  
Samara Oliveira

### **Organizadores e editores\***

Bolívar Pêgo  
Rosa Moura  
Caroline Krüger  
Maria Nunes  
Samara Oliveira

### **Equipe técnica Ipea**

Bolívar Pêgo – Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas, Regionais Urbanas e Ambientais (Dirur) e Coordenador da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública.  
Rosa Moura – Pesquisadora doutora na Dirur.  
Ernesto Pereira Galindo – Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur.  
Suzana Oliveira – Bolsista doutoranda na Dirur.  
Caroline Krüger – Pesquisadora doutoranda na Dirur.  
Maria Nunes – Pesquisadora doutora na Dirur.  
Samara Oliveira – Pesquisadora graduada na Dirur.  
Paula Moreira – Pesquisadora doutoranda na Dirur.

### **Equipe técnica Ministério da Integração Nacional**

Alexandre Bastos Peixoto – Coordenador-geral de monitoramento e avaliação de políticas públicas.  
Morganna Mendes P. de Oliveira – Coordenadora operacional da coordenação-geral de monitoramento e avaliação de políticas públicas.  
Katia Marcia Yajima Habara – Assistente técnico administrativo.  
Thales Alessandro de Carvalho – Analista técnico administrativo.

---

Fronteiras do Brasil : diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública, volume 2 / organizadores: Bolívar Pêgo ... [et al.]. – Brasília : Ipea : MI, 2017.  
276 p. : il., gráfs., mapas, fots. color.

Inclui Bibliografia.  
ISBN: 978-85-7811-303-2

1. Fronteiras. 2. Políticas Públicas. 3. Integração Regional. 4. Integração Fronteiriça. 5. Rede Urbana. 6. Brasil. I. Pêgo, Bolívar. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Brasil. Ministério da Integração Nacional.

CDD 327.81

---

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.

---

\* A equipe agradece ao parecerista César Nunes de Castro pelas importantes contribuições ao texto, eximindo-o de qualquer responsabilidade quanto a possíveis erros e/ou omissões.

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
--------------------	---

INTRODUÇÃO .....	9
------------------	---

## PARTE I - ANTECEDENTES

### CAPÍTULO 1

<b>O projeto Fronteiras do Brasil no Ipea (Dirur): objetivos, hipóteses e proposições</b> – a oficina como produto inicial do projeto .....	15
---	----

Bolívar Pêgo

Rosa Moura

## PARTE II – ABERTURA, APRESENTAÇÕES E DEBATES

### CAPÍTULO 2

<b>Abertura</b> .....	25
-----------------------	----

Marco Aurélio Costa (Ipea, Moderador), Amarildo Baesso (MI) e Carlos Henrique Fialho Mussi (Cepal)

### CAPÍTULO 3

#### **Moderador (Capítulos 4 a 7)**

Bolívar Pêgo (Ipea)

<b>Pesquisa e políticas públicas para a fronteira</b> .....	29
---	----

Ernesto Pereira Galindo (Ipea)

### CAPÍTULO 4

<b>Fronteira e integração regional</b> .....	47
--	----

Alexandre Bastos Peixoto (MI)

### CAPÍTULO 5

<b>Fronteira econômica e social sul-americana</b> .....	57
---	----

Carlos Henrique Fialho Mussi (Cepal)

### CAPÍTULO 6

<b>As diversas fronteiras brasileiras</b> .....	63
---	----

Cláudio Stenner (IBGE)

### CAPÍTULO 7

<b>Fronteira como instrumento de desenvolvimento sul-americano</b> .....	83
--	----

Pedro Silva Barros (Unasul)

Debates

## PARTE III – REDE URBANA E FRONTEIRA

### CAPÍTULO 8

#### **Moderador**

João Mendes da Rocha Neto (PR)

**A rede urbana continental e a fronteira brasileira** ..... 103

Rosa Moura (Ipea)

Debatedores

Cláudio Egler (Consultor), Luiz Mauricio Cuervo (Cepal) e Alessandra Rufino Santos (UFRR)

Debates

### CAPÍTULO 9

#### **Moderadora**

Suzana Oliveira (PR)

**A rede urbana nacional e a fronteira** ..... 141

Ernesto Pereira Galindo (Ipea)

#### **Debatedores**

Jan Bitoun (UFPE), Cláudio Stenner (IBGE) e Adriana Dorfman (UFRGS)

Debate e comentários

## PARTE IV – TRABALHO EM GRUPO

### CAPÍTULO 10

**Atividade em grupos de trabalho** ..... 189

Descrição da metodologia

Apresentação e discussão dos relatórios dos grupos de trabalho

## PARTE V – ENCERRAMENTO

### CAPÍTULO 11

**Conclusões e sugestões** ..... 243

### ANEXO A

#### **Fontes de dados e informações; Estudos, programas e projetos**

**governamentais; Marco legal e Lista de participantes** ..... 263

### ANEXO B

**Lista de Siglas e Abreviaturas** ..... 267

**Notas Biográficas** ..... 273

## APRESENTAÇÃO

O Ipea, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), tem o prazer de trazer a público este livro, intitulado *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*, resultado da oficina de trabalho realizada em conjunto por essas instituições, nos dias 15 e 16 de junho de 2016. A oficina teve o propósito de levantar questões, apresentar problemas e promover discussões sobre o tema *fronteiras*.

A atividade contou com a participação de representantes de dezessete instituições e onze estados transfronteiriços, integrantes dos núcleos de fronteira, envolvendo 62 pesquisadores do Brasil e do exterior, com apresentações, debates e trabalhos em grupo, que nortearam as principais conclusões e sugestões de melhorias de políticas públicas sobre o tema.

A estrutura da publicação abrange cinco partes, a saber: *i)* antecedentes; *ii)* abertura, apresentações e debates; *iii)* rede urbana e fronteira; *iv)* trabalho em grupo; e *v)* encerramento (conclusões e recomendações). O conteúdo é oriundo da participação das autoridades, pesquisadores e professores presentes na oficina.

Este livro é o primeiro passo para a construção de uma importante linha de pesquisa e representa uma valiosa contribuição ao debate sobre fronteiras no Brasil. Ao disponibilizarem o produto da parceria aos que trabalham direta ou indiretamente com o tema, o Ipea e o MI, como entidades integrantes do Estado brasileiro, pretendem cumprir o objetivo de difundir resultados das discussões da oficina, para que este contribua na elaboração e na melhoria da execução das políticas públicas no país.

Portanto, não temos dúvidas de que este livro representa um importante subsídio para a concretização desse objetivo. Desejamos boa leitura a todos!

**Alexandre Xavier Ywata de Carvalho**

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

**Marlon Carvalho Cambraia**

Secretário de Desenvolvimento Regional



## INTRODUÇÃO

É sempre importante lembrar que na fronteira terrestre há fluxos de pessoas, comércio e culturas, e que estes fluxos não possuem o mesmo padrão, a mesma intensidade e, muito menos, as mesmas causas. Segundo Oliveira (2005, p. 380), “cada fronteira é uma fronteira” e, em suas especificidades, sobressaem-se a composição étnica, o tipo de colonização, a base produtiva, a construção de infraestruturas, entre outros fatores. Para De Oliveira:

As fronteiras brasileiras, assim como outras da América Latina, devem ser compreendidas de forma distinta de outros lugares do país, pois possuem especificidades e peculiaridades muitas vezes ignoradas. Nestas regiões, os fluxos de relações são mais complexos, pois perpassam distintos Estados-nação, e a diversidade econômica e cultural gera uma riqueza potencial poucas vezes explorada (De Oliveira *et al.*, 2011, p. 79).

Ao longo da sua história, o Brasil passou por oito fases de construção da sua fronteira terrestre. Dessas fases, sete se destacam, quais sejam:

- Tratado de Tordesilhas (1494);
- Capitânicas Hereditárias (1534);
- Movimento das Bandeiras Paulistas (Tratado de Madri, 1750);
- Inconfidência Mineira (1789);
- Início da República (1889);
- Territórios de fronteira (1943); e
- Pós-Constituição Federal (1988).

Em todas estas fases, o território brasileiro conheceu alterações que representaram grandes mudanças no perfil e na extensão da fronteira com os países sul-americanos. Alguns conflitos decorrentes dessas alterações foram solucionados de formas diversas, como aquisições por meio de arbitragem (por exemplo, no Amapá), por acordo bilateral (Questão do Acre), e transferência de faixas de terras para outros países (a exemplo da Bolívia).

Atualmente, o Brasil possui fronteira<sup>1</sup> com todos os países do subcontinente, excetuando Equador e Chile – ou seja, com dez nações –, totalizando 16.885,7

---

1. Faixa de 150 quilômetros de largura, definida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

quilômetros de extensão,<sup>2</sup> envolvendo onze Unidades da Federação<sup>3</sup> (UFs) e 588 municípios, que abrangem 27% do território nacional.

Toda a sua extensão territorial está dividida em três grandes arcos:<sup>4</sup> Norte,<sup>5</sup> Central<sup>6</sup> e Sul,<sup>7</sup> e 27 sub-regiões. Os estudos desses arcos mostraram o quanto eles são diferentes. Enquanto o Norte tem como principal característica a presença da densa floresta Amazônica, o Central está vinculado a grande expansão da fronteira agrícola e o Sul tem a base produtiva fortemente concentrada na cultura do milho, trigo, soja e na agroindústria, além de densa rede de cidades perfeitamente interligadas por uma malha rodoviária ramificada.

Diante de tantas diferenças e peculiaridades ainda pouco conhecidas e estudadas, o Estado brasileiro tem procurado implementar políticas públicas que abarquem as suas fronteiras, como forma de enfrentar os desafios da mobilidade, segurança e integração com seus vizinhos.<sup>8</sup> Particularmente nos últimos anos, o Ministério da Integração Nacional (MI) tem realizado várias ações nesse sentido, e um desses trabalhos de grande importância é o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e os comitês estaduais de fronteira,<sup>9</sup> que dão suporte técnico à implantação das ações de governo.

Entretanto, dadas a complexidade e diversidade das fronteiras, ainda há muito a ser realizado. Neste sentido, a parceria Ipea/MI vem ao encontro do propósito de conhecer ainda mais efetivamente os aspectos que envolvem esse tema. Assim, e como a primeira ação de um programa de trabalho conjunto foi realizada em 15 e 16 de junho de 2016, no Ipea Brasília, a oficina de trabalho *Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas*.

A oficina teve como objetivo levantar questões, identificar problemas e apontar hipóteses que possam nortear a construção coletiva de uma linha de pesquisa sobre as Fronteiras no Brasil. Além de técnicos do Ipea e do MI, participaram dos

---

2. Primeira e segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites. Disponível em: <<http://pcdl.itamaraty.gov.br/pt-br/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

3. Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

4. Com base em estudo do Ministério da Integração Nacional: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: MI, 2005.

5. Abrange os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

6. Refere-se aos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

7. Fazem parte o Paraná, Santa Catarina e o Rio Grande do Sul.

8. Vários exemplos podem ser citados: a ponte da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Cidade do Leste; a construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu; e o programa Calha Norte, entre outros.

9. Instituído pela Portaria Interministerial nº 200/2004. Em sua maioria, se organizam a partir de decretos estaduais que designam seus respectivos membros, objetivando identificar e priorizar os problemas e oportunidades para a atuação do poder público, dialogando com instituições atuantes na Faixa de Fronteira do respectivo estado. Essas demandas locais são sistematizadas, elaboradas propostas de ações e formulados Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs): como exemplo, tem-se o PDIF de Mato Grosso do Sul – Disponível em: <<https://goo.gl/FTSFHd>>. Acesso em: 22 fev. 2017.



trabalhos: pesquisadores de universidades brasileiras, representantes de instituições do governo federal e de instituições internacionais, bem como convidados dos comitês de fronteira dos estados.

Assim, esta publicação tem como objetivo trazer o relato de todo o conteúdo das apresentações, dos debates e das discussões realizadas na oficina, devidamente gravadas e transcritas. Além da apresentação e da introdução, a publicação divide-se em cinco partes: *i)* antecedentes; *ii)* abertura, apresentações e debates; *iii)* rede urbana e fronteira; *iv)* trabalho em grupo; e *v)* encerramento (conclusões e sugestões), divididas em onze capítulos.

No capítulo 1, foram delineados os pontos norteadores do projeto Fronteiras do Brasil, desenvolvido na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Foram levantadas também as justificativas e os procedimentos de realização da oficina, momento em que foi enfocada a atividade como um primeiro produto que fundamenta a proposta de criação de uma linha de pesquisa dentro do Ipea, voltada às temáticas das fronteiras brasileiras.

No capítulo 2, são relatadas todas as falas da abertura, e nos capítulos 3 a 7 as apresentações e debates da manhã do dia 15 de junho. As apresentações, reproduzidas respectivamente nos capítulos 3, 4, 5, 6 e 7, foram as seguintes: *Pesquisa e políticas públicas para a fronteira* (Ipea); *Fronteira e integração regional* (MI); *Fronteira econômica e social sul-americana* (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal); *As diversas fronteiras brasileiras* (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); e *Fronteira como instrumento de desenvolvimento sul-americano* (União das Nações Sul-Americanas – Unasul).

O capítulo 8 refere-se ao tema *a rede urbana continental e a fronteira*, apresentado na manhã do dia 16 de junho, com participação de três debatedores; e o capítulo 9, ao tema *a rede urbana nacional e a fronteira*, exposto na tarde do mesmo dia, também com três debatedores. Este formato de trabalho foi inserido na oficina visando associar as temáticas “rede urbana” e “fronteira”, ainda pouco abordadas de forma conjunta.

No capítulo 10, são apresentados a metodologia utilizada na oficina, os relatórios dos três grupos de trabalho e as apreciações gerais dos apresentadores e debatedores. Finalmente, no capítulo 11 encontram-se as conclusões e sugestões de melhorias de políticas públicas.

Tem-se, ao final, a lista de participantes, suas instituições e seus respectivos estados. Fazem parte, também, a lista de siglas e abreviaturas citadas em todo o evento, bem como as notas biográficas dos editores deste livro.

## REFERÊNCIAS

DE OLIVEIRA, T. C. M. *et al.* Cidades de fronteiras e a rede urbana. *In: Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 4. p. 79-96.

OLIVEIRA, T. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. *In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). Território sem Limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Editora da UFMS, 2005. p. 377-408.

# Parte I

## ANTECEDENTES





## O PROJETO FRONTEIRAS DO BRASIL NO IPEA (DIRUR): OBJETIVOS, HIPÓTESES E PROPOSIÇÕES – A OFICINA COMO PRODUTO INICIAL DO PROJETO

Bolívar Pêgo<sup>1</sup>  
Rosa Moura<sup>2</sup>

A discussão do tema fronteiras no Ipea existe há algumas décadas. Em várias pesquisas e planos de governo – elaborados pelo Instituto – que traziam a relação com os países sul-americanos, o tema *fronteiras* foi abordado com foco nas análises de variáveis como comércio, integração produtiva, infraestrutura econômica, mobilidade, rede urbana, discussões técnicas no âmbito do Mercosul etc.

Na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, foi a partir das pesquisas sobre a rede urbana brasileira, Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul (Ipea, Cepal e Iparides, 2015), e do movimento de criação de representações técnicas em países sul-americanos (Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela) que a discussão do tema *fronteiras* passou a ter mais destaque e, assim, ganhou mais importância.

Atualmente, com a maior relação comercial, o aumento da mobilidade, a discussão voltada para segurança e defesa, bem como a relação cada vez mais forte entre as cidades gêmeas brasileiras e sul-americanas, não há como deixar o tema *fronteiras* em segundo plano. E, como uma importante resposta técnica na Dirur, tem-se a pesquisa Rede Urbana e Território, que incorpora a escala continental;<sup>3</sup> qual seja, a que relaciona o Brasil e seus vizinhos.

Diante disso, pesquisar o tema *fronteiras* passou a ser importante, pois a fronteira amplia as possibilidades de contato entre os povos e dos fluxos entre os países. Entretanto, sem conhecê-la, não há como compreender melhor a dinâmica da rede urbana sul-americana. Assim, a construção de uma linha de pesquisa sobre fronteiras do Brasil tem como objetivo conhecer a realidade fronteiriça em sua imensa diversidade. Trata-se, no primeiro momento, de identificar realidades e discutir a respeito destas com instituições e atores nacionais.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

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

3. Como primeiro produto, ver Moura e Pêgo (2016).

Nesse sentido, a parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI) tem sido fundamental para conduzir essa iniciativa: unindo-se a pesquisa com a função executiva da política pública sobre o tema. O acordo inicial visa a um programa de trabalho no biênio 2016-2017, podendo se estender a 2018, envolvendo a realização de quatro oficinas de trabalho, a publicação de cinco livros e a elaboração de quatro notas técnicas com conclusões e propostas de melhoria de políticas públicas.

Este trabalho é resultado da primeira iniciativa, oficina realizada em Brasília. A segunda foi realizada em Boa Vista (RR) nos dias 23 e 24 de novembro de 2016, referente ao arco Norte, e há mais outras duas para 2017, em pontos da fronteira circunscritos aos arcos Central e Sul. O segundo livro relacionado à pesquisa está previsto para ser publicado em 2017, com participação de técnicos e pesquisadores convidados. Quanto às notas técnicas, estas serão resultados das discussões das oficinas e demais trabalhos, bem como eventos desenvolvidos e realizados nesta parceria.

É importante ressaltar que, para desenvolver essa proposta de trabalho, há uma equipe técnica permanente, qualificada e comprometida, envolvendo seis pesquisadores, vinculados ao Ipea e ao MI, além de consultores que eventualmente contribuirão para a melhoria da discussão técnica sobre o tema.

Portanto, a Dirur visa tornar o tema *fronteiras* uma linha de pesquisa e que a parceria com o MI – e possíveis outros parceiros – seja cada vez mais forte para que ambas as instituições alcancem seus objetivos: ter pesquisas de qualidade e de longo prazo, assim como propor, formular e acompanhar políticas públicas que melhorem a vida das populações locais e possibilitem o desenvolvimento local e a relação do Brasil com seus vizinhos sul-americanos.

### **A OFICINA COMO PRODUTO INICIAL DO PROJETO: OBJETIVO, JUSTIFICATIVAS E FORMATO**

No processo de construção de uma linha de pesquisa sobre o tema *fronteiras*, a oficina foi considerada, pelos participantes, um ponto de partida importante. Seus resultados mostram que esse formato é relevante e extremamente viável de ser construído. Destaca-se a necessidade de continuar com a parceria Ipea-MI, bem como de uma maior ou ampla articulação para que outras instituições possam vir a formar parcerias nos níveis internacional, nacional, regional e local.

O *objetivo* da oficina foi levantar questões, identificar problemas e apontar hipóteses que possam nortear a construção coletiva de uma linha de pesquisa sobre as fronteiras no Brasil. A escolha do formato da oficina deu-se por considerar que este é adequado para motivar o debate, pois favorece a integração entre os participantes, sendo várias as *justificativas* para sua realização, destacando-se estes:

- importância do tema para o desenvolvimento do país;
- ponto relevante na relação com os vizinhos sul-americanos;
- extensão da fronteira brasileira existente no Brasil;
- características diferenciadas existentes ao longo da fronteira;
- complexidade para sua compreensão, dada sua heterogeneidade.
- realidade econômica, social e ambiental relevantes, com existência de
- muitos problemas;
- possibilidade de identificar instituições, pesquisadores e referências bibliográficas nacionais e internacionais;
- existência de políticas públicas que precisam ser acompanhadas e avaliadas;
- necessidade de conhecer melhor as experiências internacionais; e
- construção de parcerias técnicas para pesquisa e avaliação de políticas.

A oficina foi realizada nos dias 15 e 16 de junho de 2016 e teve três *formatos*, sendo:

- primeiro formato: dia 15 de junho, pela manhã – abertura e apresentações das instituições parceiras;
- segundo formato: dia 15 de julho, à tarde – realização dos trabalhos em grupo (apresentando-se as conclusões e as sugestões); e
- terceiro formato: dia 16 de junho, pela manhã e à tarde – duas apresentações, seguidas das falas de três debatedores por apresentação.

A abertura e as apresentações (primeiro formato) foram assim compostas:

#### *Abertura*

- Marco Aurélio Costa (diretor da Dirur do Ipea);
- Amarildo Baesso (diretor do Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional do MI); e
- Carlos Henrique Fialho Mussi (diretor do escritório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal no Brasil).

Após as falas de abertura, coordenadas pelo diretor Marco Aurélio, Bolívar Pêgo (Dirur/Ipea) assumiu a moderação, dando as boas-vindas aos convidados e fazendo um breve relato dos principais pontos da oficina; em seguida, passou a palavra aos apresentadores e seus temas, quais sejam:

- Pesquisa e políticas públicas para a fronteira – Ernesto Pereira Galindo (coordenador de desenvolvimento urbano da Dirur/Ipea);
- Fronteira e integração nacional – Alexandre Bastos Peixoto (coordenador-geral de programas macrorregionais do MI);
- Fronteira econômica e social sul-americana – Carlos Henrique Fialho Mussi (diretor do escritório da Cepal no Brasil);
- As diversas fronteiras brasileiras – Cláudio Stenner (coordenador de geografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); e
- Fronteira como instrumento do desenvolvimento sul-americano – Pedro Silva Barros (diretor de assuntos econômicos da União de Nações Sul-Americanas – Unasul).

Finalizadas as apresentações, foi aberta a palavra aos convidados e, em seguida, encerrada a sessão da manhã do primeiro dia de trabalho.

Na parte da tarde, foram iniciados os trabalhos em grupo (segundo formato). Os presentes foram divididos em três grupos: A, B e C. O grupo A – coordenado por Bolívar Pêgo e tendo como facilitadora Caroline Krüger, intitulado de Integração e Desenvolvimento – possuiu três perguntas norteadoras, quais sejam:

- 1) Como as políticas de integração impactam as regiões de fronteira? Como essas regiões são beneficiadas ou prejudicadas pelo processo de integração? Como as instituições multilaterais regionais – por exemplo: Unasul e Cepal – e os blocos comerciais – caso do Mercosul – podem contribuir?
- 2) Como os governos dos países têm buscado, individualmente ou de forma bi e trilateral, elaborar planos de desenvolvimento das fronteiras? Como esses planos se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente para as regiões de fronteira?
- 3) Quais os efeitos de grandes projetos de infraestrutura e integração regional no estado/região e particularmente nos arranjos fronteiriços na faixa de fronteira?

O grupo B foi coordenado por Ernesto Galindo e teve como facilitadora Samara Oliveira; denominado de Mobilidade Transfronteiriça, possuiu também três perguntas norteadoras:

- 1) O que induz ou que fatores promovem a mobilidade transfronteiriça? Que atividades sustentam a mobilidade da mão de obra? Que produtos e serviços atraem consumidores e usuários entre países vizinhos? Quais as maiores dificuldades à mão de obra e ao consumidor de serviços nas regiões de fronteira?



- 2) Como os governos dos países têm buscado, individualmente ou de forma bi e trilateral, elaborar políticas públicas nas regiões das fronteiras? Como essas políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente à mobilidade e ao trabalho nas regiões de fronteira?
- 3) Que infraestruturas têm sido ofertadas para facilitar – ou dificultar – a mobilidade cotidiana? Que propostas existem para superar as dificuldades existentes?

O grupo C, coordenado por Rosa Moura, teve como facilitadora Maria Nunes. Denominado de Arranjos Transfronteiriços e Rede Urbana, possuiu igualmente três perguntas norteadoras:

- 1) Arranjos fronteiriços: por que se conformam? Quais os problemas no âmbito da gestão urbana? Como se complementam? Como se articulam com as demais cidades da faixa de fronteira e as centralidades da rede urbana?
- 2) Quais as mudanças percebidas neste início de século e quais as tendências da organização da rede de cidades do estado/região? Cidades e arranjos fronteiriços fazem parte dessas mudanças? Que novos temas se colocam como fundamentais à compreensão das dinâmicas urbanas e regionais na faixa de fronteira e nos arranjos fronteiriços?
- 3) Como os governos têm buscado, individualmente ou de forma bi e trilateral, elaborar planos diretores e políticas públicas para as cidades das regiões das fronteiras? Como esses planos e políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar os planos diretores urbanos e as políticas públicas nas regiões de fronteira?

Ao chegar a suas salas de trabalho, a dinâmica foi comum aos três grupos, com:

- apresentação individual (nome, instituição e expectativa quanto à oficina);
- escolha de um relator e um apresentador dos resultados dos grupos;
- leitura das questões, visando-se ao melhor entendimento e/ou levantamento de dúvidas;
- trinta minutos para respostas individuais;
- trinta minutos para discussão em grupo; e
- trinta minutos para elaborar a síntese dos trabalhos.

Terminados os trabalhos em grupo, todos voltaram à sala de realização da oficina e os relatores apresentaram o que cada grupo considerou mais importante como conclusão e recomendação, tendo-se como base as perguntas norteadoras.

No dia 16 de junho (quinta-feira), foram feitas duas apresentações; uma pela manhã e outra à tarde, seguidas das falas de três debatedores por apresentação (terceiro formato)<sup>4</sup> e de perguntas, comentários e sugestões dos convidados. Fizeram parte dos trabalhos da manhã:

- João Mendes da Rocha Neto – Moderador (diretor do Departamento de Diálogos Sociais da Secretaria Nacional de Articulação Social, da Secretaria de Governo da Presidência da República);
- Rosa Moura – Tema *A rede urbana continental e a fronteira* (bolsista do PNPd do Ipea);
- debatedores: Cláudio Egler (consultor e professor visitante da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD), Luiz Maurício Cuervo (pesquisador da Cepal em Santiago) e Alessandra Rufino Santos (professora da Universidade Federal de Roraima – UFRR);
- perguntas, comentários e sugestões dos convidados; e
- réplicas da apresentadora e dos debatedores.

Na parte da tarde, seguindo o mesmo formato, a mesa teve a seguinte composição:

- Suzana Oliveira – moderadora (assessora na Secretaria de Governo da Presidência da República);
- Ernesto Pereira Galindo – tema *A rede urbana nacional e a fronteira* (técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea);
- debatedores: Jan Bitoun (professor da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE), Cláudio Stenner (pesquisador do IBGE) e Adriana Dorfman (professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS);
- perguntas, comentários e sugestões dos convidados; e
- réplicas do apresentador e dos debatedores.

Ao término de todas as atividades do segundo e último dia de trabalho, foram feitos os agradecimentos, as deliberações e os encaminhamentos pela equipe da organização da oficina.

---

4. Cada apresentador e debatedor teve o tempo de trinta minutos, mais a intervenção de cada moderador.

## REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea; Cepal; IparDES, 2015.

MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomeraciones urbanas no Brasil e na América do Sul**: trajetórias e novas configurações. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2016. (Texto para Discussão, n. 2203).



# Parte II

## ABERTURA, APRESENTAÇÕES E DEBATES





## ABERTURA<sup>1</sup>

### MARCO AURÉLIO COSTA<sup>2</sup>

Bom dia a todos! É uma satisfação tê-los no Ipea! Hoje, damos sequência aos trabalhos. Estamos desenvolvendo um trabalho novo neste ano. E a parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI) é fundamental, extremamente necessária para acompanhar as políticas públicas de âmbito regional, e temos várias nesse sentido; entre elas, a avaliação dos fundos constitucionais, um projeto que o Ipea já desenvolve há algum tempo. Um projeto novo que estamos desenvolvendo neste ano, o Matopiba (Maranhão-Tocantins-Piauí-Bahia), e o projeto da faixa de fronteira, que é um projeto muito caro para todos nós.

Temos uma faixa de fronteira extensa, e o Ministério da Integração, já há algum tempo, tem feito um esforço de buscar compreender as especificidades desse espaço, que é muito diferente ao longo dessa faixa. A realidade da região Norte é muito diferente [da realidade] da região Sul, e também da [realidade] do Centro-Oeste. Então, para nós, é uma satisfação muito grande ter esta parceria com o MI, e também o nosso grande parceiro aqui, o Carlos Mussi, da Cepal [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe]. A Cepal, que convive conosco aqui no Ipea, vivendo nossas angústias e desventuras.

E é uma satisfação muito grande poder estar aqui! Não vou me alongar muito, porque a gente já deve estar com um certo atraso. O Cláudio Stenner, do IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística], deve estar chegando, e o Pedro Barros [da União de Nações Sul-Americanas – Unasul], também.

Queria, só de público, parabenizar a equipe da Dirur [Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais]; em especial, o Bolívar Pêgo, o Ernesto Galindo, da Coordenação de Estudos Setoriais Urbanos, e a nossa consultora, Rosa Moura, sem quem a gente ficaria em maus lençóis.

Parabenizar [por] este trabalho que vocês têm desenvolvido. Este braço do projeto está bastante avançado e esperamos ficar ainda mais, com a participação de vocês, que vieram de vários lugares do Brasil, para trazer este olhar que a gente

---

1. Manhã do dia 15 de maio de 2016, auditório do 16º andar do Edifício BNDES.

2. Diretor da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

não tem condições de ter sentado aqui em Brasília. Então, bem-vindos a todos, e eu passo a palavra para o Amarildo Baesso, do MI.

### AMARILDO BAESSO<sup>3</sup>

Bom dia a todos! Eu queria, em nome do secretário Glauco Mendes, que infelizmente não pôde vir e me delegou este papel de representar a Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, agradecer a presença de todos. Agradecer a presença dos representantes dos núcleos estaduais de fronteira. É muito importante para nós, que temos a responsabilidade e a atribuição de cuidar das políticas públicas para a faixa de fronteira, esta parceria com os estados. [Desejo] cumprimentar também os colegas do Ipea e o pessoal que está desenvolvendo o trabalho em uma parceria já de bastante tempo.

Eu e o Marco Aurélio já estivemos juntos em vários momentos, não apenas pelo Ministério da Integração Nacional. Marco quase sempre aqui pelo Ipea, mas eu pelo Ministério do Planejamento [Desenvolvimento e Gestão – MP] e por outras áreas do governo. Parcerias muito importantes. O Ipea é uma instituição da maior importância para o governo brasileiro e para a sociedade brasileira também. E nosso parceiro também. Já tivemos muitos contatos com a Cepal, com o Carlos Mussi. Já organizamos um grande evento uma vez, de planejamento territorial, com o apoio da Cepal. Este é apenas o mais emblemático, eu diria, mas tivemos vários outros. O IBGE, também, é uma parceria muito importante, assim como a Unasul.

Eu queria, rapidamente, falar da importância da faixa de fronteira para o Ministério da Integração Nacional. Nós estamos com esta responsabilidade já há algum tempo. O Brasil demorou algum tempo para colocar a questão da fronteira seca na pauta das políticas públicas, na agenda de políticas públicas, e isto tem um pouco a ver com a própria história do Brasil, com sua interiorização.

A fronteira, mais recentemente, tem apresentado um problema, no sentido de demandar política pública; não um problema no sentido negativo, mas no sentido positivo, de alertar os governos sobre a necessidade de desenvolver políticas específicas para a faixa de fronteira. E nós estamos com essa responsabilidade, que é um dos lados da política pública, e acho que é o mais desafiador, que é o lado das políticas públicas de desenvolvimento.

A fronteira tem tido um olhar mais de segurança pública, de defesa, que eu reputo [ser] da maior importância, mas o ministério tem esta incumbência de cuidar deste outro lado, da questão do desenvolvimento da faixa de fronteira, [em] que eu acredito muito e a literatura demonstra como muito relevante. Mas eu tenho uma crença particular sobre a ideia de que o desenvolvimento tem uma

---

3. Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI).



contribuição fundamental, eu diria, para a própria questão de segurança pública e de defesa. Então, é importante manter na agenda este viés do desenvolvimento da faixa de fronteira.

Temos feito alguns esforços, pois o período que passamos recentemente não foi muito propício, com algumas dificuldades, em geral, e orçamentária, em particular, neste último ano e meio que estou à frente do departamento. Então, não tivemos ações concretas muito expressivas no território, mas aproveitamos para trabalhar muito nesta área de planejamento, de estudo, de preparação para um período que acreditamos que seja mais estável.

Então, o trabalho da secretaria tem sido muito nesta linha, e esta parceria com o Ipea está dentro dessa lógica, de termos elementos, de qualificar argumentos para a defesa do desenvolvimento na faixa de fronteira.

Vejo este evento, esta parceria, dentro deste espírito. É importante que tenhamos muito êxito nesta oficina, e o meu desejo é este: que o trabalho tenha muito êxito e que a gente consiga sair daqui com resultados muito positivos. Sei que os estudos já estão bem desenvolvidos, bem avançados, e que, aqui, nós estamos mais para dar contribuições finais para a formatação do trabalho que pretendemos publicar em parceria no próximo período. Muito obrigado.

#### **CARLOS HENRIQUE FIALHO MUSSI<sup>4</sup>**

Bom dia a todos e a todas! Quero agradecer o convite do Ipea. Agradeço sempre a colaboração e atenção, e o Amarildo Baesso, também, parceiro aqui do Ministério da Integração Nacional. Eu vou ser breve, porque eu creio que depois terá uma participação nossa um pouco maior.

Eu vou colocar um grande desafio, porque aqui está se falando de faixa de fronteira, mas para a Cepal são fronteiras, quer dizer, não termina ali no limite entre os países, estamos falando de fronteiras entre países; então, isso traz ainda mais complicações de como coordenar, como obter informações, de como tratar isso. É como morar em uma vila, e você quer arrumar o seu lado da entrada da vila, mas tem um outro lado, que também tem que coordenar.

Confesso que também não temos sido tão bem-sucedidos em fazer esta visão dos dois lados. A Cepal tem experiência nas sub-regiões; no Cone Sul, há uma grande literatura [disponibilizada] pela Cepal, principalmente no escritório de Buenos Aires, pela fronteira nossa no Cone Sul. Temos algum tratamento de fronteira dentro da América Central e, claro, não podemos esquecer da nossa grande fronteira da América Latina, que está tendo cada vez mais atenção se vai ter muro ou não, que é a fronteira entre México e Estados Unidos, e todas as complicações que daí decorrem.

---

4. Diretor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) no Brasil.

Aqui com o Ipea, há mais de quinze anos, o tema da fronteira surge periodicamente. Temos tentado colaborar; por exemplo, toda vez que sai um censo, [tentamos] pegar os dados do Redatam [Retrieval of Data for Small Areas by Microcomputer],<sup>5</sup> que é a nossa base de dados municipal, e tentar ver como conversar os dois lados da fronteira e também [obter] informações dessa literatura.

Temos, também, trabalho da rede urbana, que é um esforço de integração, e, claro, as pessoas esquecem que, quando se fala em integração, se passa pela fronteira. Muitas vezes, o termo integração esquece que ali no meio tem a fronteira. E também temos todos os trabalhos que podem ser aplicados nas cidades da fronteira, como temos recentemente trabalhado a Habitat III [Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável].

E eu deixei por último talvez a nossa principal contribuição, e aqui está Maurício Cuervo, que tem trabalhos pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), e que também tem feito pesquisas desde a época do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (Cendec) do Ipea. Há aqueles que ainda lembram do Cendec, que nós fizemos um treinamento no Ipea, que havia todo um esforço de discussão de desenvolvimento regional, e que o conceito hoje é de desenvolvimento territorial local.

E, por meio do Ilpes e do Ipea, trabalhamos muito este conceito de desenvolvimento regional, tentando nos aproximar das questões das fronteiras, conjuntamente com o então Ministério do Interior. Com o Amarildo, nós fizemos dezoito ou dezenove cursos de desenvolvimento territorial, local, em municípios em diferentes locais do país, e não sei se não foi um ou dois em zona de fronteira, e tentamos até convidar parceiros do outro lado da fronteira.

Era um curso bem interessante, com a proposta de montar um plano de ação para aquela microrregião; além de treinar as equipes estaduais e municipais, também trazíamos à comunidade o gerente do Banco do Brasil (BB) etc. Não sei se uma vez chegamos a convidar os padres, os pastores, mas acho que em breve deverão, também, estar presentes na comunidade. E creio que este exercício de fronteira foi algo interessante e mostra um pouco a desconexão, como o Marco Aurélio comentou, entre a distância das fronteiras e as decisões nas capitais. E, muitas vezes, este é o maior desafio que vocês têm: “como trazer as demandas da fronteira para dentro do planejamento plurianual, federal”.

De novo, eu gostaria de agradecer a oportunidade e sempre lembrar que é plural, fronteiras, e não somente fronteira.

---

5. Sistema computacional amigável e interativo, que realiza análise de informação de censos, pesquisas, indicadores nacionais/regionais, entre outros exemplos.

## PESQUISA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FRONTEIRA

### INTRODUÇÃO

#### **Bolívar Pêgo<sup>1</sup>**

Obrigado, Marco. Bom dia. Sejam todos bem-vindos à nossa casa. Queria, inicialmente, passar aos agradecimentos. Agradecer ao Ministério da Integração Nacional (MI) pela parceria que já colheu alguns frutos relevantes, e esta proposta da oficina é mais um passo para o fortalecimento dessa parceria. Agradecer a todos vocês e aos nossos convidados da mesa.

Quero registrar a presença de alguns convidados. Eu vou me referir a apenas um de cada instituição, mas logicamente me referindo aos demais. Gostaria de registrar a presença do conselheiro Eduardo Ferreira, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), aqui presente à mesa; do gerente Francisco Djalma Cesse, do Ministério da Defesa (MD); do professor Eduardo Cavalcanti, do OBMigra [Observatório das Migrações Internacionais]; da ministra Márcia Loureiro, do Ministério da Justiça e Cidadania (MJ); do coordenador da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), Carlos Magno; de todos os representantes dos estados; e aos colegas do Ipea, obrigado pela presença.

O objetivo da nossa oficina, que já foi abordado pelo Marco e pelo Amarildo, é retomar a construção do tema dentro da casa. O tema está na agenda política. Recentemente, o próprio governo criou um grupo, composto por MD, MJ e MRE, com um foco muito claro de trabalhar e acompanhar fluxos transfronteiriços, como drogas, comércio e armas nas fronteiras.

Esses temas são muito relevantes, mas a gente sabe que existem outros ligados à fronteira que são também relevantes. E isso reforça o nosso desejo de querer construir uma linha de pesquisa no Ipea, não uma pesquisa, mas uma linha de pesquisa.

E, diante do momento que vivemos, trazer parceiros se torna mais relevante ainda, pois nós não somos os detentores do saber, nós queremos ampliar este saber. Dessa forma, todas as instituições que estão aqui podem nos ajudar a construir essa linha de pesquisa.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e moderador.

Nós não estamos trazendo certezas, muito pelo contrário – na parte da tarde, ficará bem claro, por meio do trabalho em grupo –, nós estamos trazendo perguntas, questões, dúvidas, para que a gente possa compartilhar com vocês, e ao final nós tenhamos produtos específicos, ou mais gerais, que possam nos ajudar a elaborar essa linha de pesquisa.

Como vocês podem ver na programação, teremos as falas dos nossos convidados aqui da mesa. Na parte da tarde, nós queríamos iniciar com o prefeito Altair Rittes (de Dionísio Cerqueira), que traria um estudo de caso muito relevante de Santa Catarina, por sugestão do Ministério da Integração. Mas, antes de ontem, ele comunicou que não poderia comparecer, e não foi possível agendar outra pessoa para substituir.

A programação da tarde continua a mesma, e os demais temas e apresentações da parte da manhã estão mantidos. Amanhã, nós teremos uma apresentação da pesquisa continental, de fronteira, com três importantes debatedores; em seguida, a parte nacional e fronteira, com mais três importantes debatedores.

Procuramos mesclar oficina com grupo de trabalho e debate para que nós pudéssemos colher mais frutos e também sair daqui com um horizonte mais sedimentado para construir essa linha de pesquisa.

Agora, pela manhã, teremos cinco apresentações, quais sejam:

- Pesquisa e políticas públicas para a fronteira (Ernesto Galindo – Ipea);
- Fronteira e integração nacional (Alexandre Peixoto – MI);
- Fronteira econômica e social sul-americana (Carlos Mussi – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal);
- As diversas fronteiras brasileiras (Cláudio Stenner – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); e
- Fronteira como instrumento do desenvolvimento sul-americano (Pedro Barros – União das Nações Sul-Americanas – Unasul).

Destaco que cada palestrante terá trinta minutos para sua apresentação. Diante disso, e sem querer tomar mais tempo, eu passo a palavra para nosso primeiro palestrante, que é o coordenador de estudos urbanos do Ipea, Ernesto Galindo. Ernesto, por favor, você tem trinta minutos.



Ernesto Galindo.<sup>2</sup> Foto: Ipea Eventos.

Bom dia a todos. Obrigado pela presença. Antes de dar início à discussão, eu vou só estender e detalhar um pouco o agradecimento que o Bolívar Pêgo já fez. Nossa equipe mescla o projeto Rede Urbana com o projeto Fronteira, contando, além de mim e do Bolívar, com a Rosa Moura, a Samara Oliveira – a quem agradecemos muito por ter viabilizado toda esta parte logística, que dá bastante trabalho –, a Caroline Krüger, a Maria Nunes e a Paula Moreira, também nossa bolsista. Agradecemos a todos pela ajuda, e vamos dar início.

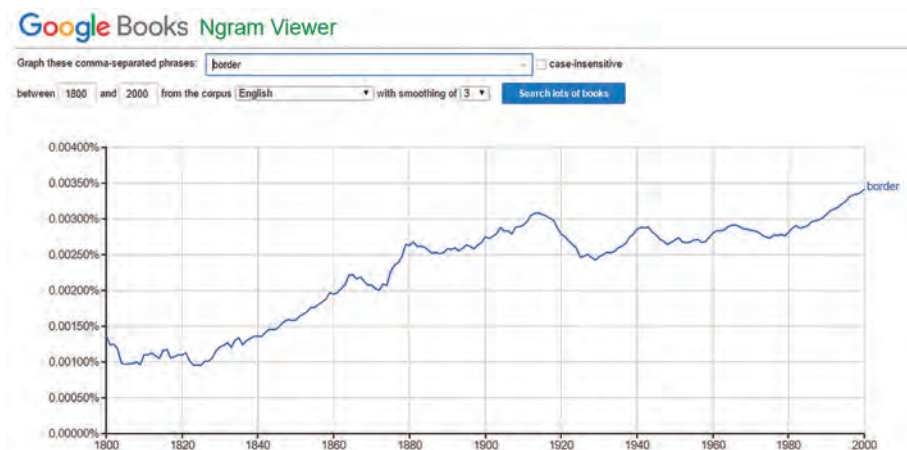
A ideia dessa discussão é abrir um pouco para que depois o IBGE, a Cepal, o MI e a Unasul tratem especificamente dos seus tópicos. É uma mesa tratando da discussão das políticas públicas para a fronteira, falando da questão do tema da fronteira, dos centros que têm estudado mais especificamente esta discussão, das pesquisas do Ipea na área, de algumas políticas públicas que estão mais vinculadas a essa questão e dos desafios, embasando a própria discussão da fronteira. Não vou entrar em muitos detalhes em nenhum destes tópicos.

---

2. A apresentação pode ser vista por meio do seguinte *link* disponível em: <<https://goo.gl/oXeRW5>>.

Não sei se vocês conhecem, mas eu tenho visto em congressos científicos uma ferramenta do Google chamada Ngram Viewer (gráfico 1). A partir dela, dá para verificar o número de citações para determinados temas dentro das publicações. Ela ainda não contém termos em português, então, na pesquisa em inglês, o termo *fronteira* tem uma série de variações, pois *border* remete a uma série de outros temas que não são específicos, evidentemente, à discussão de fronteira que estamos tendo aqui. Então, se a gente insere *border* de uma forma geral, vê-se um pouco do crescimento das citações dele, uma linha relativamente contínua, sem nenhum ponto de quebra específico.

GRÁFICO 1

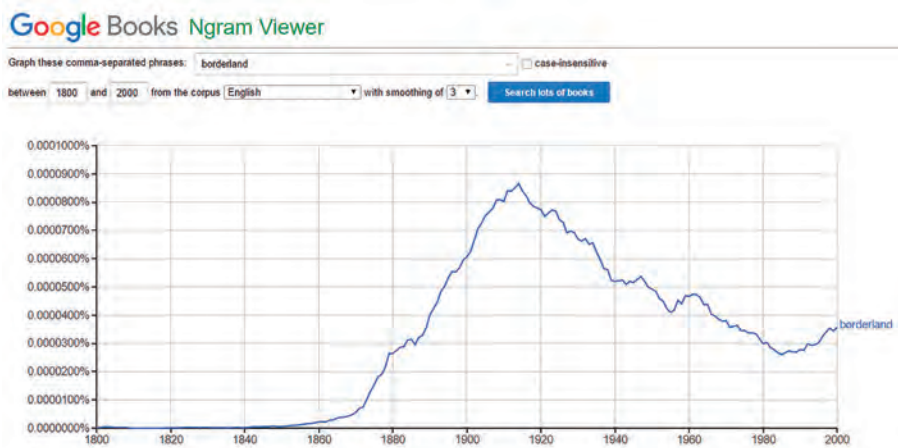
Ferramenta Ngram Viewer: pesquisa utilizando o termo *border*

Fonte e elaboração: Google.

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).

Mas quando você coloca *borderland*, que é um termo específico da questão de fronteira, você percebe que, principalmente no início do século XX, começa a ter uma maior citação. A questão da queda não significa que o tema tenha deixado de ser tratado, mas que possivelmente houve uma queda de publicações que citem especificamente o tema (gráfico 2).

## GRÁFICO 2

Ferramenta Ngram Viewer: pesquisa utilizando o termo *borderland*

Fonte e elaboração: Google.

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).

Nós sempre tentamos defender o envolvimento de parceiros, e eu vou reforçar bastante este ponto. O Ipea não tem condições de tocar qualquer tema sozinho. Nós temos limitações, por isso é sempre importante contarmos com o conhecimento, o saber e a bagagem que outras instituições têm nesta questão. Neste sentido, é sempre importante contar com as universidades e os institutos de pesquisa, sejam ou não vinculados diretamente ao governo. Os comitês e sua institucionalidade dentro do MI reforçam isso. E, evidentemente, há diversos espaços do governo – embora setoriais – que tratam do tema, que muitas vezes têm relação com a discussão de fronteira, bem como têm relevância para o assunto. Citei alguns deles aqui. Alguns, inclusive, estão presentes, [com] outros temos contado para esta discussão.

Com relação especificamente à pesquisa, a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), pela própria implantação delas, são universidades que têm um rebatimento forte nesta discussão. Tem o grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que é bastante conhecido; o que estuda fronteira, na Universidad de Buenos Aires (UBA), Grupo de Estudio sobre Fronteras, do Instituto de Geografía; um na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), Grupo de Estudos Fronteiriços; e um na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Observatório da Fronteira. Também tem um grupo estudando na Universidade Federal do Amapá (Unifap) – Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas –, e tem vários grupos no Brasil, dentro e fora das universidades, que estudam a questão da migração. Mas eu preferi citar aqui, mais especificamente, quem trata de fronteira.

Como eu disse, há diversos temas que rebatem sobre a fronteira, mas não são específicos do estudo de fronteira, como o OBMigra, por exemplo. No Ipea, além do nosso próprio projeto em parceria com o MI (Projeto Fronteira MI-Ipea-Regional), que está na nossa Dirur, mas dentro da regional e urbana, tem também o grupo mais internacional, que o Alexandre Cunha coordena, mais envolvido com a questão internacional, estudando as drogas entre o Brasil e o Uruguai (Monitoramento da zona de fronteira Brasil-Uruguai-Internacional). Estamos bastante interessados nesta questão da fronteira, incluindo também este novo momento do Uruguai, com a liberação do uso da *cannabis*.

A grande referência que temos, tanto institucional quanto acadêmica, é a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, financiada pelo MI, com o envolvimento do Grupo Retis, da professora Lia Osório Machado e sua equipe, professora Rebeca Steiman e uma série de outros pesquisadores. É um estudo de bastante fôlego, que necessita de certa atualização, pois já tem uns dez anos. Mas é um estudo de quatrocentas páginas, que aborda, até onde vai o meu limite, a minha “fronteira” de conhecimento, praticamente tudo que há sobre a questão de fronteira no Brasil. É essencial retomar este estudo para qualquer discussão de fronteira. Então, acho interessante que ele seja colocado aqui como marco. A questão é contribuir para o aprimoramento do programa, da política, mas tem uma série de outras utilidades também.

Bom, como política pública, o programa mais diretamente vinculado à fronteira, ainda que não haja tantos recursos, é o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, mas evidentemente existe uma série de programas que têm rebatimento sobre a fronteira, exatamente porque há políticas públicas que se voltam para o país como um todo. Então, tem políticas públicas que rebatem sobre a fronteira de forma indireta, em relação ao perfil observado nela por meio de programas com critérios de elegibilidade; e tem os programas em geral, que são para todo o Brasil, independentemente das características do município ou da região, e que também se rebatem não necessariamente na fronteira, claro.

Sobre o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, no próprio estudo do Retis com o MI, foi mapeada a questão dos investimentos, o total dos convênios vinculados ao programa de fronteira por faixas de R\$ 100 mil a R\$ 1 milhão; R\$ 1 milhão a R\$ 5 milhões; maiores que R\$ 5 milhões e maiores que R\$ 10 milhões (mapa 1).





Percebe-se que, no Norte, houve investimentos pontuais maiores, principalmente no Acre e em Roraima, e pulverização de vários investimentos. Percebe-se também que, principalmente no arco central, bem no miolo do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, houve menos investimentos, especificamente pelo programa, talvez em função da menor presença de cidades gêmeas. Pode ser que isso tenha algum efeito, mas o Alexandre Peixoto pode explicar melhor que eu, sem dúvida.

Toda a discussão sobre as fronteiras, desde o início dos marcos legais até as constituições nossas, sempre teve um vínculo maior com o tema da defesa. Não sei se vocês estão acompanhando, mas está ocorrendo mais uma operação Ágata. Recursos humanos e financeiros de ponta são alocados nesta operação, que tem mais este foco de defesa, combatendo o tráfico e o contrabando. Mais uma vez reforçando, independentemente da importância, a questão da defesa. E, na própria discussão de criação do comitê executivo de coordenação das fronteiras do governo interino, a gente não sabe exatamente como vai ficar esta situação, mas eles estão focando no tráfico e contrabando de armas e mercadorias.

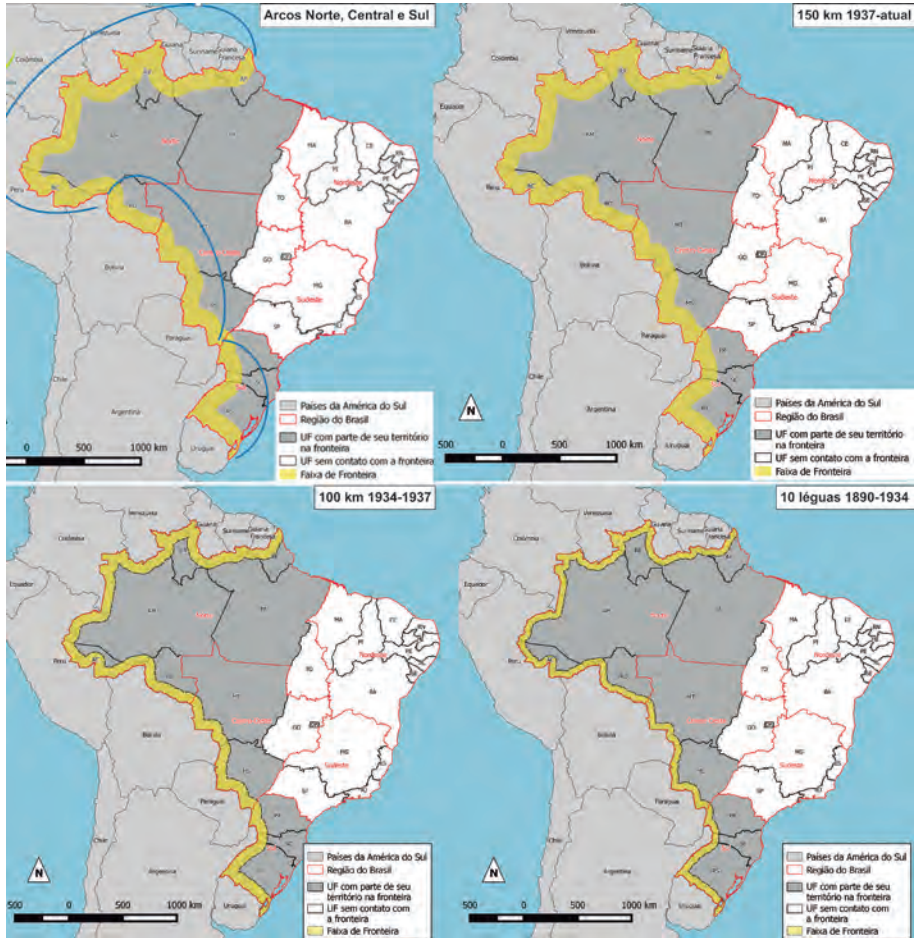
Acredito que vocês já conheçam os três arcos no Brasil: Norte, Central e Sul. A definição da faixa de fronteira com os 150 km parte de 1937. Mas antes de 1937, no período de 1934 a 1937, era de 100 km, uma faixa um pouco menor. E antes de 1934, a partir de 1880, havia uma definição por léguas, eram 10 léguas,<sup>3</sup> que seriam o equivalente a 66 km (mapa 2).

---

3. Léguas terrestre antiga (1 légua = 6,6 km).

MAPA 2

Arcos Norte, Central e Sul e evolução da faixa de fronteira oeste do Brasil



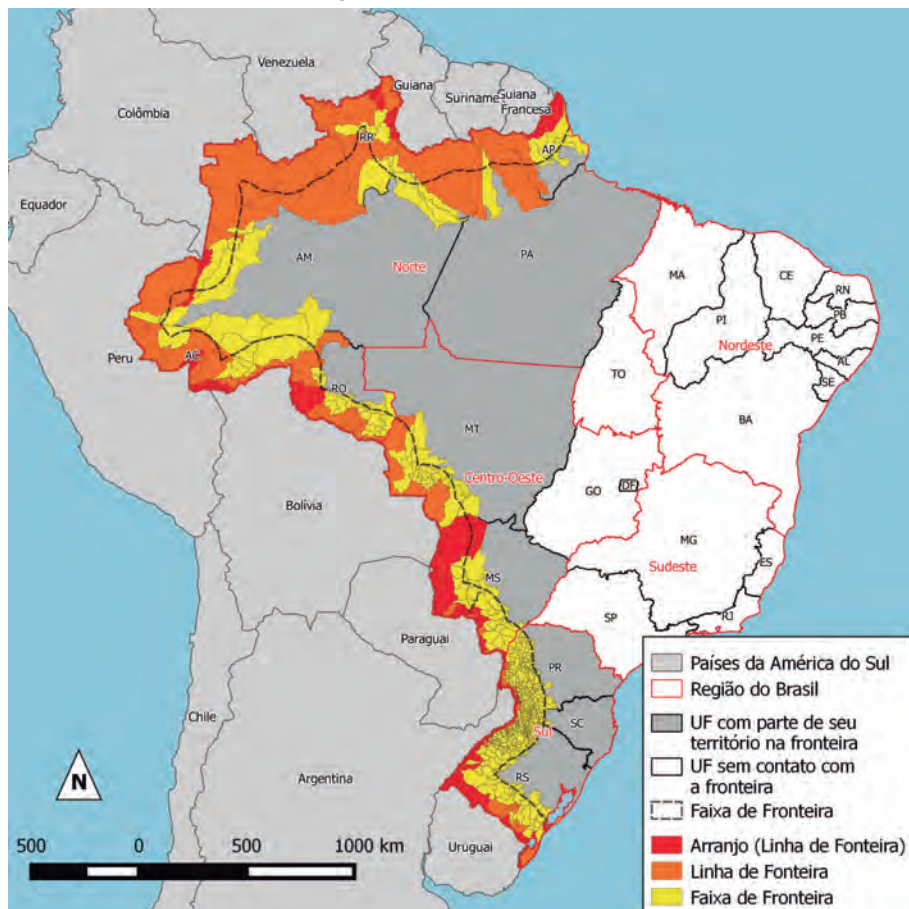
Fonte e elaboração: Grupo Retis (2002).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Percebe-se que a abrangência foi se alterando bastante, e quando se observa um pouco melhor o que seriam estes municípios, o que seriam estas cidades, o corte dos 150 km inclui tanto os municípios que estão totalmente dentro da faixa de fronteira quanto aqueles que estão apenas “tocando” na faixa. Numa discussão mais detalhada, poder-se-ia pensar em quatro situações: *i*) os municípios que tocam a faixa, mas não necessariamente estão dentro dela; *ii*) a zona de fronteira, que seria uma relação de fato mais direta, não necessariamente que esteja na linha; *iii*) a linha de fronteira, que seria composta por estes municípios que estão tocando os limites com outros países; e *iv*) as próprias cidades gêmeas, que seriam um nível de relação maior, um ápice da discussão dessa zona de fronteira (mapa 3).

MAPA 3

## Faixa, linha, zona e cidade gêmea da fronteira oeste brasileira



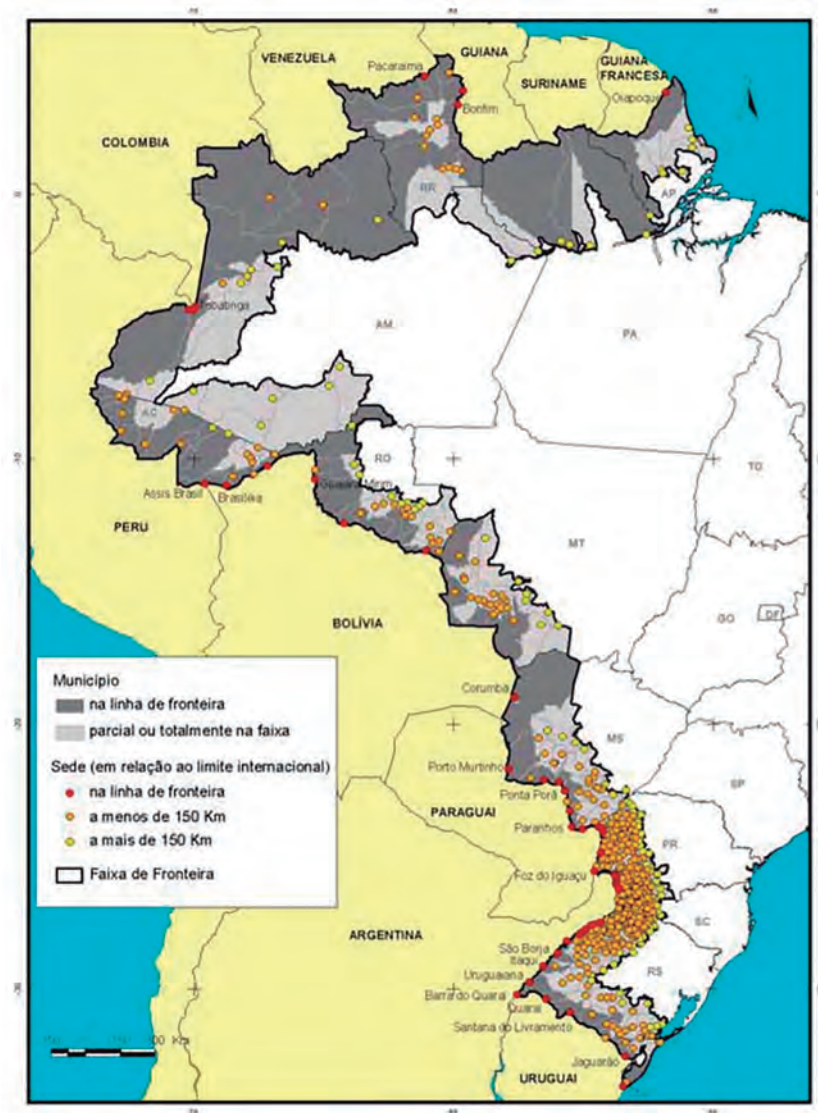
Fonte e elaboração: Grupo Retis (2002).

Elaboração: Grupo Retis.

O próprio Grupo Retis, nesse estudo para o MI, procurou identificar quais são aqueles municípios que, mesmo com território fora da faixa de fronteira, sua sede não está. Então, há realidades muito diferentes, relacionamentos muito diferentes e impactos muito diferentes em cada situação dessas. Ou seja, apesar do que o Carlos Mussi já havia comentado, são fronteiras (e não fronteira, no singular), são realidades bastante diversas (mapa 4).



MAPA 4  
 Faixa de fronteira: municípios (2003)

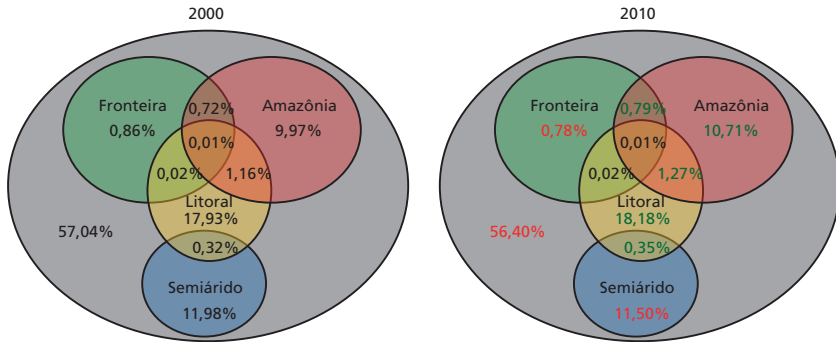


Fonte e elaboração: Grupo Retis (2002).  
 Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Tocando essa questão da realidade bastante diversa, havia uma distribuição populacional em 2000, distribuída em (linha de) fronteira, Amazônia Legal, litoral, semiárido e outras regiões, na qual 0,86% na (linha de) fronteira, e em 2010 isto diminuiu para 0,78% (figura 1).

FIGURA 1

## Percentual da população em municípios por tipo de município (2000 e 2010)



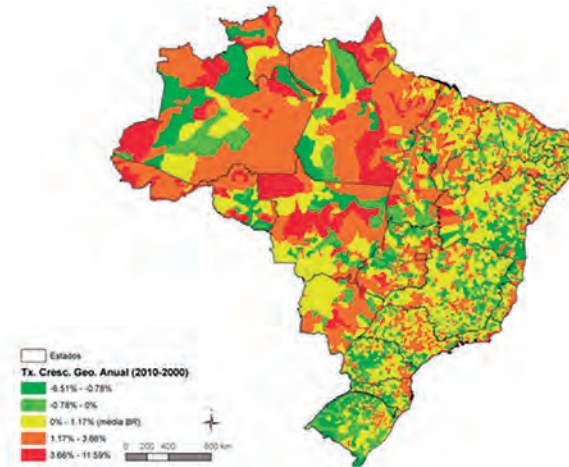
Fonte: Ipea (2012).

Elaboração: Galindo (2012).

Houve aumento de população na Amazônia Legal e no litoral, mas uma redução no Semiárido e nas fronteiras. Mas precisa-se entender isso com muito cuidado. No sul do país, houve, nestes últimos dez anos, uma diminuição de população em muitos municípios. A dinâmica é muito diferente do arco Norte, que ganhou população. Então, não dá para imaginar que as fronteiras estão perdendo população. Vejam que estou tratando de uma variável bastante simples, apenas a população, e já tem uma diferenciação bastante grande nas análises dos arcos (mapa 5).

MAPA 5

## Taxa geométrica média anual (2000-2010)



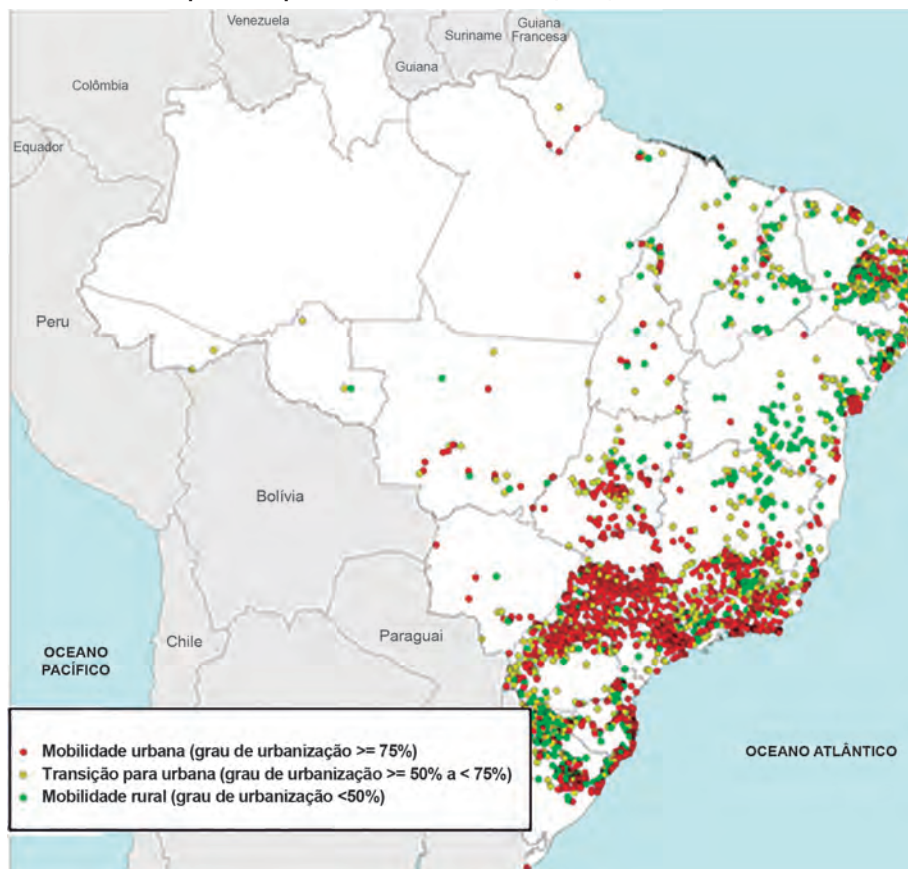
Fonte: Ipea (2012).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No estudo que fizemos para o projeto Rede Urbana, juntamente com a Rosa Moura, tratamos das relações entre municípios do ponto de vista do fluxo pendular. Foram identificados municípios em que mais de 10% da população se deslocam para outro município em fluxo pendular, classificados em municípios mais urbanos, em transição, e mais rurais (mapa 6).

MAPA 6

**Mobilidade pendular para trabalho e/ou estudo (2010)<sup>1</sup>**

Fonte: IBGE (2012).

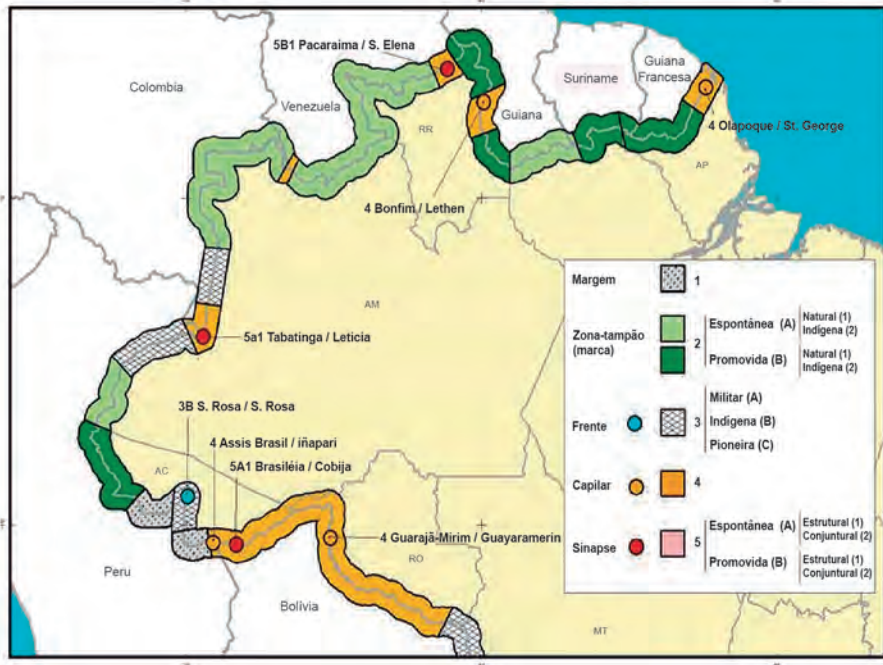
Elaboração: Galindo *et al.* (2014).

Nota: <sup>1</sup> Fluxo maior que 10% dos que estudam ou trabalham.

Percebe-se que, independentemente da característica, onde existe uma dinâmica maior de municípios na fronteira é no arco Sul. Estes fatos são apenas para ilustrar diferenças muito rudimentares, mas [indicem] que temos que ter muito cuidado para analisar a fronteira como se fosse uma só – e olha que eu não estou nem ultrapassando a fronteira para discutir a diferença entre os países com os quais a gente se relaciona.

Tem uma divisão muito interessante utilizada na literatura pelo Grupo Retis para o MI, adotada pelo Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que define cinco níveis de relacionamento em fronteira, o que eles chamam de margem, zona-tampão, frente, capilar e sinapse. A margem seria um nível menos maduro de relacionamento, um relacionamento muito frágil, com uma série de barreiras para se relacionar em diversos aspectos. A zona-tampão também tem um pouco essa situação, mas com um pouco mais de avanços, e você tem duas situações: uma que é promovida pelo Estado e outra que é espontânea. Quando você chega na classe frente, tem uma certa impulsão de relacionamento, seja pela questão militar, seja pela questão indígena, seja pela questão da frente pioneira. Você passa pelo que eles chamam de capilar até chegar à sinapse, que seria o ápice do relacionamento, que, em geral, se remete a questões das cidades gêmeas. Esta heterogeneidade você tem dentro de cada arco. Por isso temos que ter um cuidado ao analisar as fronteiras como uma só. Tome por exemplo o arco Norte, no qual se encontra toda esta distribuição (figura 2):

FIGURA 2  
Tipologia das interações fronteiriças: arco Norte



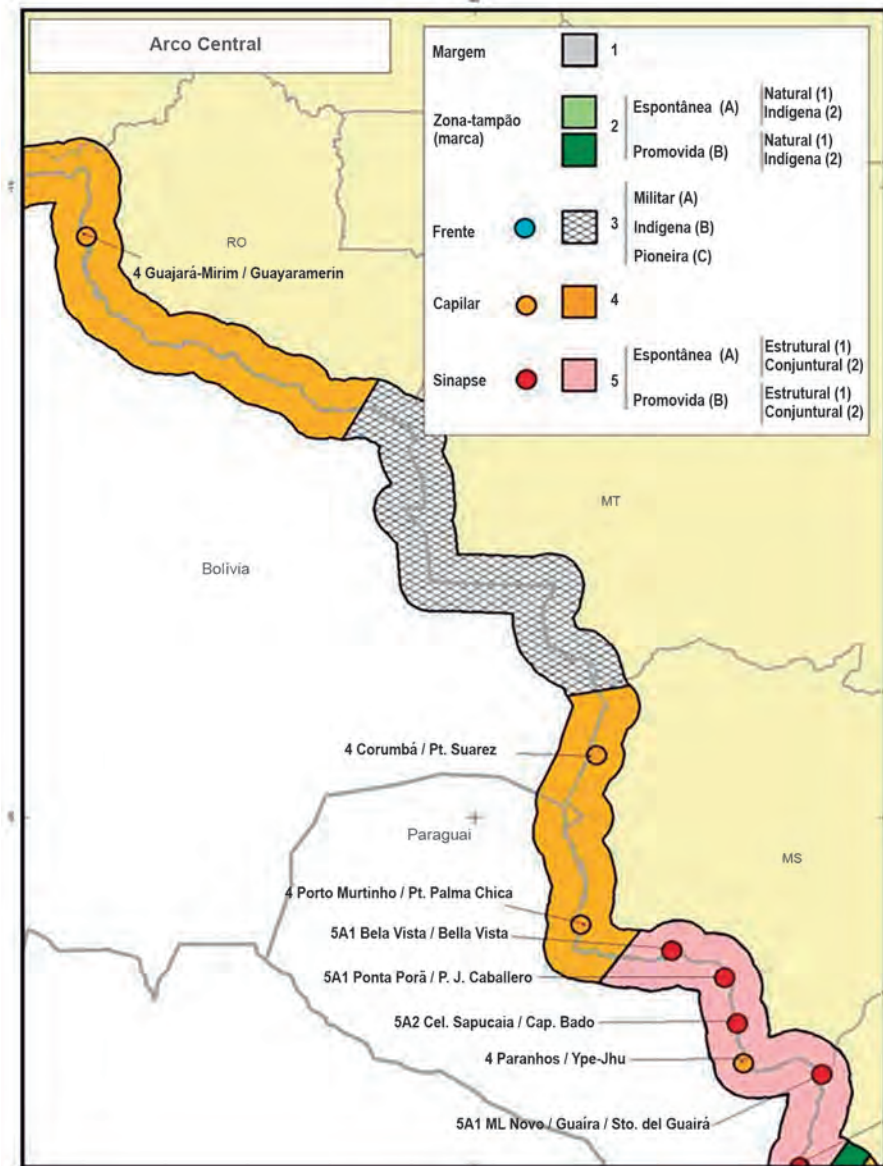
Fonte e elaboração: Grupo Retis.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).



Ou o arco Central, em que há situações bem diferentes e elas não estão vinculadas por estarem dentro de determinado arco (figura 3).

FIGURA 3  
**Tipologia das interações fronteiriças: arco Central**

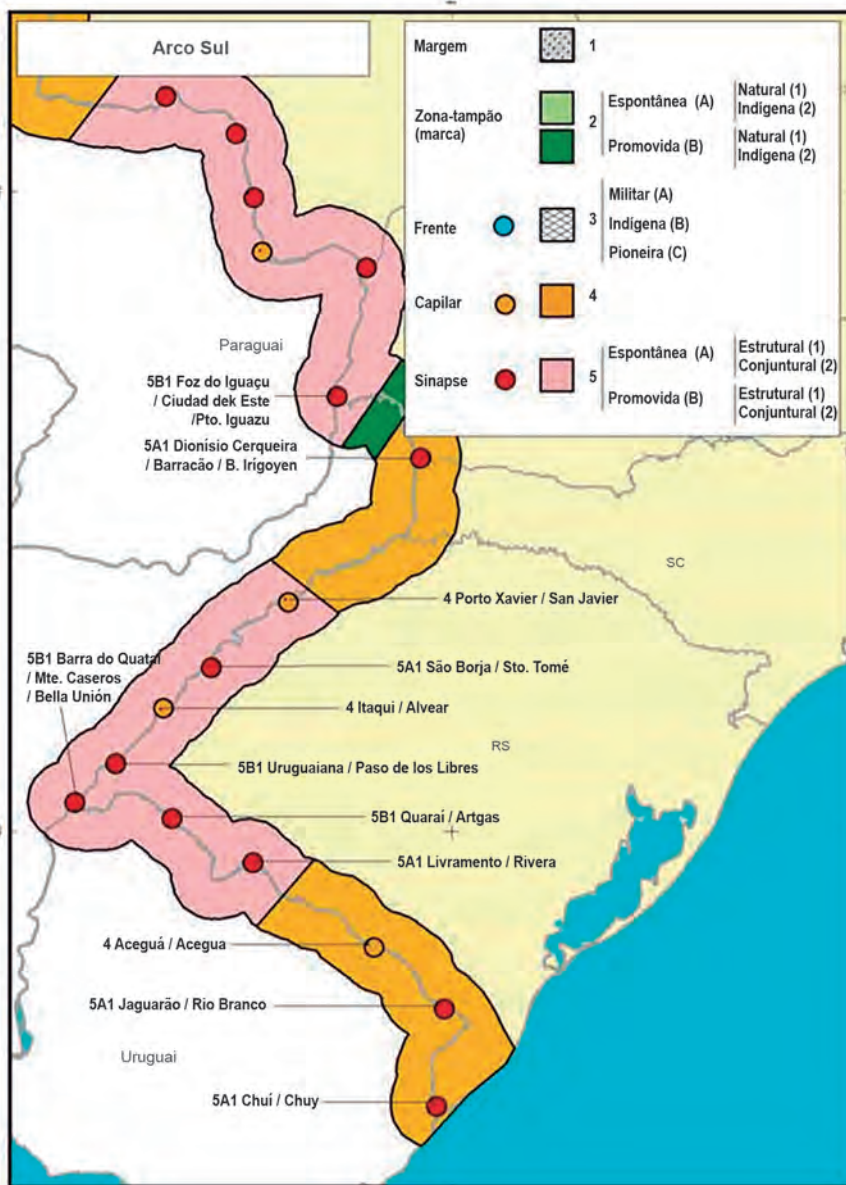


Fonte e elaboração: Grupo Retis.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Também se dá no arco Sul, com uma dinâmica maior (figura 4):

FIGURA 4  
Tipologia das interações fronteiriças: arco Sul



Fonte e elaboração: Grupo Retis.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A ideia aqui foi expor essas diferenças e mostrar que, apesar de haver um programa ou uma ação específica, independentemente de estar ou não em uma fase de maior quantidade de recursos, não dá para se tratar a fronteira como uma só. Não dá também para trabalhar a fronteira, do ponto de vista do governo ou de políticas públicas, simplesmente com o programa de fronteiras, pois todas as outras políticas se relacionam com a fronteira. Obrigado.



## FRONTEIRA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Alexandre Bastos Peixoto<sup>1</sup>



Foto: Ipea Eventos.

Bom dia a todos! Vou fazer a apresentação sobre um pouco da nossa política pública do Ministério da Integração Nacional (MI), junto com a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), na qualidade de ministério coordenador desta.

A base legal que dá amparo à nossa atuação em relação à fronteira começa com a Constituição Federal [de 1988 – CF/1988], que define a Faixa de Fronteira e sua extensão de 150 km, com a peculiaridade apontada pelo Ernesto [Galindo] em relação aos municípios tocados por ela. Nesse sentido, tocou um pouquinho do município, ele já entra para a faixa. Já fizemos um exercício com faixas de 100 km e de 50 km e verificamos que muda pouca coisa no Norte; os municípios são tão grandes que mesmo com uma faixa menor eles entrariam.

---

1. Coordenador-geral de programas macrorregionais do Ministério da Integração Nacional (MI). A apresentação pode ser vista por meio do seguinte *link*: <<https://goo.gl/oXeRW5>>.

Temos também a Lei nº 6.634/1979, que regula algumas atividades sensíveis e estratégicas, efetuadas na Faixa de Fronteira; [e] a Lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e atribui ao Ministério da Integração Nacional a competência para realizar obras públicas na Faixa de Fronteira.

Apesar de um tanto genérica a definição de obras públicas, esta atribuição ensejou a criação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e contribuiu para o desenvolvimento de outras iniciativas pelo Ministério da Integração, como no Plano Plurianual (PPA) atual, que, embora não possua um programa específico para a Faixa de Fronteira, conta com uma ação específica, no Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial, orientada à realização de obras públicas de infraestrutura que não são realizadas por outros ministérios.

Além das referidas leis, temos o decreto que cria a CDIF, cuja finalidade é propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento das iniciativas necessárias à atuação do governo federal na Faixa de Fronteira. O mesmo decreto atribui à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional o papel de exercer a secretaria executiva da comissão.

Antes de se chegar à edição desse decreto, houve um estudo promovido por um grupo de trabalho do Comitê de Articulação Federativa, que sugeriu a criação da CDIF. Foram identificadas muitas ações de vários ministérios na Faixa de Fronteira, mas de forma desorganizada e sombreada; os órgãos pouco se conversavam e atuavam isoladamente. Após essa constatação, sugeriu-se então que fosse criada a CDIF, para gerar maior articulação e coordenação das ações.

A comissão constituiu-se com este caráter de articulação e coordenação das ações, além da competência para apresentar estudos, propor sistemas de informações, promover a troca de informações entre os ministérios e apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços. Tais planos foram apresentados pelos núcleos estaduais de fronteira, que foram criados logo após a instituição da CDIF.

Nos mapas que foram mostrados pelo Ernesto Galindo, vimos a dimensão territorial e as disparidades características da Faixa de Fronteira. Uma vez constatado isto, percebemos que a única forma viável de tratar esse território seria com articulação federativa e participação dos estados, reconhecendo as peculiaridades de cada região e suas necessidades na elaboração de planos e de outras intervenções.

A comissão é relativamente grande; são vários ministérios<sup>2</sup> que atuam na Faixa de Fronteira de alguma forma. Mesmo com a redução de ministérios, ainda assim é uma comissão com a participação de muitos órgãos, sem contar os convidados, que são o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), as associações de municípios e os fóruns de governadores, que conferem à comissão, já em nível federal, seu caráter federativo.

O modelo dos núcleos estaduais foi inspirado no Grupo de Trabalho Permanente de Arranjos Produtivos Locais (APLs), coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Este grupo conta com núcleos estaduais que atuam no fomento a APLs, em nível regional, reconhecendo o protagonismo da região na identificação e no acompanhamento das atividades mais promissoras e suas respectivas necessidades para o desenvolvimento dos APLs. A partir dessa experiência, adotamos o mesmo modelo na concepção da CDIF.

O núcleo de fronteira tem como objetivo identificar e priorizar os principais problemas e oportunidades para atuação do poder público em nível regional. De novo, enfatizamos que o conhecimento do território, dos problemas e das soluções que podem ser propostas e mesmo o diálogo cotidiano com as várias instituições localizadas na Faixa de Fronteira, inclusive instituições federais, tornam os núcleos estaduais e seu adequado funcionamento essenciais para a atuação da CDIF. Algumas instituições federais são muito importantes em determinadas regiões e possuem uma atuação diferenciada nesse contexto, por exemplo: Itaipu Binacional, fundamental ator da fronteira no Paraná; e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), na região Norte. Esses atores, entre outros, têm assento e atuação destacada em seus respectivos núcleos estaduais.

Observando a atuação da CDIF, desde que foi criada, podemos fazer uma breve reflexão sobre o que significou sua instituição, tendo em vista sempre o contexto territorial da Faixa de Fronteira, caracterizada por sua grande extensão, diversidade geográfica e seus baixos índices de desenvolvimento humano e social. É interessante perceber que a Faixa de Fronteira, mesmo nos contextos estaduais, representa o território com os menores índices de desenvolvimento econômico e social em cada estado, exceto em Santa Catarina, que tem a linha da Faixa de Fronteira um pouco mais desenvolvida que o Planalto Norte do estado. Em todos os outros estados, a Faixa de Fronteira é a região com os índices mais baixos de desenvolvimento.

---

2. Um total de vinte ministérios, à época: Integração Nacional (coordenador); Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e mais os seguintes ministérios: Relações Exteriores (MRE); Turismo (MTur); Fazenda (MF); Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Defesa (MD); Educação (MEC); Saúde (MS); Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Meio Ambiente (MMA); Trabalho e Emprego (MTE); Justiça (MJ); Desenvolvimento Agrário (MDA); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Pesca e Aquicultura; Previdência Social (MPS); Cultura (MinC); e Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Outro aspecto que dá à fronteira um caráter diferenciado é o fato de que, nela, os problemas locais, mesmo de competência municipal, ganham dimensão internacional. Especialmente no caso das cidades gêmeas, esta dimensão internacional traz um complicador em comparação a outros municípios de outras regiões do Brasil, que talvez tenham condições para resolver determinados problemas com maior facilidade. Na fronteira, muitas vezes, a legislação impede os municípios de buscar soluções locais com autonomia, por esbarrarem em questões internacionais.

Além disso, a resolução de alguns problemas que transbordam os limites fronteiriços exige o envolvimento de muitos órgãos, cada um com diretrizes próprias, múltiplas atribuições e diversas linhas de ação. Isto até enseja uma reflexão sobre a elaboração de políticas públicas de cunho setorial, na base do “pacotão” homogêneo, que impõe as mesmas políticas em realidades diversas.

O grande avanço que eu imputo à CDIF foi ter consolidado uma rede de agentes públicos e um espaço de referência para discussão dos temas fronteiriços. Eu posso citar importantes parceiros que estão aqui, com os quais nós avançamos em diversas frentes. E acredito que este avanço poderia não ter ocorrido num cenário hipotético de inexistência da CDIF. Eu recebi durante este seminário um estudo do Ministério da Justiça sobre fronteiras internacionais, discussão apresentada à CDIF anteriormente, sobre a qual tivemos a oportunidade de participar, inclusive na divulgação para contratação de pesquisadores. Aqui, também, está presente o conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, que coordena um grupo no Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado ao final do ano passado, exclusivamente para tratar do tema integração fronteiriça. O Ministério da Educação (MEC), por exemplo, avançou muito no diagnóstico sobre educação na fronteira e criou programas, como os cursos binacionais e as escolas interculturais, e a CDIF pôde ajudar a fomentar várias dessas políticas e elevar o *status* do tema em alguns ministérios setoriais.

Nós do Ministério da Integração Nacional publicamos uma portaria sobre cidades gêmeas, após a realização de um debate junto a estudiosos, inclusive do Grupo Retis/UFRJ [Universidade Federal do Rio de Janeiro], e representantes da CDIF, como o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Governo [da Presidência da República], que sempre estiveram presentes nesses debates.

É importante destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU), após auditoria sobre a governança das políticas federais relacionadas à fronteira, aponta em seu relatório os esforços de coordenação das políticas, empreendido pelo Ministério da Integração Nacional, e a necessidade de se avançar no contexto das escolhas governamentais expressas no orçamento. A CDIF trouxe alguma institucionalidade, e isto é importante para consolidar o tema e colocá-lo na agenda governamental. Agora, devemos nos questionar: que instrumento utilizar? Que potência nós vamos



dar para estes instrumentos? E, efetivamente, olharmos para o orçamento, com o intuito de verificarmos como trataremos, na prática, esta região, já que foram detectadas tantas especificidades.

Outro desafio urgente é atualizar a legislação, com vistas a promover o desenvolvimento da região e simplificar os processos de cooperação entre os estados e municípios fronteiriços e seus homólogos vizinhos.

A nossa legislação atual, em muitas situações, constitui-se mais um obstáculo do que uma ferramenta, um auxílio, uma segurança, para realizar ações de cooperação e resolver aqueles problemas locais que ganham dimensão internacional, ou mesmo gerar oportunidades de melhoria dos serviços públicos na fronteira, especialmente nas cidades gêmeas.

De outro lado, o Ministério da Integração tem priorizado sua atuação na realização das obras de infraestrutura e no esforço por reestruturar a CDIF, após os aprendizados dos últimos anos e os apontamentos da auditoria do TCU.

O MI está preparando uma carteira de projetos prioritários de infraestrutura para a Faixa de Fronteira, a partir dos planos apresentados pelos estados e de outros estudos que foram realizados na Faixa de Fronteira, com o intuito de apresentar [esses projetos] aos órgãos competentes e aproveitar algumas janelas de oportunidades que surgem para a execução de obras, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros programas que surgem e necessitam de projetos já preparados.

Outra prioridade da nossa atuação é apoiar a formação e estruturação de consórcios municipais na Faixa de Fronteira – isso é uma estratégia que nós temos debatido com a Secretaria de Governo, tendo em vista uma série de benefícios tanto de escala no provimento de alguns serviços públicos, como de coesão e estruturação de ações políticas regionais mais efetivas. Hoje ou amanhã, o nosso ministro estará recebendo, como recebe várias vezes, representantes de consórcios. Buscamos fomentar isso na fronteira, olhando inclusive para o país vizinho. A indicação do prefeito Altair Rittes, de Dionísio Cerqueira (SC), para participar deste seminário – infelizmente, foi anunciado que ele não pôde comparecer – teve como objetivo ouvir alguém que preside um consórcio que conta com a participação informal de um município argentino e proporciona ganhos políticos com a atuação integrada.

Os consórcios fronteiriços são a porta de entrada para o debate sobre a “cooperação transfronteiriça” junto aos principais atores locais e federais, com o intuito de formalizá-la e impulsioná-la. Acreditamos que seja necessário o reconhecimento da cooperação transfronteiriça como distinta da cooperação internacional técnica convencional, devido ao forte caráter territorial da primeira.

Em outra frente, estamos contratando estudos para a estruturação de “escritórios de projetos”, em parceria com institutos federais de educação, ciência e tecnologia e outros parceiros regionais.

Aqui, até comento o que Ernesto [Galindo] mostrou na apresentação sobre os gastos do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, cujos convênios se concentravam em projetos no sul do Brasil: um dos aspectos que explica essa proeminência do Sul é a capacidade técnica dos municípios na elaboração de projetos. Essa é uma grande lacuna que não é um problema exclusivo da fronteira, mas que se verifica em outras regiões, onde há precariedade das condições de vida e carência técnica muito grande das prefeituras, para elaborar e apresentar projetos consistentes e necessários para a captação de recursos e políticas públicas. E muitas vezes não é nem projeto, é se inscrever e apresentar alguns documentos mais simples.

O Ministério da Integração, entre outros ministérios, já gastou rios de dinheiro com capacitação, por exemplo, e nos questionamos sobre a efetividade desse gasto. Até onde vai a efetividade da capacitação de um funcionário que, após o treinamento, vislumbra novas oportunidades na região e sai do município? Nós já recebemos críticas sobre isso, inclusive dos núcleos estaduais. Algo que esperamos superar com o escritório de projetos, por meio do provimento de apoio permanente aos municípios na elaboração de projetos.

Outra ação que vale a pena destacar é o apoio ao projeto Unbral Fronteiras<sup>3</sup> [Portal de Acesso Aberto das Universidades Brasileiras sobre Fronteiras e Limites], que deve ser finalizado ainda este ano. Inclusive, está prevista a participação da professora Adriana Dorfman, coordenadora do projeto Unbral e parceira do MI nesta oficina.

Na agenda internacional, o tema prioritário do MI é a cooperação transfronteiriça, que precisa ser disseminada e reconhecida no contexto de uma legislação revista, que incentive este tipo de cooperação. Sobre esse aspecto, nós temos alguns campos de trabalho que já foram citados: o Grupo de Integração Transfronteiriça do Mercosul, as comissões mistas e fóruns bilaterais, os comitês de fronteira e a própria União das Nações Sul-Americanas (Unasul). E cito também a Associação de Fronteiras da Europa (Arfe), que possui um acúmulo importante sobre o tema e, também, tem interesse em debater com o Brasil e trocar experiências.

A cooperação transfronteiriça é um conceito ainda não consolidado e reconhecido oficialmente. Nós não temos nenhum documento oficial, nenhuma legislação que dá conta desse conceito. Existe uma forte demanda dos governos locais, que atualmente implementam algumas ações informais, carecendo de segurança jurídica em suas ações de integração. Os nossos parceiros dos núcleos estaduais têm

---

3. Disponível em: <<http://unbral.nuvem.ufrgs.br/site/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

vários casos para contar sobre as dificuldades dos acordos informais que imputam riscos, inclusive aos agentes públicos que atuam em território vizinho sem dispor do adequado amparo da legislação.

Além disso, existe uma série de iniciativas que acabam não “decolando” devido à insegurança jurídica. Posso citar aqui o caso de Rondônia, que adquiriu um barco para ser utilizado como barco-hospital e atender a população da fronteira Brasil-Bolívia, com a participação de médicos bolivianos, brasileiros e outros funcionários. Uma bela iniciativa de cooperação e de integração como esta acaba nos deixando algumas questões: como será operacionalizada? Qual será o regime de contratação e a segurança jurídica relacionada aos aspectos laborais, para atuação dos agentes de saúde de ambos os países? Como será a repartição dos custos de operação, inclusive da aquisição de medicamentos etc.? Como que esta cooperação vai se dar?

Outro tema que teremos que debater em algum momento é a transferência de recursos financeiros de um lado para o outro da fronteira. Recordo de participar de uma reunião preparatória para a realização da reunião de um comitê de fronteira e ouvir de um delegado da Polícia Federal que “a cada R\$ 1,00 que se gastar com segurança na região de fronteira da Bolívia, vai se economizar R\$ 10,00 de gastos aqui no Brasil”. Mesmo que sem rigor estatístico, acho que ele exagerou na proporção. Com minha cabeça de economista, pensei: se for desse jeito, temos que gastar todo o orçamento lá na Bolívia para multiplicar por dez os efeitos do gasto. Conto essa história para refletirmos sobre quanto da efetividade dos gastos públicos e de algumas políticas dependem de gastarmos recursos do outro lado da fronteira.

As limitações de financiamento para ações integradas associadas a impedimentos legais para empregar dotações orçamentárias do outro lado da fronteira levam a uma grande dependência de recursos de organismos internacionais, que novamente esbarra na baixa capacidade técnica dos municípios para elaboração de projetos. Dessa forma, se estabelece uma grande dependência das chancelarias e dos órgãos dos governos nacionais, fazendo com que problemas relativamente pequenos necessitem de auxílio da chancelaria, da execução de diálogos e trâmites lentos e burocráticos.

Transcrevo alguns trechos extraídos do Regulamento CE nº 1.082/2006 da União Europeia, que institui os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECTs), para mostrar como eles olham para a cooperação transfronteiriça, considerando-a como uma cooperação territorial. Cabe destacar ainda as justificativas que estão ali expressas no normativo:

- O desenvolvimento harmonioso da Comunidade no seu conjunto e o reforço da coesão econômica, social e territorial implicam um reforço da cooperação territorial;

- Cumpre adotar medidas para paliar as sérias dificuldades que os Estados-Membros e, em particular, as autoridades regionais e locais têm de enfrentar para executar e gerir ações de cooperação territorial no quadro de legislações e procedimentos nacionais diferentes (neste ponto, fica claro que não se deseja acabar com as diferenças entre as legislações nacionais, mas sim criar ferramentas para impulsionar a cooperação entre os estados e os municípios fronteiriços respeitando a legislação nacional de cada país);
- A fim de eliminar os obstáculos à cooperação territorial, é necessário criar um instrumento de cooperação em nível comunitário destinado à criação no território da Comunidade de agrupamentos de cooperação dotados de personalidade jurídica, designados AECT;
- Os AECT deverão ter capacidade para agir em nome dos respectivos membros, designadamente das autoridades regionais e locais que o constituem [na legislação brasileira, o que mais se aproximaria disso seriam os consórcios];
- É conveniente precisar que as competências exercidas pelas autoridades regionais e locais enquanto poder público, nomeadamente competências policiais e de regulamentação, não podem ser objeto de um convénio; e
- Respeito às diferenças normativas, restringindo a cooperação às competências dos entes participantes (Comunidade Europeia, 2005, Regulamento nº 1.082/2006).

Dessa forma, são resguardadas algumas áreas que não podem ser objeto de “convénio”. Adaptando para o caso brasileiro, a ideia seria debater as áreas aptas à cooperação concentradas nas questões de competência municipal.

A experiência europeia serve também de inspiração para o Mercosul, ou mesmo para a Unasul. E, na realidade, este debate já foi iniciado, com o auxílio da CDIF, pela atuação da Secretaria de Governo da Presidência da República, que é nossa parceira e levou o tema da cooperação transfronteiriça para o Mercosul. A oportunidade de levar este debate a uma instância integradora e coordenadora supranacional, num paralelo à União Europeia, faz do Mercosul e da Unasul instâncias adequadas para assumir uma proposta de regulamento sobre formas de cooperação territorial.

Devem ser estudadas novas formas de financiamento para projetos locais transfronteiriços que possibilitem ganhos de escala e coesão socioeconômica, especialmente nas cidades gêmeas, que compartilham território, problemas e oportunidades. Certa vez, conversando com um representante da União Europeia, que trabalhava com projetos de cooperação transfronteiriça, sobre o sucesso deste

tipo de cooperação na UE e sobre a consciência dos europeus de sua importância, ouvi a seguinte frase: “(...) para nós, a cooperação transfronteiriça e seu reconhecimento é um imperativo de paz, faz parte da nossa política de paz”. Com essa justificativa, ficou claro que, após terem passado por várias guerras, há um forte comprometimento das autoridades europeias em fomentar este tipo de cooperação, por razões que nós não vivenciamos de forma semelhante em nossa história. É interessante notar que, aqui na América do Sul, existe um fundo de cooperação e vários projetos conjuntos na fronteira do Peru com o Equador, que também foi zona de conflito. Nas regiões de conflitos, este tema avança com mais força, pelo reconhecimento da importância da coesão socioeconômica e da integração para a construção de um território de paz.

A experiência com o tema da fronteira, a construção da CDIF e a participação em alguns fóruns me trouxeram algumas reflexões, que gostaria de compartilhar com vocês:

- 1) Políticas nacionais *versus* políticas locais – No caso das cidades gêmeas, ocorre inclusive uma dualidade entre as políticas internacionais e as políticas locais, devido à sua localização. Muitas das vezes, uma política dificulta a outra. Muitas das políticas nacionais e internacionais seguem dinâmicas que não consideram as peculiaridades territoriais em sua elaboração e execução.
- 2) Formalidade *versus* informalidade – Em reuniões com prefeitos e núcleos de fronteira, coloco sempre uma reflexão sobre a edição de novos regimentos para a fronteira: se formalizarmos determinada situação, colocando-a explicitamente na legislação, estaremos mais ajudando ou atrapalhando as dinâmicas locais? Em algumas situações, acredita-se que a formalidade vai ajudar o ator local, mas ela pode acabar engessando e amarrando ainda mais seu leque de opções.
- 3) Cooperação internacional *versus* cooperação territorial – Já falei bastante sobre isso. Considero o tipo de cooperação observado nas cidades gêmeas como uma cooperação territorial, apesar de ser internacional. Mas com que “lente” eu vou olhar isso, com que figura política, com que normativo? Hoje, a legislação tem um olhar quase que somente internacional, esquecendo a questão territorial e suas peculiaridades.
- 4) Relações institucionais e representatividade: centro *versus* periferia – verificamos que a fronteira corresponde a 27% do território nacional, mas possui apenas 6% da população – ou seja, constitui um território de representatividade política muito baixa. Ontem, eu comentei isso numa reunião com os núcleos de fronteira, e o representante do Rio Grande do Sul estava me dizendo que o estado tem aproximadamente trinta

deputados e apenas três ou quatro representam a Faixa de Fronteira, que ocupa mais da metade do território gaúcho e possui cidades importantes. Então, a representatividade é muito baixa e, na grande maioria das vezes, as políticas públicas são elaboradas olhando para o centro. Mesmo na formulação de políticas de segurança e defesa, estamos procurando defender a nossa fronteira sob a perspectiva do cidadão fronteiriço ou sob a perspectiva dos cidadãos de São Paulo, Rio de Janeiro ou Brasília? É uma questão para se refletir. Para quem são formuladas as políticas fronteiriças? Novamente, voltamos para a cooperação transfronteiriça que promove a autonomia de quem vive na fronteira, possibilitando que as comunidades locais possam participar mais ativamente da formulação de políticas que vão atender o cidadão que vive na fronteira.

- 5) Setorial *versus* territorial: subordinação ou coordenação? – As políticas públicas no Brasil têm um forte caráter setorial, e o recorte territorial está quase sempre em segundo plano, apenas como uma localização. Pergunto: existe uma relação de subordinação do territorial em relação ao setorial? Ou eu poderia dizer que existe uma coordenação entre essas dimensões? O quanto o território é levado em consideração na formulação da política? O quanto isso é conciliável? O quanto o território é levado em consideração nos “pacotes” de políticas públicas e nos grandes programas formulados? Estas são perguntas que podemos fazer para pensar a fronteira e outros territórios prioritários.

É isso que eu teria a dizer.

Agradeço a oportunidade de apresentar para vocês.

## REFERÊNCIA

COMISSÃO EUROPEIA. Regulamento nº 1.082/2006, de 5 de julho de 2006. Dispõe sobre os agrupamentos europeus de cooperação territorial. Bruxelas, Bélgica: Comissão Europeia, 2006.

## FRONTEIRA ECONÔMICA E SOCIAL SUL-AMERICANA

Carlos Henrique Fialho Mussi<sup>1</sup>



Foto: Ipea Eventos.

De novo, bom dia a todos e a todas!

Eu não tenho a convivência diária como muitos de vocês têm com os temas das fronteiras e, portanto, o que eu vou tentar apresentar é uma visão mais de políticas públicas – ou seja, uma visão de como a fronteira entra no tema de políticas públicas.

Em razão de o Bolívar Pêgo me fazer o convite para debater o tema de fronteira, e dado os problemas que ultimamente o Brasil atravessa, eu tenho lido muito a

---

1. Diretor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) no Brasil.

história, e até recomendo a vocês o livro *Assim se pariu o Brasil*.<sup>2</sup> É um livro de um jornalista português, Pedro Almeida Vieira, que traz os episódios da colônia até a independência brasileira. E vamos pensar: qual foi a primeira fronteira brasileira definida? Foi o Tratado de Tordesilhas, que era algo [em] que não era nem conhecido exatamente onde deveria cruzar. Então, a fronteira começa assim, como algo imposto, uma formalidade, sem uma aplicabilidade inicial.

Isso é apresentado como algo positivo, e creio que é – um investidor brasileiro, uma vez, em um evento internacional, apresentou um histórico ao longo do século XX, e as fronteiras mudam. Apresentou a fronteira da América do Sul, que no caso brasileiro são estados há pelo menos cem anos, e na região, há oitenta anos. Quer dizer, para um investidor, em termos pelo menos de segurança jurídica ou algo assim, as fronteiras brasileiras ou as fronteiras da América do Sul seriam mais estáveis. Mas, mesmo assim, elas são um desconhecido.

Depois das excelentes apresentações do Ernesto Galindo e do Alexandre Peixoto, eu gostaria de pegar alguns pontos, por exemplo: começa pela própria ideia de fronteira, que, se você pensa em inglês, é *border frontier*. *Frontier* é algo muito longe. Tem aquela frase de Jornadas nas Estrelas: “espaço, a última grande fronteira”. Então, a fronteira para nós, ainda que seja a ideia de limite, é aquela ideia de algo muito longe, de literalmente algo a ser descoberto. E eu creio que, para muitos que não vivem o dia a dia da fronteira, é algo a ser descoberto. Então, este é o primeiro desafio dos fronteiriços: trazer esta experiência para não [apenas] ser algo “aventureiro”, mas também algo do dia a dia.

E aí entra, também, no ponto que eu coloquei na minha abertura: “a fronteira é o caminho para integração”; pode parecer algo meio clichê, mas é verdade. Quer dizer, a integração física da América do Sul passa pelas fronteiras, e como é tratado este mecanismo na região de fronteira? Quer dizer: não é apenas colocar uma ponte, mas o que implica para os dois lados da fronteira, o que implica de construção? Ou seja: ali tem um impacto local, mas que é colocado em termos de um grande projeto de integração regional ou sub-regional. O ministro das relações exteriores fala da ponte “X”, mas ele viveu lá o dia a dia dessa ponte? Ele sabe o que é transitar por essa ponte? Tratar essa ponte? Então, entra muito o que Alexandre [Peixoto] colocou na questão de representação política, força dentro do centro. É periferia da periferia nesse sentido de como implementar. Ou seja, os projetos de integração são vividos pelas populações das fronteiras. E entra muito nesse ponto de como construir? Aí toca na questão de políticas públicas: infraestrutura. Como fazer a infraestrutura física? Infraestrutura social? Como é o acesso dos diferentes

---

2. Ver Vieira (2015). O livro relata “três séculos de invasões, guerras, rebeliões e outras calamidades do período colonial ao nascimento do Brasil”.



cidadãos a essas infraestruturas? O uso do estrangeiro da infraestrutura brasileira de saúde: o que isso implica? Qual o tipo de formalização? Os impactos? E, também para o economista, deveria sempre haver um termômetro na fronteira, porque ali você dispõe dos preços relativos quase que imediatamente: quem compra gasolina o faz onde e de qual lado? Isso, também, são ações que a fronteira tem que colocar. Olha: tem algo errado. O câmbio baixo, vamos ver o movimento que acontece aqui, favorável ou não. Ou seja, as externalidades positivas e negativas da integração são vivenciadas diretamente pela fronteira.

Outra coisa a ser considerada, como o Alexandre [Peixoto] e Ernesto [Galindo] colocaram: vamos fazer investimentos nessa fronteira. Dadas as restrições de defesa etc., é basicamente investimento público. Imagina a concessão de uma ponte internacional. Imagina como que seria ter que calcular as taxas de retorno nas duas moedas e atender às áreas de controle nos dois lados. Então, tem este desafio, numa disputa muito grande sobre este investimento de infraestrutura. Nos últimos vinte anos, a região aplicou cerca de menos de 2% do PIB [produto interno bruto] em investimento em infraestrutura como um todo, enquanto na China, nesse mesmo período, [os investimentos] foram de 8%; nos próprios países desenvolvidos, foram de cerca de 3%, 4%. E até mesmo no Oriente Médio, foram de cerca de 3,3%. Então, a discussão da infraestrutura regional também é algo relevante. Como entram os projetos na antiga Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e que hoje estão dentro do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan)? Como você vai montar a estrutura de financiamento se de repente tem uma ponte entre dois países?

O desenho de políticas públicas para a região de fronteira começa a ter estas implicações. Como o Alexandre [Peixoto] tem colocado: formal ou informal? Os nossos esforços de integração ainda não chegaram à institucionalidade da União Europeia. Há uma supranacionalidade que permite estes convênios, mesmo infusados em algumas coisas? Atualmente, não; aí há de ver como é que o Brasil, dentro deste mecanismo de integração, vai aceitar esta supranacionalidade para este tipo de acordo. Como tratar os cidadãos? Como tratar os direitos do trabalho?

Então, eu acho que tem que ter algo que identifique mais a fronteira.

Eu vou ser um pouco ousado aqui e vou colocar para vocês que vivem o dia a dia da fronteira avaliarem algo que pode ser de interesse: As Nações Unidas lançaram agora a Agenda 2030, que é um compromisso de todos os países relacionados a objetivos. Eles são muito mais amplos que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio [ODMs], que tinham metas muito específicas: saneamento, saúde e pobreza. Estes objetivos ainda estão nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

[ODS], mas estamos também falando agora, por exemplo, de dezessete objetivos que também abrangem: consumo sustentável, proteção social e proteção ambiental. Eles são resumidos em cinco “Ps”: pessoas; planeta; prosperidade; parcerias, seja entre países ou entre setores; e tem o último, que é a paz. E tem um “P” que acho que a fronteira pode ganhar muito. Considerando o que o Ernesto [Galindo] e o que o Alexandre [Peixoto] colocaram, este da paz é algo que diferencia as fronteiras. É um mecanismo para a paz, para evitar as tensões. É algo que a fronteira pode se valorizar. E, até do ponto das parcerias, também com outros países.

Vários países estão criando seus comitês da Agenda 2030. O Brasil está para assinar este próximo decreto, as alterações recentes, mas não sei se já concluiu. A Argentina criou o seu, creio que o Peru também está criando. É uma agenda que pode ser útil para apresentar os problemas da fronteira. Algo que, para chegar às capitais, pode ser recolocado.

A Cepal [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe] recentemente apresentou um documento chamado *Horizonte 2030*, que traz um pouco, não à questão específica das fronteiras, mas à questão da região para esta agenda, das dificuldades e vantagens para a implementação dessa agenda. Creio que eu posso, depois, com a lista dos presentes, mandar o *link* deste documento. Tem uma versão em português, para que vocês vejam no dia a dia, na amplitude que tem a Agenda 2030, com os seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, como colocar isso até em uma forma de melhorar ou de trazer o diálogo que existe na fronteira para as capitais. De como colocar isso nos planos nacionais, plurianuais, até mesmo dentro dos mecanismos de integração fronteiriça do Mercosul.

Eu creio que estes seriam os meus comentários. Desculpem estar sendo muito curto, mas eu queria deixar esta mensagem.

- 1) As fronteiras têm características históricas que devem ser exploradas – ou seja, sua estabilidade, sua existência e [seus] mecanismos, suas externalidades. Por exemplo: vamos fazer investimentos em infraestrutura, [com] os projetos da IIRSA, do Cosiplan, mas como vamos fazer parceria público-privada? Como será a legislação disso?
- 2) E depois a ideia da Agenda 2030 [como algo] que possa ser algo que venha a reunir demandas dessas fronteiras, dentro de um quadro mais geral, internacional; esta é outra grande vantagem. E, portanto, facilitar um melhor conhecimento da fronteira. Certamente, o Maurício Cuervo, que vive no Ilpes [Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social] e na Cepal, que vive mais o problema da fronteira no dia a dia, poderá entrar em questões metodológicas e de projetos e tudo mais. Mas eu gostaria de deixar esta mensagem e esta provocação do uso da Agenda 2030. Obrigado!

## REFERÊNCIA

VIEIRA, P. A. **Assim se pariu o Brasil**. 1. ed. Lisboa: Sextante, 2015. Disponível em: <[goo.gl/gtF1oT](http://goo.gl/gtF1oT)>. Acesso em: 17 fev. 2017.



## AS DIVERSAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Cláudio Stenner<sup>1</sup>



Foto: Ipea Eventos.

Primeiro, gostaria de agradecer o convite! É sempre uma oportunidade de alto nível, com falas tão interessantes. E quando recebi o convite, fiquei pensando: qual a melhor forma de contribuir para este debate?

O IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] não desenvolve estudos específicos sobre fronteira, mas, por outro lado, nós temos uma *expertise* de conhecimento do território brasileiro e da produção de informações. Então, a melhor forma de contribuir é tratar um pouquinho sobre a distribuição de informação e a estruturação do território brasileiro. Então, a apresentação está focada nestes pontos.

---

1. Coordenador de geografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A apresentação pode ser vista por meio do seguinte *link*: <<https://goo.gl/oXeRW5>>.

Primeiro, temos que ter uma reflexão em mente, de como o território se organiza, de como ele se estrutura e como ele se transforma. Para entender a dinâmica do território, temos que pensar em duas unidades básicas: a região, uma unidade de área, que é dada pela coesão territorial, pela articulação mais que imediata das pessoas, dos fluxos mais que imediatos que geram uma coesão em unidades territorialmente coerentes no espaço, em diversas escalas, que é a região, que tem a ver com laços de comunidade, identidade, com todo o processo histórico de formação e tal; e as redes, o espaço de fluxo, que comandam a dinâmica transformadora do território, que são dinâmicas econômicas do território.

Pode ser uma decisão tomada em Londres que vai interferir em algo que está acontecendo na faixa de fronteira da região Sul do Brasil, por exemplo. As redes tornam os territórios amplamente desiguais. As regiões não são homogêneas, elas são conectadas internamente às cidades, às regiões e são conectadas de maneira completamente desigual. Isto tem impactos profundos, por exemplo, na produção de informações e na concepção de uma política pública.

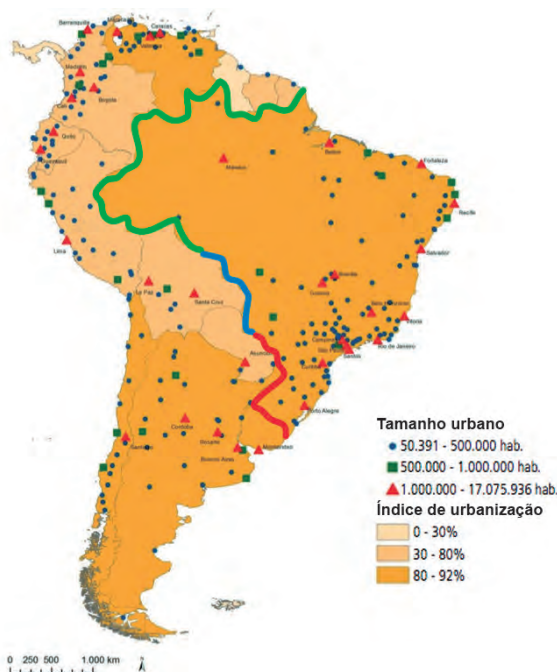
Por que este entendimento de região e rede quando se trabalha com políticas públicas? As cidades, evidentemente, não podem ser compreendidas de maneira isolada. Eu não vou dar conta do que acontece naquela cidade, das transformações, das tensões, das demandas, se eu olhá-la isoladamente. Sempre vou ter que olhar aquela cidade conectada com a sua rede de cidades para poder compreender. Isto é inerente à compreensão do território. E, dentro desse processo de ligação de cidades, eu tenho que ter em mente que há dois processos principais que dão dinâmica às cidades: o primeiro deles é da teoria das localidades centrais, que comandam o abastecimento da sua área de influência. As cidades se organizam em redes hierárquicas, e quanto maior o nível hierárquico da cidade, ela apresenta maior oferta, maior complexidade de comércios e serviços e vai atender a uma área mais extensa. As cidades com nível hierárquico mais baixo acabam por atender a uma área menor. Este é o processo clássico, que está muito ligado ao processo regional.

O segundo processo é a conexão em rede com outras cidades do país e do mundo. Este é o principal processo dinamizador das cidades, especialmente das cidades que vivem em um patamar da hierarquia urbana mais elevado. A ligação que tem o Rio de Janeiro, como ele é, não foi feita formando uma vasta hinterlândia, e não tinha nem comando para uma vasta hinterlândia. Mas ele tem ligações econômicas com vários pontos do Brasil, ou com todas as outras metrópoles brasileiras e também com outras metrópoles globais. São essas ligações que dão a dinâmica ao Rio de Janeiro. E são também o principal elemento que dá dinâmica a São Paulo, Buenos Aires, Lima, Santiago e por aí vai. Então, os processos que dão dinâmica às cidades são ligações de longa distância.

E a rede urbana, é claro, é uma síntese de diversas redes, diversas cidades e seus principais nós, para onde os fluxos convergem, de onde as decisões são emanadas, enfim, onde se concentram todos os fluxos materiais e imateriais.

Essa figura 1 eu peguei emprestada do trabalho de Cláudio Egler, é quase de conhecimento público, mas vale a pena colocar. A fronteira brasileira com a América do Sul, na sua maior parte, está distante das áreas com maior porte tanto no Brasil quanto nos demais países da América do Sul. Nos países andinos, a distância física não é tão grande, mas o elemento físico que separa é a cordilheira dos Andes. A dinâmica econômica desses países é muito orientada da cordilheira dos Andes em direção ao litoral. Em direção a leste, tem a Amazônia nesses países, que normalmente é uma área pouco ocupada, de baixa dinâmica econômica (figura 1).

FIGURA 1  
**Distribuição espacial das cidades de mais de 100 mil habitantes e tamanho urbano (circa 2000)**



Fonte: Circa 2000.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A única exceção em que há uma relativa proximidade das áreas pobres dos países é na fronteira sul, que de fato apresenta uma situação totalmente diferente: você tem São Paulo e Rio de Janeiro e Montevideu e Buenos Aires formando um eixo, e pode-se até estender este eixo a Santiago, formando um grande eixo de

conexão da América do Sul. Isto é herança, é claro, do processo de ocupação da América do Sul, que teve uma colonização Atlântica e uma colonização Pacífica, com a cordilheira dos Andes e a Amazônia no meio desse *sanduíche* de colonização que formou esta configuração territorial na América do Sul

Essa figura [1] eu gosto sempre de mostrá-la porque ela dá uma ideia de quão diversa é a ocupação territorial brasileira. Em vermelho são as áreas urbanizadas, e os pontinhos amarelos são os estabelecimentos agropecuários. E, mais ao fundo, dá alguma ideia dos biomas brasileiros. Há uma forte concentração urbana do Centro-Sul e uma forte densidade rural muito diferenciada no semiárido, mais rarefeita no Centro-Oeste, com forte agropecuária, mas baixa densidade demográfica no campo (figura 2).

FIGURA 2  
Distribuição dos estabelecimentos rurais no Brasil (2006)



Fontes: IBGE – Censo Agropecuário 2006 e Base Cartográfica Digital do Brasil. Acesso em: 26 fev. 2017; Nasa 2004.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Quando a gente pega a faixa de fronteira propriamente dita, a maior parte dela é com baixíssima densidade demográfica, uma densidade um pouco maior com a população ribeirinha aqui no Acre, no baixo vale do rio Acre; no Amazonas, quase nenhuma



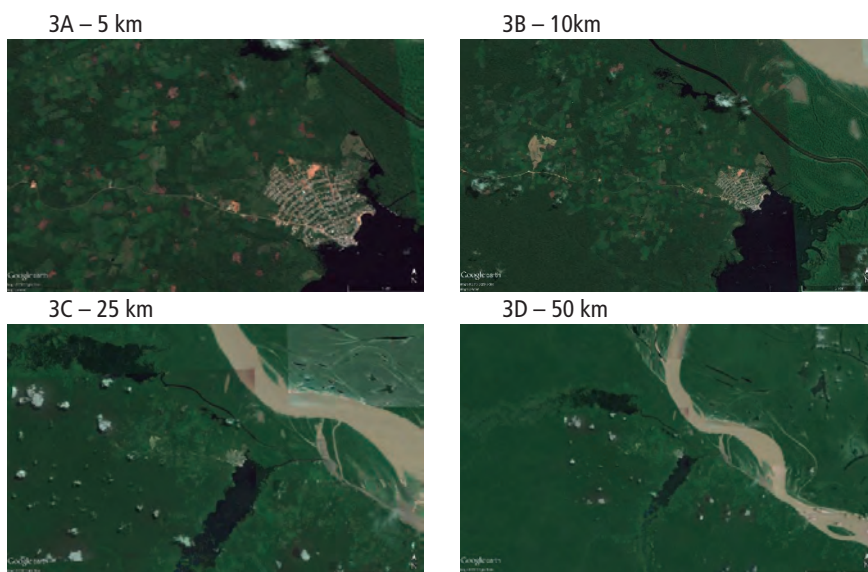
densidade, e ganha uma grande densidade demográfica rural na faixa Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

No Sul, o esvaziamento demográfico é meio curioso, porque é, ao mesmo tempo, um esvaziamento e uma concentração. O que a gente vê aqui nesta faixa é que as cidades de maior classificação na hierarquia urbana, as capitais, elas crescem em um nível acelerado, mas parte da migração destes municípios que se esvaziam se dá para os centros regionais mais importantes e resulta neste duplo caráter: o fortalecimento destes centros regionais de classe mais elevada na hierarquia e o enfraquecimento desses pequenos municípios.

É uma pena que não tenhamos estas mesmas informações sobre os estabelecimentos agropecuários do outro lado da fronteira para proposição de políticas públicas para a área de fronteira, para termos uma base de informação não mais nacional, mas continental.

Bom, falando um pouquinho mais da diversidade de escala territorial, de região, rede, desta questão toda, podemos observar como Uarini, no estado do Amazonas, é um pequeno município à beira de um lago próximo ao rio Solimões; mas quando vamos afastando a imagem, percebemos que é uma área que tem em volta basicamente floresta, não tem alguma outra cidade em volta (figura 3).

FIGURA 3  
Diversidade de escala territorial, de região e rede do município de Uarini (AM)



Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.

Mas se eu afastar mais, em uma diferença de escala, a única outra cidade que consigo identificar é Tefé. É área no Amazonas que, do ponto de vista territorial,





Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.

Se afastando um pouco mais ainda, se percebe um contexto de cidade em volta: Rio Claro, Limeira, Campinas e Piracicaba (figura 6).

**FIGURA 6**  
**Diversidade de escala territorial, de região e rede dos municípios de Iracemápolis, Rio Claro, Limeira, Campinas e Piracicaba (SP) – 200 km**



Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.

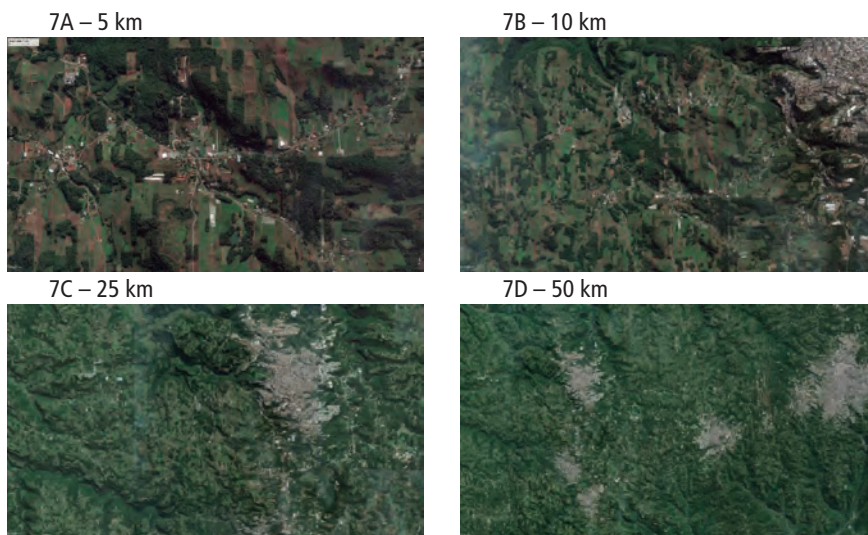
É evidente que esse contexto em que se situa Iracemápolis o diferencia completamente de Uarini, no Amazonas. Pode ser até o mesmo tamanho de cidade, mas seu entorno o diferencia completamente.

Esse contexto territorial deve-se ter sempre em mente na elaboração de políticas públicas, seja na faixa de fronteira ou não.

Vendo aqui outra área, Bento Gonçalves (RS). Em torno de Bento Gonçalves, o que se destaca é o solo completamente parcelado em pequenas propriedades. Aqui é o Vale dos Vinheiros, um conjunto de pequenas propriedades com uma conexão muito direta com a cidade (figura 7).

FIGURA 7

**Diversidade de escala territorial, de região e rede do município de Bento Gonçalves (RS)**



Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.

Afastando um pouco, aparece Caxias do Sul; e afastando mais um pouco, vemos Lajeado, Santa Cruz, Novo Hamburgo e Porto Alegre. Não é uma área tão densa quanto São Paulo. E aqui já dá para perceber uma transição, não só do relevo, mas também da ocupação. Aqui, com um porte maior na Serra Gaúcha, muda aquele padrão territorial, as cidades são mais afastadas (figura 8).



FIGURA 8  
Diversidade de escala territorial, de região e rede dos municípios de Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Lajeado, Santa Cruz, Novo Hamburgo e Porto Alegre (RS) – 200 km



Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.

Fazendo uma última brincadeira com as imagens (figura 9). Algo que a gente sempre tem que ter em mente é a articulação de escalas na elaboração de políticas públicas. Aí o desafio é a articulação de escalas no âmbito continental, não mais no âmbito do Brasil. Vamos supor que eu quero fazer uma política pública que atenda prioritariamente a melhoria da educação destes residentes rurais de uma região qualquer. Primeiro, eu tenho que entender em qual contexto se situa essa população. Se eu quero oferecer uma escola de primeiro grau, eu vou olhar qual é a cidade mais perto – neste caso, Craíbas (AL).

FIGURA 9

**Visão geral da localização do município de Craíbas (AL)**Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.

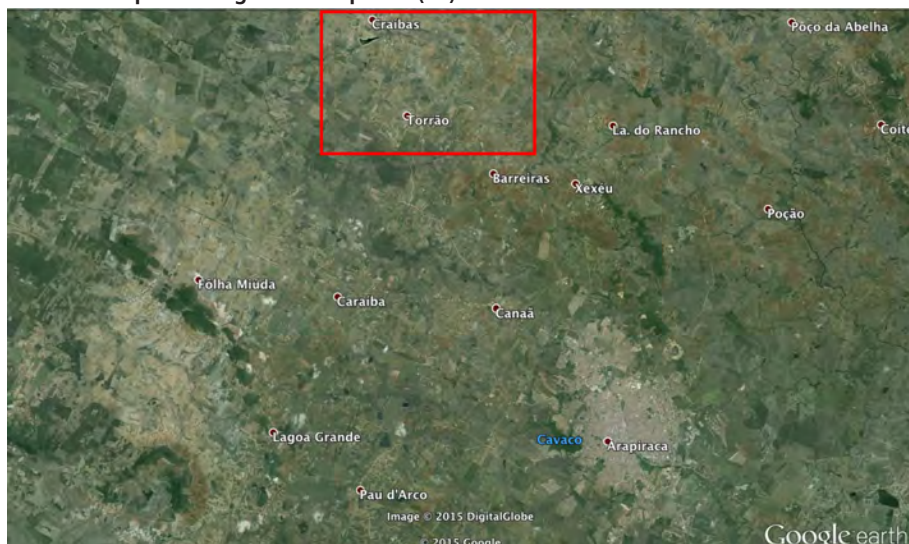
Então, eu posso oferecer uma escola e talvez até um ensino técnico em Craíbas para atender a essa população que está neste entorno aqui (figura 10).

FIGURA 10

**Visão geral da localização dos municípios de Craíbas e Torrão (AL)**Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.

Mas se eu for pensar no ensino superior, eu não vou colocar em Craíbas, eu vou pensar em Arapiraca, que é um polo regional que fica um pouco mais distante (figura 11).

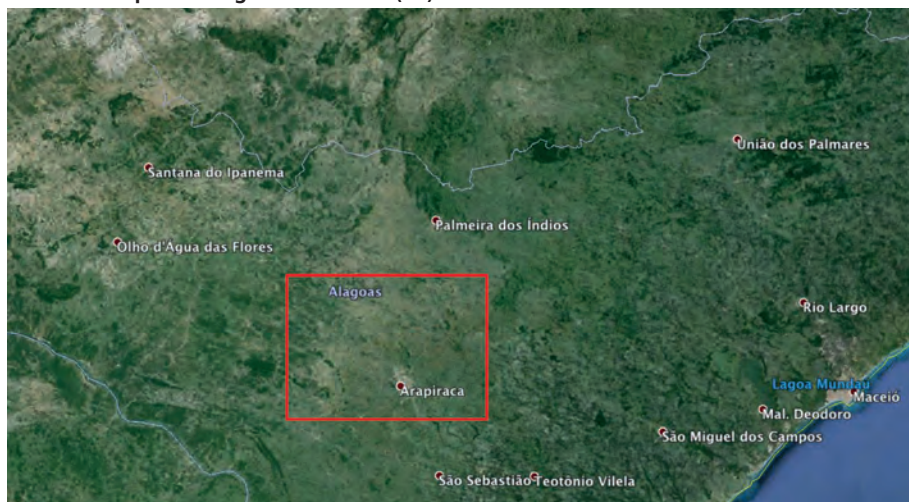
FIGURA 11  
Municípios da região de Arapiraca (AL)



Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.

E se eu for pensar em mestrado ou doutorado, vou pensar em Maceió, ou Recife, que é a metrópole que comanda todo esse espaço no Nordeste (figura 12).

FIGURA 12  
Municípios da região de Maceió (AL)



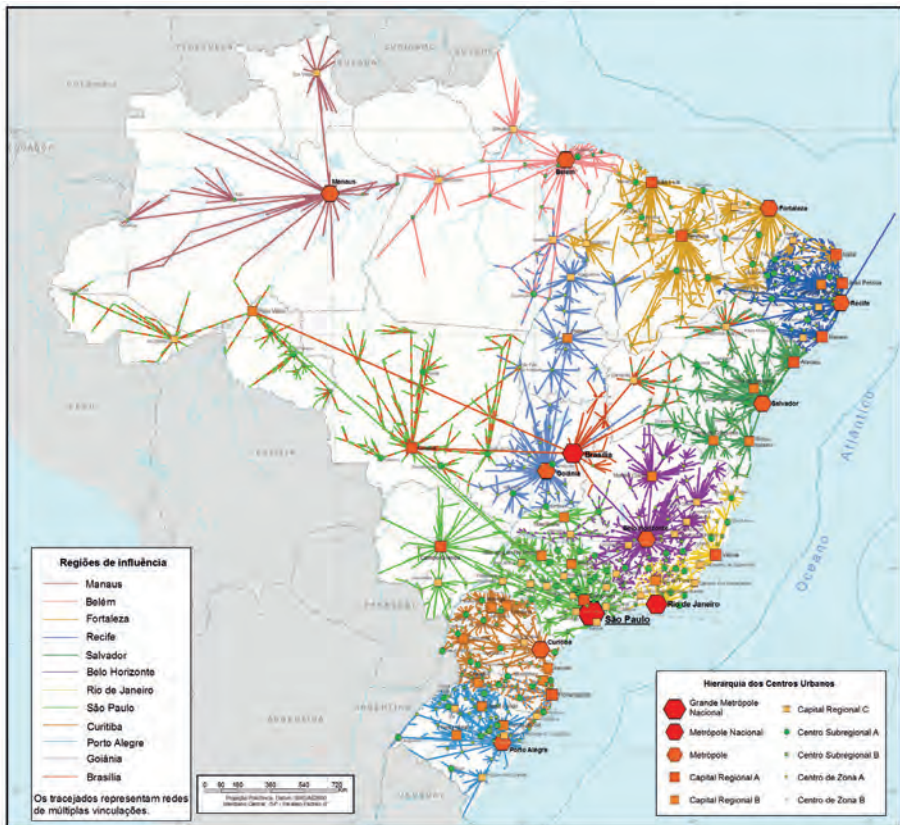
Fonte: Google Earth. Disponível em: <<https://www.google.com/earth/>>.



Qual é o rebatimento que esse tipo de reflexão tem em políticas em faixa de fronteira? A solução para uma demanda que existe na faixa de fronteira pode estar na implementação de um equipamento qualquer fora da faixa de fronteira, justamente para atender àquela população que vive na faixa de fronteira, dependendo do grau de especialização do investimento. Pode ser o mais adequado para atender à população que está na faixa de fronteira.

Eu gostaria de dar esse destaque sempre: que o espaço se organiza em regiões, mas a dinâmica é dada pelas redes. Por isso se tem que ter sempre em mente como se estrutura a rede urbana na consecução de políticas públicas. É o que eu estava falando: às vezes, um investimento aqui pode se refletir ali porque está na rede urbana. Tendo em mente onde se situa o investimento público, pensando na rede urbana brasileira (figura 13).

FIGURA 13  
Rede urbana do Brasil (2007)



Fonte: IBGE. Acesso em: 26 fev. 2017.



Agora, o desafio na produção de informações. Eu gostaria de colocar alguns pontos e destacar também o contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável [ODS], que é uma grande oportunidade, porque está posto na agenda global, e os países têm assumido o compromisso, e o Brasil também, de cumprir os ODS. Em um quadro geral, mais da metade das informações não estão disponíveis. É uma agenda que incentiva a produção de informações que são necessárias para o monitoramento do desenvolvimento sustentável.

Dentro dos ODS, fazendo a conexão com a questão da rede urbana, eu gostaria de destacar a existência de um ODS específico sobre cidades, o ODS 11, que trata especificamente da questão urbana. Isso eu acho que vem ao encontro da execução de políticas públicas, quando você reconhece a necessidade de se ter informações a respeito das cidades especificamente, e assim monitorar.

E dentro da rede urbana também é importante colocar que nesse ano [2016] se realiza a reunião do Habitat III [III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável], em Quito (2016). Precisamos de uma nova agenda global. A última é da década de 1990. Há uma série de debates sobre a formulação de uma agenda global, e a gente tem que seguir neste contexto das políticas públicas.

E o terceiro ponto é a valorização do curso da Informação Geográfica no Âmbito da Comunidade Estatística [GGIM-UM]. Na visão estatística da Organização das Nações Unidas [ONU], que tem um grupo de especialistas, que é o GGIM, que é global, e trata especialmente das informações, dentro deste grupo, há um grupo específico que trata especialmente da integração da informação estatística e geográfica. Essa preocupação com a interfederação da geografia e da estatística está no centro da visão estatística da ONU.

O grupo dos especialistas dos ODS da ONU também tem um subgrupo preocupado com a integração da informação estatística e geográfica. Isto porque há um aumento da demanda por informações em escala local, pois não é possível fazer boas políticas públicas sem se ter uma unidade territorial adequada para o bom zoneamento e a análise. Não dá para se ter só informações nacionais ou estaduais. Têm que se ter dados adequados de análise.

Tirando as informações censitárias e alguns registros administrativos, temos dificuldades de obter informação em unidade mais local, regional, para fazer um adequado monitoramento das políticas e o planejamento das políticas. Acho que esse contexto internacional nos ajuda a estimular a produção de informações estatísticas e outras informações em um âmbito mais local e regional.

Quando comparo o internacional, dentro desse grupo de especialistas do avanço estatístico, está sendo avaliado agora pelos países um novo marco global de um Quadro de Referência Estatístico-Geoespacial Global [Global Statistical Geospatial Framework – GSGF], prevendo justamente um modelo que sirva de referência para os países. O Brasil é um dos mais avançados do mundo nesta questão, felizmente, mas temos muito a fazer ainda. Justamente para estimular internacionalmente esta integração. A base é geocodificada, ou seja, você tem que ter informação da menor unidade possível, preferencialmente um ponto, um domicílio, uma empresa. E seria ideal que esta origem de informação, a empresa, o domicílio, ou outras unidades territoriais, estivessem em um nível de gerenciamento adequado, que tivesse sigilo estatístico. E tem que se ter feições geográficas comuns para disseminação e análise estatística.

Exemplo: ter um conjunto de microrregiões ou macrorregiões, ou, no caso, colocaria a Nomenclatura das Unidades Territoriais (NUT) da região europeia, justamente para se ter esta compatibilidade e poder entregar as diversas estatísticas em unidades territoriais que sejam coerentes para a análise que está sendo feita. Depois, tem que ser operacionalizável e tem que ter metadados, ser acessível para todo mundo.

Então, alguns desafios da produção da informação:

- 1) Criar e padronizar unidades territoriais adequadas (exemplos: arranjos populacionais, NUTs na Europa). Aqui, no Brasil, por exemplo, temos os arranjos populacionais, que dão uma visão de como se organizam as unidades urbanas, vamos chamar assim. Mas, se você passar para a América do Sul, como é que eu comparo cidades brasileiras com cidades na América do Sul? Metrópole no Brasil, região metropolitana no Brasil com as mesmas categorias fora do Brasil? Eu tenho dificuldade, porque não há unidades padronizadas na América do Sul em termos de região metropolitana.
- 2) E entre rural e urbano: o que é rural e o que é urbano? E é tudo mais ou menos, se faz um ajuste, mas não há padronização. A padronização dos conceitos estatísticos está muito mais avançada do que a padronização de conceitos territoriais em termos internacionais. Esta é uma missão, uma agenda para os próximos anos, de conseguir construir unidades territoriais comparáveis. Pelo menos na América do Sul, há uma boa execução em faixa de fronteira. Pegando por exemplo os ODS: como eu vou monitorar os ODS na faixa de fronteira se eu não tenho uma espécie de microrregião, macrorregião continental?

Hoje eu não teria informações dos ODS em unidades que sejam mais ou menos adequadas ao monitoramento da faixa de fronteira, contemplando um conjunto da América do Sul. Eu vou ter dificuldade de fazer qualquer tipo de monitoramento das políticas na faixa de fronteira. É muito importante estar na agenda política, construir estas unidades na escala continental; fazer a padronização de conceitos territoriais na produção e disseminação de estatísticas internacionais. Não há padronização de conceitos territoriais na América do Sul. Eu comparo estado com província, é adequado, não é? E no Uruguai, o que eu considero? Eu considero departamento? Aqui, cada pesquisador vai fazendo suas inferências, considerando aquilo que acha mais adequado, mas não há nem mesmo um acordo político internacional neste sentido.

- 3) Outro desafio na produção de informações, que é fundamental para produção de políticas públicas para a faixa de fronteira, é a produção de estatísticas e outras informações para redes. Não há tradição na produção de estatísticas para redes. Nós sabemos que, para compreender como o território se organiza, precisamos entender os parâmetros de unidade de área, conexões e redes. Há poucas coisas sobre isso. No IBGE, temos uma linha nova de produção de redes e fluxos, e a gente tem trabalhado nisso, mas há muito o que fazer ainda até se chegar a um bom patamar de produção de informações. Isso aqui no Brasil. Mas, quando se olha então para dados internacionais de redes, é bastante difícil.

Um exemplo de como a unidade territorial adequada é importante para confecção de políticas: os arranjos populacionais são unidades que buscam agregar municípios segundo certo grau de coesão, com deslocamento para trabalho e estudo ou conurbação da mancha urbana. Exemplo: você pega o município de Vitória isoladamente, o produto interno bruto [PIB] *per capita* é igual a R\$ 76 mil. Um PIB *per capita* quase no padrão Europeu, bastante alto. Mas esse PIB, na verdade, é reproduzido por uma população regional que alcança um conjunto maior de 1,6 milhão de pessoas. O PIB da região como um todo aumenta, mas o PIB *per capita* cai para R\$ 50 mil (figura 14).

FIGURA 14  
**Dados socioeconômicos de Vitória (2010)**

14A – Recorte geográfico adequado



14B – Arranjo populacional



População	327.801
PIB (Bilhões R\$)	24,969
PIB <i>per capita</i> (mil R\$)	76,172
Sedes de empresas	14.680

População	1.582.418
PIB (Bilhões R\$)	50,807
PIB <i>per capita</i> (mil R\$)	32,107
Sedes de empresas	44.666
Movimentos de pessoas entre os municípios (Trabalho e/ou estudo)	227.124

Fontes: Cadastro Central de Empresas 2011/Diretoria de Pesquisas/IBGE; Censo Demográfico 2010/IBGE; PIB dos municípios 2010/IBGE. Acesso em: 26 fev. 2017.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por que isso ocorre? É só nós olharmos o deslocamento de pessoas entre os municípios da região de Vitória: 227,1 mil pessoas saem do seu município de referência e vão trabalhar em outro município dessa região.

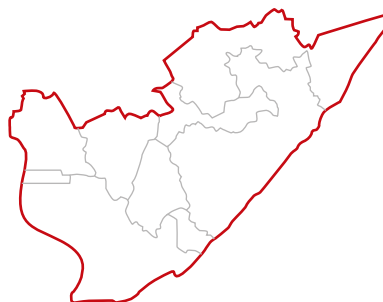
O oposto acontece com Salvador, porque olhando só o município de Salvador com um PIB *per capita* de só R\$ 13 mil, mas se olhar o arranjo populacional, o PIB *per capita* sobe para R\$ 26 mil. Isto porque o polo econômico produtivo está em Camaçari. Mas Camaçari só está ali porque tem Salvador do lado (figura 15).

FIGURA 15  
**Dados socioeconômicos de Salvador (2010)**

15A – Recorte geográfico adequado



15B – Arranjo populacional



População	2.675.656
PIB (Bilhões R\$)	36,744
PIB <i>per capita</i> (mil R\$)	13,732
Sedes de empresas	50.538

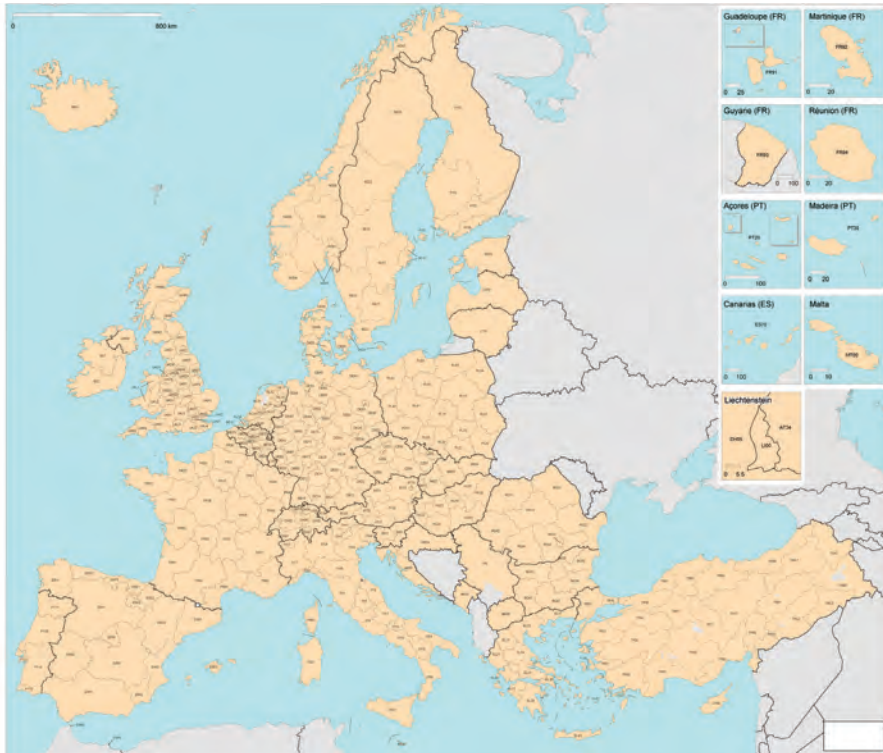
População	3.440.462
PIB (Bilhões R\$)	73,831
PIB <i>per capita</i> (mil R\$)	21,459
Sedes de empresas	68.925
Movimentos de pessoas entre os municípios (Trabalho e/ou estudo)	128.422

Fontes: Cadastro Central de Empresas 2011/Diretoria de Pesquisas/IBGE; Censo Demográfico 2010/IBGE; PIB dos municípios 2010/IBGE. Acesso em: 26 fev. 2017.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na Europa, onde se está mais avançado é na harmonização de unidades territoriais para a execução de políticas públicas. É uma espécie de micro e mesor-regiões em escala continental que existe na Europa, e isto é utilizado, por exemplo, como referência para as políticas regionais europeias. Os fundos europeus são distribuídos a partir da avaliação do PIB *per capita*, se eu não me engano. Aqui você tem um conjunto de unidades em uma escala compatível para toda a União Europeia (figura 16).

FIGURA 16

**Unidades em escala compatível com distribuição de fundos europeus**

Fonte: OCDE (Eurostat).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Seria muito bom se tivesse isso para a América do Sul. O entendimento do continental facilitaria e muito. Haveria vários progressos se tivesse este tipo de avanço na América do Sul. Continuando, alguns desafios:

- 1) Produção de informações para a rede urbana global. Existem algumas metodologias internacionais, mas dentro da América do Sul isso não funciona tão bem. Conexão: temos muito o que avançar em termos de informação e metodologia para se compreender como as cidades se conectam internacionalmente. Como medir as articulações entre as cidades? E, focando especificamente na faixa de fronteira, como se dão os deslocamentos mais cotidianos? A gente não tem muito este tipo de informação. Esse é outro ponto que deveria entrar na agenda, os acordos internacionais que permitissem se ter esta informação de forma mais clara, sobre este trânsito existente na faixa de fronteira: Quais informações são necessárias? É preciso uma reflexão maior sobre quais informações

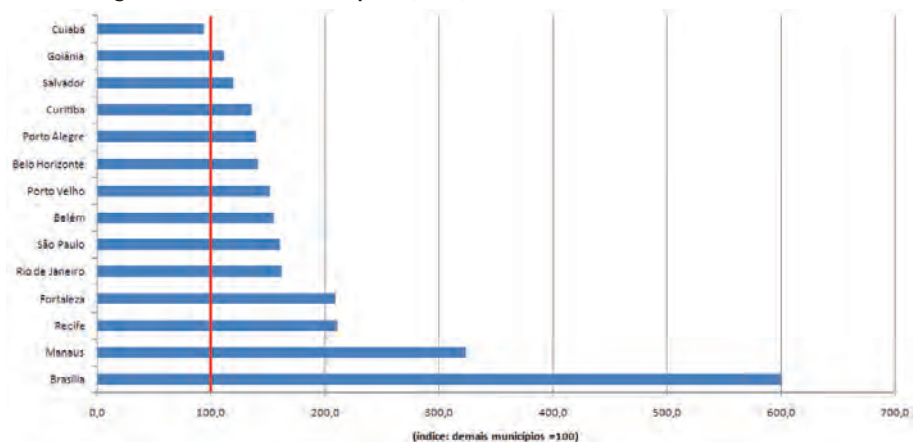
são necessárias para se medir estas articulações entre as cidades. Como produzir estas informações num contexto de valorização das cidades na agenda global? E aproveitar justamente o contexto global de valorização das cidades. Você tem aí Habitat III, você tem vários ODS, para ter mais informações de como as cidades se conectam e se articulam.

- 2) A produção de estatísticas deveria levar em conta que a organização do espaço se dá por meio de regiões e redes. Aí, a gente está numa contra-produção de informações, ainda idealizada, como se entender só a região fosse suficiente para entender os processos ali existentes. Ela está atrasada em relação à dinâmica. Precisa ter uma recuperação dessas duas agendas.

Um exemplo de unidade territorial adequada, de como a questão de região e rede se relacionam: a figura 18 mostra o PIB *per capita* das regiões urbanas, que são grandes regiões centradas nas metrópoles, distinguindo o polo da região (metrópole) e o restante da região.

FIGURA 18

**Regiões ampliadas de articulação urbana – relação entre PIB *per capita* do município núcleo da região e seus demais municípios<sup>1</sup> (2009)**



Fontes: IBGE (2007); PIB municipal (2009). Acesso em: 26 fev. 2017.

Nota: <sup>1</sup>Índice construído ajustando o PIB *per capita* dos demais municípios de cada região para o valor de 100 e comparando com o PIB *per capita* do município núcleo da região.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

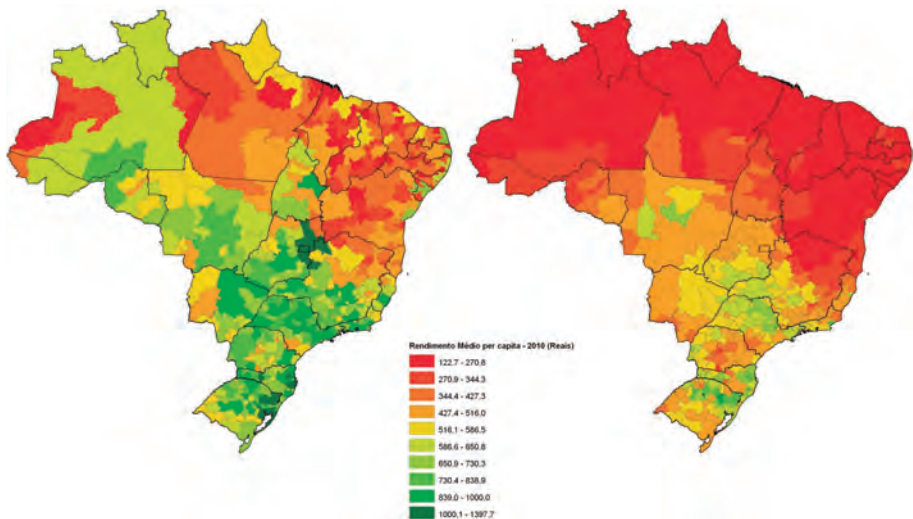
Sempre que a barra passa do vermelho, indica que o PIB *per capita* do polo é bem maior que o das demais cidades da região. Ou seja, aquele ponto nodal da rede concentra recursos. Quando se observa as regiões imediatas de entornos urbanos, uma espécie de microrregião, um espaço de convivência mais imediato das cidades, percebe-se que a cidade polo concentra mais recursos que as cidades da região. É uma espécie de desigualdade intrarregional. Há a desigualdade intrarregional clássica, mas há a desigualdade entre a cidade-polo, que é quase sempre mais rica que as demais cidades da região (19).

FIGURA 19

**Regiões imediatas de articulação urbana – Rendimento médio domiciliar *per capita* (2010)<sup>1</sup>**

19A – Municípios da região

19B – Demais municípios da região



Fonte: IBGE. Acesso em: 26 fev. 2017.

Nota: <sup>1</sup>Divisão urbana: nível III, sub-regiões.

Para a formulação de políticas públicas, temos que ter este entendimento de rede e região para entender o que está acontecendo no entorno dos polos.

Era isso que eu tinha para dizer. Obrigado!



## FRONTEIRA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUL-AMERICANO

Pedro Silva Barros<sup>1</sup>



Foto: Ipea Eventos.<sup>2</sup>

Bom dia a todos. Quero agradecer ao Bolívar Pêgo pelo convite.

Há um eixo articulador que foi uma decisão de organização da própria Secretaria-Geral; o atual secretário-geral definiu essa agenda antes da minha chegada. Trata-se das cadeias sociais de valor como eixo articulador da agenda econômica.

O espaço principal de discussão vai ser um seminário no próximo mês, na própria Secretaria-Geral, e ele tem alguns temas nos quais já se trabalha. São os temas dos recursos naturais, que foram centrais na produção nos negócios da Unasul

1. Diretor de Assuntos Econômicos da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). A apresentação pode ser vista por meio do seguinte *link*: <<https://goo.gl/oXeRW5r>>.

2. Fazem também parte da foto: Bolívar Pêgo (Ipea, moderador, ao centro) e João Mendes da Rocha Neto (Presidência da República (PR), primeiro à esquerda).

[União de Nações Sul-Americanas] nos anos de 2012 e 2013, ou 2013 e 2014, na gestão de Dário Rodrigues, mas também há outros dois projetos.

O Fundo de Iniciativas Comuns (FIC) financia alguns projetos da Unasul, e esses dois são feitos em articulação com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): o índice de ampliação regional – em seguida vai haver uma abordagem específica sobre isso –, e o projeto sobre integração produtiva.

A parte que se destaca nessa agenda, para os objetivos da nossa discussão de hoje, é o tema *desenvolvimento fronteiriço* e o Sistema de Informações Geográficas (SIG) da Unasul. Existe um *site* que tem os mapas da região em dez capas com informações sobre hidrovias e outras mais vinculadas à infraestrutura. Esse sistema foi recentemente entregue, está ainda na primeira fase. Nossa proposta é que, a partir de agora, a segunda fase se concentre não só nas informações de infraestrutura, mas também nos dados socioeconômicos, com um recorte mais substancial para ser inserido em fronteiras.

Depois, há outros temas, por exemplo, contas públicas, agricultura familiar, que é trabalhado e articulado com a rede de grupo familiar do Mercosul [Mercado Comum do Sul], o tema dos medicamentos genéricos e um banco de preços de medicamentos, que é outra iniciativa sobre a qual aqui não cabe [nos] alongar, mas que temos trabalhado.

O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) tem esse grupo de trabalho especializado no tema fronteiriço, e tem várias declarações que falam sobre o tema. Em uma delas há uma discussão histórica, com vários casos importantes e detalhados, e estudos mais complexos sobre o tema de passos de fronteira, e o *site* que está aí.<sup>3</sup> O SIG, que é a proposta de ser uma base concentrada em dados sobre fronteira, em cujo *site* se possa acessar as informações dos mapas da Unasul, como esses dez mapas que mencionei. Esse foi um projeto feito dentro dessa estrutura de Fundo de Iniciativas Comuns, que é uma sugestão que não sei como vai tratar o tema em seguida, mas é uma possibilidade do Brasil apresentar a proposta do FIC. Claro que isso pode ser feito em comum com a secretaria também, ou em comum com outros países, mas poderia haver um trabalho mais articulado com essa segunda fase do sistema.

A primeira fase foi concluída. Em geral, todas as ações são feitas com o apoio dos conjuntos dos países; no caso [d]a primeira fase desse sistema de informação geográfica, a Argentina foi o país líder e tem interesse em prosseguir nessa segunda fase. Eventualmente, ela poderia se associar aos projetos que já vêm sendo executados, ou de alguma forma vincular com esse sistema e debater e participar, fazer esse trabalho em conjunto. É um espaço importante. Então, dentre os temas

---

3. Disponível em: <<http://www.sig.cosiplan.unasursg.org/>>.

que são trabalhados nos diferentes conselhos, acho que esse é o que teria mais aproximação com as atividades que levaram a discussão de ontem e hoje nesta oficina.

Como comentei, a primeira fase tem dez capas de mapas: infraestrutura, divisão política e administrativa, hidrografia, áreas protegidas, portos, estradas. A segunda fase incorporaria informações socioeconômicas, que particularmente interessariam ao tema de fronteira e que ajudariam a ser um instrumento para programação de discussão de políticas públicas com grupos.

Agora eu vou mencionar os contratados dos outros conselhos: diferente do Cosiplan, os outros conselhos tratam do termo fronteira, em geral, de forma marginal. No Cosiplan, como referência bibliográfica, vamos dizer assim, há um seminário que foi realizado em 2014 por esse Grupo de Trabalho Especializado (GTE) e nele estão disponíveis dezoito apresentações bem detalhadas sobre as principais discussões que acompanham o grupo de trabalho. Eu vi as apresentações na semana passada, no *site*, mas não pude trazer a apresentação aqui, pois o *site* estava fora do ar hoje pela manhã. Não é comum que ele esteja fora do ar, foi uma coincidência. No *site* tem, então, essas dezoito apresentações, bem interessantes para o debate neste seminário. Foi o principal já realizado pela Unasul com o tema fronteira, realizado em 2014. Me comprometo a enviar as dezoito apresentações para compartilhar com os colegas.

Ali tem a forma, tem várias ações que são bilaterais. A mais desenvolvida para esse termo de fronteira, dentro do Cosiplan, é a que se refere às relações entre Argentina e Chile. Essa foi definida no Cosiplan como projeto piloto para o plano de fronteira. Como é um conselho de infraestrutura, as discussões de facilitação dos espaços de fronteira estão concentradas no tema de transporte e comércio. É uma visão restrita da questão de fronteira, mas é um desenvolvimento bastante grande. Não dentro desse grupo de trabalho, mas há várias outras iniciativas bilaterais na região; uma programação com várias do Brasil que já foram discutidas ou serão discutidas aqui nesse espaço.

O Equador tem em comum com a Colômbia instrumentos com relação à fronteira, bastante desenvolvidos, que incluem a atenção à saúde em conjunto, educacional em conjunto, sem a necessidade de dois trâmites para a carga e comércio, mas também toda uma atenção em serviços públicos, e também em políticas públicas em comum. São dois casos também apresentados de forma mais extensa nessas apresentações.

No tema do conselho energético, as ações principais do Conselho Energético estão nesse mapa de repartição e integração energética; há também balanço energético da região, que tem algumas outras questões específicas, mas há uma decisão que trata e fala do tema de fronteira, mas ainda no teor de fronteira apresentado

pontualmente para discussão no congresso de transmissão de energia elétrica, então [se trata de] uma visão também estreita e restrita do tema fronteiriço.

Dentro do Conselho de Economia e Finanças, há dois projetos que estão sendo executados. Este conselho reúne os presidentes dos bancos centrais e dos ministros da fazenda dos doze países. Em 2009, quando ele foi criado, em 2010 e 2011, houve reuniões sistemáticas, mas se perdeu muita intensidade no último ano, pois não houve alguma reunião do conselho sul-americano que poderia responder às discussões da crise econômica, possíveis saídas e soluções etc. Isso não foi feito. Mas há dois projetos desse conselho, dois projetos de iniciativas comuns, que têm sido desenvolvidos inclusive com a Cepal. Há esse de financiamento regional, mas não há um recorte fronteiriço, e tem outro sobre integração produtiva, no qual tampouco há um recorte sobre a questão fronteiriça. Então, a discussão do conselho de economia e finanças se restringe a esses dois projetos hoje e não há um recorte fronteiriço.

No Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Informação foi aprovado, recentemente, o seu plano de ação para esse abril próximo. Em abril ocorreu a última reunião da Presidência da Unasul no Uruguai. Só um parêntese: a Unasul tem sua assembleia geral, que é anual, com um corpo restrito de funcionários, há também um secretário-geral, há cinco diretorias, uma delas é de assuntos econômicos, que eu acompanho, e há a presidência, que preside os conselhos e é rotativa e anual, seguindo a ordem alfabética. Era o Uruguai e agora em abril deste ano assumiu a Venezuela, que vai até abril do próximo ano, quando passará para a Argentina, e assim vai! Então, há oscilações nas discussões dentro dos conselhos, de empenho, de ênfase, de prioridades. A proposta na formulação da Secretaria-Geral da Unasul e da organização é que os temas possam ser acompanhados de forma mais consistente, e foi aprovada. O Brasil acompanha essa rede sobre enfermidades transmitidas e, também, os temas de segurança e soberania alimentar e nutricional com bastante empenho, mas em ambas não há um recorte sobre o tema fronteiriço.

Um outro conselho, fora da agenda econômica, é o Conselho de Defesa Sul-Americana, que tem uma importância maior, comparado aos outros. Ele vem executando trabalhos com mais organização. Esse, o Cosiplan e o Conselho Eleitoral, eles têm mais sucesso, mais condições.

Mas aí tem um mecanismo que foi definido em mandato presidencial, de somente com confiança, segurança, que é literalmente a transcrição do que foi aprovado, e tem os instrumentos de notificação, de atividades militares próximos à entrada de fronteira; basicamente é isso. Depois da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, começou a acontecer uma série de atividades de exercícios militares em conjunto, inclusive em região de fronteira. Não necessariamente participamos

em todos, mas são convidados os doze países. É um tipo de exercício que a região não tinha tradição de executar, aí há esse recorte fronteiriço.

No Conselho Sul-Americano de Cultura, há pouca discussão sobre fronteira; a discussão é mais preventiva, e as declarações que apresentam o tema de fronteira referem-se à necessidade de fortalecer mecanismos e procedimentos para o controle e prevenção do tráfico.

Tem esse outro conceito que está fora da rede econômica, da rede social, que é o sul-americano de desenvolvimento social. Para a elaboração do seu programa, foram feitas contribuições de outros conceitos, e aí aparece de novo o Cosiplan com o tema de conectividade, de vinculação para o potencial produtivo, e trata dos pontos de fronteira. Há, também, uma contribuição do Conselho de Educação para o planejamento em nível de desenvolvimento social, que fala das regiões de fronteira.

E os comunicados presidenciais, que seriam a medida principal depois do tratado de regulamentação da Unasul. A menção que foi feita também, a menção de algum comunicado especial já foi a luta contra o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, e fala sobre controles eficientes nas fronteiras. Não há nos comunicados presidenciais menções mais fortes ao desenvolvimento de fronteiras e de forma próxima ao que tem sido trabalhado aqui no seminário, com uma visão mais integral. Nos comunicados presidenciais isso não aparece, mas em todos os órgãos da constituição da Unasul e no próprio espírito do trabalho constitutivo do regimento que organiza o nosso trabalho há abertura bastante forte ao tema de fronteira.

Então, essa é uma breve apresentação de como o tema tem sido trabalhado nos diferentes conselhos. Reforço a parte do Sistema de Informação Geográfica (SIG). Esse sistema tem há dois meses esse *site*, as informações, e os dez mapas que eu havia comentado. Enfim, esse está funcionando. Tem os documentos, as informações, e o objetivo é trazer essa mensagem de trabalhar em conjunto a segunda fase desse projeto, que, além dos dados sobre infraestrutura, pretende incluir os dados socioeconômicos de fronteira, que têm mais potencial de integração.

Aproveito só para mencionar que no próximo *Boletim de Economia e Política Internacional* há um texto do Bruno sobre o tema de fronteira relacionado à política externa brasileira. Esse é um tema [em] que a gente já vê resultados de um trabalho como uma discussão acadêmica, e que foi publicado agora. [Em] outro, que eu vou ver uma forma de disponibilizar, a gente fez um longo estudo sobre a possibilidade de desenvolvimento da área de fronteira entre Brasil e Venezuela, que propunha uma série de ações e políticas públicas de um caso específico, mas que poderia ser ampliado.

Finalizo a apresentação e estou aberto a perguntas. Muito obrigado.

## DEBATES

### Comentários e perguntas dos convidados

#### Márcia Loureiro<sup>4</sup>

Eu gostaria de fazer um aporte entre dois comentários que considere bastante úteis para a nossa reflexão futura. Um do Amarildo Baesso e outro do Carlos Mussi. O Amarildo, logo no início da sua intervenção, se referia ao desenvolvimento como promotor da segurança. O Brasil defendeu ativamente esta proposta, justamente durante a negociação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Brasil fez isso, tentando, de certa forma, trazer um contraponto a outros atores estatais e não estatais que desejavam imprimir aos ODS um viés que nos parecia excessivo, de segurança como um fator prévio para o desenvolvimento.

O Brasil e outros países em desenvolvimento defendiam a agenda oposta, no sentido de que o desenvolvimento também contribui para a promoção da segurança. E esta reflexão em um ambiente multilateral acabou sendo satisfatória, no sentido [de] que são conceitos que se reforçam mutuamente. Foi assim que acabou prevalecendo na discussão sobre os ODS.

Então, retomando a referência do Mussi e depois também do Cláudio Stenner com relação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, eu penso também que, de fato, o arcabouço dos ODS poderia ser bastante apropriado para esta reflexão, para esta discussão sobre fronteiras que o Ipea nos propõe e esta relação de reforço mútuo entre desenvolvimento e segurança poderia ser aproveitada como um dos marcos conceituais para o desenvolvimento. São comentários muito iniciais que mereciam uma reflexão mais aprofundada e um amadurecimento.

#### Alessandra Rufino Santos<sup>5</sup>

Gostaria de compartilhar com vocês uma inquietação que eu tenho enquanto pesquisadora do tema fronteira. Destaco que é muito comum o discurso da fronteira como problema. Tem poucos estudos sobre as relações de poder e dominação nas regiões de fronteira. Esta realidade acontece porque realmente as fronteiras são espaços inferiorizados?

Enquanto socióloga vejo que faltam pesquisas mais direcionadas a uma visão micro da fronteira, que deem espaço às condições socioculturais e socioeconômicas dos sujeitos da fronteira. Falta, ainda, quem vive na fronteira se perceber como sujeito histórico.

---

4. Ministra, assessora internacional do Ministério da Justiça (MJ).

5. Professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Só para finalizar, destaco que, nos estudos sobre fronteira, as diferenças sociais, econômicas, culturais e étnicas entre os sujeitos sociais da fronteira devem ser levadas em consideração sempre que possível, principalmente em regiões de fronteira que têm a presença de indígenas e não indígenas, e são marcadas pelas características rurais no contexto urbano, como é o caso da tríplice fronteira Brasil, Venezuela e Guiana, da região de onde eu venho.

### **Maria Amélia Enriquez<sup>6</sup>**

Essa parceria, entre Ipea e Ministério da Integração Nacional (MI), surge em um contexto muito maior de políticas públicas. Então, é importante falar da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que é um decreto de 2007 que tem a faixa de fronteira como região prioritária para a política de desenvolvimento regional. Hoje, está em tramitação no Senado um projeto de lei que é fruto do resultado da Conferência de Desenvolvimento Regional, e a faixa de fronteira permanece como região prioritária para atuação.

E tem várias outras ações prioritárias que a gente desenvolve enquanto Secretaria de Desenvolvimento Regional, que são importantes de destacar. Temos que é também fruto da Conferência uma cooperação, que é a Rede Latino-Americana de Política de Desenvolvimento Regional, que tem dentro subgrupos de trabalho. Um dos subgrupos é de cooperação transfronteiriça e o outro é um subgrupo de estatística.

Quando o Cláudio Stenner fala dos desafios de compatibilizar estes dados estatísticos, esse olhar também é o nosso para as políticas de desenvolvimento regional que se baseiam, também, nos dados estatísticos. E a gente tem tentado fazer uma cooperação técnica com o MI e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para que os dados estatísticos sejam, também, compatibilizados entre os diversos países da América Latina, para que a gente possa ter um padrão de trabalho.

Junto com isso, também, tem a proposta de fazer um estudo, que eu tenho chamado vulgarmente de Regiões de Influência das Cidades (Regic) Internacional, pegando um caso de fronteira, para ver como se dá esta interação entre as populações. E a gente tinha pensado em ser Foz do Iguaçu, como primeiro estudo para ver como se dá este deslocamento, este fluxo de população entre os três países.

Vendo as apresentações do Cláudio e vendo aqui, também, a pesquisadora Rosa Moura, também faz parte de outro esforço nosso, da secretaria, um projeto dos diálogos setoriais entre Brasil e União Europeia, voltado para um estudo visando

---

6. Secretária de Desenvolvimento Regional (Coordenação de Planejamento Estratégico) do estado do Pará.



pensar metodologia para as redes urbanas de cidades médias. De que estas cidades médias precisam para se tornarem um polo de conexão com as outras cidades.

O que o Cláudio apresenta de conexão, de busca de saúde, de educação, entre outros, é muito importante, olhando para a faixa de fronteira. Olhando, também, a apresentação de cada um dos arcos, estes vão precisar de políticas públicas diferenciadas. O [de] que [se] precisa em Tabatinga (AM) é muito diferente do que se precisa em Bagé (RS).

São políticas públicas diferentes que nos levam a um esforço de pensar essas redes e cidades médias, e do que elas precisariam. É muito mais do que metodologia, do que falar: “são estas as políticas públicas”. E sim de como pensar. O esforço da secretaria e do MI é olhar estas ações e sempre ter a faixa de fronteira como um espaço prioritário de nossas ações.

### **Eduardo Pereira e Ferreira<sup>7</sup>**

Eu queria fazer uma menção a dois ou três pontos. O primeiro é um ponto mencionado em uma apresentação sobre a zona de fronteira Brasil/Uruguai, para a qual foi iniciada uma linha de estudo sobre monitoramento da linha de fronteira Brasil/Uruguai. Não se teria um pouco mais de informação sobre este ponto específico?

Também gostaria de fazer menção à relevância do tema tratado pelo Alexandre Peixoto, colega do Ministério da Integração Nacional, sobre a diferença entre cooperação internacional e territorial. Este é um ponto de relevância e talvez fosse interessante discorrer um pouco mais sobre este ponto específico.

E, também, gostaria de fazer um convite a todos os colegas, tanto dos governos estaduais quanto municipais, que venham participar e contribuir para o fortalecimento deste subgrupo de trabalho no Mercado Comum do Sul (Mercosul), recém-criado, que teve a primeira reunião em Montevidéu. Ademais, haverá no próximo semestre uma reunião do Mercosul, e é um espaço de articulação dos governos federal e estaduais, e pode ser bem aproveitado.

### **Alex Jorge das Neves<sup>8</sup>**

Eu lembro lá em 2011, quando o governo federal implantou uma política relacionada à segurança pública, e fomos buscar informações e diagnósticos sobre a fronteira. A gente se deparou com uma situação muito complexa. Não tínhamos muitas informações que subsidiassem o direcionamento mais apropriado para a política, no caso da segurança pública.

---

7. Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

8. Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.



O foco ao longo dos anos foi a questão da defesa do território, da soberania nacional etc. Quando fomos falar das relações dos mercados ilegais e da prestação de segurança pública para as pessoas da fronteira, a gente se deparou com a dificuldade. E aí fizemos questão de realizar alguns trabalhos. Tem alguns trabalhos que foram desenvolvidos que podem auxiliar o Ipea nos próximos estudos que começam a ser desenhados aqui. Eu vou citar alguns deles que estão na fase final de diagramação e daqui a pouco poderão ser disponibilizados para todos, quais sejam:

- Inicialmente foi feita uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com o grupo Retis, via o grupo de estudos da violência (Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana – NECVU), por meio da professora Lia Osório e do professor Michel Misse e cerca de outras dez universidades federais da faixa de fronteira. Foi feita a atualização dos dados que o Grupo Retis organizou para o Ministério da Integração Nacional, em 2005. Ou seja, foi feita a atualização do estudo socioeconômico demográfico da faixa de fronteira. Foram analisadas mais de 2.200 variáveis sobre os 588 municípios da faixa de fronteira e desenhado, buscando entender toda a complexidade dos fatores que pudessem influenciar na segurança pública, por exemplo. Por meio deste estudo demográfico, foi criado um conceito: o conceito de *áreas críticas de fronteira*. Este conceito, criado pela professora Lia Osório, é um conceito que pode ser usado e calibrado para várias outras políticas públicas. Este conceito reuniu dados sobre incidência criminal, tráfico de drogas, contrabando etc., redes e proteção existentes na fronteira e também vulnerabilidade socioeconômica. Ela pegou estas 2.200 variáveis e criou este conceito, e definiu para nós o que seriam os pontos críticos, alinhando todos estes conceitos: um estudo muito importante e um conceito fundamental que vai subsidiar muitos outros estudos e pode direcionar investimentos e outras ações do poder público para a fronteira, e não só à segurança pública;
- Ainda no contexto da mesma pesquisa, foi feito um mapeamento detalhado da estrutura de segurança e de justiça de 178 municípios da faixa de fronteira, os considerados mais importantes. Destes 178, em 55 municípios foram feitas pesquisas com grupos focais, buscando entender a complexidade da fronteira, principalmente as 29 cidades gêmeas. Este mapeamento dá uma noção muito importante das particularidades que as pessoas entendem sobre os problemas locais da fronteira;
- Foi feita, também, uma análise sobre a gestão das políticas públicas de segurança para a região de fronteira. Foi uma consultoria realizada com um grupo focal em três municípios: Epitaciolândia, Foz do Iguaçu e Tabatinga;

- Foi feito, também, um mapeamento das Políticas Federais para a faixa de fronteira e as suas relações com o plano estratégico de fronteira e a estratégia nacional. A gente tentou mapear quais eram as iniciativas do governo federal e quais as relações que elas tinham com a segurança pública;
- Fizemos, também, uma análise sobre os avanços e desafios das principais experiências sobre segurança pública nos Estados Unidos da América, México e União Europeia, China, Rússia e Índia – ou seja, é um documento que faz uma análise superficial dos principais problemas, que em muitos casos são similares aos do Brasil. A nossa fronteira é a terceira maior do mundo (6,8% dos limites do planeta);
- Outro que é importante é do Tribunal de Contas da União (TCU), sobre as políticas federais para a faixa de fronteira. O TCU fez uma análise importante sobre todas as políticas federais para a faixa de fronteira. É muito importante que todos os órgãos públicos possam ler. Fala das deficiências da estrutura de governança e articulação entre as próprias políticas para a região de fronteira;
- Resgatar os estudos que o Senado fez nos últimos quatro anos, que subsidiaram a elaboração do Projeto de Lei (PL) nº 380/2012, que busca implantar uma política nacional sobre segurança (Amazônia e faixa de fronteira), que já foi aprovado pelo Senado e está tramitando na Câmara dos Deputados; e
- Então, algumas observações sobre alguns diagnósticos, alguns documentos que foram produzidos e que podem subsidiar o Ipea nessa discussão. Tenho outros apontamentos aqui sobre esses estudos e sugestões para os senhores, mas falo em outro momento. Temos até amanhã.

### Walter Antônio Desiderá<sup>9</sup>

Queria passar para vocês alguns projetos que estamos fazendo. Nós ficamos responsáveis pelo projeto de pesquisa do Mercosul e as regiões de fronteira. Nós os fizemos em rede com o pessoal do Rio Grande do Sul, do Paraná, pessoal da Fundação Uniselva, da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), e o pessoal que era da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento-Geral (Semac), que é do Mato Grosso do Sul. Neste projeto, a gente pesquisou sobre as relações de produção de comércio de fronteiras; teve uma parte sobre migrações de trabalho, outra parte sobre as questões fundiárias, também da fronteira, e mais uma parte sobre os serviços urbanos na fronteira, questões de infraestrutura urbana como água, energia.

---

9. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Esses estudos, vamos publicar no relatório final que sai nos próximos meses. E sobre o que Eduardo Ferreira perguntou sobre o Uruguai, nós vamos publicar agora nesse mês o *Boletim de Economia e Política Internacional* com três estudos sobre fronteira, um sobre o impacto de decisões do Mercosul, que existem decisões regionais que repercutem com mais intensidade nas fronteiras de maneira positiva e algumas de maneira negativa.

Então, nós fizemos um levantamento em cima da Cartilha da Cidadania do Mercosul, que é uma lista de decisões que afetam a vida do cidadão, feita pela Secretaria do Mercosul. É uma lista de decisões que afetam o cidadão, como educação, saúde, esse tipo de coisas. Fizemos uma avaliação sobre política de segurança e defesa nas fronteiras e mais um estudo sobre a política externa de fronteira.

A pesquisa que o Alexandre Cunha está fazendo é um monitoramento por causa da legalização da maconha no Uruguai, e está estudando uma política sobre drogas e como isto está repercutindo no Brasil. Estão acompanhando o desenvolvimento da lei no próprio Uruguai, junto com o pessoal do Uruguai; os efeitos disso no país e reflexos na região de fronteira com o Brasil. Daí, com a participação da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), eles vão fazer esse monitoramento por quatro anos. O Ipea fará um estudo quantitativo com os municípios da fronteira, com relação a ter vínculos, e depois um estudo da percepção da população local com essa política e um estudo quantitativo com a intimidação relacionada ao tráfico de drogas.

Estamos fazendo também um estudo por quatro anos na fronteira de Santana do Livramento/Rivera sobre relações de trabalho e migrações, com trabalhos de domésticas nas fronteiras. Obrigado.

### **Luis Maurício Cuervo<sup>10</sup>**

Quero fazer uma reflexão sobre o tema da política pública para a integração fronteiriça, que deriva da experiência histórica da América Latina na gestão do tema de fronteiras e integração fronteiriça.

Creio que temos um desafio, que tem a ver, principalmente, em como conseguir fórmulas institucionais, principalmente, que tenham características de estabilidade e durabilidade. Este é o principal problema da América Latina, tanto na gestão dos temas territoriais quanto dos temas fronteiriços. Suas políticas são cíclicas, espasmódicas, assíncronas e assimétricas. Alguns países vão mais rápido que outros, alguns estão mais interessados e outros não, uns têm muitos recursos e outros, poucos.

---

10. Oficial de Assuntos Econômicos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), Santiago.

E nesse contexto e na forma como estão ensejados na Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), poderia se pensar em replicar ou repeti-los em nível continental, pois o que requeremos é uma fórmula simples, maleável e duradoura. Desse ponto de vista, me parece que é muito importante uma reflexão acadêmica, que aporte conhecimentos da política pública e, neste caso, não somente de desconhecimentos geográficos, mas também do desconhecimento da questão pública.

As disciplinas e as ciências que temos deveriam nos ajudar a pensar em como estes tipos de fórmulas ajudam e que lições nos deixam, e quais são as alternativas para conseguir de forma central a simplicidade e durabilidade. Neste sentido, eu termino fazendo dois comentários pontuais:

- Parece-me importante conhecer a experiência europeia, mas também quero chamar a atenção para a experiência centro-americana. A América Central tem feito avanços muito importantes pelo meio de integração econômica, regional e territorial, pois o contexto político e institucional é mais parecido com o nosso, do que o da Europa, e poderia haver sugestões interessantes.
- O segundo, ao meu ver, como elemento estratégico. É necessário integrar as políticas desses arranjos regionais e as políticas urbanas. Todos os nossos países pensam o territorial e o urbano em dois hemisférios do cérebro, completamente distintos. Eu sou investigador urbano e territorial e me dizem que sou um transfugante intelectual, porque passo a me reclinar para o urbano quando deveria ser natural. E, na política pública e na institucionalidade, reproduzimos essa bipolaridade.

Creio que essa estratégia de termos, por exemplo, no que faz o Ministério da Integração Nacional, seu acertamento por, especialmente alguns dos Ministérios. Refiro-me ao trabalho de Itamaraty, que inicia pelo Grupo de Integração Fronteiriça. E me pergunto se seria estratégico trabalhar tendo o Mercociudades<sup>11</sup> como um aliado estratégico deste grupo de integração fronteiriça.

### **Bruno Ricardo Viana Sadeck dos Santos<sup>12</sup>**

Bom dia a todos! Eu trabalhei durante quase quatro anos com o tema fronteira, na extinta Secretaria de Relações Institucionais, hoje Secretaria de Governo. Eu gostaria de trazer uns breves parágrafos para vocês, de alguns temas e experiências

---

11. "Mercociudades" é uma rede de governos locais do Mercosul. Foi fundada em 1995, por iniciativa de prefeitos da região, com o objetivo de favorecer a participação dos governos locais no processo de integração regional, promover a criação de um âmbito institucional para as cidades do Mercosul e desenvolver o intercâmbio e a cooperação horizontal entre os governos locais da região. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/node/2250>>.

12. Secretaria de Governo da Presidência da República.

que discutimos ao longo do tempo na secretaria. Porque uma fronteira passa a ser discutida a partir de uma mudança de visão que o governo brasileiro e o Estado brasileiro, conseqüentemente, começam a ter da fronteira.

O representante da Cepal mencionou este assunto. A fronteira sempre é vista como um local onde não se agrega uma integração, não se tem um espaço para se discutir, e justamente precisa ser vista com um ponto de vista ao contrário: ela é o primeiro passo para a integração efetiva desse processo, que a gente discute a partir do Mercosul, da Unasul e outros organismos multirregionais.

Portanto, exige reverter toda uma visão pejorativa, uma visão negativa, não só na América Latina, mas em vários outros locais do mundo. Quem está na fronteira é sempre uma pessoa vista como esquecida; às vezes eles mesmos se veem dessa forma. Se você for questionar os próprios fronteiriços, eles se notam como pessoas que não estão inseridas na área nacional, pessoas que não têm ajuda do governo federal brasileiro ou de outro país. É uma questão de perceber como eles mesmos se veem. E o agente público precisa agir de maneira a integrar esse processo. Na minha visão, são dois papéis: você está integrando nacionalmente esse cidadão, esta cidade, esta região, este território, e, ao mesmo tempo, você faz o papel de integrar dentro do espaço comum, regionalmente falando, aqui no Mercosul.

Dentro desse tempo de trabalho, a ação mais efetiva que podemos concretizar é a questão do acordo. Acho que o Eduardo mencionou isso na sua fala. Existe uma proposta de acordo fronteiriço que está em discussão no Mercosul, que está sendo tratada, que foi uma ação que tentamos colocar ao longo de várias reuniões, circunstâncias subnacionais, desenvolvimento subnacional, municípios, estados, onde havia um clamor muito grande.

Precisamos ser atendidos em duas situações: em políticas públicas e numa legislação que nos possa permitir dar passos efetivos de integração. Essa proposta foi apresentada em vários encontros, ela é uma proposta e não está totalmente delineada, mas é um primeiro ponto para que se possa partir para uma discussão.

Eu creio que uma tarefa do Brasil é de estimular os outros países a discutir esses processos; se nós ainda estamos engatinhando nesse processo, eu tenho certeza absoluta [de] que outros países estão bem mais atrasados que a gente.

A assimetria que foi dita em outras falas, ela precisa ser amenizada. Se o Brasil avançar, os outros países vão correr atrás. Eles ainda não têm condições de discutir de forma centrada, consolidada e estruturada, [de modo] que possam interagir. A meu ver, uma proposta regional precisa partir do ponto de vista nacional, você não vai criar uma estrutura regionalmente fortalecida para discutir fronteira, seja no aspecto de defesa e segurança, seja ela no meio econômico ou na educação e saúde, sem ter uma perspectiva nacional que respaldou. Se não for assim, essa proposta,

a meu ver, vai ser frágil, e vai estar nesse ciclo – acontece durante algum tempo e depois paralisa. Tem que ser uma proposta de visão de Estado, não somente de governo, como já foram feitas.

#### **Eduardo Bayma Oestreicher (RR)**

Dentro do Cosiplan havia projetos prioritários; esses projetos continuam? Mais especificamente, aqueles três projetos de infraestrutura que o Brasil tinha com a Guiana, que seriam as hidroelétricas, o asfaltamento da estrada e o poço de águas profundas. Eu não sei qual deles estava dentro do Cosiplan e se continua.

#### **Tania Muricy Nascimento (AP)**

Eu gostaria de saber se, além desses projetos de infraestrutura, há, também, projetos de intercâmbio científico e tecnológico de estudos. Se a Unasul também apoia isso: intercâmbio com universidades. E se estão todos os países da América do Sul, inclusive as Guianas, também.

#### **Ronaldo Ferreira (AC)**

Qual a visão da ferrovia bioceânica que está sendo planejada entre o Brasil e o Peru e o possível financiamento do capital chinês?

### **Comentários dos palestrantes**

#### **Ernesto Pereira Galindo (Ipea)**

Dois pontos específicos:

- O Alex comentou sobre esse volume de estudo sobre a questão da segurança. Isso só reforça o que tínhamos comentado. Tem sido feito tantos tipos de investimento público em termos de políticas, quanto de estudo, muito fortes na questão da segurança. E a gente acha que esse tema já esteja um passo mais avançado que os outros em geral; isso é muito bom. Eu me esqueci de reforçar, mas claro, a professora Lia Osório não só é uma das grandes especialistas no tema de fronteira no Brasil, como, no ponto de vista da segurança, ela é mais especialista ainda, e é um grande apoio que nós sempre tivemos.
- Só complementando o Walter Desiderá: de fato as nossas duas diretorias, a Internacional e a Regional, Urbana e Ambiental, têm trabalhado em conjunto com isso, e um ponto específico da pesquisa é que, inclusive, estavam apoiando uma dissertação que ia tratar especificamente sobre a questão, *Monitorando artigas em Rivera*, sobre o fato dessa questão da política uruguaia. E deste ponto, o Walter tem muito mais conhecimento que eu.

Só para reforçar, também, a questão do urbano e do regional. O projeto Rede Urbana sempre me deu um pouco de angústia, o nome de Rede Urbana, o nome que a gente sempre usou, mas, na verdade, rede urbana ou regional. E aqui na nossa diretoria ficamos na dúvida se iria ficar na convenção urbana ou na regional, porque são coisas muito vinculadas e não tem como tratar uma coisa sem a outra.

### **Alexandre Bastos Peixoto (MI)**

O que eu achei principal, fundamental, que o Eduardo tocou e o Luís falou, foi sobre a necessidade de alimentar as políticas públicas com estudos, com o mundo acadêmico nos alimentando.

Com relação à cooperação territorial, para mim, em muitos momentos ela se confunde com o conceito de cooperação transfronteiriça, mas sei que ela abrange também outros tipos de cooperação. O essencial é que o território é o foco, e não a questão internacional. Então, a questão internacional, nesse caso, está subordinada ao território, mas precisamos estudar mais, precisamos aprofundar este conceito, os que formularam este conceito e a sua aplicação.

E aí eu acho muito oportuno um evento deste, a parceria com o Ipea, a presença dos professores etc., que é o que nós buscamos muito no Ministério da Integração, que é estimular pesquisas acadêmicas, estudos sobre a fronteira, porque nós, como agentes públicos do governo, somos pressionados a gerar política públicas, e muitas vezes não temos os insumos necessários para um debate profundo, para elaborar melhores políticas públicas, quando não somos atropelados por políticas públicas que não geradas por nós.

Eu dou um exemplo que circulou muito, e muitos de vocês devem saber da lei dos *free-shops* em cidades-gêmeas. Teve um aspecto positivo que foi colocar as cidades gêmeas no mapa das políticas públicas, do debate na agenda governamental, mas teve um lado negativo, que é a falta de estudo e de profundidade sobre que impacto essa política pública vai gerar, que impacto tem em relação à cooperação e interação das cidades, então isso é muito polêmico.

E tem cidades que você pode concluir que instalar um *free-shop* do lado brasileiro com outra cidade gêmea que já tem um *free-shop* instalado do outro lado, isso pode gerar uma competição, pode gerar mais desequilíbrio do que equilíbrio, gerar mais problemas do que benefícios.

Em diversas políticas públicas somos pressionados, e algumas vezes atropelados, sem o devido estudo aprofundado dos impactos, do que aquilo significa, ou de um aprofundamento dos conceitos. Então é muito importante que a gente possa estimular e ter essa alimentação da política pública, alimentar com os problemas, com os temas e os desafios do mundo acadêmico, e o mundo

acadêmico poder nos alimentar com os conceitos e os estudos que dão uma visão mais profunda e prospectiva em relação ao que nós vamos implementar como agentes públicos.

### **Cláudio Stenner (IBGE)**

Gostaria só de reforçar dois pontos:

- A importância do Brasil em ter o papel ativo de estimular a produção de informações nos países vizinhos, para que a gente possa executar uma política de fronteira com mais ênfase. O Brasil tem uma quantidade de informações, uma *expertise* nas informações significativa, e poderia auxiliar de alguma forma a multi-interação aos países vizinhos na discussão de informação da faixa de fronteira.
- E o outro ponto que gostaria de reforçar é a gente procurar entender melhor como se dá essa conexão da faixa de fronteira, tanto para fora do país quanto para dentro do país. Apurar esse conhecimento em relação a essa conexão, entender melhor essa conexão e poder resolver as questões da faixa de fronteira, ou melhorar a condição dos municípios na faixa de fronteira.

Esses são os dois pontos que gostaria de reforçar: incentivar as informações do outro lado e verificar essas conexões.

### **Pedro Silva Barros (Unasul)**

Bom, primeiro a pergunta sobre o Cosiplan e os projetos mais próximos a Roraima com a Guiana. Bom, o Cosiplan é uma carteira extensa de projetos que na verdade é um compilado de projetos nacionais que têm potencial de integração. São 594 projetos; dentro deles foi definido uma agenda prioritária de 31 projetos.

Eles têm sido trabalhados e, dentre os 31 projetos, há oito que têm o *status* que envolve três ou mais países; no caso entre Brasil e Guiana, isso segue. Em um dos eixos de integração que envolve essa área, ele está na carteira dos projetos prioritários, mas o tema vinha sendo trabalhado com mais ênfase na forma bilateral, porque, como é conhecido, parte do projeto, principalmente a estrada, atravessa áreas em que há certos impasses ainda.

Mas, o que talvez tenha mais importância para Roraima é que nesses oito projetos com mais ênfase que estão sendo trabalhados pela secretaria, está a ponte entre a Guiana e o Suriname. Aí há um esforço, uma atenção especial para o financiamento que deve ser feito de uma forma muito particular, devido à incapacidade tanto para a Guiana como para o Suriname, por terem dificuldade de financiamento próprio para esse projeto. Mas nos últimos meses não há novidades substanciais, tanto para o projeto do encontro de águas profundas quanto para



o de hidroelétricas e da estrada. A viabilidade deles seria, a meu ver, em conjunto: para a existência do financiamento das estradas, teria que haver as hidroelétricas; e para a viabilidade do encontro de águas profundas, teria que haver a estrada. Porque assim seria o ponto marítimo mais próximo a essa região Norte do Brasil, a essa região em particular.

Sobre o projeto da ferrovia, dentro da carteira de projetos prioritários há três eixos bioceânicos ferroviários. Há esse entre Brasil e Peru, que passa pelo Acre; há outro corredor ferroviário bioceânico central, que evidentemente passa pelo Brasil e cruza toda a Bolívia, com uma parte de 150 km no Peru. Esse é o que tem obtido mais espaço de discussão dentro do Cosiplan, porque há um interesse da Bolívia bastante manifestado. Há um empenho presidencial nesse projeto, e ele já tem os estudos mais avançados porque a parte nova, ferroviária, dos trechos que faltam equivale a menos de 30% do trajeto completo. Há, também, um trecho mais ao sul, que tem um avanço maior no trecho entre Argentina e Chile. Provavelmente ele vai se viabilizar mais na parte ocidental, mais a oeste, antes da parte brasileira. De todo modo, a gente vai apresentar um diagnóstico mais completo para esses três projetos ferroviários.

Sobre a parte de ciência e tecnologia, há uma proposta bastante intensa chamada *ciudadania sul-americana*, que envolve vários temas de cidadania, de livre circulação de pessoas, passaporte comum, de atendimento comum de países terceiros, já que na maior parte dos países há embaixadas e consulados, estudos em conjunto, facilidade na circulação de estudantes, trabalhadores para o exercício profissional. Isso tem sido trabalhado agora, bastante, e de forma articulada entre vários conselhos de educação, saúde, segurança e justiça cidadã.

Ainda sobre o tema de ciência e tecnologia, há esse conselho, há um plano de ação, mas ainda numa fase muito inicial, de diagnóstico das políticas de ciência, tecnologia e inovação, e há uma proposta que está no plano de ação. Na verdade são três temas: há uma proposta de bolsas, que pela questão de restrições orçamentárias dos países, num primeiro momento seria utilizar um programa já existente para articular a parte relacionada à América do Sul. Grande parte dos países já tem programas de bolsas, e a ideia é articular uma pequena parte desses programas que têm esse viés regional; também há uma proposta de um banco de pesquisadores para pareceres, que o conselho discute; e há também uma discussão para a forma de avaliação da produção científica, mas não tem um programa específico para o termo que foi perguntado. O plano de ação está publicado na Secretaria-Geral da Unasul.

A Unasul tem algum olhar para os governos regionais, provinciais, estaduais... Como que ela olha para esses governos, e se há na Unasul uma perspectiva de se ter lucro específico sobre cooperação? Em relação aos programas subnacionais,

não há na Unasul espaço sobre isso. Nós trabalhamos com uma agenda, há uma decisão presidencial de dezembro de 2014 para que a Unasul lidere os esforços de convergência com outros instrumentos de integração, e já foram realizadas cinco mesas de trabalho para essa convergência.

Há dois espaços de aproximação dos governos subnacionais por meio de uma rede, que incluem países que não são do Mercosul. Na última reunião, que foi em São Paulo, foram encontrados, por exemplo, dez casos do Peru. E tem também o fórum de governos locais. A gente acompanha esses espaços, mas não são da Unasul. Este ano, a conferência será em outubro e a Unasul vai receber as atividades, enquanto as de cidade de articulação regional ocorrerão em paralelo. Então, respondendo à pergunta, não há espaços consolidados.

Em relação ao tema de cooperação, eu comentei sobre as cinco diretorias; as outras são de assuntos sociais, assuntos políticos de defesa, segurança cidadã e justiça, e a quinta é de cooperação e agenda técnica. Essa é a que tem a responsabilidade dessa agenda de convergência e trabalha com cooperação. A ideia é que não se multiplique ou aumentem os doze conceitos definidos, mas a agenda de cooperação é transversal, passa em todos os conselhos, e há essa diretoria para trabalhar especificamente com o termo de cooperação.

# Parte III

## REDE URBANA E FRONTEIRA





## CAPÍTULO 8

### A REDE URBANA CONTINENTAL E A FRONTEIRA BRASILEIRA

#### João Mendes da Rocha Neto (Moderador)<sup>1</sup>

Bom dia a todos. Quero agradecer ao Ipea pelo convite para a moderação desta mesa e a vocês pela presença. Esta mesa terá como tema a Rede urbana continental e a fronteira. A pesquisadora Rosa Moura fará a apresentação, e teremos como debatedores o professor Cláudio Egler (consultor), o pesquisador Luiz Maurício Cuervo (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal) e a professora Alessandra Rufino Santos (Universidade Federal de Roraima – UFRR). Cada um dos componentes da mesa terá trinta minutos. Com a palavra, então, a pesquisadora Rosa, por favor.

#### Rosa Moura<sup>2</sup>



Foto: Ipea Eventos.<sup>3</sup>

1. Diretor do Departamento de Diálogos Sociais da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República.
2. Consultora e bolsista doutora na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. A apresentação pode ser vista por meio do seguinte *link*: <<https://goo.gl/oXeRW5>>.
3. Faz parte da foto João Mendes da Rocha Neto (PR).

Bom dia a todas as pessoas presentes. Gostaria de agradecer não só a presença de cada um, mas também a contribuição que estamos recebendo no decorrer desta oficina, o que para nós do projeto é fundamental. Cabe a mim apresentar um trabalho que estou desenvolvendo junto com Bolívar Pêgo, e como coautor ele pode me interromper a qualquer momento que desejar. O trabalho trata justamente da escala continental da abordagem da rede urbana do Brasil, uma entre as demais escalas de análise consideradas pelo Projeto Rede Urbana, como a escala nacional, a regional e a estadual.

Vou abordar sete pontos, alguns já mais bem desenvolvidos, outros ainda muito preliminares, mas suficientes para impulsionar o debate. São esses: *i)* a dificuldade para análises empíricas; *ii)* alguns primeiros resultados da pesquisa; *iii)* um foco sobre as configurações espaciais que identificamos; *iv)* uma abordagem particular sobre fluxos, conexões e porosidades das fronteiras; *v)* a relação entre a rede urbana e as fronteiras; *vi)* os grandes projetos de integração sul-americana; e *vii)* as tendências e os desafios sobre o tema.

Quando nos dedicamos a uma análise dos doze países da América do Sul, o primeiro grande obstáculo foi obter informação – aspecto muito debatido no primeiro dia desta oficina. Encontramos dificuldades, como a incompatibilidade metodológica e temporal, que limita a comparabilidade entre os países, além da dificuldade técnica de organizar informações que contemplem o elevado número de municípios do subcontinente. Atualmente, temos condições de acompanhar toda a evolução da rede urbana brasileira, mas não temos condições de afirmar como essa rede se articula ao ultrapassar a fronteira dos países. A falta de compatibilidade na produção e disponibilidade de informações dificulta ainda mais o trabalho no que se refere a fluxos e funções urbanas, casos em que as informações praticamente inexistem.

O que estamos analisando? Dados populacionais relativos a distribuição; crescimento; migrações; comutação; indicadores econômicos; fluxos comerciais, de cargas e de passageiros; importação; exportação; gestão do território; presença de instituições públicas; sedes e tipos de empresas (no caso do Brasil) e sedes de capitais de estados, províncias ou departamentos (nos demais países); grandes projetos de infraestrutura e integração regional; sistemas de circulação; relações internacionais; representações diplomáticas; entre outros. Mas nos deparamos com muitos problemas. Por exemplo, com relação aos dados populacionais, estamos lutando para conseguir dados para todos os municípios da América do Sul para 2010. Estão disponíveis para o ano 2000 com excelente grau de comparabilidade, mas para anos mais recentes, somente a base das Nações Unidas está disponível para todos os países, mas restringe-se a informações sobre aglomerações urbanas (unidades com mais de 300 mil habitantes).

Fizemos um exercício cuidadoso de comparação entre os dados das Nações Unidas e os dados do Censo Demográfico 2010. Comparamos todos os arranjos populacionais identificados pelo IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] com as aglomerações urbanas identificadas pelas Nações Unidas e percebemos que são muito pequenas as diferenças no caso brasileiro; portanto, eu diria que essas diferenças não seriam problemáticas ao trabalho. Diante disso, adotamos a base de dados das Nações Unidas como referência para a análise dos países da América do Sul.

Com essa base, temos um conjunto grande de informações populacionais; outras buscamos em trabalhos prontos, e a Cepal é uma grande fonte de estudos, informações, com cartografias muito atualizadas. Os indicadores econômicos também são muito difíceis de serem obtidos em âmbito municipal, o que nos obriga a recorrer a fontes mais agregadas. O IBGE é a grande fonte para o estudo dos municípios do Brasil, mas, infelizmente, ainda não cruza a fronteira. O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento [Cosiplan] também está sendo uma grande fonte de informações sobre os grandes projetos de integração regional.

Para entender as relações entre cidades, estamos encontrando uma grande contribuição nos estudos que Cláudio Egler desenvolveu aqui no Ipea, nos projetos anteriores sobre a Rede Urbana.<sup>4</sup> Neles existem resultados da aplicação de uma série de metodologias que tornam muito mais claras as articulações entre as cidades da América do Sul. Caso da aplicação do modelo gravitacional, curva *rank size* e primazia urbana, áreas de influência de centros urbanos, conexões logísticas, entre outros. Mas têm como base informações de 2000. Bom seria se pudéssemos atualizar esses exercícios para a primeira década deste século.

Outra dificuldade na análise empírica é a própria compreensão do urbano, do que é urbanização e como ela se processa. Cada rede urbana expressa um histórico de colonização e de desenvolvimento que é muito diferente em cada país. Vejam, Argentina, Chile, Guiana Francesa e Uruguai já apresentavam um grau de urbanização superior a 50% desde os anos 1950; Paraguai e Guiana são países pouco urbanizados ainda em 2015, com esse grau em menos de 60% (quadro 1).

---

4. Para mais informações, ver Egler (2015, p. 47-90).

## QUADRO 1

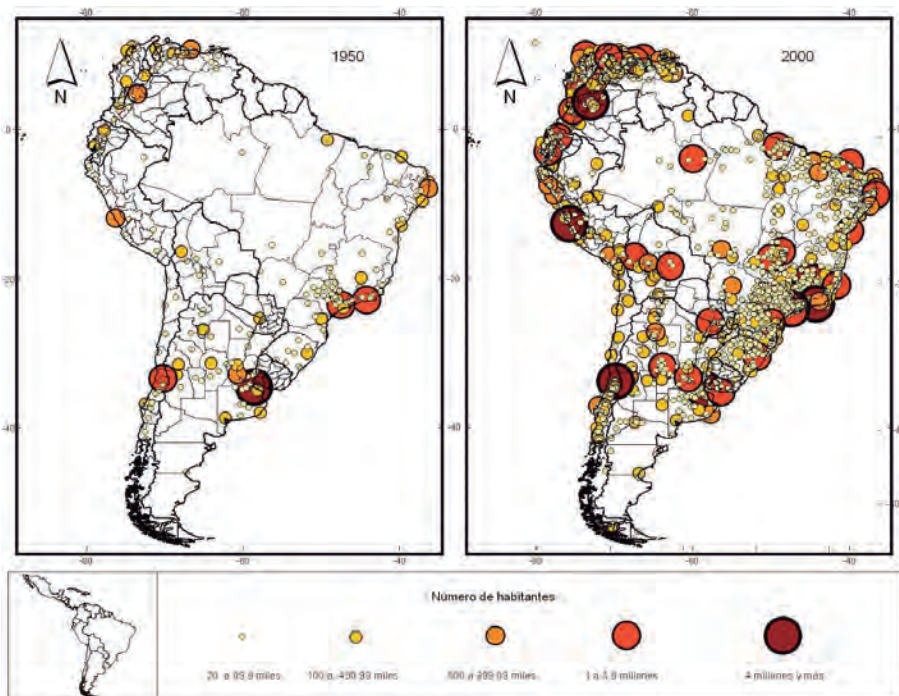
**Ponto de partida: a heterogeneidade dos graus de urbanização dos países da América do Sul (1950 e 2015)**

Grau de Urbanização 1950	Grau de Urbanização 2015		
	Alto (>85%)	Médio (>60 a >85%)	Baixo (<60%)
Alto (>50%)	Argentina, Chile, Guiana Francesa, Uruguai	–	–
Médio (>30 a >50%)	Brasil, Venezuela	Brasil, Colômbia, Peru, Suriname	Paraguai
Baixo (<30%)	–	Equador	Guiana

Fonte: Nações Unidas (2014). Adaptado a partir de Cepal (2012, p. 128).

Prossigamos ao segundo dos sete pontos: os resultados preliminares da análise. Com base nos dados das Nações Unidas, existem na América do Sul 137 aglomerações urbanas com mais de 300 mil habitantes (figura 2).

## FIGURA 1

**Cidades segundo classe de tamanho populacional na América do Sul (1950 e 2000)**

Fonte: Nações Unidas.  
Elaboração: Cepal (2012, p. 152).

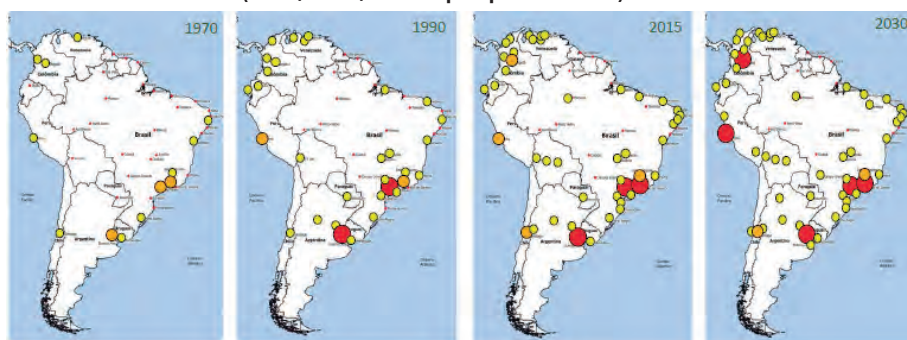
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).



É um número elevadíssimo, e todos os países têm pelo menos uma dessas aglomerações, com exceção das Guianas e do Suriname. Na década de 1950, eram apenas dezessete aglomerações. Os dados mostram também uma tendência: que, em 2030, essas 137 aglomerações se tornarão 169, e, mais que o aumento do número de unidades, a participação da população presente nelas também vai aumentar, pois, em 2015, 49,6% da população sul-americana se encontra nesse conjunto de aglomerações, e em 2030, serão 51,1% (figura 2).

FIGURA 2

**Aglomerações urbanas (mais de 1 milhão de habitantes) segundo classe de tamanho – América do Sul (1970, 1990, 2014 e perspectiva 2030)**



Fonte: Nações Unidas (2014).

Elaboração dos autores.

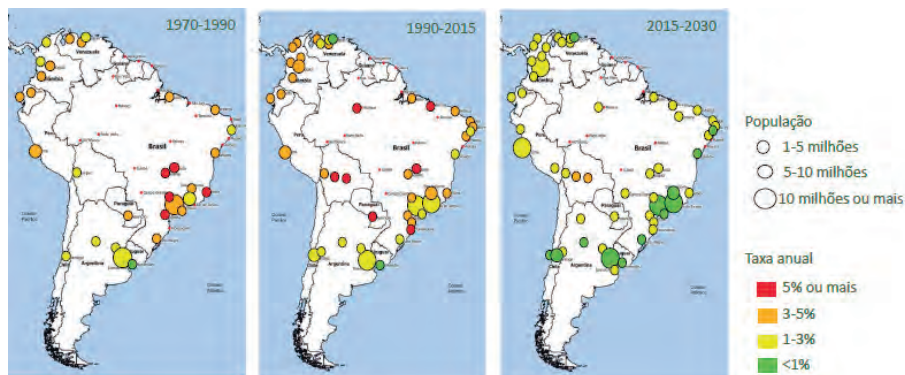
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

As aglomerações urbanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires estão entre as trinta maiores do mundo. Em 2030, entre estas estarão, também, Lima e Bogotá, todas com mais de 10 milhões de habitantes. Há que se sublinhar que todas essas aglomerações são cidades ampliadas, ou arranjos espaciais que reúnem várias cidades, e não uma só.

O problema do crescimento continua muito sério, ele é muito urbano, muito concentrado nas aglomerações, e elas se proliferaram. De 2015 a 2030, uma série de aglomerações passará a crescer a taxas de menos de 1% ao ano (a.a.), mas enfatizo, imaginem o que significa um incremento anual dessa ordem para cidades com bases populacionais milionárias como São Paulo ou Rio de Janeiro (figura 3).

FIGURA 3

**Crescimento anual da população segundo as classes de tamanho – América do Sul (1970-1990, 1990-2015 e 2015-2030)<sup>1</sup>**



Fonte: Nações Unidas (2014).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup>Consideram-se aglomerações com população igual ou superior a 1 milhão de habitantes no segundo período (1990, 2015 e 2030).

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).

No terceiro ponto, tratamos das configurações espaciais encontradas no território sul-americano. A mais comum é a aglutinação em arranjos espaciais ao longo de eixos viários entre as cidades, como é o exemplo emblemático da macrometrópole de São Paulo, que aglutina a aglomeração metropolitana a várias outras aglomerações urbanas e metropolitanas em um único conjunto; hoje, grande parte do estado de São Paulo se encontra articulada a essa macrometrópole, que funciona como uma única unidade geoeconômica. O exemplo, guardadas as proporções, se repete em torno de Buenos Aires, Caracas e Santiago. Além desses grandes arranjos, encontramos uma série de arranjos espaciais de menor porte, vários deles de natureza urbano-regional. Caso das aglomerações de grande porte em torno de um centro metropolitano, mas que não se aglutina com outras nas proximidades, como em torno de Lima e Bogotá; mas também algumas menores, no entorno de capitais de outros países, capitais de estados, províncias e departamentos.

É importante fazer um parêntesis. Diante da dificuldade de informações sobre funções urbanas, tornou-se fundamental a informação sobre quais cidades exercem a função de capitais de províncias, estados, departamentos, pois são os polos onde as funções acontecem em sua diversidade. Sinalizam a grande diferença que a gestão do território faz no perfil funcional urbano.

Outro conjunto de espacialidades detectado se constitui nas articulações entre centros e eixos de longas distâncias, tendo a rodovia Pan-americana como exemplo. Do sul do Chile até o norte do Peru, tem-se, com certa equidistância, cidades bastante

relacionadas; o mesmo se verifica na costa atlântica brasileira, em uma certa equidistância, a presença de muitas metrópoles e centralidades relacionadas. E já se começa a encontrar esse tipo de articulação de cidades nos novos corredores de bioceânicos, como no caso da ligação Rio Branco-Cusco, onde mudam as relações e o comportamento econômico das pequenas e médias cidades dessas regiões.

Articulações de cidades em redes polinucleadas é outro tipo de configuração encontrada em praticamente todos os países da América do Sul. Um exemplo brasileiro para facilitar a discussão: Santa Catarina, estado que não tem uma metrópole, no entanto, configura um eixo articuladíssimo de cidades que é mais poderoso que muitas regiões metropolitanas. Trata-se de uma configuração espacial policêntrica no leste catarinense, e que se reproduz também em outros países.

Há também as aglomerações transfronteiriças. Embora se aponte que alguns municípios da faixa de fronteira estão perdendo população, ou crescendo menos na fronteira brasileira, o que notamos é que ao mesmo tempo aumentou o número de cidades que cresceram e que encontraram ocupações correspondentes em país vizinho, principalmente no arco Norte. E aumentou o peso dessas cidades na população da própria linha de fronteira brasileira. Aglomerações como essas também existem nas fronteiras entre os outros países.

O que se percebe é que essas aglomerações se valem das vantagens da localização geográfica para ativar o intercâmbio, que é crescente, de mercadorias e de pessoas. Mesmo aqueles municípios que estão com crescimento baixo têm movimento regular de comutação com a cidade correspondente do país vizinho. É o que mostram os dados dos movimentos pendulares do IBGE em relação aos deslocamentos ao estrangeiro (lamentavelmente, a informação não aponta para qual município exatamente; tampouco existe disponível nos países vizinhos).

No caso do projeto que desenvolvemos sobre a fronteira brasileira, estamos partindo do registro de 32 arranjos transfronteiriços; ainda consideramos a existência de cidades na fronteira que não têm correspondência no país vizinho e de uma série de pequenos povoados em completa interação com o outro lado da fronteira.

O quarto ponto a abordar é também relativo à parte mais complicada do trabalho, as relações por fluxos e conexões entre os centros e essas aglomerações complexas descritas. Estamos nos valendo de trabalhos já produzidos pelo Ipea, particularmente os de Egler, mas gostaríamos de avançar. As informações do ano 2000 analisadas reforçam nossa visão quanto à distribuição concentrada das aglomerações nos países da América do Sul, pois mostram que essas aglomerações têm um inegável relacionamento entre si, e que nenhuma está isolada ou mantendo relações apenas com centros de seu próprio país. De alguma forma, elas todas estão cruzando a fronteira, o que confirma sua porosidade (figura 4).

FIGURA 4  
**Interações urbanas, interpolação espacial e centralidades na América do Sul (circa 2000)**



Fonte: Egler (2015, p. 70, 73 e 75).

Elaboração: Egler (2015).

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).

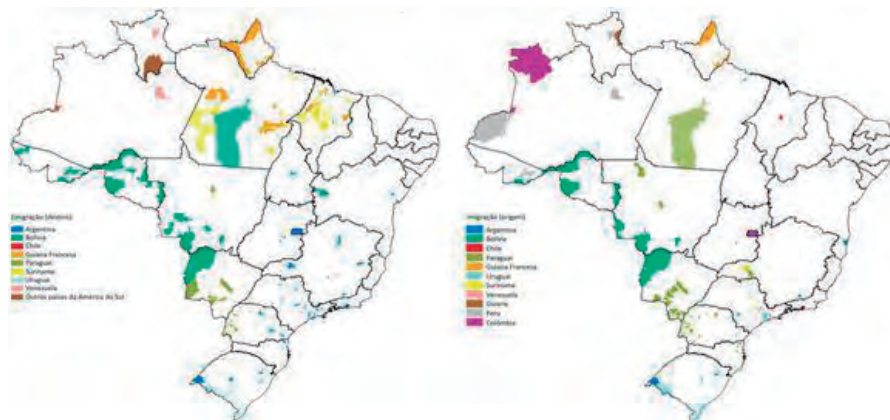
É o que se observa nos polígonos de Thiessen e no modelo gravitacional. Notem nos mapas como as relações entre centros vão cruzando a fronteira, formando pequenas regiões transfronteiriças, ou perpassando grandes distâncias em fluxos que cruzam os países adentro. O mapa rodoviário da Cosiplan confirma a possibilidade de conexão e articulação entre os centros.

Tentamos sintetizar alguns pontos conclusivos do trabalho de Egler, que já estão incorporados às nossas análises, e outros estudos, e que descrevem como unidades: o Cone Sul, estruturado pelas interações entre Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires e Santiago; e o Arco Andino e Caribe, articulado por Lima, Guayaquil, Bogotá e Caracas. Destacam-se Santiago e Lima como centros macrocefálicos na organização espacial da costa do Pacífico sul-americano; além de estruturas urbanas no Equador e na Bolívia, articuladas a partir de Guayaquil-Quito, La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, com isolamento das porções orientais dos países. São relevantes também centros próximos às fronteiras, que funcionam como “conectores” na estrutura urbana subcontinental, como Manaus, Cuiabá, San Miguel de Tucumán, Mendoza, Iquitos, Santa Cruz e Bucaramanga. No oposto, áreas de rarefação, como o Chaco paraguaio, as fronteiras entre países amazônicos e a Patagônia do Chile e Argentina.

Outro estudo que concluímos é sobre como se dão os movimentos migratórios entre os municípios brasileiros e a América do Sul. Tanto no caso da emigração quanto no caso da imigração, a mobilidade migratória se parece com uma mobilidade de contato, ou seja, cada município brasileiro tem como maior fluxo

migratório (de origem ou de destino) o país vizinho da América do Sul. É como se fosse uma mudança de lugar de trabalho, uma mudança de fazenda, de local da produção, ou seja, uma migração de contato, que mostra que há uma interação muito grande entre os povos (figura 5).

FIGURA 5  
Fluxo principal da emigração e imigração Brasil-América do Sul (2010)



Fonte: IBGE.

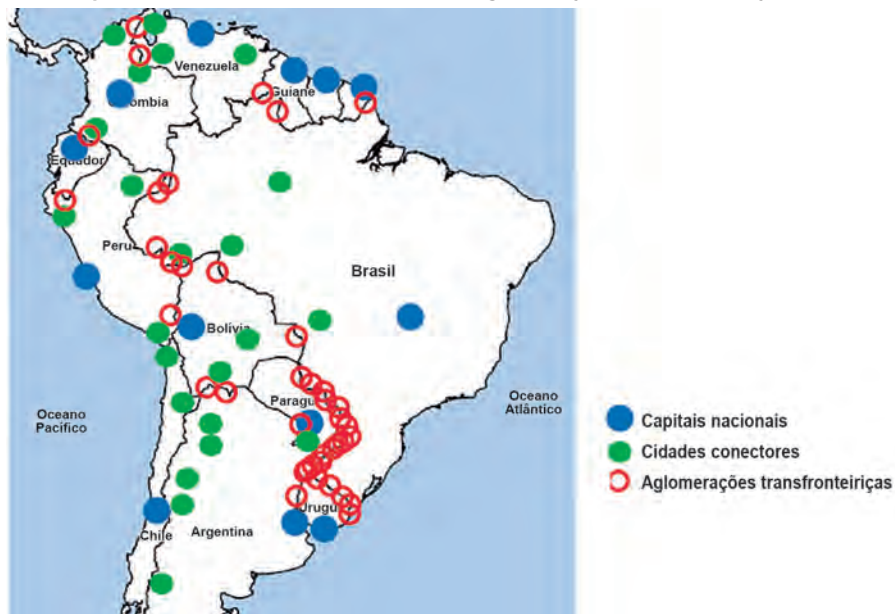
Elaboração: Ipardes.

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).

Constatamos com ênfase a inexpressividade das fronteiras nacionais na comunicação entre centros e povoados (particularmente, em regiões de rarefação da ocupação, como a Amazônia). Fato que se confirma na presença das grandes aglomerações transfronteiriças, que reproduzem a mesma condição de porosidade das fronteiras.

Chegamos, então, ao quinto ponto da abordagem, referente às relações entre a rede urbana e nossas fronteiras. O primeiro aspecto que fica claro é que há uma sinergia nas aglomerações transfronteiriças, e na própria linha de fronteira, em seus inúmeros povoados. Todos se organizam a partir dessa sinergia. Ontem, nos trabalhos de grupo, também foi debatida a oportunidade de se poder estar ora de um lado da fronteira, ora de outro para usufruir das diferentes oportunidades que apresentam (figura 6).

FIGURA 6  
Capitais nacionais, cidades conectoras e aglomerações transfronteiriças (2010)



Fontes: IBGE (2015); Google Earth.

Elaboração dos autores.

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).

As cidades e aglomerações fronteiriças são as portas de entrada terrestres, e se percebe isso pela intensidade e pela diversidade de fluxos. Elas são centralidades regionais, transfronteiriças de serviços, comércio, trabalho e consumo; são centros de abastecimento do mercado informal das médias e grandes cidades dos países, dado o vai e vem dos “sacoleiros”. Mesmo não sendo as principais centralidades da faixa de fronteira, em alguns casos, chegam a competir fortemente com as centralidades regionais, pela diversidade de funções que oferecem, como a aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este, Puerto Iguazú, que em seu conjunto compete com Cascavel, no Paraná. Acredito que se encontrem outros exemplos em outras aglomerações.

Com relação ao grau de articulação com as redes urbanas, importa o fato de as aglomerações transfronteiriças estarem longe dos centros principais dos países. Uma distância não apenas física, mas ampliada pela precariedade da infraestrutura de comunicação, dos serviços e equipamentos urbanos, por uma intermitência da presença do Estado, ou seja, os investimentos demoram muito a chegar. Mas, mesmo distante, são cidades conectoras que se relacionam diretamente com as outras conectoras das faixas de fronteira vizinhas. Essa condição demarca um importante (e pouco estudado) papel dessas centralidades nas redes urbanas dos países.



O sexto ponto a se abordar diz respeito aos grandes projetos de integração regional, que na maior parte se relacionam a obras de infraestrutura para comunicação entre os países (figura 7).

FIGURA 7  
Eixo de integração Cosiplan (2012)



Fonte: Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, 2012).

Elaboração: Dirur/Ipea.

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).

Trabalhamos fundamentalmente a matriz de projetos do Cosiplan, como pode ser visto no mapa – não há tempo para entrar em detalhes, mas o tema já vem sendo tratado por outros participantes desta oficina – (figura 8).

FIGURA 8

## Agenda de projetos prioritários do Cosiplan (2015)



Fonte: Irlsa (2015).

Elaboração: Irlsa.

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).

O que nos falta no caso desses projetos? Falta-nos saber exatamente em que pé se encontram e ter um acompanhamento do seu impacto atual e do seu impacto futuro.

Trouxemos, como mera ilustração da importância dos meios de comunicação entre os países, um exemplo de que é possível vencer distâncias e fronteiras: o maior trecho rodoviário da América do Sul percorrido por ônibus de linha. São 6 mil quilômetros que ligam a cidade do Rio de Janeiro a Lima em cinco dias de viagem e que serviram a muita gente dos países vizinhos para assistirem aos jogos da Copa do Mundo 2014 (figura 9).



FIGURA 9  
Percurso rodoviário do Rio de Janeiro a Lima<sup>5</sup>

### Rio de Janeiro - Lima: um dos maiores trajetos por ônibus

Expresso Internacional Ormeño S.A. : 6.035 km de trajeto; ônibus às quartas e sábados; U\$250,00.

Atende às cidades de: Ica, Nazca, Abancay, Cuzco, Puerto Maldonado e Iñapari, no Peru; Assis Brasil, Rio Branco, Porto Velho, Cuiabá, Campo Grande, São Paulo, Rio de Janeiro, no Brasil (5 estados brasileiros; 7 peruanos), com conexão ao Equador e Colômbia.

5 dias de viagem, pela Rodovia Interoceânica do Sul, que liga o Pacífico ao Atlântico, percorrendo a Amazônia peruana e a Cordilheira dos Andes (altitude alcança 4.726m).

(legado da Copa)



Elaboração do autor.

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).

Como último ponto desta abordagem, enumeramos as tendências e os desafios postos ao urbano sul-americano. Como tendências e desafios territoriais, destaca-se a configuração das grandes aglomerações, articuladas em arranjos espaciais com elevada mobilidade multidirecional, comutação, preponderando os vetores de expansão ao longo de vias urbanas e rodovias; ao mesmo tempo, a emergência de novas centralidades em áreas de expansão da fronteira econômica e implementação de grandes projetos.

Entre os desafios teóricos e metodológicos, a necessidade de metodologia comum, organização de equipes em rede para investigar, comparar, classificar, identificar semelhanças, padrões e distinções que tragam a singularidade, a universalidade, para compreender os processos de transformação do território. Aproximar conceitos e solicitar às instituições responsáveis a produção de informações compatíveis.

Como desafio para políticas territoriais, a exigência de cada um de nós pesquisadores estar o tempo todo prontos para dar continuidade aos trabalhos, por mais que tenhamos que passar por mudanças políticas, de governo, institucionais e administrativas. Existe um corpo técnico que permanece a despeito dessas mudanças e que é capaz de estimular a formulação de políticas que compreendam e incorporem

5. Para mais informações, acessar a página eletrônica de *O dia* em: <<https://goo.gl/YICIOh>>.

estratégias de ação às transformações que se impõem a partir da conformação desses imensos territórios, sejam as grandes aglomerações, sejam as aglomerações transfronteiriças, sejam os menores aglomerados, pois são os espaços com maior complexidade de gestão. É capaz também de estimular o surgimento de políticas de Estado para o território que assimilem as perspectivas regional e urbana; que aproximem essas duas categorias, sempre tratadas separadamente, como categorias estáticas; e que compreendam as mutações no território. Este estudo não é uma pesquisa que fazemos hoje e se acaba, é uma linha de pesquisa que tem que se manter em continuidade. Estudamos a aglomeração de Foz do Iguaçu desde os anos 1990, e podemos afirmar que cada aglomeração transfronteiriça, a cada momento, mostra outra realidade, outros problemas, e ainda não vencemos os antigos.

Diante de tudo isso, nos cabe enfrentar teoricamente e empiricamente esse novo cenário urbano, que confronta as práticas cotidianas para a governança e a formulação de políticas públicas, pois perpassa várias escalas federativas e não contempla uma concepção efetiva de integração regional. Essa concepção, até hoje, está nos planos, mas ontem, nos debates, registramos o quanto estamos ainda longe de alcançá-la.

Muito obrigada e minhas desculpas por ultrapassar o tempo estipulado.

**João Mendes da Rocha Neto (Moderador)**

Obrigado, Rosa. Passo a palavra ao professor Egler, trinta minutos.

**DEBATEDORES****Cláudio Egler<sup>6</sup>**

Foto: Ipea Eventos.

Bom dia a todos e a todas. Quero agradecer o convite ao Bolívar Pêgo, com quem já trabalhei em outros projetos e já tenho uma história; e a Rosa, que circulou por esse país em vários pontos. Bom, estamos aqui para tentar contribuir com debates. Certamente, essa proposta de criação de uma linha de pesquisa é extremamente oportuna, como é oportuno trazer de novo para o debate a rede urbana da América do Sul, a integração sul-americana e a questão das fronteiras. Eu fui apresentado como vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro [UFRJ]. Eu sou aposentado, mas continuo orientando. Mas, nos últimos quatro anos, eu fui professor, aliás, ainda continuo professor visitante na Universidade Federal da Grande Dourados [UFGD], no Mato Grosso do Sul, a 100 km do Paraguai, ou seja, estava vivendo esse tempo na fronteira. Para falar a verdade, eu cheguei anteontem de Dourados. Dourados é uma área bastante interessante em vários aspectos. Mas creio que essa minha estada na fronteira me trouxe algumas questões que, inclusive, vou tentar trazer para o debate em que nós estamos envolvidos.

Então, não é só dessa vivência da fronteira, mas também do conhecimento de alguns trabalhos, pesquisas e consultorias. Por exemplo, nós estamos trabalhando, junto com a Coppe [Cooperação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia],

---

6. Consultor e professor visitante da UFGD.

da UFRJ, o plano das mudanças climáticas do Rio de Janeiro. Estamos envolvidos, por exemplo, em projeções demográficas que estudam a distribuição da população da cidade do Rio de Janeiro. A gente tem algumas questões, digamos, dentro desse aspecto mais espacial, que se referem desde à escala Sul-Americana até às questões mais pontuais para discutir o futuro das nossas metrópoles, com foco um pouco maior no caso do Rio de Janeiro.

Então, eu vou tentar fazer esse panorama bem geral e quero que tragam mais indagações e questões do que respostas. Eu não tenho respostas, não vou solucionar os dramas que a Rosa Moura colocou aqui, apesar de, realmente, eu concordar com a maioria deles, a começar pela absoluta carência de dados que temos. Eu acho que quando o Pedro Barros apresentou a Unasul [União das Nações Sul-Americanas] inclusive o uso do SIG, que já é usado há bastante tempo, originalmente ele vem da Cosiplan e ele evoluiu para a Unasul. Então, originalmente, a Cosiplan já usava muito dessas informações. No caso, por exemplo, desse mapa que a Rosa mostrou com os centros nodais da América do Sul, a gente fez isso praticamente à mão, mas depois eu consegui baixar o material da Cosiplan. Mas, em relação à barreira dos dados, claro que você tem vários que o Centro Latino-Americano y Caribeño de Demografía [Celade], da Cepal, disponibiliza.

É claro que o centro de demografia da Cepal é fundamental, pois sem ele não teríamos esses resultados que nós tivemos e não teria sido possível encontrar os dados lá em Santiago, que nos forneceu dados de todos os estados e das séries históricas, desde a década de 1950 até 2000, mas que não foi ainda atualizado. O fundamental é que essa base de dados existe e que não foi atualizada pela Cepal.

Eu acho que isso, a Redatam [recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador] e todos os projetos grandes que a Cepal desenvolveu, é importante inclusive para formar uma estrutura integrada das informações demográficas da América do Sul. Na verdade, da América Latina, no conjunto. Isso é extremamente importante. Eu creio que isso deva ter uma continuidade, não sei exatamente a que arquitetura institucional vai chegar. Mas, de qualquer maneira, não está saindo do zero, tem uma base montada, e essa base montada tem que ser aperfeiçoada. Eu creio que são coisas que devem ser mantidas e continuadas.

Mas, a questão central, vamos começar pelo mais geral, e transferindo um pouco de minhas angústias e incertezas: a primeira grande questão é que eu acho que a gente tem que discutir a demografia. A demografia tanto do Brasil quanto da América do Sul. Tem que ficar claro que nós hoje temos uma taxa de fertilidade mais baixa do que a França. Uma taxa de fertilidade mais baixa que a França significa que a nossa população está começando a estabilizar. E isso é, particularmente, intenso nas metrópoles. Fiz um cálculo de projeção demográfica do Rio de Janeiro para 2030 e 2040. Em 2040, a população do Rio de Janeiro, no município, vai

reduzir em cerca de 100 mil a 200 mil habitantes. É claro que tudo é previsão, tudo é projeção, mas nos ajuda a entender a geração que vai assistir ao processo inverso do que nós assistimos no século passado. Isto é real no caso brasileiro, real. Evidentemente, não é tão intenso para a maioria dos outros países, mas na Argentina já é real e no Chile, e isso vai ser significativo.

Então, esse aspecto creio que vai ter que entrar na agenda da discussão estratégica, de política estratégica, e que, de um modo ou de outro, vai alterar esse movimento a que nós assistimos e que a Rosa descreveu, e também Ernesto Galindo, na primeira fase do projeto. Isso é importante. Acho que essa é uma questão que é numérica, vamos falar assim, e vai trazer novos desafios. O cálculo que nós usamos, por exemplo, no Rio de Janeiro, que foi feito agora pelo IBGE e pela FGV [Fundação Getúlio Vargas], mostra claramente que, em muitas das regiões administrativas do Rio de Janeiro, o número de idosos vai crescer. O bairro de Copacabana é um exemplo. Eu moro lá, eu já me considero numa situação ideal, é um ambiente ecológico ideal Copacabana. Eu vivo muito bem naquelas circunstâncias. Então, esse é um dado real. Haverá um envelhecimento significativo da população, que vai apresentar problemas novos. Quer dizer, diversificadamente, vai sobrar sala de aula e vai faltar hospital. Claramente, é essa uma questão básica, e isso é algo que deve ser considerado. Esse é o ponto de vista mais do perfil etário e do quantitativo da população.

O segundo aspecto: lá em Dourados, passando bastante tempo por lá, observei que Dourados é uma realidade peculiar. Vamos deixar claro que, depois do estado do Amazonas, o segundo estado que tem maior população indígena do Brasil é o Mato Grosso do Sul. Então, nós temos que passar a considerar, além da questão quanto à quantidade, a questão da diversidade cultural dessas populações. No caso, dos Kaiowá-Guaranis, que têm um peso muito grande nessa região.

Curiosamente, eu trabalhei no zoneamento ecológico econômico do Mato Grosso do Sul [ZEE/MS], e esta população é dessa cunha do sul do Mato Grosso do Sul, da grande Dourados. Dourados não é uma cidade comum. Dourados é a grande Dourados. Quando se fala grande Dourados, tem que se ter ciência de que se está falando de uma região. Dourados é uma cidade-região. É região já desde a sua origem, e se considera como tal. Então, nesta cidade-região, tem uma presença indígena muito significativa, que, evidentemente, está na raiz de um compromisso que está extremamente denso nesse momento que vivemos hoje. Há um conflito bastante violento. A cidade de Dourados é dividida, tem uma grande área indígena que já vem desde sua origem, quando ela foi criada por Getúlio Vargas, e essa área indígena é realmente uma concentração impressionante de pobreza, é uma área indígena muito pobre. E tem coisas que surpreendem, ainda falando dessa diversidade, que tem que ser considerada também. Tem 75 igrejas evangélicas

dentro da área indígena. Quer dizer, a presença dessas igrejas nessa área, nessas comunidades, é impressionante.

Só que esse dado resulta do fato que hoje em dia, se nós olharmos na América do Sul, uma das coisas que o Brasil exporta são essas igrejas, que estão em Buenos Aires, estão em Assunção e nessas comunidades, e que mudam um pouco o caráter inicial nesses aspectos culturais. Quer dizer, se alguém me perguntar hoje qual é a principal obra inaugurada em São Paulo nos últimos cinco anos, diria que ela está ligada ao segmento religioso. Isso é um símbolo, é um símbolo das cidades brasileiras que está começando a ficar presente além dos limites do Brasil. E tem um significado que temos que começar a entender, pois está presente também nessa população indígena. E aí tem que ter clareza que a América do Sul mudou nesse meio tempo em que a gente está tratando.

Quando a gente fala da Bolívia, a Bolívia, pela constituição, é um pouco diferente e tem que se respeitar. A Bolívia é uma República plurinacional. Isso significa que é um país de muitas nações. Nós estamos muito pouco acostumados a pensar nisso, mas, de qualquer maneira, é uma realidade; e como República plurinacional ela tem características diferentes. A primeira delas é que o que acontece em Santa Cruz de La Sierra não é exatamente o que ocorre lá no El Alto, lá em La Paz. São coisas muito diferentes. Então, esse é o segundo aspecto: as mudanças no perfil e na diversidade da população sul-americana. Eu acho que isso tem que ser considerado quando se estuda as cidades de fronteira.

Retornando um pouco, eu sou geógrafo, então eu acho que talvez isso surpreenda. A gente tem que ter noção que, nesse período recente, houve algumas mudanças muito interessantes. Aquele mapa que a Rosa mostrou, das centralidades, me chamou atenção porque, como a gente esperava, estão claras ali. A primeira coisa importante, evidentemente, é que a macrometrópole paulista, em toda essa área, está bastante enraizada. Ela tem um peso muito grande na estruturação da América do Sul como um conjunto, ou seja, ela é realmente uma área densa, é o núcleo denso de todo esse processo, não há a menor dúvida.

A gente conhece também, que a Rosa mostrou, esse eixo que existe na Argentina e que vai se estender. Ele tem, na verdade, dois eixos importantes. O eixo estratégico da Argentina é aquele que vem lá de Bahia Blanca e se estende até La Plata, os argentinos sempre quiseram e procuraram o rio da Prata. A lógica é essa. Eles só inverteram essa lógica mais recentemente, e muito em função de interesses regionais, com essa linha que vem de Entre Rios e passa por Santa Fé, Córdoba, entra em Mendoza e vai para o Chile. Esse eixo transversal é um eixo que está se construindo e é importante na redefinição do papel inclusive da Argentina nesse contexto. Mas essa presença está mais ou menos flagrante no eixo. Observe a estruturação desse sistema na Argentina. No Chile, é claro o papel

de Santiago; é fundamental para estruturar a rede. E temos outras áreas, como Concepción, que formam ilhas que estão, de um modo ou de outro, articuladas a Santiago. A cidade de Lima é realmente uma cidade primária do conjunto. Há uma grande distância entre Lima e o restante do Peru, e temos que dizer que é uma distância significativa. Lima é uma grande concentração, que tem um peso fundamental e que, na verdade, quem dá é o turismo. Já no Equador, Guayaquil e Quito estão articuladas.

Eu vivi um tempo no Equador. Eu vivi em Quito e, eventualmente, em Guayaquil. Efetivamente, a gente sabe que essas são duas realidades distintas, a Costa e a Serra, que, de um modo ou de outro, estão articuladas, não integradas. E aí começa a geografia a chamar a atenção. Veja o que me chamava atenção no Equador. No Equador, eu podia descer lá do alto da Cordilheira de Quito até a Amazônia. Lá do alto, é uma descida, é uma rampa, um tobogã, vamos dizer assim, descendo a Cordilheira, e se quiser descer de bicicleta, você desce esse tobogã em três ou quatro horas. Você desce e está na Amazônia. Você sai do alto (da Serra) e cai na Amazônia. Da mesma maneira, do lado da Costa, você desce e cai na Costa. Onde estão as plantações de dendê, de palmas que existiam na época e que hoje não tem praticamente mais nada? Os tanques de criação de camarão? Isso é uma realidade, você tem essas mudanças bruscas.

E aí é que entra a Colômbia, que é uma realidade, para mim, uma incógnita. A Colômbia é algo que se tem que entender melhor, E por que tem que se entender melhor? Primeiro, porque a topografia da Colômbia é complexa, ela tem um sistema de cordilheira que é diferenciado, ela tem duas cadeias dentro de um mesmo país. Segundo, se a gente olha de cima, a gente que está acostumado a viver num país como o nosso, relativamente aplainado, a gente olha a distância das cidades e pensa que tudo é fácil. Por exemplo, você olha do Rio de Janeiro para São Paulo, têm 500 km, e esses 500 km são vencidos claro, com uns probleminhas, mas não têm grandes dificuldades no meio do caminho. Agora, quando eu olho pra Colômbia e penso as três cidades – Cali, Medellín e Bogotá –, elas, vistas de cima, parece que estão uma ao lado da outra. Mas elas estão numa ponta e noutra de uma cordilheira por onde tem que se deslocar. E isso significa outra forma de se estruturar que resulta em uma das características que tem que ser entendida de modo diferente, inclusive com dificuldades distintas dessa articulação. E a gente tem que ter clareza que a Colômbia, hoje, é o segundo PIB [produto interno bruto] da América do Sul, já passou inclusive o da Argentina. Ela é a economia, segundo o meu ponto de vista, a mais dinâmica hoje. Pode falar o que quiser, mas é a economia mais dinâmica hoje em dia. A do Peru está crescendo, a do Chile é importante, mas a economia mais dinâmica e estruturada da América do Sul hoje é a da Colômbia. Isso porque tem diversidade da base produtiva que nenhum outro país, fora do Brasil e da Argentina, tem. É aquele que, definitivamente, com todos



os problemas da parte das Farcs [Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia], das drogas, com tudo que tem direito, e o cardápio é bem variado, mas é uma economia forte, e eu acho que isso tem que ser observado. E como isso, de um modo ou de outro, está relacionado com a sua rede de cidades? E como isso está funcionando? Acho que esse é um esforço que temos que fazer e que o Maurício Cuervo pode nos esclarecer melhor. Talvez, ajude-nos a entender um pouco mais o que é e o que pode evoluir.

Aí, vamos entrar um pouco mais nessa discussão, que é a questão mais específica das cidades de fronteira, que é o caso dessas cidades conectoras, que eu acho que é importante. Na verdade, tem um grande trabalho que foi feito pelo Grupo Retis, da UFRJ, coordenado pela Lia Osório, que é um grande estudo demandado pelo Ministério da Integração Nacional sobre a fronteira do Brasil, em que Lia estabelece, ela faz uma análise bastante ativa da diferenciação bastante importante das fronteiras. O estudo mostra os distintos arcos da fronteira. As fronteiras que são urbanas e não urbanas do Brasil. Ela usa um termo que eu nunca esqueci, que traz a ideia de “sinapse” com uma cidade situada do outro lado da fronteira.

Agora, essas cidades conectoras, eu acho que Dourados é um exemplo delas, quer dizer, que tem um papel hoje interessante, porque em grande parte todo o dinamismo dessa área é ancorado no agronegócio. E o agronegócio, de um modo ou de outro, envolve a região que passou por uma fase que prosseguiu de certa maneira para manter suas posições no, digamos, contexto econômico. E no caso, esse papel que tem de articular, de um modo ou de outro, porque Mato Grosso do Sul é um prolongamento articulado do que tem do dinamismo que vem de São Paulo. Mato Grosso do Sul sofreu modificações importantes, não apenas aquelas que a gente conhece, soja, milho, mas principalmente madeira. Então, por exemplo, nós tínhamos uma estrutura urbana em que se tinha certa história e que está mudando rapidamente com a introdução da produção de papel e celulose e madeira de eucalipto, mas é o papel e celulose em Três Lagoas, no Mato Grosso do Sul. Hoje, o principal centro produtor e uma das maiores unidades produtoras de papel celulose foi implantada lá, nos últimos dez anos. Então, é um dado novo que está modificando completamente esse papel.

Mato Grosso do Sul é uma discussão que a gente tem levado. Estou falando dele e de Campo Grande, que é o centro regional mais importante. E temos cidades como Três Lagoas, que cresceu rapidamente nos últimos anos; Dourados, ao sul, que é o centro do agronegócio; e Corumbá, que é o principal polo da fronteira. Curiosamente, temos levado essa discussão sobre a capacidade que tem, por exemplo, um centro como Campo Grande, de manter as estruturas funcionando, já que a pressão para, digamos, integrações paralelas, vamos dizer assim, é cada vez maior. Temos, por exemplo, Dourados, que mantém uma relação muito forte, muito forte, com o norte do Paraná. Ela é muito intensa, tem muitas atividades próprias



que são feitas ali. Três Lagoas, evidentemente, está ligada diretamente a São Paulo, e sua articulação é completa. E Corumbá está com a fronteira, a Bolívia, e, de um modo ou de outro, tem lá a Vale, o minério de ferro. Bom, sintetizando, eu creio que nós temos uma agenda de pesquisa para discutir temas da rede urbana e de fronteira bastante ampla de se investigar.

Eu creio que é muito importante, talvez, uma das coisas que temos que fazer um esforço é aumentar a presença de pesquisadores dos países vizinhos, e eu creio que a Rosa já sabe, pois trouxe aqui vários pesquisadores de outros países que trabalham a questão. Eu, por exemplo, que fiz meu pós-doutorado na Argentina, eu trabalhei com o time da Elsa Laurelli. E, hoje em dia, tem um centro de pesquisa chamado Centro de Estudos Urbanos Regionais, que foi promovido bem; ultimamente, ele é um centro do CNPq [Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico] de lá e tem uma autonomia muito grande de ter feito muitas pesquisas. Eu creio que nós temos aqui, a Rosa conhece muito bem, todos nós conhecemos, o Carlos de Mattos, da Pontifícia Universidade Católica do Chile (PUC-Chile). Eu estive com ele há pouco, ele se aposentou, mas continua extremamente ativo lá na PUC de Santiago. É alguém que, de um modo ou de outro, está envolvido diretamente nas pesquisas. Nós temos, no Equador, também pesquisas e pesquisadores envolvidos nessa questão, ligados ao centro de pesquisa da América Latina como um todo, a Flacso [Universidad Latinoamericana de Postgrado Líder en Ciencias Sociales]. A Flacso é uma das opções.

De um modo ou de outro, eu creio que nós temos que seguir os bons exemplos. Um exemplo a ser seguido é o observatório em rede da escola europeia. Então, se é uma proposta de uma maneira efetiva de acompanhar isso, a ideia é efetivamente tentar articular um observatório em rede envolvendo essas diversas instituições, no sentido de, inclusive, permitir o tratamento de dados mais confiáveis e consolidados. Nós temos no Brasil, e a Rosa conhece muito melhor, o Observatório das Metrópoles, de que ela participa diretamente e que tem uma extensa trajetória. Eu acho que a ideia de tentar um observatório em rede na América do Sul é um assunto que, talvez, pudesse incorporar. No mais, é isso que eu gostaria de trazer.

Muito obrigado.

#### **João Mendes da Rocha Neto (Moderador)**

Muito obrigado pela contribuição. Não usou seus trinta minutos, mas as contribuições foram muito densas. Eu acho que deixou grandes pontos de interrogação para que a gente tente depois resolver. Como o senhor mesmo falou, não foi o seu papel resolver, mas sim colocar mais pontos de interrogação. Então, agora vou passar ao Maurício para sua fala. Maurício, você tem trinta minutos.

**Luiz Maurício Cuervo**<sup>7</sup>Foto: Ipea Eventos.<sup>8</sup>

Obrigado! Peço desculpas. Vou falar em espanhol, mas creio ser bastante compreensível. Se não entenderem alguma coisa, me avisem. Antes, vou começar agradecendo ao Ipea, ao Bolívar Pêgo, a Rosa Moura, a todos. E como instituição, pela oportunidade de estar aqui e compartilhar essa grande investigação que já tive oportunidade de discutir com Rosa, e também de me beneficiar dela no que são minhas preocupações como investigador, mas também da Cepal como instituição.

E por isso eu quero, talvez, fazer meus comentários na perspectiva continental, que vocês desejam obter, em um evento com a característica que tem esse espaço (o Ipea e uma oficina como esta), que para mim é muito rara e muito difícil de encontrar. Este é um espaço que tem como propósito geral a integração entre conhecimento científico, acadêmico e da política pública. E eu, como permanentemente interessado nessa articulação, porque faço parte de uma instituição que tem como propósito auxiliar os governos da América Latina para formulação de políticas de desenvolvimento, em particular com temas como planejamento, na perspectiva de desenvolvimento territorial.

Mas, por outra parte, como pessoa de investigação e da produção acadêmica, conheço a importância e a necessidade de articular esses dois mundos, o que não

7. Oficial de assuntos econômicos da Cepal Santiago.

8. Faz parte da foto Cláudio Egler (consultor à direita).

é fácil. Muitas vezes, recebo rejeição desses dois mundos quando pretendo mediar espaço de diálogo entre o conhecimento acadêmico e o da política pública. Por isso vou aproveitar para fazer algumas contribuições, tentando articular essas duas dimensões. A contribuição do conhecimento, a partir dessa investigação, e a pergunta que eu faço: Como esses diálogos interferem na política pública? E também as perguntas novas que obrigam, no meu modo de ver, serem feitas a partir do ponto de vista da política pública.

Para começar, quero destacar um elemento que pode ser muito simbólico, mas para mim é muito importante. Essa investigação tem como ambição pensar no continente, e essa ambição de pensarmos como continente é muito rara, muito incomum, muito pouco frequente na América Latina. Falta-nos ambição como latino-americanos, e às vezes erramos, pois muito do que fazemos pensamos no Norte. E temos que nos ocupar de construir espaços de reflexão teórica, política e de imaginação do continente. E para imaginarmos e construirmos como continente, necessitamos de investigação deste tipo.

Nos anos 1980, eu comecei minha tese de doutorado tentando entender a rede urbana latino-americana. E, para isso, teria que estar em algumas cidades, como Nova Iorque, Paris ou Londres, onde estavam as informações de que eu necessitava para estudar os países da América Latina. Hoje, oportunamente, podemos ter acesso às informações de nossos países sem necessidade de irmos ao Norte, não porque nossas contribuições são importantes, mas já temos as condições para pensar e para construir as descrições e os conhecimentos de nossa própria realidade, a partir das nossas próprias instituições e, também, com nossos próprios recursos pessoais de investigação.

Isso é um elemento que eu não quero passar por alto, porque me parece de maior importância e que acompanha, desse ponto de vista, o que é a necessidade de, como Cepal, contribuir com o continente em seu conjunto. Trabalhamos os mapas apresentados por Rosa, nos quais refletimos uma ambição específica do que somos como território. Estamos acostumados a pensar como uma soma de territórios nacionais, mas muito poucas vezes nós podemos conhecer as imagens do que somos como território continental.

Em segundo lugar, quero destacar outro aspecto fundamental dessa investigação, que é o que marca uma distância muito importante com respeito à maneira como se produzem o conhecimento e o pensamento urbano na América Latina. Lamentavelmente, o diálogo de maneira pessoal sobre o pensamento urbano latino-americano está marcado pela existência ou presença, ou pela tendência, ao pensamento especulativo. Pensamos nossas cidades e nossa realidade urbana sem nos colocarmos ou introduzirmos a fundo na descrição e na elaboração do conhecimento empírico do que são essas cidades.

Discutimos se estamos organizados do modo como disse Dematteis, ou como disse outro investigador europeu, ou do Norte. Mas, poucas vezes, nós colocamos a trabalhar e trabalhamos a sério a informação empírica que temos para tratar de elaborar um olhar exato e preciso de que são as cidades latinas latino-americanas hoje em dia. Não como relatam outros investigadores de outras realidades. Se não, como poderíamos relatar-nos, mesmo a partir de nossa investigação e a partir do que temos, e de propostas de classificação como as que Bolívar e Rosa fazem em sua investigação, que me parece cobrem de maneira muito completa a realidade das cidades latino-americanas hoje em sua conção espacial? Isso é um ponto de partida fundamental para pensar e discutir e fazermos outro tipo de pergunta diferente das que, talvez, eu penso que podemos fazer, mais frequentemente do que deveríamos.

Temos que levar em conta a informação que nos oferece essa investigação, que era destacar, o que para mim é um dado fundamental, que ao sul da América, como tal, não contém nem se com uma rede urbana integrada. Não temos uma rede urbana sul-americana como tal. Temos sim, hoje, de maneira livre, alguns conjuntos, como mostram os mapas que tanto Cláudio Egler, como Rosa e Bolívar têm produzido ao longo dos anos.

Basicamente, temos três vértices, ou três arcos urbanos, que são: vértice Atlântico Norte, ao redor das cidades litorâneas do Norte do Brasil; vértice Atlântico Sul, ao redor de São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires, que creio se estende até Santiago; e depois temos um vértice andino, que constrói a trama urbana do Equador, Colômbia e Venezuela. Esse quadro é a interpretação geral da rede urbana sul-americana, ou a configuração do sistema urbano sul-americano.

Nós temos um dado crucial para a instituição hoje: as nossas fronteiras estão fora da rede urbana, com exceção das fronteiras do Sul, tal como mostrado, abundantemente, nas discussões e apresentações, tanto institucionais como acadêmicas que assistimos durante o dia de ontem. O resto das fronteiras está marcado (vou usar uma palavra que não é uma palavra da Cepal, são palavras minhas, de Maurício Cuervo), o interior do continente está marcado pelo “vazio urbano”. E o importante então, desse ponto de vista, é que essa hipótese tem algum sentido. É só perguntar quais implicações que se tem para a política pública, tanto dos países como das políticas de integração, que promovem organismos, como a Unasul, a Celac [Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos], ou o Mercosul, ou o Mercado Andino, ou a Alca, ou como o Mercado Centro-Americano ou como quase vinte modelos destes organismos de integração que encontramos na América Latina e no Caribe. Com essas palavras, lanço as hipóteses ou interpretações maiores.

Esse feito é de uma observação original minha, senão dos meus estudos na América Latina sobre desenvolvimento urbano. No continente, o desenvolvimento de urbanização segue marcado pela grande desigualdade e disparidade entre o mundo

rural e o mundo urbano. O mundo rural segue sendo, em geral e por média, de maneira, digamos, majoritário. É o mundo do atraso, da pobreza, da ausência de serviços básicos de habitação, de saúde e de oportunidade de desenvolvimento social e econômico. As cidades correspondem ao mundo das oportunidades, e por isso se explica a migração rural-urbana. Há uma disparidade e uma desigualdade rural-urbana que não têm por que serem assim, pois em outros continentes não haverá, digamos, a associação dessa desigualdade entre o rural e o urbano nas condições do que representa quanto à condição de vida, de bem-estar e oportunidade, de desenvolvimento pessoal e coletivo. Portanto, se nós tomarmos uma série da história, notaremos que deriva da maneira como temos construído as cidades da América Latina.

Não vamos entrar nesse tema senão para dizer que tenho tratado do desafio. É que nosso principal desafio em termos de integração é articular as fronteiras às redes urbanas ou aos componentes da rede urbana, com os que contam o continente. Isso significa pensar como está pensando a Unasul, com projeto de infraestrutura, projetos de vias e outros tipos de projetos que implicam, também, reconhecer que esse tratamento parte de uma ausência, pois em nossos países, na maior parte dos países da América Latina, falta estar ao centro de uma política de desenvolvimento territorial. Não pensamos em nossos territórios, nem nos vazios de urbanização, nem no papel que as cidades podem desempenhar no desenvolvimento do território na maior parte de nossos países.

O Brasil é uma honrosa exceção que tem trabalhado ao longo das discussões de desenvolvimento de políticas públicas, especialmente o que eu sei a partir do que tem sido feito pelo Ministério da Integração Nacional [MI]. Mas é a exceção que confirma a regra em condições do que acontece no resto da América do Sul, inclusive, também, na América Central e no México.

Temos discursos territoriais, temos discursos de políticas regionais, mas não temos uma prática efetiva e evidente de intervenção no território, de modificação dos padrões que nosso território tem e que levam à reprodução indefinida das disparidades, das desigualdades entre as regiões ricas e pobres, entre as cidades e o rural, entre as cidades grandes e as cidades pequenas. Isso para mim é o principal desafio de políticas que será levantado na discussão para posterior desenvolvimento dessa investigação e ponto de partida para as nossas próprias preocupações.

E o segundo elemento que eu quero agregar deriva de uma preocupação maior que se relaciona com o tema de fronteiras. O tema fronteira deve ser entendido e marcado como parte de uma preocupação maior que é a preocupação com a integração latino-americana. É de supor que a integração das fronteiras e o uso que damos às fronteiras nesse processo de integração contribuem ou têm contribuído para a integração latino-americana. Quero pensar que as condições territoriais

devem adicionar outras perguntas e outros feitos que estejam prosseguindo na América do Sul que intervêm e que podem ser incluídos nas oportunidades de integração latino-americana e sul-americana. Neste caso, têm como principal as migrações Sul-Sul, hoje.

Hoje, as cidades grandes da América Latina são cidades muito distintas daquelas de quinze anos atrás. E centros como o de Santiago do Chile, onde trabalha minha esposa, que disse que o sotaque mais frequente estrangeiro é de peruano, e desde quatro ou cinco anos é de colombiano. Em Buenos Aires, ao se caminhar pelo centro da cidade, se cruza o tempo todo com colombianos.

As migrações internacionais hoje em dia são muito importantes. Felizmente, nossas migrações já não se dão pelas razões que tínhamos há quarenta anos. Nós tínhamos que ir para outros países porque as ditaduras não suportavam a liberdade de pensamento e tínhamos que nos refugiar em algum lugar onde os pesquisadores não eram perseguidos.

Felizmente, nossas migrações hoje em dia são em busca de oportunidades. Esse é um fenômeno sobre o qual temos que averiguar nos mapas de relações entre metrópoles; a Cepal tem que considerar essa realidade, e eu creio que a experiência que têm tido os países nas discussões sobre população constitui-se uma oportunidade. Colômbia é um país exportador de população há mais de cinquenta anos. A colônia colombiana nos Estados Unidos é muito numerosa, e, graças a isso, as relações econômicas e culturais da Colômbia com os Estados Unidos são muitos mais fluentes e mais fáceis do que seriam se a Colômbia não tivesse uma colônia tão importante nos Estados Unidos. E creio que, no futuro, esse fator poderia ser uma oportunidade para nossos países, pois representam, desde o ponto de vista de ações de integração entre nossos países, um possível, digamos, novo elemento que teremos que dar conta e conhecer para a integração latino-americana, também incluso em sua própria geografia e sua própria territorialidade.

Portanto, com isso, termino a minha própria pergunta com uma pergunta, em que a relação entre o conhecimento acadêmico e a política pública é definida. Para mim, a pergunta que deixaria para finalizar é esta: Como colocar a rede urbana a serviço dos nossos propósitos de bem-estar, de desenvolvimento e integração latino-americana?

Obrigado.

**João Mendes da Rocha Neto (Moderador)**

Obrigado, Maurício. Também foram muito pertinentes suas contribuições. Minhas anotações não couberam em uma parte da folha que me cabia fazer as anotações, tive que passar para o verso da folha. E agora eu queria passar para a professora Alessandra. Professora Alessandra, a senhora tem trinta minutos.

**Alessandra Rufino Santos<sup>9</sup>**

Foto: Ipea Eventos.

Bom dia a todos e a todas. Eu sou Alessandra Rufino, professora da Universidade Federal de Roraima. Também sou vice-líder do grupo de estudos interdisciplinares sobre fronteiras da mesma instituição e, atualmente, eu estou cursando doutorado em sociologia pela Universidade Federal do Sul, e a minha pesquisa de doutorado contempla o debate sobre o papel das redes e das relações sociais da fronteira do Brasil com a Venezuela.

Primeiramente, eu gostaria de agradecer por essa oportunidade de ser debatedora e gostaria de ressaltar a importância acadêmica desse documento a que nós tivemos acesso. Um documento que estabelece pontos de contato com outros órgãos, como o IBGE e a Cepal. Além disso, vejo que identifica caminhos de investigação e servirá como estímulo e guia para futuras pesquisas e debates em diversos cursos,

---

9. Professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR).



grupos e núcleos de pesquisa já existentes e a serem criados nas universidades brasileiras e outras instituições, não contemplando apenas o espaço acadêmico.

Como um desafio inicial, precisamos compreender que os territórios de fronteiras internacionais necessitam da atenção dos governos e das populações dos Estados nacionais. No caso brasileiro, os governos federal e estaduais precisam fortalecer as políticas de integração existentes, por meio da implementação de políticas públicas e operações de segurança e defesa. Além disso, precisam pensar em novas políticas de integração.

Mas nas situações em que os Estados estão presentes, mais por uma questão institucional do que para servir ao cidadão, como devemos proceder no processo de análise? Essa situação me faz pensar as relações de poder instituídas de interesses divergentes e convergentes desempenhadas pelos vários atores sociais que compõem a região fronteira.

Essa minha fala me faz pensar muito na fronteira do Brasil com a Venezuela e na fronteira do Brasil com a República Cooperativa da Guiana. Pela realidade em que se encontram, essas duas fronteiras precisam de uma atenção dos Estados nacionais que a compõem.

Não podemos esquecer que as discussões sobre o desenvolvimento das regiões de fronteira precisam destacar a necessidade de se redefinir e elaborar políticas públicas em torno de uma realidade regional diversificada, marcada por constantes transformações. O problema é que, como já foi ressaltado ontem pelo Eduardo (representante do estado de Roraima), os países de fronteira não propõem uma política descentralizada e com distribuição de responsabilidades entre estados e municípios.

Mudando um pouco o foco da discussão, o material desta oficina reúne esforços de pesquisa a partir de dados empíricos e aportes teóricos e conceituais. O que eu sugiro que seja incorporado são algumas questões norteadoras que problematizem mais a fronteira no contexto urbano. Questões, como estas:

- O que são as fronteiras para os estudiosos do tema?
- Quais são as imagens e ideias de fronteiras mobilizadas desde os centros de poder? Como os meios de comunicação (televisão, rádio, jornais impressos, internet etc.) têm imaginado de longe e de perto os territórios fronteiriços?
- Como as fronteiras são imaginadas e sentidas por todos aqueles que vivenciam essas realidades de limites, controles, transições e travessias nos mares, rios, aeroportos, portos, estradas e territórios de fronteiras internacionais?



- Quais os efeitos que as “novas” práticas e noções de legalidade, justiça, governo e “civildade” trazem para a vida das pessoas, nacionais e estrangeiras, que habitam esses territórios e lugares de múltiplas fronteiras?
- Como esses habitantes lidam diferencialmente com as transformações em curso? Que deslocamentos, territórios, questões, referenciais teóricos, interesses políticos, preocupações acadêmicas estão orientando a investigação social sobre fronteiras? Como estão sendo articuladas as fronteiras na sua dimensão metafórica em relação a outras noções próximas, como margens, limites, periferias?
- Por último, o que já sabemos e o que ainda não foi perguntado?

Esses questionamentos que acabei de mencionar apontam para novos desafios de pesquisa. A “fronteira”, particularmente a “fronteira internacional”, parece ser uma realidade social bastante autoevidente. Encontra-se bastante enraizada e naturalizada em nossa imaginação moderna devido à própria centralidade que o Estado nacional adquiriu nos dois últimos séculos.

À primeira vista, quase todos sabem o que é um limite internacional: uma divisão territorial entre dois ou mais países, demarcada, simbolizada e operacionalizada por um conjunto de instituições e agentes estatais. Também não podemos nos esquecer da ideia de “fronteira interna” ou de “fronteiras de expansão” como situações de conflitos sociais e culturais.

Assim, entendida como lugar de conflitos, a fronteira se constitui em um espaço privilegiado para compreender relações interétnicas, processos de exploração econômica, violências sistemáticas associadas a modelos de colonização ou de desenvolvimento e configuração política de determinadas regiões, como é o caso da Amazônia.

Trata-se de pensar as frentes de expansão do capitalismo não a partir dos denominados pioneiros, mas dos setores marginalizados e subordinados nestas frentes de dominação, como os posseiros, camponeses e indígenas.

Outras abordagens têm assumido “a fronteira” mais claramente como uma categoria capaz de oferecer explicações a fenômenos sociais ou de sintetizar analiticamente relações sociais, configurações geopolíticas ou trânsitos entre categorias. Assim, é possível atentar ao sentido dado à “fronteira” no atual cenário do capitalismo.

O diálogo com os estudos pós-coloniais, pós-modernos, subalternos, teorias migratórias, fluxos transnacionais e situações interculturais, entre outros, tem favorecido um aumento significativo das abordagens sobre as fronteiras políticas, culturais e simbólicas.

Temos que pensar o encontro da cidade, da floresta e da fronteira para reforçarmos que o conceito de fronteira se encontra com o de urbanidade. Esse pensamento é reforçado pela professora Edna Castro (2009), da Universidade Federal do Pará [UFPA], que analisa as “cidades na floresta”, criadas para atender aos grandes projetos econômicos, implantados na Amazônia a partir da segunda metade do século XX.

Ainda falando sobre o contexto amazônico, vejo que o grande desafio é compreender a Amazônia como um espaço múltiplo não apenas na sua configuração física, mas também imensamente diversificado em aspectos sociais, culturais, étnicos e políticos.

Paralelamente à percepção da grandiosidade da Amazônia, na mesma medida, desenvolveram-se os preconceitos sobre a região e suas gentes. Talvez um dos mais consolidados preconceitos seja aquele que toma a Amazônia como uma terra sem gente, um “imenso vazio demográfico”.

Apesar do preconceito dominante, a Amazônia nunca foi uma terra sem homens. O grande desafio é reconhecer que a Amazônia é uma “terra sem homens” apenas no discurso oficial, que procura atrair para a região contingentes populacionais para afirmar a presença e o domínio do Estado sobre as terras amazônicas e suas fronteiras.

O que necessitamos agora é romper com o colonialismo histórico, e para isso podemos recorrer aos estudos pós-coloniais, que reforçam que, atualmente, ainda existem formas de colonialismo mascarado, que originam situações coloniais. Não podemos esquecer que existe uma relação recíproca entre a política e a cultura na definição das fronteiras territoriais dos Estados nacionais.

Segundo Bourdieu (1998), as fronteiras são produtos de atos jurídicos artificiais e de disputas de poder. Diante disto, a ação política cria, por meio da educação escolar, cidadania, línguas e outros sistemas de comunicação, as diferenças culturais em um determinado espaço fronteiriço onde predominam semelhanças no estilo de vida da população local.

Os estudos de Albuquerque (2010, p. 131) revelam que “as nações e suas fronteiras podem ser estudadas a partir de variadas narrativas e memórias dos moradores fronteiriços. Estas formas de narrar os processos de conflitos e de integração nas zonas fronteiriças estabelecem elos importantes entre o passado e o presente”. São, na verdade, importantes para perceber a complexa rede de relações sociais que se constroem no cotidiano das várias regiões entre o Brasil e os países vizinhos.

Nesses termos, na fronteira, o espaço pressupõe o território. Logo, o que se pretende, posteriormente, com este trabalho em pesquisas futuras é, num primeiro momento, revelar os elementos constituintes de uma leitura pós-colonial pautada

na ideia de desenvolvimento e progresso. Em um segundo momento, reconhecer os diferentes projetos de territorialização referenciados por identidades territoriais e pressupostos epistemológicos distintos. Ainda, em um momento posterior, pretende-se observar as disputas políticas e epistêmicas como constituintes da fronteira. E, por fim, pretende-se visualizar também a experiência da fronteira como base para se pensar em uma epistemologia fronteiriça.

Minha fala era basicamente essa. Muito obrigada.

### **João Mendes da Rocha Neto (Moderador)**

Foi muito boa a fala da professora. Eu tinha falado com o Bolívar, considerando abrir espaço para algumas questões. Acho que tanto a palavra da pesquisadora Rosa como algum tipo de indagação que pode acrescentar e enriquecer bastante. Então, nós acertamos, são 11h55, vamos até 12h15. E para que a gente possa fazer os blocos de questões, se possível, que as indagações sejam sucintas, de forma a permitir a resposta dos nossos convidados. Então, está franqueada a palavra aos participantes.

## **QUESTÕES**

### **Maria de Fátima Araújo de Paiva (MI)**

Sobre as redes de cidades. Somente 6% das cidades de fronteira têm mais que 10 mil habitantes. Que estratégias nacionais ou binacionais poderiam ser sugeridas para fortalecer as diversificações das cadeias produtivas na faixa de fronteira para inclusão dos pequenos e médios produtores?

### **Maria Amélia Rodrigues da Silva<sup>10</sup>**

A minha pergunta é para o Maurício, da Cepal. Sou professora da Universidade Federal do Pará. Fui cedida ao estado e fiquei um tempo em Brasília, no Ministério de Minas e Energia [MME], e agora no governo do Pará. A questão é quanto à aproximação do mundo da academia ao mundo da ciência. Eu também tive oportunidade de passar um tempo no programa das Nações Unidas, no painel de recursos, onde tive a função de trabalhar um documento simples para subsidiar a política pública, e para isso tivemos, em muito, que trabalhar a experiência do Norte. A gente viu que tem um oceano de distância em relação à América Latina. Então, quanto maior o nível de trabalho de decisão, maiores são os interesses que passam por cima do conhecimento necessário para aquela tomada de decisão. Assim, qual seria a abordagem ou estratégia para reduzir a rejeição e integrar esses dois mundos? Ou fazer com que a tomada de decisão produzida levasse em conta

---

10. Núcleo de fronteira do estado do Pará.

mais fortemente o conhecimento? Que tipo de abordagem poderia trabalhar melhor? Obrigada.

**Eduardo Bayma Oestreicher<sup>11</sup>**

Complementando a pergunta da colega do Pará, nesta aproximação entre a academia e as políticas públicas de imediato, quais são os benefícios práticos para os moradores da fronteira?

**Bruna Penha<sup>12</sup>**

A fala do Maurício me fez pensar numa questão que, em antropologia, é muito importante. A gente tem uma produção bibliográfica na antropologia que fala sobre geopolítica do conhecimento. A geopolítica do conhecimento contempla os estudos que vão falar exatamente dessa dependência de uma produção e de uma maior produção nos Estados Unidos e na Europa. A geopolítica do conhecimento em antropologia está ligada à antropologia pós-colonial e dos estudos pós-coloniais que a Alessandra citou. Fala sobre descolonizar a forma como nós produzimos, entende? E na antropologia, isso traz questões que outros debatedores falaram, citaram, diversidade conflitos que existem na fronteira, problemas das populações indígenas.

A gente tem, no Mato Grosso do Sul, no sul do Mato Grosso do Sul, uma chacina acontecendo. Temos um genocídio acontecendo na região de fronteira, matam-se crianças, é sério. E eu queria pedir, convidar, não sei, para que nós pensássemos sobre a configuração dos institutos de pesquisa, porque, pra mim, parece que existe uma geopolítica do conhecimento interno que está ali, mas na produção de conhecimento dentro do nosso continente.

Então, parece-me que falta um pouco mais trans e interdisciplinaridade dentro dos centros de estudos e pesquisas que podem contribuir muito na forma como a gente pensa nas relações que acontecem na fronteira. A Alessandra disse que não tem só problema na fronteira. Não tem mesmo. Só que as relações de fronteira têm experiência de pesquisas que são extremamente ambíguas. Tem solidariedade de exploração que caminha junto e que sustenta dificuldades, principalmente de desenvolver políticas públicas. Então, queria convidar para que nós pensássemos sobre a configuração dos institutos de pesquisa e como que uma maior transdisciplinaridade poderia nos ajudar a avaliar e analisar, e a desenhar políticas públicas.

---

11. Núcleo de fronteira do estado de Roraima.

12. Bolsista da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

**Jan Bitoun<sup>13</sup>**

Uma pergunta para a Rosa: identificaram-se arranjos fronteiriços. Você falou de cidades nas fronteiras sem correspondências nos países vizinhos e povoados transfronteiriços. Como é que vocês trabalham essa relação entre cidades, os arranjos e os povoados transfronteiriços? Por que aparece no mapa a cidade, e os conectores? Os conectores nessa visão, assim mais nacional, vamos dizer, da rede urbana. Eu acho que, talvez, seja interessante pensar nessa relação.

**Alexandre Peixoto<sup>14</sup>**

Só complementar um pouco o comentário de Bruna Penha sobre a configuração do centro de pesquisas etc. A gente faz um esforço muito grande, no Ministério da Integração, de tentar aproximar os centros de pesquisa, ou mesmo os institutos federais, as escolas técnicas, da população e da discussão sobre política pública de projetos. Tem uma queixa recorrente sobre a lógica dos funcionários, do professor, de produzir estudo, mas não ter incentivo algum de trabalhar em projeto. Assim, não cresce na carreira, não aumenta o salário nem nada. Ele pode fazer um projeto que pode ter um impacto superinteressante do ponto de vista local, mas quando ele participa disso é por interesse pessoal, mas institucionalmente ele não tem incentivo nenhum para isso. É algo que dificulta bastante fazer essa união desses mundos, de colocar na fronteira. É interessante que você tem territórios que são relativamente isolados, que as prefeituras fazem; mas tem o Instituto Federal, tem a universidade estadual, a universidade federal. Então há, e, muitas vezes, os alunos vão lá, estudam e saem de lá, só que o centro de informação não se volta para lá.

**RESPOSTAS E COMENTÁRIOS DOS DEBATEDORES****Rosa Moura (Ipea)**

Praticamente duas questões foram dirigidas a nossa apresentação. Eu respondo uma delas, o Bolívar responde a outra. Respondo à pergunta de Jan Bitoun quanto às cidades conectoras. Cláudio Egler, em seus trabalhos, chegou a essa categoria sem discutir em detalhes sua relação com a fronteira, mas mostrou a porosidade das fronteiras com base na aplicação das metodologias, como os polígonos de Thiessen, que vão se formando e que desconhecem essas fronteiras. Em nossos estudos, estamos colocando foco nas aglomerações ou arranjos transfronteiriços, e o detalhamento desses é o que nos cabe agora. Esta é basicamente a primeira reunião do projeto de fronteira no Ipea. Aqui ainda estamos mais colhendo subsídios do que oferecendo resultados. Estamos trazendo conclusões das análises sobre a rede urbana como um primeiro aporte, que se complementarão com novos estudos e

---

13. Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

14. Ministério da Integração Nacional.

idas a campo para averiguar como de fato se configuram essas relações. A atividade dos grupos com os estados, realizada ontem, já nos deu muitas pistas, mas agora temos que avançar no empírico.

### **Bolívar Pêgo (Ipea)**

Maria de Fátima, é o seguinte, nós não dissemos, mas nós já colocamos para apreciação da nossa diretoria, de nosso grande parceiro que é o MI, o campo. Inclusive, há uma concordância de sugestões e ampliação de sugestões, do próprio MI. Então, pelo menos a nossa expectativa – se nós viabilizarmos a linha de pesquisa, que é nosso desejo –, nos próximos dois anos e meio, é fazer pelo menos seis campos. Entendeu? E aí dividimos pelas três grandes regiões de fronteira (fronteira Oeste). Mas inserindo aí a discussão da fronteira marítima (Leste). E é objeto da nossa abordagem todas as informações que são trazidas para discutir com Ipea e o MI, para que a gente possa colher o maior aporte de subsídios possíveis, para que a gente possa ser propositivo em novas políticas ou tentar contribuir com o maior número de políticas.

### **Luiz Mauricio Cuervo (Cepal)**

Maria Amélia pergunta sobre uma fórmula que tenho. Não existe nada formalmente que vincule esses mundos. Perguntou e comentou sobre haver uma maneira, um modo convencional de pesquisarmos. Outra pessoa comentou, também, e não recordo o nome. Tem a ver com a maneira como formamos os nossos profissionais e a forma como motivar para a pesquisa, qual a maneira para nossos estudantes. Bom, eu sou economista e trabalho com urbanismo e planejamento. E o planejamento nós temos que fazer para as populações, com os dirigentes, com os grandes empresários, com os políticos, com os *alcaldes* (que equivalem aos prefeitos, no caso brasileiro).

Tem que se produzir uma capacidade de conversação, de tratamento e de diálogo entre os distintos interlocutores de planejamento. Não existe o trabalho de planejamento não coletivo. Esse é o tipo de prática que, isolada, não tem utilidade de conhecimento. Também nós, os acadêmicos, temos que entender qual é a política para que sejamos capazes de ser úteis para políticos. Não somente pensar que somos donos da verdade, e assim entregaremos a verdade. Vocês podem ver que há um começo. É um diálogo e uma relação, digamos, de uma ou de outra garantia.

Outra maneira de fazermos uma prática, mesmo na formação e também na investigação que temos. Alessandra falou que é importante pensar nos incentivos que os sistemas de investigação das instituições fazem para seus pesquisadores, para que essa articulação não seja somente por vontade própria. Mas têm, também, pesquisadores que trabalham sério.

### Cláudio Egler (Consultor)

Vou falar bem pouquinho, tentar explicar as conectoras. O Bolívar fica insistindo nessa ideia da fronteira marítima, e sempre me lembro que na discussão da fronteira marítima é interessante, geograficamente, observar a distribuição dos batalhões da Polícia Militar, que é uma coisa que vem da primeira República e que está ali. É tudo certinho, na segunda linha de costa. Por que está ali? É justamente por uma lógica muito simples: é a retaguarda da defesa da linha de costa. E fica ali justamente na hora que quebra a primeira linha, que é a linha militar de alferes e batalhão, e quem segura na segunda linha é a Polícia Militar. Então, é uma coisa que tem uma lógica estratégica.

Sobre as cidades conectoras, aproveitando um pouco, se eu quiser entender o que está acontecendo na fronteira do Mato Grosso do Sul, eu não vou procurar no governo. O setor privado está a frente no processo de expansão da economia das cidades conectoras. Diante da diferença de preços relativos, por exemplo, várias empresas estão se instalando do outro lado da fronteira, principalmente no Paraguai. Dentre os setores que se destacam está o de proteína animal, com processo produtivo global dentro e fora do Brasil. É, verdadeiramente, uma lógica de mercado.

Os grandes grupos têm capacidade de tomada de decisão, é claro, de um modo ou de outro, se a gente acompanhar o que está acontecendo. Recentemente, a primeira tese de doutorado defendida na Universidade Federal da Grande Dourados de que eu participei – eu não fui orientador, mas coorientador – era de um geógrafo muito competente de lá e que mostrava que o BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] segurou a barra dessas empresas durante dez anos, e o resultado está lá, efetivo. Então, se eu quero entender as cidades conectoras, eu tenho que fazer isso.

Eu estava me lembrando, Alessandra Rufino, você estava falando sobre a fronteira. Quando eu saí da faculdade, só para retomar essa discussão, tinha uma concorrência sendo feita pelo governo na época – nessa época, era o regime militar – para implantar quatro cidades na fronteira, quatro cidades inteiras. As cidades feitas para colocar lá. Bonfim, se me lembro bem. A cidade foi feita, foi programada, construída, dentro de uma lógica que, naquele momento, era uma lógica estratégica militar: eu vou botar uma cidade lá e vou garantir a minha presença física lá em Roraima (Bonfim e Pacaraima). Eram quatro cidades. Eu estava saindo da faculdade, estou falando de 1976, faz tempo.

Concluindo, em termos de política pública, nós temos, de um modo ou de outro, que entender quais são as lógicas que alimentam as decisões políticas naquele estado, que vão resultar, naquele momento, desse tipo de implantação e na situação atual, no fortalecimento de lucros econômicos, cuja presença está aí

nessa área. Então, se eu quiser entender as cidades conectoras, elas são onde estão essas empresas. É aí que elas estão.

Obrigado.

### **João Mendes da Rocha Neto (Moderador)**

Vou só concluir e trazer um pouco a questão que o Alexandre colocou. Concordo perfeitamente com você, Bruna Penha. A gente sabe exatamente sobre essa discussão de intersetorialidade e transversalidade dentro da universidade – eu digo isso porque a gestão de políticas públicas nas universidades também já vem de um tempo. Quem estuda história da ciência, filosofia da ciência, sabe que a ciência foi se compartimentando, se compartimentando, e isso virou, digamos, uma fala que a própria universidade faz, mas que ela não adota estratégias efetivas para compartilhar o seu conhecimento com os seus estudos. Então, aquilo que era há dez anos dez caixinhas, hoje eu posso dizer que são cem caixinhas.

Como professor de administração pública, a gente foi se compartimentando lá dentro. Políticas públicas, gestão pública e por aí vai. A gente está em crescente compartimentação, e aí vai se perdendo a capacidade da visão do todo. E aí, de certa forma, as universidades não vão comprar projetos ou têm dificuldade de comprá-los. Aí eu passo por outro lado, de olhar o governo, que é extremamente fragmentado, as agendas são particularizadas. E me parece que, por vezes, as universidades desistem de tentar fazer essa discussão porque, se o governo não constrói um bom projeto de Estado e boas políticas que sejam transversais e intersetoriais, não vai ser a universidade que vai colocar isso. A universidade é o campo da reflexão, da produção do conhecimento, da contribuição, mas, se não tiver vontade de quem está na gestão, isso não acontece.

Então, eu procurei pontuar os dois lados. Acho que é muito nobre o que você fala. Lá na universidade de onde venho, a gente vem tentando discutir, e, cada vez mais, encontra resistência. Têm aqueles que, digamos, advogam por essa questão, e têm aqueles que dizem assim: “se eu vou para a intersetorialidade, eu perco a capacidade de verticalizar o conhecimento”. Então, ao verticalizar, você se torna extremamente especializado e perde a capacidade de tentar enxergar um pouco mais fora da caixa.

Bom, dito isso, eu queria agradecer a todos que estiveram aqui neste momento e convidá-los – não estarei aqui – para o painel três: *A rede urbana nacional e a fronteira*, que vai contar com Ernesto e Suzana e está marcado para as 14h, com o professor Jan Bitoun; Cláudio Stenner, que é nosso colega do IBGE; e a professora Adriana Dorfman, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Muito obrigado.



## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. L. C. **A dinâmica das fronteiras**: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010.

CASTRO, E. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. *In*: CASTRO, E. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2009.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertand do Brasil, 1998.

EGLER, C. A. G. Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Rio de Janeiro: Ipea; Cepal; Iparides, 2015. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<https://goo.gl/zf8nt5>>.

UN – UNITED NATIONS. **Population division 2014**: world urbanization prospects – The 2014 revision. New York: United Nation, 2014.



## A REDE URBANA NACIONAL E A FRONTEIRA

Suzana Oliveira<sup>1</sup> (Moderadora)

### Ernesto Galindo<sup>2</sup>

Boa tarde a todos e todas! Boa tarde, Bolívar! Boa tarde, Ernesto! Quero cumprimentá-los pelo evento e agradecer a participação, o convite de estar aqui hoje para fazer a coordenação desta mesa. Antes de compor a mesa, eu quero de antemão pedir desculpas ao Bolívar e ao Ernesto, que estão chateados comigo por não ter podido participar das atividades desde a quinta-feira, pois até quinze dias atrás eu estava mergulhada fortemente nessa oficina de fronteira, mas recebi um convite para ir trabalhar em outro lugar. Não os abandonei, mas agora estou exercendo minhas atividades na Presidência da República [PR]. Ainda assim, fiz questão de participar aqui hoje, prestigiando o evento, já tive notícias que está sendo muito boa, bastante profícua, que de manhã foi bastante bacana.

Bom, eu quero convidar para compor a nossa mesa os nossos debatedores: Cláudio Stenner, do IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]; a professora Adriana Dorfman, da UFRGS [Universidade Federal do Rio Grande do Sul]; e Jan Bitoun, da UFPE [Universidade Federal de Pernambuco].

Nessa tarde, a gente vai falar da rede urbana nacional e da relação que tem com essa área de fronteira. O Ernesto é o apresentador, e a partir de agora ele tem trinta minutos para sua apresentação. Vou ser bem rigorosa, de ficar controlando o tempo, pois tenho que desempenhar meu papel aqui e depois seguiremos com os debatedores.

Boa tarde! Obrigado por estar aqui mais uma vez.

Já foi apresentada a escala continental do projeto hoje cedo. Basicamente, a ideia agora é falar um pouco da escala nacional e tratar da questão dos desafios e das metodologias que foram utilizadas para propor esse projeto. Ao final, falarei rapidamente da fronteira para tentar juntar essas duas discussões: fronteira e rede urbana.

---

1. Assessora na Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR).

2. Coordenador de desenvolvimento urbano do Ipea. A apresentação pode ser vista por meio do seguinte *link*: <<https://goo.gl/oXeRW5>>.

Vamos lá! Bom, a gente começa com a discussão da própria cidade. Eu não quero *ensinar a missa a vigário*, temos aqui grandes especialistas em assuntos urbanos e cidades, mas ao tratar simplesmente da cidade já aparece uma série de referências. Uma série de tentativas de determinar o que é a cidade, seja do ponto de vista legal, seja na abordagem acadêmico-científica, ao longo do tempo, de como já foram tratadas. O próprio conceito de cidade se alterou, foi se aproximando da discussão do urbano, com Henri Lefebvre. Mas aqui é só para mostrar um pouco a dimensão do que temos tratado nesses dois dias. Tem-se comentado sobre a fronteira e falado um pouco das diferenças que existem entre as cidades-gêmeas e os locais de fronteira, cidades menores e maiores, demonstrando toda heterogeneidade que se encontra nesse sentido.

Se a gente fala de cidade, por que trazer a discussão da rede como algo importante? Hoje é lugar comum dentro da discussão geográfica a análise da cidade e do urbano em função das redes, e percebemos que essa discussão não é nova. Trazemos aqui Jean Tricart, que em 1951 já falava que por conta da relação que as cidades têm é necessário estudá-las sempre do ponto de vista das redes. Não há como estudá-las isoladas, ainda que a análise da cidade isolada persista e muito, principalmente do ponto de vista institucional, no Brasil. Ainda que o conceito de grafos seja extremamente simplório para discutir rede, ele é essencial, permitindo que se vislumbre a rede como um conjunto de nós e *links*, ou linhas e pontos.

Um outro ponto importante, de discussão muita acalorada, que tem acontecido nessa própria oficina, tenta tratar da dicotomia do urbano e do rural, da cidade e do campo. Percebe-se, com base em vários estudos no Brasil, por exemplo, que muitas vezes se observa o urbano e o rural tentando colocar uma posição mais central, ora no rural, ora no urbano. Então, a Regic [regiões de influência das cidades], por exemplo, a nosso ver, é um olhar do Brasil do ponto de vista do urbano, dessa centralidade da discussão urbana. E você tem o próprio estudo repensando o conceito de ruralidade no Brasil. Jan Bitoun (não sei nem se foi publicado, depois de tanta confusão, mas é um estudo excelente no qual o Jan participou com a professora Tânia Bacelar) faz um recorte do Brasil com foco no que é rural (ou não urbano).

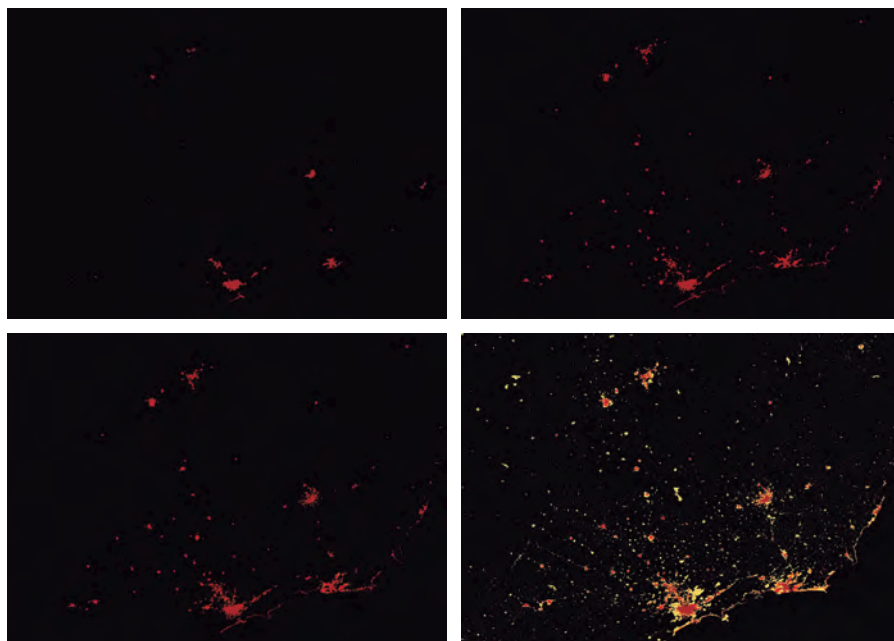
O IBGE lançou recentemente as regiões rurais. Que, na verdade, divide o Brasil inteiro em regiões utilizando a lógica rural. Isso, de fato, é bastante incommon, tanto que não se aprofunda muito nisso, mas eu sei que daqui para frente isso parece que vai ser melhor aprofundado.

Trago também a própria constatação de Neil Brenner, que considera a discussão do rural e urbano como algo um pouco vencida. Na verdade, muitas vezes atrapalha mais o entendimento da realidade na forma da gente trabalhar do que auxilia, conforme Brenner. Não que não haja características, vamos deixar isso bem claro (rurais, agrárias, agropecuárias), que têm de ser analisadas, não é isso. Mas que muitas vezes, ao menos por este olhar eurocêntrico do Brenner, a dicotomia urbano-rural às vezes dificulta o próprio entendimento.

Nesse contexto de dificuldades, uma das formas de olhar o território que estamos tentando desenvolver envolve tratar de diferentes escalas ou níveis do urbano. Dentro do projeto, a Rosa Moura, mais especificamente, fez um estudo sobre urbanização e metropolização, que é um dos materiais do nosso projeto. Mas aqui, de forma simplória, pode-se utilizar os próprios dados do IBGE e já observar certa gradação, não dizer simplesmente o que é rural ou o que é urbano, mas colocar uma gradação disso. As bases são o estudo do IBGE de manchas urbanizadas por densidade demográfica, com base em dados de 2005 (figura 1).

FIGURA 1

**Manchas urbanizadas por densidade demográfica na região Sudeste – Brasil (2005)**



Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

A partir daí, são inseridas outras referências, como as densidades dos setores censitários com algum tipo de aglomeração, mesmo rural. Então, percebe-se que, mesmo em uma área mais densa no território brasileiro (como os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Goiânia), há grandes áreas em que não há densidade suficiente para se identificar uma aglomeração, uma localidade, um ponto de aglomeração populacional (figura 2).

FIGURA 2

**Manchas urbanizadas por densidade demográfica na região Sudeste e em Brasília e Goiânia (2005)**



Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Quando você alia a isso a estrutura de ligações, você consegue perceber de fato os eixos de ligação que existem entre essas cidades, e onde também é mais denso e menos denso (figura 3).

FIGURA 3  
Eixos de ligação entre as cidades (2005)



Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Que é muito diferente, por exemplo, de uma leitura do mapa do Brasil apenas com a localização das sedes dos municípios, no qual é impossível fazer essa interpretação (figura 4).



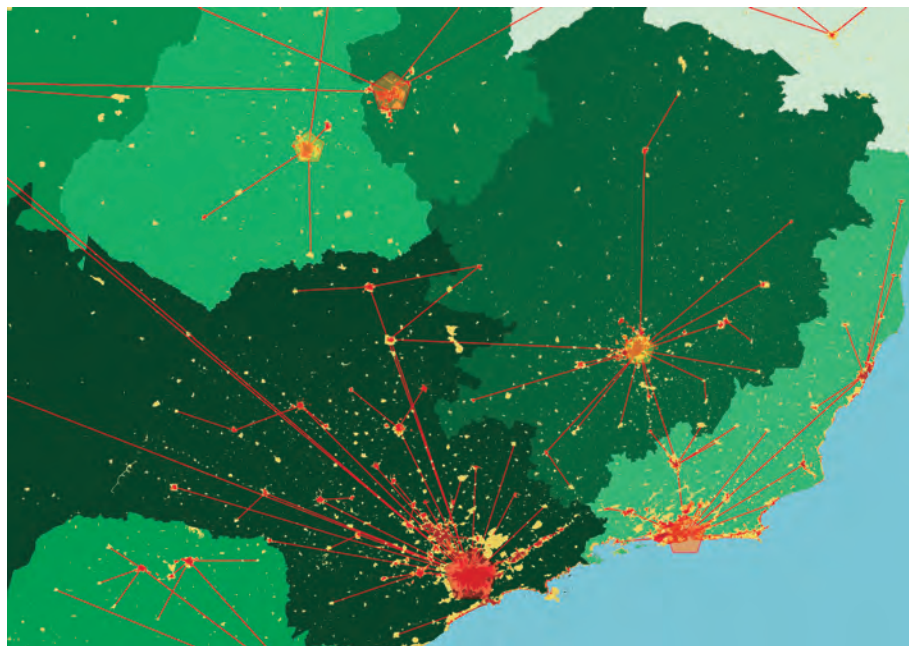
FIGURA 4  
Sedes dos municípios da região Sudeste e do sul de Goiás (2010)



Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Além disso, quando se agregam as relações, nesse caso aqui, as vinculações da Regic de 2007, até terceiro nível, consegue-se também ter uma leitura diferente da que simplesmente permite a leitura de uma malha rodoviária. De fato, percebe-se um pouco da força e das ligações hierárquicas (figura 5).

FIGURA 5  
Ligações hierárquicas das cidades da região Sudeste e de Brasília e Goiânia (2010)



Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Quando se agrega ainda a questão da hierarquia e da tipologia urbana e também uma divisão que tem relação com a área de influência, a interpretação é ainda mais rica. Na verdade, a gente até brinca um pouco que a Regic (e até o próprio Rui Moreira comenta isso), apesar da alcunha de *região*, é uma rede de influência, e o estudo da divisão urbano-regional, no final das contas, é que de fato propõe regiões.

Então, você consegue ter uma leitura de uma influência, às vezes de uma rede. Claro que há regiões que têm influências duplas, de diferentes locais e regiões diferenciadas. Há, por exemplo, Juiz de Fora, que estávamos comentando que não se consegue dizer se é influenciada por Belo Horizonte ou pelo Rio de Janeiro. Eu sempre achei que fosse pelo Rio de Janeiro, mas nunca se consegue decidir. Então, você consegue ter uma leitura mais completa desse ponto. Na questão da região, ela ficou no Rio de Janeiro. Mais uma vez, no tipo de leitura e na divisão simplória, não se conseguem interpretações como essa. Constatamos que era necessário ter essa visão, uma leitura combinada do espaço, discutir os vários olhares, essas várias formas de leitura sobre redes, sobre região, sobre lugares combinados.

Quando a gente coloca aquela divisão que eu comentei com vocês (a gradação do urbano no Brasil), percebe-se claramente a concentração no Centro-Sul, diferente

de um mapa, por exemplo, da divisão municipal, onde são muito destacados nos estados do Norte, aqui você tem uma clareza maior das concentrações populacionais. Isso se reflete também na própria densidade de ligações rodoviárias, que na maior parte do país são ligações de menores distâncias, mais próximas. Dá impressão de que há um vazio no Norte, mas acrescentando o mapeamento de localidades do IBGE, ou seja, pontos que não precisam ser necessariamente cidade, que podem ser aldeias, povoados, vilas, assentamentos rurais, você percebe que se delineiam alguns eixos não vinculados à malha rodoviária. Bom, com certeza, todos imaginam que essas ligações são a malha hidroviária. Então, na verdade, há uma configuração bem diferente, principalmente nesse espaço do Norte, e que, na verdade, nesse sentido, o Estado não supre tanto, se é que era para suprir, porque é uma lógica diferente, estamos falando da Amazônia, com uma infraestrutura de ligação e que essa estrutura é natural. As ocupações ribeirinhas e da proximidade com os rios, que muitas vezes têm a ver com a origem das cidades, não são especificamente cidades, mas sim localidades. Então, é possível uma leitura bem diferenciada, mais completa, mais adequada do Brasil. Estamos falando da escala nacional (figura 6).

FIGURA 6  
Evolução da estrutura urbana brasileira

6A – Meados do século XX



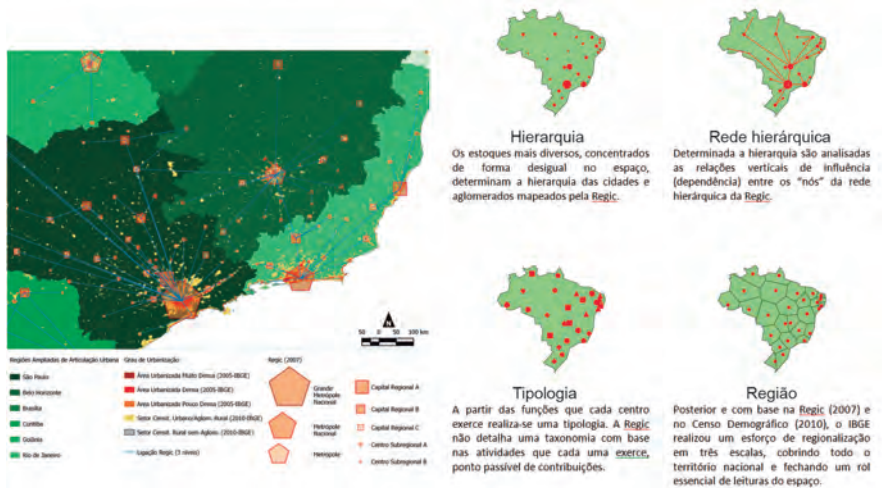
6B – 2010



Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Com isso, o que a gente propôs: utilizar a hierarquia já muito bem desenvolvida pelo IBGE, a rede hierárquica que se tem com a Regic, as tipologias e essa divisão regional, pois isto já possibilita uma leitura mais completa do espaço. Me parece que o IBGE também tem seguido nessa linha, e a gente traz do Ipea uma discussão sobre uma hierarquia de fluxos. Não são os fluxos determinando uma hierarquia de cidades, é uma hierarquia de fluxos, em que se consegue desenvolver uma rede hierárquica de fluxos, a própria discussão de heterarquia, que é muito bem desenvolvida pela Unesp [Universidade Estadual Paulista], de Presidente Prudente, e que se estende na discussão das cidades médias e de pequeno porte (figura 7).

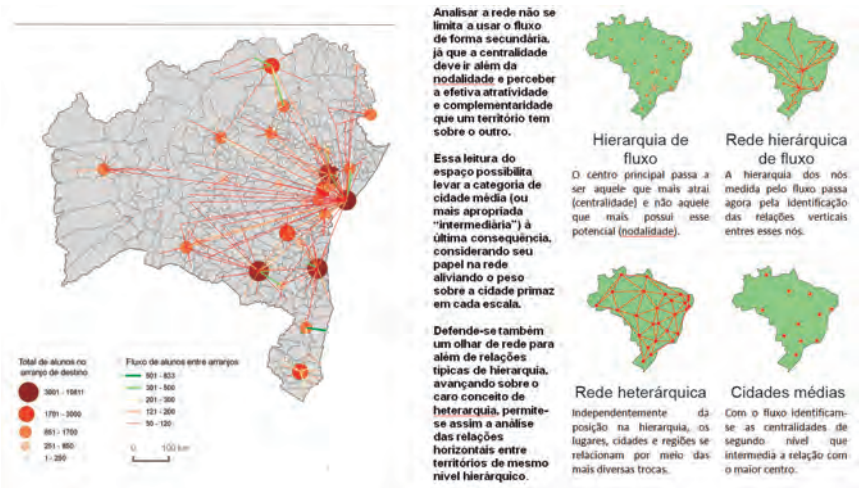
FIGURA 7  
Hierarquia de cidades e fluxos: combinação de abordagens do IBGE (2010)



Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Esse é só um exemplo. Aqui a gente pegou a questão do fluxo de alunos entre os arranjos territoriais de ensino superior na Bahia, apresentado recentemente no simpósio de cidades médias e pequenas da Bahia, que tenta mostrar um pouco das relações a depender da função que se trabalha, a depender do olhar que se tenha (figura 8).

FIGURA 8  
Abordagem hierárquica: acréscimo de novas abordagens (2010)<sup>1</sup>



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010, Arranjos Populacionais 2015.  
Elaboração do autor.



Nota: <sup>1</sup> Bahia – Ensino Superior – Fluxo de alunos entre os arranjos e o total de alunos no arranjo de destino em 2010.  
Obs.: Metodologia desenvolvida pelo Projeto Rede Urbana, do Ipea.

A gente considera que essa é uma pequena contribuição, ou seja, nos apropriamos do que o IBGE desenvolve dentro do possível, atualizando, sempre em contato com o IBGE. Tentamos dar algumas contribuições, buscando proporcionar uma forma de olhar o território, ou melhor, combinar o território.

Então, com isso analisamos a hierarquia, a rede hierárquica, a hierarquia de fluxos, a rede hierárquica dos fluxos com relação não só mais vertical, mas horizontal também, da heterarquia e a divisão das cidades médias, das tipologias e das regiões (figura 9).

FIGURA 9

Hierarquia, rede hierárquica, hierarquia de fluxos, rede hierárquica de fluxo, dentre outras

9A – Hierarquia



9B – Rede hierárquica

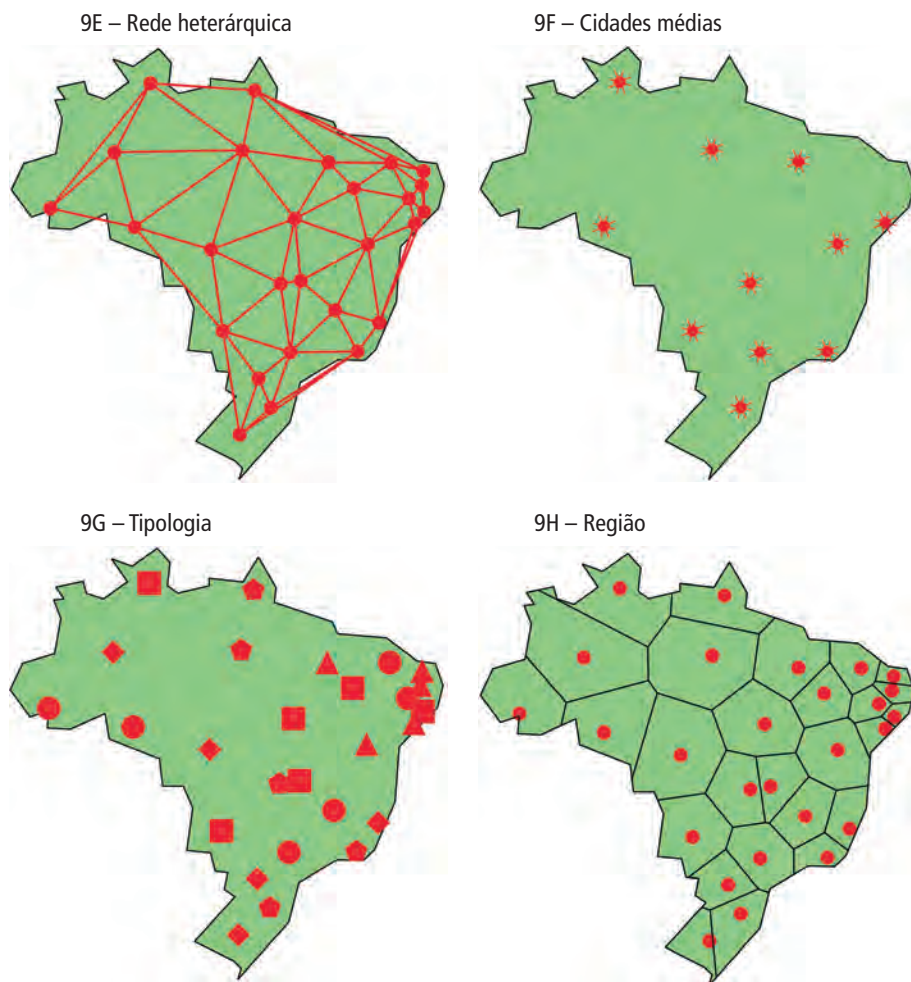


9C – Hierarquia de fluxo



9D – Rede hierárquica de fluxo





Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Com isso, identificamos algumas etapas que deveriam ser desenvolvidas, analisando a rede, a hierarquia, a heterarquia, ou seja, cada uma dessas análises nós consideramos como etapas desenvolvidas dentro da pesquisa.

E temos alguns pontos de partida, muitos deles são os próprios estudos do IBGE, em que são realizados alguns ajustes. Em cada etapa, tem uma série de métodos e teorias de procedimentos que podemos utilizar para avaliar como estão essas situações, e não simplesmente apontar como estão os arranjos populacionais do Brasil, a rede urbana no Brasil, mas também ter algum critério para dizer o que

significa ter uma rede urbana assim, uma rede urbana concentrada, esparsa, quais são as diferenças que existem (quadro 1).

**QUADRO 1**  
**Base metodológica**

Etapa de desenvolvimento	Ponto de partida	Ajuste	Avaliação de desenho
Arranjos	Arranjos territoriais IBGE e Rede Urbana Ipea 2002	Cálculo próprio do projeto (fluxo pendular trabalho diário)	Nível de integração, geometria gravitacional
Rede	Regic Hierarquia	Cálculo próprio do projeto e hierarquia	Forma espacial (Lobato, teórica), grafos, complexidade, eficiência, centralidade gráfica, índice de cobertura (Magalhães, 2004)
Hierarquia	Regic	Cálculo próprio do projeto	Primazia, pareto (zipf)
Heterarquia	(Teórico) Domènech	Cálculo próprio do projeto e pesquisa origem/destino (O/D) de carga	Nível de especialização/diversificação
Região	Divisão urbano regional Ipea	Cálculo próprio do projeto, Cluster e Lisa	Polígono de Voronoi, Theil
Tipologia	Classificação de atividades Rais [Relação Anual de Informações Sociais] e OCDE (adaptada Ipea), serviços avançados globais, (Taylor)	Cálculo próprio do projeto	Nível de especialização/diversificação
Urbanização/metropolização <i>versus</i> urbano-rural <i>versus</i> cidade de região	Observatório das metrópoles	Relatório Rosa, Novo Rural	Coefficiente de variação (densidade, urbanização, uso artificial)
Escala	Marcelo Souza	Cálculo próprio do projeto	Competências constitucionais, nível de atendimento a funções básicas
Componente	Indicador pressão-estado-impacto-resposta (Peir)	Cálculo próprio do projeto	-
Centralidade e modalidade	(Teórico) Christaler, Egler	Cálculo próprio do projeto	Gravitacional, nível de especialização, concentração, Quociente Locacional (QL), Quociente de Especialização (QE), Voronoi
Cidades médias	Castello Branco, ReCIME, Diana Motta	Cálculo próprio do projeto	Gravitacional, nível de especialização, concentração, QL, QE, Voronoi

Fonte: Referências citadas (ponto de partida).  
Elaboração do autor.

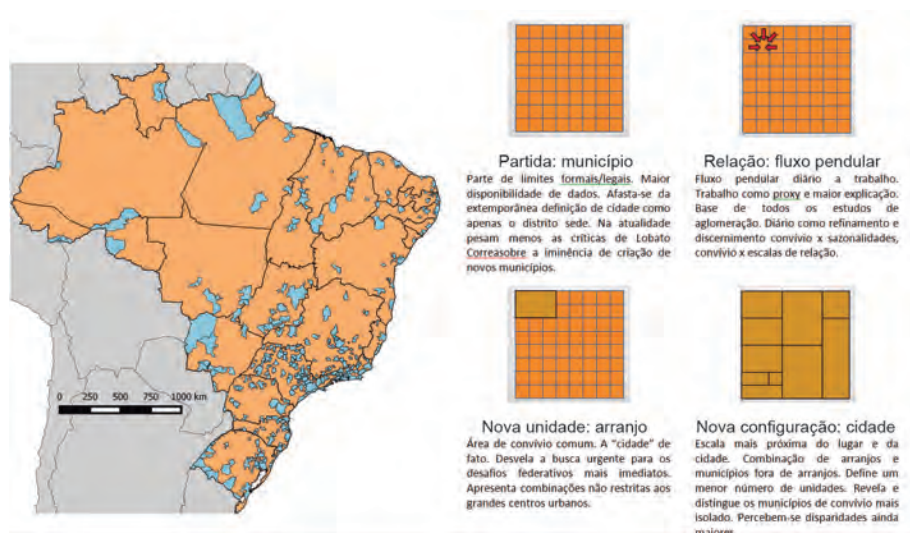
Bom, falamos da questão do arranjo, mas mostramos o que seria esse arranjo? Basicamente o seguinte: o IBGE desenvolveu, com base no fluxo populacional do Censo de 2010 e com base na conurbação observada, alguns conjuntos de municípios que não devem ser pensados mais de forma separada. Em paralelo a



isso, com base nos fluxos pendulares diários de trabalho, com certa diferença de cálculo, o Ipea também desenvolveu alguns arranjos.

O IBGE chegou a quase trezentos arranjos, juntando com o Ipea, chegamos a 345 arranjos. Ou seja, combinações de pelo menos dois municípios em que, a nosso ver, não devem mais ser pensados como unidade espacial isolada. Para isso, de forma simplificada, a lógica foi essa: pegamos a malha dos municípios, juntamos com o fluxo pendular e com os resultados do IBGE e criamos essas novas unidades (figura 10).

FIGURA 10  
Localização dos arranjos finais



Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.  
Obs.: São 345 arranjos e 1.116 municípios.

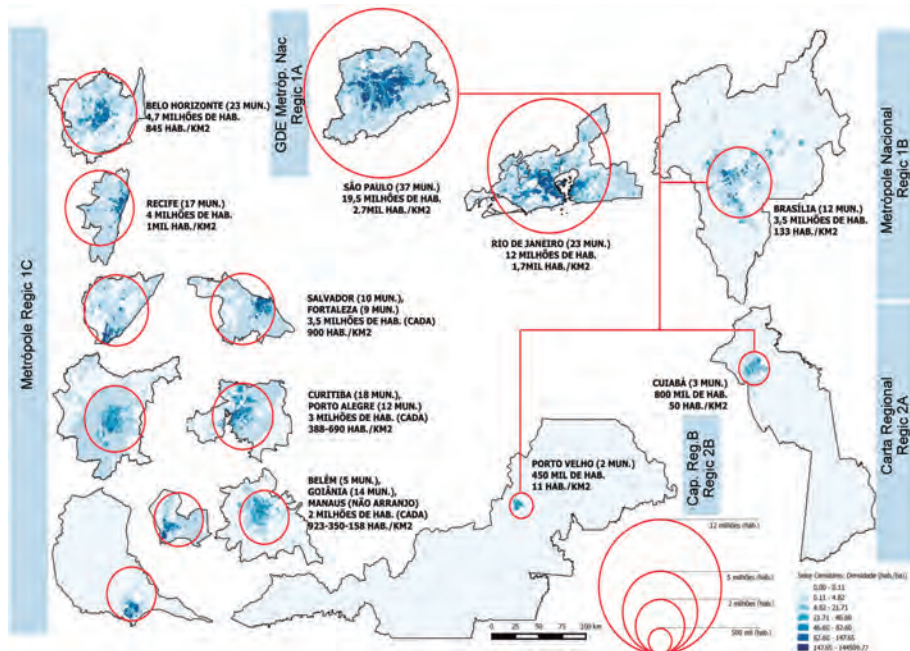
Pensando que boa parte do Brasil, evidentemente, não segue essa configuração, não se combina em um arranjo. Um ponto específico que sempre destacamos é que, apesar de Manaus, por exemplo, legalmente ser uma região metropolitana (RM), tanto para o IBGE quanto para o Ipea, como para diversos estudos, esta cidade não tem dinâmica sequer para ser considerada como um aglomerado populacional mais simples.

Nós pegamos os catorze polos das regiões ampliadas do IBGE e tentamos fazer uma releitura deles a partir dos arranjos, ou seja, um polo de cada uma dessas regiões ampliadas não é mais um município, como São Paulo e Rio de Janeiro, mas é o arranjo do Rio de Janeiro, é o arranjo de São Paulo, o arranjo de Salvador

e assim por diante. É interessante perceber que, lendo numa mesma escala, há situações extremamente diversas. Por exemplo, em Porto Velho, onde o arranjo contém uma área enorme, na verdade, a concentração populacional é bastante pontual. Então, é sempre muito complicado trabalhar com essa discussão dessa região como um todo (figura 11).

FIGURA 11

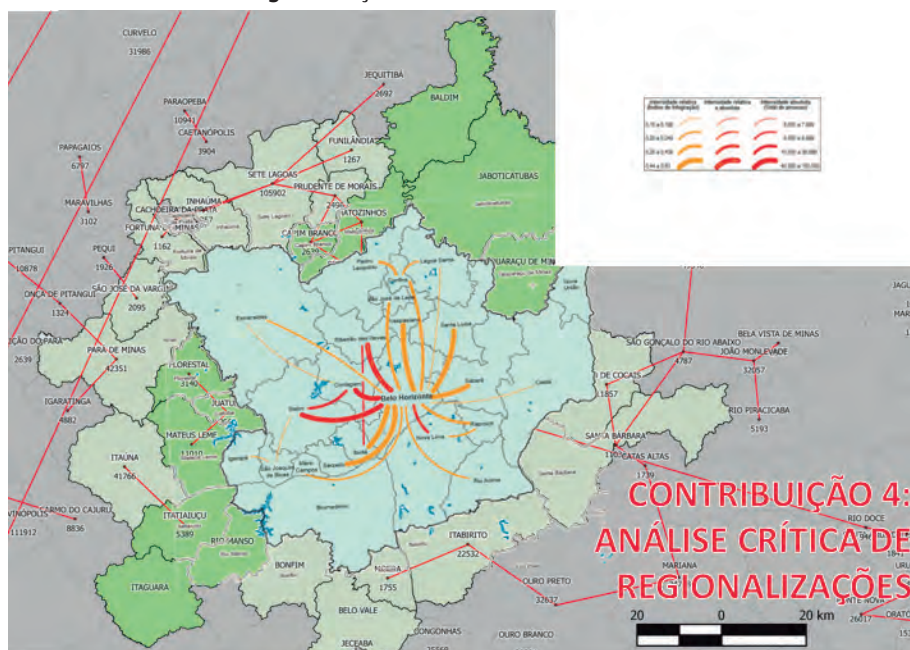
## Arranjos-polo dos subsistemas urbanos: hierarquia, população e densidade



É importante ter um pouco essa leitura, das concentrações e de como os espaços estão sendo ocupados dentro dessa diversidade. É disso que nós estamos falando, de catorze “cabeças-de-chave”, vamos dizer assim, do território, com foco na divisão urbano-regional. Como eu tinha comentado, não partimos do zero, o próprio estudo da dimensão territorial do planejamento (Brasil, 2008), do CGEE [Centro de Gestão e Estudos Estratégicos], do Ministério do Planejamento [MP], os estudos do Observatório das Metrôpoles, das regiões de influência do IBGE, os dados populacionais do IBGE, a divisão urbana do IBGE, são bases para que a gente comece. Não tem como simplesmente querer criar coisas do zero, não faz sentido.

Observando como exemplo a RM de Belo Horizonte, percebe-se que, de fato, as regiões parecem ficar mais frágeis na medida em que você sai desse entorno municipal. E quando se sobrepõe o estudo do IBGE, conclui-se que o resultado é bastante similar ao do Ipea, apesar de o IBGE usar o cálculo um pouco diferente do nosso e também trabalhar com a questão da conurbação. Como eu disse, a gente se apropriou do IBGE para algumas coisas (figura 12).

FIGURA 12  
Análise crítica de regionalizações



Fonte: IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É sempre difícil, sempre se questiona muito em que escala serão analisadas essas relações, porque a partir da escala surgem problemas de resultados e tal. Então, optamos por trabalhar inicialmente com quatro escalas, isso para a rede urbana, e não para a questão da fronteira. Na fronteira de fato, tem que baixar mais, além disso. E o que se identificou? A gente identificou quais são as hierarquias que deviam ser trabalhadas, com os nós dessa rede dentro de cada escala definimos também as áreas, as regiões, vamos dizer assim, não de influência que pareceriam a Regic, mas as regiões que estão relacionadas com as influências desses polos, e definimos como é que vão sendo construídas essas redes (quadro 2).

QUADRO 2  
Escala e cartografia

Escala	Ponto		Polígono		Linha	
	Hierarquia		Regionalização		Rede	
	1ª nível	2ª nível	Limite superior	Subdivisão	Link principal	Link secundário
Continental	Cidades de fora + doze metrópoles + Porto Velho + Cuiabá	-	Continente	Ampliada	Entre as catorze + países	-
Nacional	Catorze do Brasil	Capital regional 2A	País	Ampliada	Entre as catorze	Principal com Capital Regional 2A
Subsistemas urbanos	Catorze Idem + capitais regional 2A	2ª nível Regic – Capital regional 2B e 2C	Ampliada	Intermediária	catorze + capital regional 2A	Principal com 2ª nível Regic – Capital Regional 2B e 2C
Estados	Catorze idem + capitais regional todas	3ª nível Regic – centro subregional	Estado	Imediata	catorze + capitais regionais todas	Principal com 3ª nível Regic - centro Subregional

Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Percebam que, mesmo que uma escala tenha dimensões em comum, essas dimensões não necessariamente deveriam ser analisadas da mesma forma em diversas escalas. Por isso que se tem dimensões similares, mas os indicadores para elas são diferentes (quadro 3).

QUADRO 3  
Base preliminar

Escala	Dimensão	Subdimensão	Indicadores	Dados	Base
Continental	Demografia	Tamanho	Faixa populacional	População	Cepal [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe]
		Migração	Fluxo e participação na população	Imigrantes, emigrantes	IBGE, OBMigra [Observatório das Migrações Internacionais]
	Diplomática	-	Consulados e Embaixada	-	-
	Empresas	-	Ver estudo diante e ABDI	-	-
	Economia	-	Faixa de PIB e PIB <i>per capita</i>	PIB	Cepal, IBGE
	Comércio exterior	-	Faixa de fluxo monetário por agrupamento	Fluxo comercial, nomenclatura comum do Mercosul (NCM)	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Unctad [Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento]

(Continua)

(Continuação)

Escala	Dimensão	Subdimensão	Indicadores	Dados	Base
Continental	Passageiros	-	Faixa de fluxo de passageiros	Fluxo de passageiros aéreos	Anac [Agência Nacional de Aviação Civil]
Nacional	Demografia	Tamanho	Faixa populacional	População	IBGE
		Migração interna	Fluxo e participação na população	Imigrantes, emigrantes	IBGE
	Economia	-	Faixa de PIB, PIB <i>per capita</i> e rendimento <i>per capita</i>	PIB e rendimento <i>per capita</i> domiciliar	IBGE
	Saúde	-	Faixa de fluxo para atendimento, oferta	Atendimento de alta complexidade	Datasus, IBGE
	Educação	-	Faixa de fluxo para atendimento, oferta	Estudantes do ensino superior	Inep [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira], IBGE
	Trabalho	-	Mobilidade de mão de obra, oferta	Fluxo não necessariamente diário a trabalho e mobilidade no tempo	MT [Ministério do Trabalho], IBGE
	Passageiros	-	Faixa de fluxo de passageiros	Aéreo e terrestre	ANTT [Agência Nacional de Transportes Terrestres], Anac
	Carga	-	Faixa de volume financeiro por categorias	Valor da carga transportada	Ipea

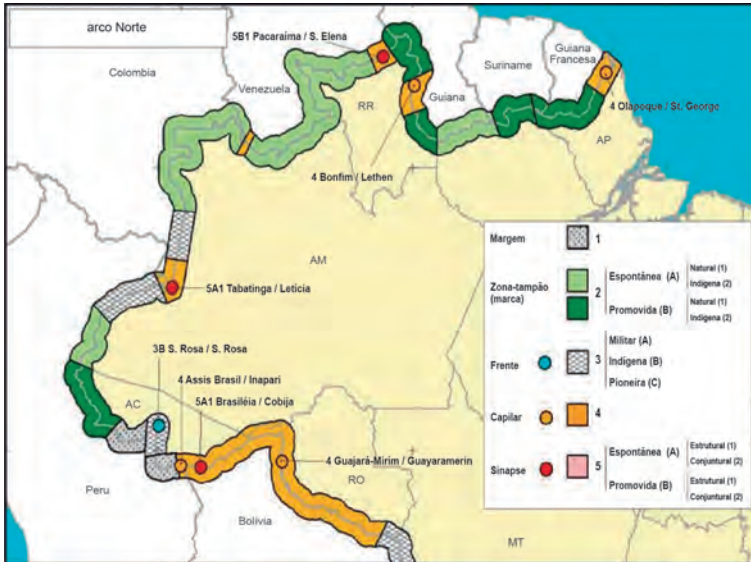
Fonte: IBGE.  
Elaboração do autor.

Bom, demos uma geral na questão do projeto rede urbana e ontem falamos um pouco da fronteira, na mesa de abertura. Centramos no estudo coordenado pela professora Lia Osório, que foi construído em 2005, mas que ainda é uma base obviamente essencial. Hoje mais cedo, foi comentado sobre as categorias, que começam com uma margem, que são as relações mais frágeis possíveis, até chegarem à sinapse, onde você tem uma relação espontânea, desenvolvida passando por diversos níveis de hierarquia.

A gente trouxe esses mapas ontem também mostrando as diferenças que existem mesmo dentro de um mesmo arco. Você tem, por exemplo, no Arco Norte, uma relação mais forte de sinapse para Pacaraima com Santa Elena de Uairén; Tabatinga com Letícia; Brasília com Cobija. E outras, Guajara-Mirim, Bonfim, que não são consideradas com esses laços em níveis mais fortes (figura 13).

FIGURA 13

## Tipologia das interações fronteiriças do arco Norte



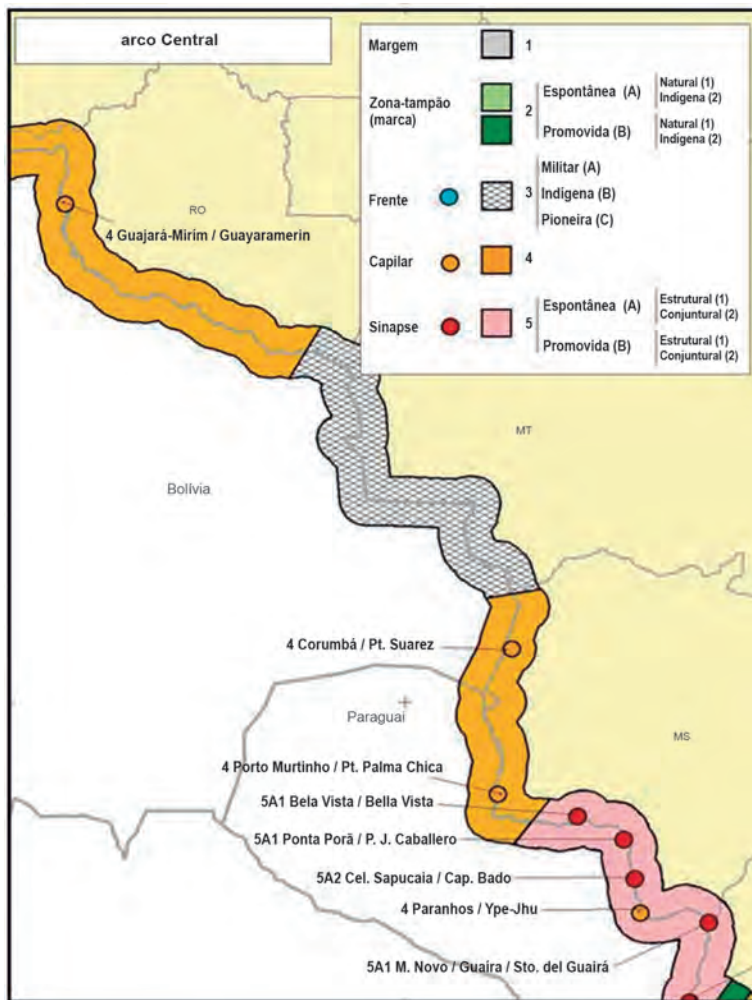
Fonte e elaboração: Grupo Retis. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Mostramos também a questão do Arco Central, com uma sequência de relações mais fortes, desde Bela Vista até Ponta Porã, e comentamos sobre o que poderia ser toda a parte do “vazio” (figura 14).



FIGURA 14  
**Tipologia de interações fronteiriças do Arco Central**



Fonte: Grupo Retis. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/>>.

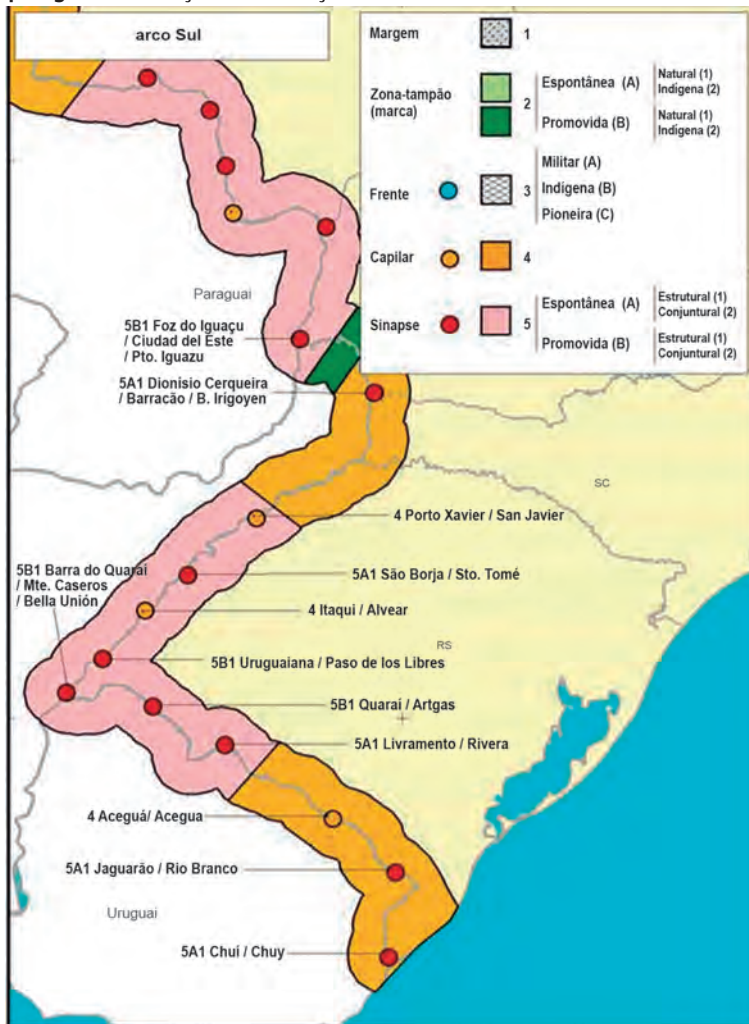
Elaboração: Grupo Retis.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esses resultados, de laços mais fortes, sinapses no Sul, são mostrados em estudos, e este aqui feito com dados de 2005. Têm cenários hoje que podem mostrar como estão essas relações. Esse, então, é o desafio (figura 15).



FIGURA 15  
Tipologia de interações fronteiriças do Arco Sul



Fonte: Grupo Retis. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/>>.

Elaboração: Grupo Retis.

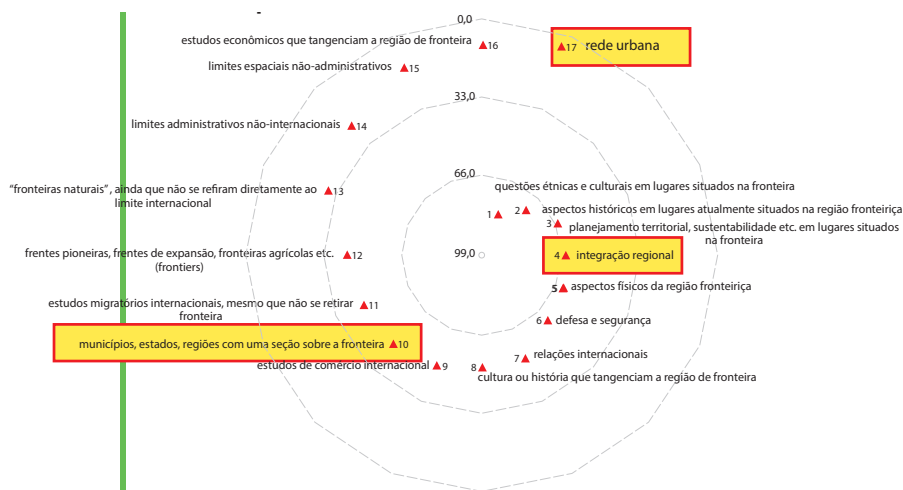
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais. (nota do Editorial).

O Unbral Fronteiras – portal aberto das universidades brasileiras dos limites e fronteiras – traz o atual estado e é referência na discussão da questão fronteiriça no Brasil. Nós consideramos que ele pode também trazer alguns pontos de como a rede urbana pode se aproximar da discussão da fronteira.

Este é um esquema que a Adriana Dorfman usa com base no questionário da pesquisa e tenta identificar quais temas levantados são mais centrais na discussão fronteiriça e quais são mais periféricos. Percebam que não existe nada diretamente vinculado à rede urbana. Você tem dois pontos aqui, a discussão da integração nacional e a análise dos municípios e regiões com interseção de fronteira, que podem compor a rede urbana. Mas então cabe um questionamento: será que a rede urbana seria um pouco mais? Ainda nos faltam pesquisas que discutam mais a questão da fronteira do ponto de vista da rede urbana? Vamos tentar nos apropriar disso aí (figura 16).

FIGURA 16

### Tentativa de enquadramento da rede urbana nos temas centrais e periféricos do estudo das fronteiras do Brasil



Fonte: Unbral Fronteiras. Disponível em: <<http://143.54.25.19/portal/limites-do-termo-fronteira>>.

Elaboração: Adriana Dorfman e Arthur Borba Colen França.

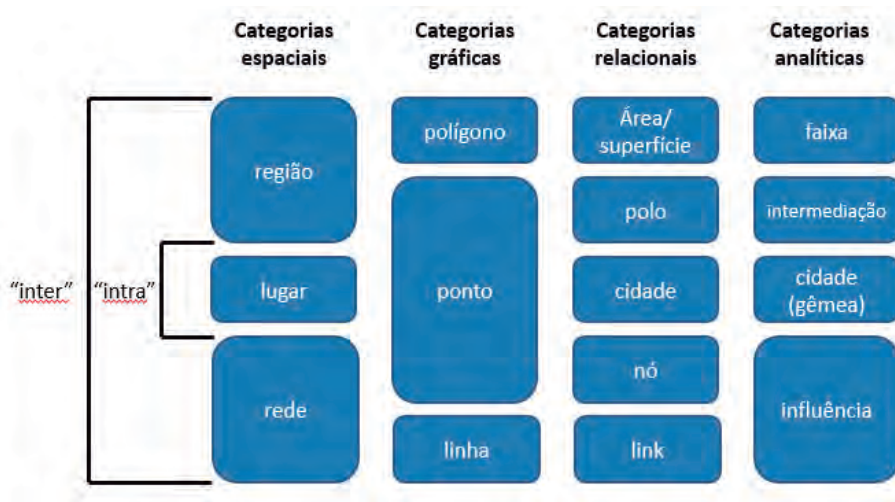
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O próprio estudo no Unbral pontua, em outros trechos, a incorporação da fronteira em rede, das migrações, dos fluxos econômicos e da integração como um *gap* de estudos. Por mais que não esteja lá explicitamente nas questões dos questionários feitas por especialistas, há alguns pontos aqui que a gente pode tentar trazer para aproximar os termos. Talvez o foco desse estudo traga a questão de Machado, que estabelece, a partir dele, também nas fronteiras brasileiras, a questão da centralidade das redes – claro que de forma genérica.

Então, tem uma diferença, na verdade, um olhar na questão da rede urbana e da fronteira na produção observada e que teria que ter todo risco de levar pancada de todos os lados dos geógrafos. Quero ser, mas não sou geógrafo. A discussão aqui é sistematizar um pouco algumas formas de olhar sobre espaço e como com isso, às vezes, estamos ora mais vinculados à discussão de fronteira, ora à discussão de redes. Bom, temos três categorias elementares dentro da geografia: a região, o lugar e a rede. O lugar pode ser entendido como uma discussão “intraurbana”. Entretanto, sua discussão é polêmica, indo desde a defesa mais restrita da Ana Fani Carlos, limitando o lugar a no máximo uma cidade, ou vila muito pequena, até a citação de Ruy Moreira, de lugares até como blocos econômicos de países. De todo modo, o lugar é uma discussão de uma análise *intraobjeto de análise*, *intra* é a unidade que se está trabalhando. Já a região e rede não. São uma noção *inter* esses objetos. Nesse sentido, a região trata de uma discussão gráfica, vamos dizer assim, do polígono, e numa rede ele é só um ponto (figura 17).

FIGURA 17

## Reflexões sobre o “olhar”



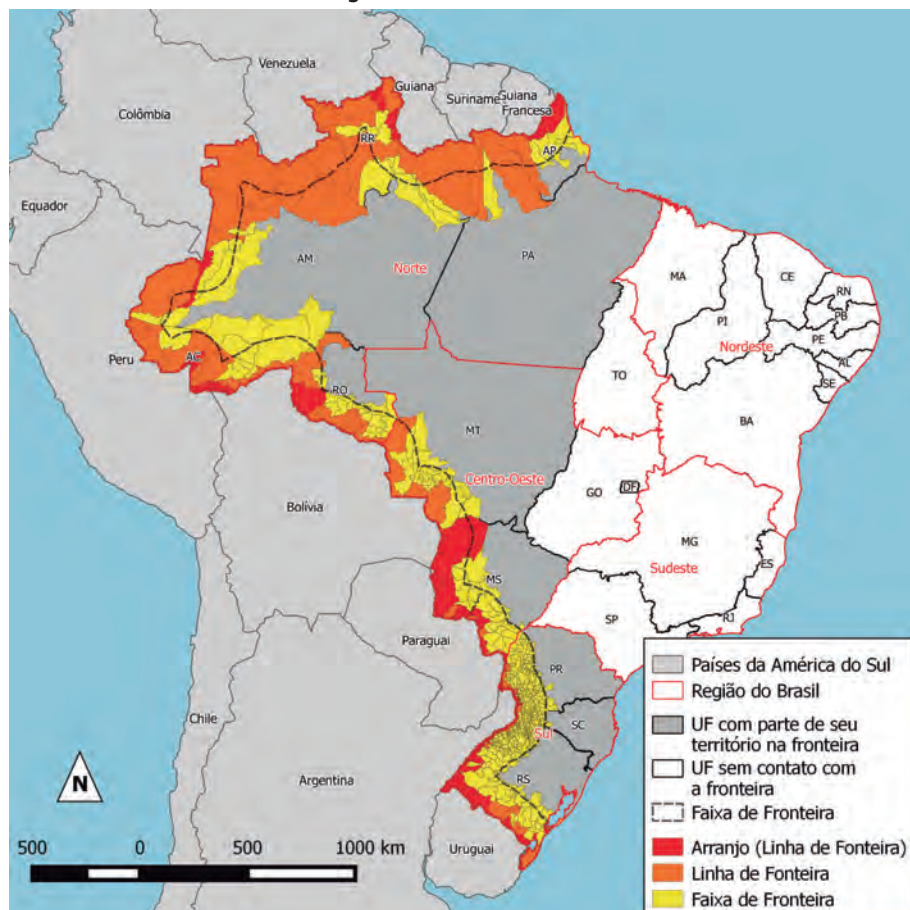
Elaboração do autor.

Então, apesar de estudar regiões homogêneas, nós também discutimos a questão das regiões polarizadas, onde se discute a questão das regiões, mas também os pontos que coordenam aquela região. E nas redes também você tem um *link* da linha, mas evidentemente você tem um ponto que faz a ligação. Nesse sentido, você consegue trabalhar a questão da região com a discussão sobre área e na rede uma discussão sobre *link*. O ponto para rede é entendido como nó e o ponto para uma região polarizada é entendido como o polo da região

Com isso, você tem uma análise em todas as cidades. Puxando agora para análise da fronteira, ela, em geral, é abordada do ponto de vista de faixa. Essa questão dos polos gera intermediações com suas regiões – a rede, aí sim, deve ser entendida mais do ponto de vista da influência da Regic, apesar do ponto de vista da rede, quando ela funciona em rede.

Agora a gente passa para a discussão das cidades gêmeas e para a discussão dos arranjos, entendem-se as cidades gêmeas como um arranjo fronteiro. Então, naquela discussão de ontem, mostrou-se a faixa de fronteira como um limite de 150 km da linha que faz fronteira político-administrativa com os países; as zonas que vão se aproximando de uma relação mais forte até chegar à questão das cidades gêmeas, passando por situações bastante diferentes (figura 18).

FIGURA 18  
Faixa, linha, zona e cidades gêmeas brasileiras

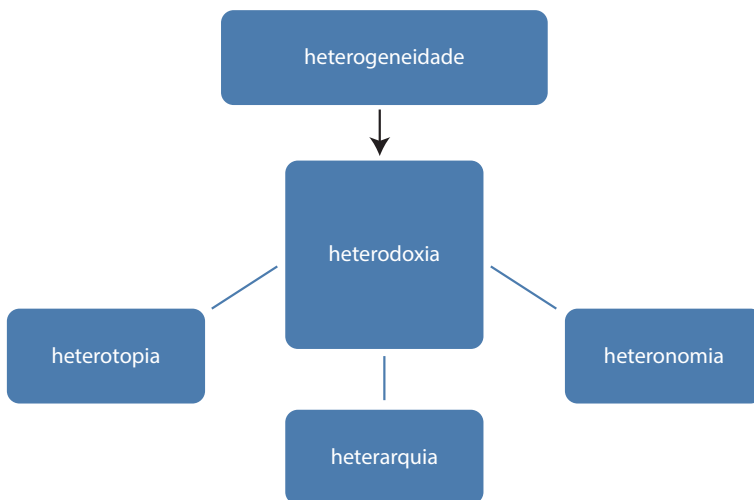


Elaboração do autor.

Para finalizar, façamos aqui uma divagação. Para que a abstração do entendimento do espaço, o *éter*, possa ter utilidade (e efetividade) ela deve caminhar para se amparar na constatação da diferença, do *heter*. A compreensão da heterogeneidade intrínseca às relações espaciais em suas várias escalas, ainda que sempre exijam simplificações de representação, são essenciais para que consigamos tratar tanto da rede urbana quanto da fronteira e também da complementação dessas visões. Isso redundaria em um olhar heterodoxo, uma alternativa ao padrão que muitas vezes se trabalha.

Esse desafio, esse olhar heterodoxo, deve combinar três outros *heter*: um sobre a análise em rede, outro sobre o olhar intraurbano e outro sobre o interurbano. Um deles trata da complementação da heterarquia à tradicional hierarquia, mostrando que uma rede deve ser analisada não apenas em relações verticais de comando hierárquico, mas avançar sobre as relações horizontais de complementaridade entre os territórios (figura 19).

FIGURA 19  
Olhar heterodoxo (do *éter* ao *heter*)



Elaboração do autor.

Numa abordagem intraurbana, o *heter* é a heterotopia, que se contrapõe à hegemonia. A disputa identitária e cultural remete à compreensão do espaço intraurbano não como algo homogêneo e sobre apenas um comando. Ainda que se defenda a análise da hegemonia do ponto de vista econômico e mesmo de poder, há embates pela ocupação e apropriação do espaço e a *construção* de lugar para cada grupo. Ainda que não se adentre tanto neste tema nas escalas da rede urbana adotados no projeto do Ipea, ela sem dúvida é importante para a discussão da fronteira.

Para o olhar interurbano, considera-se imprescindível tratar de outro *heter*, a heteronomia. Num espaço global cada vez mais articulado e interconectado, o limite de autonomia dos territórios é cada vez menor. Assim, cresce a heteronomia, onde o território, em metáfora com o indivíduo, se sujeita à vontade de outro território. Os conglomerados, as grandes empresas nacionais ou multinacionais, ou o próprio governo central, muitas vezes, limitam a autonomia dos territórios. Isso é válido tanto na análise da rede urbana quanto da fronteira, e ainda mais numa análise conjunta.

Na rede, esses desafios existem, e nos estudos de fronteira, os desafios serão mais desafiadores ainda. E aí tentamos juntar a rede com a fronteira, também com o desafio de mesclar esse olhar para dentro, pensando uma rede urbana nacional, com olhar para fora, com a rede urbana continental.

Muito obrigado!

**Suzana Oliveira (Moderadora)**

Obrigada, Ernesto! Você cumpriu o tempo.

Ernesto sempre nos traz muitas informações, muito conteúdo. Eu acho que um grande desafio, uma grande contribuição, é essa questão metodológica, conseguir juntar isso para de fato colaborar, subsidiar nas políticas públicas e na questão da fronteira. Então, seguindo a ordem, de acordo com o Bolívar, as mulheres vão falar por último aqui nessa oficina. Então, a gente vai começar com o professor Jan, que também tem trinta minutos para fazer suas considerações sobre o que o Ernesto falou e outras considerações.



## DEBATEDORES

Jan Bitoun<sup>3</sup>



Foto: Ipea Eventos.

Muito obrigado! Agradecendo o convite, ressalto que venho de uma região distante das fronteiras terrestres: o país estrangeiro mais próximo do Recife é Cabo Verde e, na latitude do Recife, do outro lado do Atlântico Sul, está Angola, tão importante para a formação socioterritorial da nação. Eu vou tentar me deter em alguns pontos bem objetivos.

Parece-me que tanto a apresentação da manhã como esta que acabamos de ouvir convergem na identificação do principal desafio: como aproximar a prática de pesquisa sobre redes urbanas, seja em escala continental, seja na escala nacional, da fronteira do Brasil com seus vizinhos sul-americanos? E, para isso, considerar que essa fronteira continental apresenta feições diversas: numa primeira escala mais geral, uma feição de fronteira bastante povoada do Rio Grande do Sul ao Paraná e outra feição menos povoada e urbanizada do Mato Grosso do Sul ao Amapá. Mas, aproximando o olhar, nessas duas feições, há grandes diversidades internas, conforme mostrou Ernesto Galindo.

Parece-me essencial chegar mais perto, sem perder de visto a importância das articulações das redes urbanas, por meio das cidades conectoras em escala continental, e considerar as localidades e cidades situadas próximas da fronteira ou diretamente na fronteira.

Para isso, meu ponto de partida consiste, citando o geógrafo português João Ferrão, em

---

3. Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).



estimular a construção de imagens mentais e representações sociais que considerem os centros urbanos e as áreas rurais vizinhas como uma mesma região cognitiva, evitando que se generalizem as concepções de ‘cidades fortaleza’, aglomerações bem integradas em redes nacionais e mesmo internacionais, mas isoladas das suas envolventes imediatas, e, no polo oposto, de áreas rurais intersticiais, de natureza inevitavelmente residual e com escassa visibilidade própria (Ferrão, 2000, p. 128).

Essencial seria, então, pensar as cidades, sobretudo aquelas cidades menores e as localidades menores, integradas ao mundo rural que as envolve, prática relativamente acessória em estudos da rede urbana.

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.

Uma primeira pista consiste em explorar o resultado da tipologia dos espaços rurais, um dos produtos do trabalho desenvolvido no âmbito do projeto do Iica [Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura], *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil*, coordenado pela professora Tânia Bacelar de Araújo, e que ainda carece de divulgação impressa. Os dois primeiros produtos desse projeto foram publicados no volume 21 da série Desenvolvimento Rural Sustentável. Três outros produtos, incluída a *Tipologia regionalizada dos espaços rurais*, aguardam ainda publicação.

Sem entrar em minúcias da metodologia, essa tipologia em escala de cada um dos biomas do país e da linha de costa, ao mesmo tempo que tratou dos espaços rurais/urbanos (excluindo somente as grandes e médias cidades) – na perspectiva das condições de vida e de trabalho das populações, e não como espaços simplesmente de produção agropecuária –, evidenciou que a distinção entre os 26 tipos identificados remetia a padrões de relações historicamente construídas, em diversas épocas, entre agriculturas de base familiar e agriculturas de base patronal.

Observando o mapa da *Tipologia regionalizada*, especificamente nas interseções entre os tipos e a fronteira, constata-se: na linha de costa, um contraste entre o tipo do extremo sul (parte de uma faixa muito urbanizada) e o tipo do extremo norte, com ruralidades muito mais predominantes; no bioma Amazônia, há três tipos, predominando em extensão aquele das ruralidades indígenas e ribeirinhas, e outro, particularmente em Rondônia e na parte oriental do Acre, caracterizado pelos grandes fluxos de imigrantes dos anos 1970 e 1980, em especial ao longo da BR 364; no bioma Cerrado, a predominância na fronteira é de um tipo onde

o agronegócio se implantou com muita força, bem como no extremo oeste da Mata Atlântica, abrangendo o oeste paulista e o extremo sul de Mato Grosso (região de Dourados).

Os conflitos com as populações indígenas não foram e não são raros, o que, na fronteira com o Paraguai Guarani, pode ser um fator de tensão entre os dois países, ou pelo menos nas representações que cada povo constrói acerca do outro. Sem prosseguir aqui na exposição das interseções entre *tipos regionalizados dos espaços rurais* e fronteira, informo que, no texto do trabalho, foi incluída uma reflexão inicial sobre essas interseções sugerindo que a caracterização dos tipos regionalizados possa ser um subsídio para se pensar nos espaços que se situam do outro lado da fronteira, visando ressaltar diferenças e semelhanças, com base em centralidades (localidades e cidades), sistemas produtivos de padrão familiar (incluindo entre esses os das populações “tradicionais”) e patronal, forças e fraquezas dos agentes envolvidos nesses sistemas, especialmente no tocante às condições de vida e à capacidade de vencer as distâncias físicas.

Há dois pontos complementares concernentes à representação das cidades associadas aos seus mundos rurais que gostaria de frisar: Ernesto Galindo demonstrou que o Brasil dispõe de muitas informações para construir representações em diversas escalas. Nos países limítrofes, talvez não haja esse grande acervo de dados disponíveis. Isso pode ser uma limitação e, portanto, um desafio para avançar na construção de políticas públicas que se aproximem mais da diversidade dos padrões de organização espacial em áreas transfronteiriças. Notei também que, no documento que foi entregue, já havia uma atenção dada a uma parcela desses mundos rurais, tratando especificamente do papel dos assentamentos rurais implantados nas zonas de fronteira no contexto das ampliações das relações fronteiriças entre países vizinhos. Proponho que essa abordagem seja estendida às demais formas do *habitat* rural e da sua menor ou maior integração às redes de localidades e cidades.

A segunda pista trata das possibilidades de uso dos acervos produzidos pelo IBGE. O Regic faz parte de uma longa série de trabalhos iniciados nos anos 1960 e seu foco é a identificação de relações hierárquicas entre as sedes municipais (por lei – cidades) e as metrópoles, identificadas a partir da intensidade de fluxos que envolvem agentes econômicos e públicos. Por dois motivos, prefiro recorrer a outro trabalho do IBGE, divulgado em 2013: *A divisão urbano-regional*, que identifica, no Brasil, regiões ampliadas de articulação urbana, regiões intermediárias de articulação urbana e regiões imediatas de articulação urbana. O primeiro motivo é exatamente a possibilidade de uso dessas divisões para construir retratos das cidades, centros intermediários e imediatos associados aos seus envolventes rurais em diversas escalas de análise. O segundo motivo é que o IBGE nos forneceu uma representação simplificando a hierarquia que, nas representações dos Regic (ou

regiões funcionais urbanas) dos anos 1960 até 1993, foram acumulando níveis, até que, na publicação de 2008, houve já uma pequena redução. Essa tendência à simplificação contemporânea da hierarquia urbana foi constatada em publicações internacionais<sup>4</sup> e deve-se a fatos já explicitados no texto do Regic (IBGE, 2008), tal como a maior flexibilidade das localizações de empreendimentos privados capazes de criar novas geografias, fixar novas logísticas em cidades que não ocupam altos níveis na hierarquia, definida por métodos inspirados pela teoria das localidades centrais de Christaller. A revolução tecnológica das comunicações é, evidentemente, um dos fatores dessa maior flexibilidade. Trata-se de um processo em curso que, nas condições da logística em espaços da Amazônia Ocidental e Setentrional, não pode ser generalizado, observando que os transportes são predominantemente dependentes do ritmo dos rios ou mesmo de trilhas nas florestas.

A *Divisão urbano-regional* do IBGE representa, no mapa do país, catorze regiões ampliadas de articulação urbana (sete com interseções com a fronteira); 161 regiões intermediárias de articulação urbana (23 com interseções com a fronteira); e 482 regiões imediatas de articulação urbana (21 com interseções com a fronteira no seu trecho do Mato Grosso do Sul ao Amapá). Olhei essa representação e constatei que, nesse imenso arco fronteiriço, muitas das cidades centros de regiões imediatas de articulação urbana não são muito imediatas em relação à fronteira, diferente do que pode ser observado no trecho da fronteira nos estados sulinos.

Como primeiro esforço, aproximei o olhar dessa representação e tentei estabelecer alguma classificação das cidades centros imediatos cujas regiões alcançam a fronteira. Duas delas são também cidades centros de regiões ampliadas e intermediárias: Manaus (cuja região “imediate” alcança toda a bacia do Rio Negro até a fronteira da Colômbia e da Venezuela) e Porto Velho, muito mais próxima à fronteira da Bolívia. Nove cidades imediatas são também intermediárias.

- Vilhena e Ji-Paraná na BR 364, a primeira com maior comunicação com localidades fronteiriças e a segunda mais distante e separada delas por área de proteção ambiental.
- Rio Branco, também não tão distante da fronteira e com uma ligação rodoviária internacional de grande porte, com fortes ligações com a fronteira boliviana e peruana por meio de cidades fronteiriças.
- Tefé, estudada pela professora Tatiana Schor, da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), que também estudou como circulam as mercadorias no Alto Solimões por meio de uma rede de localidades ribeirinhas, muito mais “imediatas” que Tefé, centro mais importante no tocante a atividades do setor público.

---

4. Para mais informações, ver Sanfeliu (2002).

- Tabatinga, associada a Letícia, está sim diretamente na tríplice fronteira Brasil, Colômbia e Peru, sendo que o eixo do rio garante maior profundidade nas relações entre o Brasil e o Peru.
- Boa Vista apresenta fortes ligações com a fronteira da Venezuela e Guiana por meio de cidades fronteiriças (Pacaraima e Bonfim respectivamente).
- Santarém está muito distante da fronteira norte, destacando que só para chegar a Alenquer, na margem esquerda do Amazonas, o barco leva cinco horas.
- Macapá, com ligação ainda muito precária com Oiapoque (e com Guiana Francesa).
- Cáceres e Dourados, a cerca de 100 km da fronteira paraguaia por estrada de rodagem.

Para complementar essa lista de centros de regiões imediatas de articulação urbana com interseções com a fronteira, há oito cidades que são somente centros imediatos na representação do IBGE:

- Almeirim, na beira do Amazonas e muito distante da fronteira do Suriname;
- Cruzeiro do Sul, a boa distância do Peru;
- Cacoal, sem relação direta com a fronteira (da Bolívia);
- Pontes e Lacerda e Mirassol do Oeste, numa área de transição entre Pantanal, Cerrado e Floresta, transformada pela implantação do agronegócio;
- Corumbá e Aquidauana, no Pantanal, sendo que a primeira está situada diretamente na fronteira boliviana e a segunda, muito distante; e
- Ponta Porá, cidade fronteiriça articulada com Dourados, centro intermediário onde se concentram muitas atividades públicas e privadas.

Para estudar essas regiões imediatas e seus centros sem os separar dos seus envolventes rurais, o IBGE apresenta outros recursos: o Banco de Estruturas Territoriais [BET], que, no país, listava e localizava, em 2010, 21.886 centros e localidades: as consideradas urbanas por lei (cidades, vilas e áreas urbanas isoladas), mas também 1.318 aldeias indígenas e 8.563 aglomerados urbanos isolados. Haja centralidades onde se combinam o movimento geral de urbanização e formas de vida rural!

Associada à produção da *Tipologia regionalizada dos espaços rurais*, existe um grande banco de dados geográfico que disponibiliza parte dessas informações, evidentemente mais diretamente acessível na fonte principal, o próprio IBGE. Se for necessário aproximar mais ainda o olhar sobre as áreas fronteiriças, precisamos

recorrer aos dados do Cnefe [Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos], que, associado às imagens de satélite, permitirá dar visibilidade ao que parece ser ainda invisível: os mais de 90% do território brasileiro, correspondendo aos setores censitários de código de situação 8 (rural, exclusive aglomerados rurais isolados).

No Cnefe, há pontos domiciliares e de estabelecimentos, entre estes, sedes de estabelecimentos rurais, escolas e unidades de saúde. Incorporar a totalidade do BET e partes do Cnefe pode ser um recurso valioso para escolher onde pesquisas qualitativas serão mais adequadas para retratar a diversidade das regiões fronteiriças, resultando da interseção de dinâmicas de urbanização, de dinâmicas urbanas e de dinâmicas rurais preliminarmente abordadas na caracterização dos tipos regionalizados de espaços rurais.

Centrei minha fala sobre as imensas possibilidades de tratamento da informação, um privilégio que temos como pesquisadores brasileiros e que nos remete à responsabilidade, que consiste em dar visibilidade ao que ainda está invisível. Sem esse esforço, como será possível adequar as políticas públicas à imensa diversidade do país, presente também na faixa de fronteira? Essa, desde o marquês de Pombal, artífice de uma delimitação (nos seus traços gerais), que é uma das mais antigas entre os países do mundo, foi objeto de políticas públicas centradas na segurança. Além destas, as iniciativas de integração do subcontinente abriram uma nova agenda. Nessa agenda, é preciso considerar não só a circulação das mercadorias e os fluxos a que se vincula metodologicamente o conceito de rede urbana, mas também as condições de vida e de *habitat* em ambos os lados da fronteira, envolvidas no movimento geral de urbanização, articulado com feições e práticas diversas por centralidades das menores às maiores. Agradeço, novamente, o convite e a paciência!

#### **Suzana Oliveira (Moderadora)**

Obrigada, professor! Passo a palavra, agora, para o Cláudio Stenner, do IBGE.

#### **Cláudio Stenner<sup>5</sup>**

Boa tarde a todos! Bom, eu tenho algumas coisas para falar. Vou apontar as questões em tópicos. Primeiro, fazendo uma conexão com que o Jan Bitoun falou com relação à logística, me lembrei de um termo que a professora Berta Becker utilizava, que eu gostava muito, e acho que pode ser relevante nessa discussão sobre fronteira: que a logística não tem tempo. Quer dizer, quando se pensa normalmente em logística, se pensa em um grande eixo transcontinental, em um trânsito continental do Pacífico, mas aquele eixo passa pela faixa de fronteira; e *passa*, na verdade; a fronteira, ao mesmo tempo, não importa. Como uma área pobre do Brasil no eixo com o Pacífico, por exemplo, que não é compatível com o resto do Brasil; aquilo que está no meio fica no meio. A faixa de fronteira está apenas no meio!

---

5. Coordenador de geografia do IBGE.

Então, acho que esses lindos projetos logísticos têm que se contemplar alguma coisa nesse sentido, da logística do pequeno. Uma logística que vai beneficiar justamente a população que está ali nessa área de fronteira, da faixa de fronteira, com pequenas obras: desde a melhoria de uma estrada vicinal ao pequeno porto, uma ponte que vai beneficiar, incutir inclusive uma ascensão econômica daquela população, podendo, então, melhorar o eixo de infraestrutura.

Essa questão dos grandes projetos turísticos sempre me vem à cabeça, qual impacto que se tem na região? O que é pensado nesses projetos para poder beneficiar aquela população que está ali no meio? Enfim, acho que não há dúvida que temos que pensar o espaço em sua totalidade, o histórico das cidades em geral, o que é urbano e rural de maneira integrada. Com toda certeza, uma fotografia, uma imagem daquela área e ver como a população se desloca, a importância dos fluxos naquele território e de forma integrada.

Aí abre uma nova possibilidade de sugestão de trabalho que me parece ser importante: Como se dá uma certa coesão interna naquela região? Em que sentido os fluxos urbanos são fortes? Mas quando a gente observa os fluxos secundários, o que a gente tem feito, esse tipo de trabalho na atualização das regiões geográficas, constata-se como a gente tem utilizado os fluxos secundários por índice, o que é complicado, por exemplo, os deslocamentos de trabalho e estudos, complica-se então. A própria base de dados da Regic de 2007 vai identificar esses fluxos secundários e os tipos de coesão territorial de regiões, subregiões dentro de uma área. Acho que seria uma forma de olhar a faixa de fronteira, que poderia levar enormes informações do trabalho.

Isso vai de encontro, de maneira geral, ao que falei ontem. Temos uma datação do nível de informação a respeito de estoques. Temos deficiência de informação a respeito dos fluxos. Temos que melhorar a produção das informações sobre os fluxos. A gente tem pistas do cenário futuro, por exemplo, de toda informação espacial. Mas temos que melhorar a informação de fluxos. Por exemplo, nós temos informações do que é comprado e dos produtos que são vendidos, mas temos poucos órgãos que oferecem a informação sobre que quantia, que características, onde é comprado, qual o tipo de produto, onde é vendido, porte do quê. Essas informações estão nas mãos das receitas estaduais e federal, que detêm o sigilo fiscal. E toda negociação com a Receita Federal tem sido complicada, mesmo o IBGE sendo uma instituição federal, tem esbarrado na questão do sigilo fiscal. E isso é uma coisa que temos que considerar. Imaginem ter acesso a todos esses fluxos do território, como um dado administrativo atualizado anualmente. Como seria bom do ponto de vista mais fino da compreensão do território.

Outra fronteira que barra os fluxos, acho que temos que mudar essa sistemática para a agenda de uma informação corrente, colocar uma estatística normal e de produção corrente, penso que uma agenda livre de coleta de informações. Mas eu tenho que partir disso.

A parte de celulares, por exemplo. Eu tenho um celular e, na verdade, o Google sabe onde cada um de nós está e cada lugar. E se isso gerar uma estatística pública? Sei que o Google tem o sigilo estatístico, a privacidade. Mas isso tem um grande potencial para gerar informações riquíssimas sobre todas as pessoas que se deslocam no território. Se estou com celular e circulo em torno de uma antena de uma estação básica, essa informação é registrada. O modelo de concessão da Embratel poderia levar isso em conta e colocar um item no contrato para que as empresas forneçam essas informações para geração de estatísticas. Seriam riquíssimas essas informações de como o território se articula e de todas as pessoas que se deslocam no território.

Dentro dessa questão do território, para focar melhor na faixa de fronteira, a gente tem duas fontes de dados que podem ajudar a entender essas ligações, as dependências entre a faixa de fronteira: uma fonte seria o Datasus [Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde], que tem, claro, informação setorial e que, apesar de ser informação de saúde, traz informações administrativas anuais de como as pessoas se deslocam em busca de atendimento à saúde pública; outra fonte seria o sistema do anuário do Alice Web, que agora não sei bem como está, mas tem informação de comércio por município de origem, de produtos exportados e também para onde vai. Talvez, isso possa oferecer pistas novas em relação à faixa de fronteira.

Bom, eu acho que o ponto de partida é considerar que, e creio que isso não é tão específico, como todos sabem, a faixa de fronteira brasileira está definitivamente distante, está à margem das principais dinâmicas econômicas do Brasil. Com exceção de parte da fronteira sul. Os principais produtos econômicos não passam por ali. Então, acho que, antes de ter políticas específicas ligadas ao local urbano, deveriam ter políticas de desenvolvimento regional. É uma área que tem padrões de renda com indicadores abaixo da média brasileira, ou seja, as políticas específicas estão sujeitas ao que existe em outras áreas do país. É claro que aí tem que se pensar o que é estar localizado em uma área de fronteira urbanizada em área de fronteira.

Estar localizada na área de fronteira, o que se tem de vantagem? É uma área de conexão entre sistemas de dois países vizinhos. É uma área onde é feita a intermediação entre uma economia e outra, mas com uma contingência de ação reduzida. É possível aumentar esse contingenciamento de ação? Questão para reflexão. É possível aumentar? Eu acho que há um paradoxo: quando o grau de empoderamento dos países avança, aumenta o potencial da ação e até de integração. Quando essa integração chega a tal ponto que não há mais uma diferenciação significativa de um lado ou do outro da fronteira. Aquela cidade precisa ter esse potencial de diferenciação na área. Mas, se for um espaço concentrado, não é importante dentro desse sistema econômico integrado mais distante. Acho, então, superimportante integrar mais a região de fronteira à própria economia nacional, em paralelo com a integração nacional, e à própria economia internacional.



Sei que falta sempre, no nosso caso, integrações de efeito individual e da coletividade. São importantes, claro, os processos econômicos e tal. Mas como se caracterizam as áreas em termos territoriais? O trabalho do Jan dá mais pistas da importância nesse sentido e do uso das estruturas territoriais que se têm. Por exemplo, a fronteira do Pará com a Guiana, se não me engano, aquela é um tipo de fronteira onde simplesmente não tem nenhum um tipo de povoado. Eu acho essa parte da faixa de fronteira mais vazia. É um cenário que se tem e que pode levar a gente a obter informações das cidades, dos povoados. Existem informações para produzir uma caracterização mais fina em termos territoriais; a gente tem que avançar nisso, em dados socioeconômicos, em termos territoriais, em termos de conectividade. Como essas áreas se conectam à rede urbana brasileira? Tem possibilidade concreta, por exemplo, de indicadores que possibilitam identificar distâncias e estradas de cada uma das principais sedes municipais, as cidades da rede urbana enquanto sua hierarquia. Qual é a distância da cidade da fronteira até Mato Grosso com uma capital regional ou com uma metrópole etc.?

Outro campo que pode ser explorado dessa parte é de âmbito da informação, pode ser mais difícil de ser levantado, pois depende mais das instituições nas fronteiras que estão na margem de contato com o outro país, e podem ser úteis para compreender e enriquecer a caracterização dessa faixa de fronteira. Eu senti um pouco de falta, no geral do projeto, de uma caracterização da rede continental. Mas será que não caberiam algumas considerações da inserção global das cidades da rede urbana mundial? Esse divisor que a gente faz da rede urbana é apenas nacional; ela tem lastro de conexão, caberia pelos menos uma conexão global.

Então, no geral, gostaria de deixar essas questões. Para fechar as questões da faixa de fronteira brasileira, pegando o gancho do que o Egler colocou, pergunto: Quais os papéis dos fluxos privados nesse processo na fronteira brasileira? Qual o limite do alcance da política pública? Qual o limite da política pública que sai, que vai para fora? É possível acrescentar o papel de mediação de informações fronteiriças? E, para enriquecer ainda mais as questões sobre informações na fronteira, ampliar, principalmente, as informações vetoriais.

Outra questão interessante para a análise é como se dá a concentração na cidade-polo nas regiões fronteiriças? Pensar como parâmetro a informação de estoque, o PIB e ainda que se trata de uma região fronteiriça, que se tem uma ideia de concentrações excessivas naquelas cidades-polos, talvez caiba uma política de desconcentração microrregional. Ou se há uma coesão maior territorial, uma espécie de padrão territorial. Todas as montagens inter-regionais muito grandes são excessivas nas cidades-polo? Como, também, pegar as categorias do rural e urbano e ver se há coesão territorial do espaço da mesma forma no lado brasileiro e no lado do país estrangeiro. Se há uma diferenciação muito gritante, isso pode ser comparado, e algumas formas de classificação, a uma ameaça à coesão entre as regiões. Ver as direções dos fluxos entre algumas regiões.

Só alguns informes: aqui, em termos do IBGE, estamos planejando a composição do Censo de 2020. A gente está propondo, neste momento, uma pesquisa de ligação rodoviária e hidroviária. Vamos levantar a matriz da ligação de frequência de todos os municípios de transporte público, incluído o transporte informal; além do transporte legalizado, o transporte informal, que é muito significativo e não se têm informações nas nossas cidades. Essas informações serão atualizadas. Como falamos de Manaus, temos um exemplo: há uns quatro anos, do outro lado do rio Negro, existia uma pequena localidade chamada Cacau, que era ponto de conexão do *ferryboat*, onde se construiu uma universidade, um *campus* da Amazônia, mas existe uma série de impedimentos dessa concentração. A região metropolitana está mudando muito rapidamente. Essa porção do território está a 15-20 km da área central de Manaus.

Eu acho que são esses os comentários que eu gostaria de colocar. Essas são as questões.

Obrigado!

**Suzana Oliveira (Moderadora)**

Obrigada! Agora a professora Adriana.

**Adriana Dorfman<sup>6</sup>**



Foto: Ipea Eventos.

6. Professora do Departamento de Geografia e Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Boa tarde! Obrigada pelo convite. Eu gosto muito de vir aos centros em que as pesquisas são feitas, porque assim tomamos conhecimento do manancial de estudos em realização. Então, é um prazer incrível estar em contato com tantas pesquisas e também com os pesquisadores aqui presentes. E fico feliz em ver debatedores jovens, em ascensão, também.

Eu gostaria de utilizar duas entradas no assunto das pesquisas sobre fronteiras. A primeira é falar sobre o Unbral, que penso ser a razão pela qual fui convidada para estar aqui, gostaria que abrissem o *site* ([www.unbral.nuvem.ufrgs.br](http://www.unbral.nuvem.ufrgs.br)) para eu mostrar. O projeto Unbral Fronteiras – Portal de Acesso Aberto das Universidades Brasileiras sobre Limites e Fronteiras é uma iniciativa desenvolvida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Nós recebemos financiamento do Ministério da Integração Nacional [MI] e estamos no terceiro ano de trabalho.

A ideia é processar e organizar os estudos sobre fronteiras. Eles são muito dispersos, aparecem em muitas formas diferentes. Então, a ideia explícita é reunir esses inúmeros trabalhos acadêmicos e, eventualmente, chegar ao ponto de organizar bases de dados, legislação e cartografia.

No momento, estamos começando. O primeiro grande esforço que a gente fez foi tentar construir uma base que seja interoperável. Esse é o nosso esforço hoje. Quero mostrar para vocês alguns elementos que fomos trabalhando e descobrimos como essenciais para construir um projeto que, finalmente, tenta agregar muitas fontes de pesquisa. A primeira coisa importante que a gente descobriu foi que é melhor encontrar denominadores comuns, traços da organização já presentes em diferentes bases de dados. É melhor encontrar os traços comuns do que propor novas classificações.

A atual base de dados foi formada a partir de um levantamento das bases de dados que já existem. Por exemplo, a partir do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq [Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico],<sup>7</sup> elaboramos uma lista dos grupos de pesquisa que trabalham com fronteiras. Fizemos uma busca pelo termo *fronteira*, encontramos uma série de grupos de pesquisa ligados ao termo; depois, a gente fez uma triagem para saber se é realmente sobre o tema. Isso porque a expressão *fronteira* tem muita revocação, é muito abrangente, traz muitas coisas que não são pertinentes, inclusive da matemática, da física.

Depois dessa primeira triagem, em que selecionamos os grupos de pesquisa que tratam da fronteira territorial em suas muitas variações, chegamos a cinco universidades que têm destaque, no Brasil, nos *estudos fronteiriços*.

Então, fomos às bibliotecas e aos repositórios de teses e dissertações dessas universidades para analisar como os bancos de dados se organizavam. Fizemos esse

---

7. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/web/dgp>>.

estudo bastante minucioso e bastante extenuante. Enfim, chegamos a um tipo de ficha para classificar que se chama *DublinCore*.<sup>8</sup> Trata-se de um padrão para bases de dados com ampla interoperabilidade que é bastante disseminado nas nossas bibliotecas universitárias.

O *DublinCore* é dividido em:

- nome do item (o título do texto);
- autor;
- descrição (o resumo em mais de uma língua);
- *link* para o texto completo (ou seja, não estamos publicando textos já publicados, escolhemos redirecionar a repositórios que têm o direito de publicação);
- assunto (ou palavras-chave em mais de uma língua);
- editor (ou universidade em que se defendeu a dissertação ou monografia);
- fonte (ou programa de pós-graduação, que serve também para identificarmos a disciplina em que se enquadra o trabalho);
- colaborador (ou orientador);
- data;
- tipo (se tese, dissertação, monografia);
- idioma;
- formato (se em formato eletrônico, qual tipo);
- abrangência (ou lugar a que se refere);
- direitos autorais;
- tópico temporal;
- tópico espacial (incluindo menção ao país, arco, estado, se se trata de cidade na fronteira ou de cidade-gêmea);
- local de publicação IBGE (o código do IBGE, para facilitar georreferenciamento e cruzamento com outras bases de dados);
- local de publicação (incluindo país, estado e cidade); e
- coleção (no momento, teses e dissertações; monografias; e, em breve, também teremos artigos de periódicos).

Vejam que, por exemplo, a Universidade Federal do Mato Grosso de Sul [UFMS] aparece como editora, porque depois vamos incorporar outros tipos de

---

8. Disponível em: <<http://unbral.nuvem.ufrgs.br/portal/items/show/276>>.

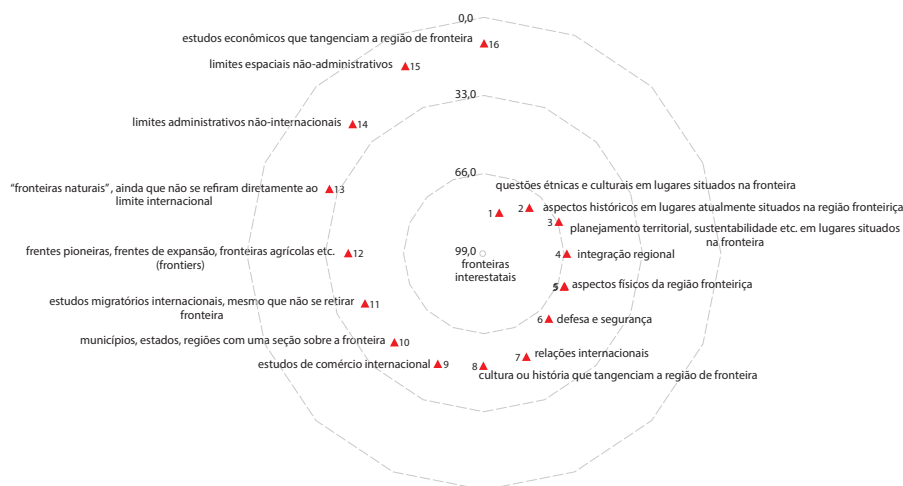
documentos utilizando essa mesma ficha. Para fugir dos limites que aparecem quando a gente trabalha com fontes diversas que não foram construídas com comensurabilidade, com interlocução, buscamos encontrar os denominadores comuns.

O principal é apresentar para vocês a ideia de não propor uma nova base de dados, nem uma nova estruturação de dados. Cada base é construída por um grupo, para um propósito diferente – em vez de você propor uma terceira organização, tenta buscar um campo comum. E a convergência serve também para que sua base converse com outras, para que depois também possa ser exportada. Se obedecer ao padrão *DublinCore*, ela pode ser extraída em vários formatos, várias classificações podem ser convertidas e transformadas em bases de dados de outros parceiros. Então, essa é a primeira tentativa. Como disse a vocês, foi uma luta muito cansativa e até estressante, mas plenamente justificada pela necessidade de fazer um banco interoperável.

Além disso, o acesso aberto é muito importante. Inclusive, seria ótimo termos os dados em acesso aberto e que se pudesse acessar os levantamentos, e não apenas os relatórios finais dos estudos, podendo retrabalhar os dados e compreender a organização e os limites dos dados que geraram um relatório. Bom, essa é a primeira coisa que eu queria mostrar para vocês, esse estudo da produção sobre a fronteira.

Bom, o Ernesto Galindo já mostrou aquela espiral que nós fizemos para representar os *estudos fronteiriços*. Ei-la novamente (figura 20).

FIGURA 20  
Os estudos fronteiriços no Brasil 2014



Fonte: Unbral Fronteiras. Disponível em: <<https://goo.gl/nk8TY8>>.

Elaboração: Adriana Dorfman e Arthur Borba Colen França.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na prática, no Brasil a gente não tem esse campo consolidado. A gente tem o Mestrado Interdisciplinar em Estudos Fronteiriços, em Corumbá, no Mato Grosso do Sul, fruto de políticas de integração, do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira [PDF]. Além deste mestrado, o campo não está consolidado; é difícil saber o que ele contém, ainda mais porque ele está em transformação e ascensão.

O que a gente tem hoje? Retomando o que a Alessandra Rufino já falou, temos uma grande concentração de estudos sobre a fronteira internacional. Depois, temos discussões sobre limites, vários limites diferentes: limites municipais, limites entre estados, outros limites administrativos. Então, temos limites territoriais, mas que não são administrativos, por exemplo, fraturas urbanas, como diz o professor Álvaro Heidrich, da UFRGS, e que seriam as separações, a segregação urbana, por exemplo, e outros tipos de estudos assim.

E aí temos estudos que nos deixaram na dúvida: isso pertence ou não pertence? Estão dentro do campo dos estudos de fronteira? Foi aí então que precisamos elaborar esse esquema. Ele foi feito a partir da nossa pesquisa, pois depois de uns 6-8 meses de coleta, tínhamos uma série de perguntas do tipo: O tema pertence ou não pertence? Então, formulamos um questionário e o enviamos para os pesquisadores de fronteiras que já tínhamos identificado para solicitar a eles que se posicionassem sobre os temas que não tínhamos certeza pertencerem aos estudos fronteiriços. Espero que alguns de vocês tenham recebido esse questionário.

Em breve, vamos fazer uma nova consulta à comunidade dos estudos fronteiriços, colocando em questão temas como as revistas que são consultadas pelos fronteirólogos e também solicitando críticas ao portal como se apresenta no momento.

Isso era o que eu queria mostrar para vocês em termos de metodologia: buscar as convergências em vez de propor novas estruturas. Acho isso muito relevante para pensar na construção de uma nova linha de pesquisa.

Evidentemente, eu tenho uma certa restrição de estar trabalhando com o assunto tão *meta*: estudar sobre o estudo da fronteira. Por isso, eu quero trazer outras contribuições, não mais sobre os estudos fronteiriços, mas sobre a fronteira.

O primeiro ponto importante é apontar para uma tendência internacional muito consolidada, mas que no Brasil ainda não operamos: é que a fronteira internacional pode ser vista como um banco de dados. Ela é uma fonte de dados. A fronteira como descontinuidade (essa é a característica essencial da fronteira), seja descontinuidade da economia nacional, da população, outras descontinuidades, todas elas geram a presença do Estado, e o Estado gera as estatísticas, os dados sobre o trânsito. É na passagem pela fronteira que muitos dados são produzidos, e acho que vocês poderiam pelo menos considerar uma interlocução diferente daquela que trata com a cidade, a aglomeração, a área. O problema é que, muitas vezes, esses dados são considerados sensíveis. Vocês já sabem disso, comentaram que, muitas

vezes, e a partir de preocupações geopolíticas, os estudos econômicos, de comércio, os fluxos nem sempre são transparentes. Esses dados têm seus limites também.

Em segundo lugar, na estratégia de formação de uma linha de pesquisa – de busca de informação sobre o território, da maneira como vocês estão buscando e pensando –, deve-se privilegiar a interlocução com os institutos federais, com as universidades novas, como a Unipampa [Universidade Federal do Pampa] e a Universidade Federal da Fronteira do Sul [UFFS], outras tantas que estão na faixa de fronteira, que estão na fronteira mesmo, universidades que também são fruto de uma política de governo de expansão do ensino superior. Agora, semana passada, por exemplo, fomos para a Unipampa, em Sant’Ana do Livramento, e lá fizemos um levantamento para o Umbral, e encontramos oitenta trabalhos, oitenta pesquisas diferentes, TCC [trabalho de conclusão de curso] na maior parte, mas imagino a quantidade de análises e de informações que estão ali presentes que não estão organizadas. Esse manancial está disponível para a gente superar a dicotomia entre estudo de caso e análises mais amplas. Além disso, organizar esse material, consolidá-lo, pode ser mais frutífero do que fazer grandes incursões em campo. Direcionar a produção futura, por meio de editais, oportunidades de publicação, de visibilidade, pode dar bons frutos também.

Um esforço nessa direção seria fantástico, esperamos poder ajudar justamente com o banco de dados que estamos organizando. Seria importante para valorizar o que já foi feito e diminuir a sensação que existe na região de fronteira de que as iniciativas se interrompem, são abandonadas, e que cada projeto novo ignora o que foi feito anteriormente. Isso dá uma angústia muito grande em quem mora na fronteira, porque parece serem sucessivas descobertas e esquecimentos dos mesmos temas.

Nessa linha, retomo algumas ideias que já circularam por aqui ligadas às variações do colonial, pós-colonial, geopolítica do conhecimento interno, acusando a centralidade dos centros de pesquisa. Me pergunto sobre a capacidade que temos, utilizando os instrumentos do Estado, em descrever as práticas marginais que acontecem na fronteira.

Sobre esse aspecto, tenho experiência desde 2000. Quando eu comecei a estudar o contrabando, chegava e perguntava: Você é contrabandista? Qual o resultado disso? É zero, não é? Isso quer dizer que essa linguagem, esse critério não é capaz de retratar muitas dinâmicas da fronteira, algumas muito relevantes.

O importante é que tenho visto, ao longo desses anos de pesquisa, que existem muitas estratégias locais que são muito boas. São *best* ou *next practices*. Por exemplo, lá na Barra do Quaraí, um município minúsculo, conseguiu-se, através de uma série de outras práticas que eles organizaram, usar as consultas médicas no Uruguai, no sistema de saúde do Uruguai. Como eles conseguiram isso? Como uma prefeitura



pequena daquelas conseguiu fazer uma série de contatos, contratos e negociações, e chegar a essa solução? Existem soluções que não são óbvias, às vezes, no limite entre o legal e o ilegal, mas a maior parte delas é legalizada. Há muita organização e militância, justamente para passar do ilegal para a reivindicação da legalização dessas diferentes ações que estão lá.

Então, tudo isso só para dizer duas coisas: a primeira coisa é que os conceitos mais genéricos, que se pode usar para outros grandes estudos, às vezes, não conseguem explicar a fronteira, pelo contrário, vão esterilizar a capacidade de leitura.

A segunda coisa que quero lembrar é o efeito de retroalimentação que existe quando a gente divulga, propaga, proclama a ilegalidade da fronteira. Qual é o problema principal disso? É que uma grande parte da população fronteiriça acaba situada em um campo fora da cidadania, acaba criminalizada, e não é isso que a gente quer. Pelo contrário, entender essas muitas outras estratégias, ver qual é o sentido delas nos lugares, sem romantizar, simplesmente entender que as pessoas estão usando de seus meios para suas vidas e que, às vezes, esses meios não são necessariamente aqueles que o Estado estabelece.

Outra questão que eu acho muito necessária é ter uma placa bem grande na sala de pesquisa de vocês com a inscrição: *Atenção! Cuidado com o nacionalismo metodológico!*, o que quer dizer basicamente o seguinte: se a gente está tentando falar de fronteira, não é possível estudá-la falando apenas de um dos lados da fronteira. Isso é impossível, ou pelo menos é limitante. Tem um limite verdadeiro, que tem a ver com a maneira como os processos se dão nas regiões marcadas pela condição fronteiriça.

Chegando ao fim, duas outras coisas importantes são, tomando a pista que o Ernesto Galindo apontou sobre as escalas de ação: as escalas, que têm energia e se colocam em movimento a partir das práticas; e práticas, que não são necessariamente de comunidades, podem ser dos grandes agentes internacionais, transnacionais, que estejam presentes na região fronteiriça. Esse percurso a escalar é difícil de cartografar: Como comparar a China com Foz do Iguaçu? Mas é um percurso realizado e tem pontos de passagem. Então, eu acho importante a flexibilidade disso, das escalas em relação a cada um dos projetos que vocês vierem a trabalhar, inclusive algumas escalas que nascem dos lugares mesmos. Por exemplo, eu estava em Livramento, numa oficina chamada *Mulheres em diálogos de fronteira*. E essas mulheres falavam numa escala *local binacional*. O que é local binacional? É uma coisa que está um pouco além da nossa imaginação, clara para elas, que apontavam para o fato de que aquele diálogo binacional, muitas vezes, vai escapar da abrangência do nacional. A importância do *local binacional* é que ali as questões estavam se resolvendo.

Como última observação, acho muito importante que vocês deem voz e espaço para novos pesquisadores. É claro que o acúmulo dos anos de pesquisa é

muito relevante, os estudos que já foram feitos são muito relevantes, mas as preocupações de hoje não são só imaturidade, não são só inocência, elas são, também, emergência de temáticas e de abordagens. Então, acho que esse espaço para novas perguntas deva ser valorizado.

É só isso que eu queria falar. Tenho certeza que vai dar supercerto. Vejo pessoas aqui, como uma vez um aduaneiro falou, com *uma vida a serviço da fronteira*, por isso tenho certeza que vai dar certo. Fico à disposição para colaborar. Muito obrigada!

### **Suzana Oliveira (Moderadora)**

Eu quero abrir a fala se alguém quiser fazer alguma observação.

## **DEBATE E COMENTÁRIOS**

### **Claudio Egler (Consultor)**

Eu não quero falar muito, vou ser bem objetivo. E eu queria lembrar que, sobre o que estamos discutindo, existe uma concepção teórica que vale a gente lembrar, que debate o fundamento minimamente neoclássico, mas que existe na base da construção do que temos como bem difícil, que são os produtos. É conhecida como teoria do lugar central, do Walter Christaller, que trabalhou no sul da Europa. Ele não discutiu muito, pois lugar central é muito simples. É o lugar que, de um modo ou de outro, presta serviços e vende mercadoria para além de sua área imediata. Agora, tem umas coisas sobre o que pouca gente fala no que diz respeito ao Christaller: que toda a teoria também está construída em cima de três princípios. Esses três princípios estão na base de toda a teoria: *mercado, transporte e administrativos*; e querem dizer só uma coisa, inclusive justificam de alguma maneira como nós construímos as articulações e as relações entre cidades.

Evidentemente, o princípio do mercado é o princípio de cumprir meta, de reverter uma certa lógica, o K3, que cabem três hexágonos dentro do hexágono maior, ou seja, cobertura de mercado. O segundo é o princípio da logística, dos transportes, do trânsito, que é o K4, aquele que permite quatro hexágonos dentro de um hexágono maior, ou seja, a distribuição corta ao meio os eixos; isso aí tem tudo a ver com os transportes, tem tudo a ver com a logística. E tem o último princípio, que é o administrativo, que é a cobertura total. Desde quando eu tenho todos, são o K7. O K7 é o princípio administrativo, toda área do polígono está coberta, ou seja, inclui todos os hexágonos. Os sete hexágonos são as escolas, os postos de saúde e, também, a polícia. É isso aí, perfeitamente, cobertura da polícia, ou seja, de um modo ou de outro, está presente na fronteira.

Bom, eu creio que, de repente, em qualquer alternativa, nós temos que, de um modo ou de outro, conseguir uma dieta que combine esses três componentes.

Não tem como controlar as empresas. Existem, no momento, alguns novos conglomerados que já ultrapassaram empresas mais antigas no Brasil. É a nata do Brasil hoje em dia. É o que temos em termos mais avançados. Não deixa de ser objeto para novas pesquisas: entender melhor esse novo formato de crescimento das grandes empresas privadas.

O segundo aspecto importante é o que se falou, inclusive insistiu, o problema com setores dos transportes. Como as coisas se deslocam nesse mundo! Se deslocam em diferentes quantidades e é importante tentar avaliar isso. Evidentemente, que têm fluxos e mais fluxos. De modo geral, é importante entender as suas diferentes variações, tanto que a questão mais simples tem duas palavras que reduzem o momento que se passa: uma se chama *origem* e outra se chama *destino*. Tem que se saber, de repente, onde está o destino e onde está a origem. Existem várias maneiras de tentar fazê-lo, inclusive, como normalmente se faz, por amostragem.

Falando em amostragem, vou aproveitar para entrar no último tópico. Eu vi a Unasul, nós temos que aprender como a Europa fez. E uma das grandes construções europeias se chama Eurostat [Gabinete de Estatísticas da União Europeia], que é um laboratório e um centro de estatística. Só conhecemos a Europa graças ao Eurostat.

Nessas áreas ao sul do Equador, não existe nada semelhante a uma estatística. O mais importante para o Eurostat, do ponto de vista do território, é a sigla de quatro letras chamada Nuts, que é simplesmente a Nomenclatura das Unidades Territoriais da União Europeia. A essa nomenclatura vinculam-se três níveis, desde o nível 1 até o nível 3. A gente não vai conseguir avançar em termos de conhecimento da América do Sul se não compatibilizarmos nossas Nuts. É algo que eu já fiz esse esforço. Ou seja, primeiro compatibilizar estados, províncias, estão entendendo? País por departamento é a segunda, que vai subdividir o nível anterior – no meu caso, eu acho que isso é a microrregião do Brasil – para comparar com o departamento da Argentina. Ao final, chegar ao nível do município, da colônia etc. Esses dados, de um modo ou de outro, são só uma nomenclatura para não se esquecer.

O órgão que vai tocar esse projeto é a Unasul. A Cepal vai fazer isso? Isso é um pouco fora das atribuições da Cepal. Porque isso é um banco de estatística. Estatística é um problema de Estado, não é uma questão simples. Então, esse *site* é um órgão para a Comissão Europeia. Se nós temos uma união sul-americana, é essa união sul-americana que vai ter que ter um órgão de estatística. E é uma emergência. Se eu construí o Estado moderno do Brasil, tenho o IBGE. Para a Unasul, é uma importância estratégica, ela tem que produzir estatísticas. É isso.

### **Maria Thereza Ferreira Teixeira<sup>9</sup>**

Só queria lembrar que o Cláudio Stenner falou que seria interessante o uso das informações do celular para pesquisa. Eu só queria mencionar que, em termos de recursos hídricos para fazerem a multiplicação do sinal para identificar precipitação, esse foi um trabalho interessante. Uma outra informação seria que a secretaria tem um novo trabalho pra cada região – Norte, Nordeste, Sudeste – para identificar cadeias produtivas que são passíveis de serem apoiadas pelo projeto de integração, e nós pedimos, na época, a possibilidade de identificação das cadeias produtivas da faixa de fronteira. Acho que isso poderia ser disponibilizado para vocês, se isso servir para alguma pesquisa no trabalho, as cadeias produtivas da faixa de fronteira.

### **Ernesto Galindo (Ipea)**

Bom, no geral, foram mais comentários do que propriamente perguntas. Mas, de qualquer forma, só comentando aqui, de todo modo, essa possibilidade que a gente tem de identificar para além do contorno simplesmente do urbano, o próprio IBGE tem uma série de outros dados que vocês e o Cláudio fizeram. O IBGE lançou, há um ou dois anos, aquele mapa do uso da terra. Não tem grandes detalhes, mas avança para além do espaço onde há o urbano propriamente dito. É interessante saber do uso da terra, do potencial de utilização, isso é bastante importante.

O Stenner comentou sobre alguns registros administrativos da *data web*. E se o Ipea tem alguma vantagem, vantagens comparativas por dizer assim, como próprio instituto de pesquisa, é porque tem acesso aos registros administrativos. Isso pra gente é essencial. O Datasus, os dados dos censos escolares, do ensino superior, do ensino médio, os fluxos comerciais, a questão dos dados sociais, ou seja, para além dos dados, sua publicidade, a gente tem um acesso diferenciado a esses dados. Então, quer dizer, a gente consegue dados lá do nível de sigilo, mais por ser do governo federal. E aí as possibilidades são impressionantes. A gente está com uma base do Datasus de fluxos de pessoas de município para município, para o país, sobre especialidade requerida e tal.

Então, esses dados são essenciais. O próprio dado de nota fiscal eletrônica – que é, digamos assim, a menina dos olhos de qualquer pesquisador, destino de qualquer pesquisa mais detalhada, de um dos fluxos. A gente chegou a trabalhar aqui no Ipea com algumas amostras da Receita [Federal]. Mas, de fato, não é que seja difícil conseguir os dados da Receita [Federal]. Há necessidade de fazer acordos institucionais para que os dados sejam possíveis de serem obtidos. Existem exemplos que mostram essa possibilidade. Mas os registros fiscais são sensacionais. O Ipea, recentemente, tinha o destino de cargas, mas por microrregião, não por município e cidade. Esses dados são importantíssimos, apesar de terem que agregar dezesseis grupos.

---

9. Representante do Ministério da Integração Nacional.

Mais para saber quem compra comida, de onde, se está comprando manufaturados, combustíveis. Se está comprando, de quem. São dados muito importantes, que ajudam na pesquisa, sem nenhuma dúvida.

Bom, sobre a questão das empresas. Cláudio, com a questão da Rais a gente identifica inclusive CNPJ [Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica]; você tem empregador, e consegue mapear a mobilidade do trabalho formal, claro. É sensacional, por exemplo, consegue-se saber, há dez anos, quem estava onde, ontem, trabalhando com o que, em que empresa, ganhando quanto, e hoje está fazendo o quê, se nesse meio tempo a pessoa melhorou de escolaridade, se alterou essa mobilidade e o tipo de ocupação, o tipo de atividade da empresa. Os dados são muito bons. Agora, é claro, são bases gigantescas e sigilosas, mas a gente consegue mexer nelas quando tem alguma parceria. Há um potencial e uma quantidade de dados impressionante, tanto das pesquisas como do próprio IBGE.

### **Suzana Oliveira (Moderadora)**

Quero agradecer o professor Jan Bitoun, a professora Adriana Dorfman e o Cláudio Stenner, que não está mais presente. Quero agradecer o Ernesto e Bolívar pelo convite de estar aqui com vocês. Agora, Bolívar vai fazer o encerramento da oficina.

## **ENCERRAMENTO**

### **Bolívar Pêgo (Ipea)**

Suzana, obrigado! Agradeço a professora Adriana Dorfman, Jan Bitoun e Cláudio Stenner – mesmo não estando presente –; Pedro Barros, obrigado pela sua vinda; professor Cláudio Egler e a nossa equipe. A gente sabe o trabalho que tivemos, e que ainda teremos, para construir essa linha de pesquisa.

Eu quero agradecer a todos! A começar pelo diretor Marco Aurélio, com apoio total a nossa proposta; o Ernesto Galindo, que é o coordenador, a mesma coisa; a Rosa, com quem temos toda uma parceria. Ontem mesmo saiu um novo *Texto para discussão* [TD], número 2203, nosso, que está disponível no *site* do Ipea. É o primeiro esforço do componente Continental. Quero agradecer as nossas novas contratadas, Caroline Kruger, Maria Nunes e Paula Moreira, que é nossa bolsista, mas fica lotada no Ministério da Integração Nacional. Quero agradecer a vocês que vieram de todos os lugares do Brasil para prestigiar nosso evento. Espero que tenha sido muito útil.

Eu, particularmente, aprendi muito com todos. Sei que saio daqui melhor do que cheguei. Eu quero agradecer a Clara Miranda, em nome de toda equipe de eventos do Ipea, que nos deu todo suporte para que a gente pudesse realizar nossos trabalhos. Quero agradecer a você, Clara, e a toda equipe e parabenizá-los pela total organização e apoio ao nosso trabalho, que sem vocês não tem como ser realizado.

Clara: muito obrigada, Bolívar! Eu é que agradeço!

E, por último, não querendo dizer que ela seja menos importante, a mais nova, a nova bolsista, ela estava em um estágio como graduanda, agora está no estágio como graduada em Geografia, e foi a nossa verdadeira coringa. É uma pessoa estratégica no nosso grupo, sem ela nós teríamos muitos problemas para realizar nosso trabalho. Agradeço a Samara Oliveira. De uma forma geral, agradeço a todos. Alessandro Aveni, que também faz parte do grupo, é nosso europeu no grupo.

Próximos passos, o que nós estamos pensando: primeiro, amanhã vamos fazer uma reunião interna da nossa equipe para avaliar todo evento, para ver até onde atingimos nossos objetivos e o que nós consideramos que ainda falta melhorar – gostaria de reforçar que esse é o primeiro passo –, e apresentar a vocês as nossas ideias, as nossas dúvidas, as nossas questões. O trabalho em grupo foi extremamente rico. Amanhã, nessa primeira avaliação, checaremos tudo que tivermos aqui de questionamento, de dúvidas e tudo mais. Como já disse, vamos publicar um livro com todo o conteúdo da oficina. E, a partir dessa publicação, um primeiro relatório-síntese, nota técnica, de tudo que nós ouvimos, escrevemos e que Caroline e Maria relataram. Mais uma vez, obrigado, boa viagem de retorno a quem mora fora de Brasília e até a próxima!

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento III** – Regiões de referência. Brasília: MP, 2008. v. 5.

IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: Iica, 2013. v. 21. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Divisão urbano-regional**. Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

FERRÃO, J. Relações entre mundo rural e mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro. **Eure**, Santiago, v. 26, n. 78, p. 128, set. 2000.

SANFELIU, C. B.; LLOP, J. M. Las líneas de trabajo del programa UIA-Cimes: ciudades intermedias y urbanización mundial. *In*: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible**. Santiago de Chile: Cepal, abr. 2002. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 48).

# Parte IV

## TRABALHO EM GRUPO







## ATIVIDADE EM GRUPOS DE TRABALHO

### DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

A metodologia desenvolvida para as atividades em grupos de trabalho tem como objetivo geral, a partir de ampla discussão sobre as questões relacionadas direta e indiretamente à fronteira, estabelecer um conjunto de sugestões que darão base para a melhor definição de uma linha de pesquisa a curto e médio prazo, em parceria entre o Ipea e o Ministério da Integração Nacional (MI). Foi incentivada a participação de todos, a partir do uso de uma adaptação da técnica *nominal group technique*.<sup>1</sup>

Foram organizados três grupos de trabalho, conforme temáticas entendidas como as mais pertinentes: *i)* integração e desenvolvimento; *ii)* mobilidade transfronteiriça; e *iii)* arranjos transfronteiriços<sup>2</sup> e rede urbana. As ementas orientaram a apresentação de questões e temas para debate sobre fronteiras com os atores envolvidos, utilizando-se referências, debate em grupo e experiências institucionais. As questões norteadoras dos debates estão detalhadas no quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Grupos de trabalho e questões norteadoras

Grupo A – Integração e desenvolvimento
<p>Como as políticas de integração impactam as regiões de fronteira? Como essas regiões são beneficiadas ou prejudicadas pelo processo de integração? Como as instituições multilaterais regionais – por exemplo: União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – e os blocos comerciais – por exemplo: Mercado Comum do Sul (Mercosul) – podem contribuir?</p> <p>Como os governos dos países têm buscado, individualmente ou de forma bi ou trilateral, elaborar planos de desenvolvimento das fronteiras? Como esses planos se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente para as regiões de fronteira?</p> <p>Quais os efeitos de grandes projetos de infraestrutura e integração regional no estado/região e, particularmente, nos arranjos transfronteiriços e na faixa de fronteira?</p>
Grupo B – Mobilidade transfronteiriça
<p>O que induz ou que fatores promovem a mobilidade transfronteiriça? Que atividades sustentam a mobilidade da mão de obra? Que produtos e serviços atraem consumidores e usuários entre países vizinhos? Quais as maiores dificuldades à mão de obra e ao consumidor de serviços nas regiões de fronteira?</p> <p>Como os governos dos países têm buscado, individualmente ou de forma bi ou trilateral, elaborar políticas públicas nas regiões das fronteiras? Como essas políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente à mobilidade e ao trabalho nas regiões de fronteiras?</p> <p>Que infraestruturas têm sido ofertadas para facilitar ou dificultar a mobilidade cotidiana? Que propostas existem para superar as dificuldades encontradas?</p>

(Continua)

1. Essa técnica foi desenvolvida originalmente por Delbecq e Van de Ven (1971) e tem sido usada em conjunto com a técnica Delphy.

2. Consideram-se arranjos transfronteiriços tanto as cidades gêmeas identificadas pelo Ministério da Integração Nacional (MI) quanto os arranjos fronteiriços identificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como também outras aglomerações urbanas identificadas em outros estudos, desde que se estendam em continuidade sobre o território de mais de um país, seja com fronteira seca, seja com curso d'água.

(Continuação)

Grupo C – Arranjos transfronteiriços e rede urbana
<p>Arranjos fronteiriços: por que se conformam? Quais os problemas no âmbito da gestão urbana? Como se complementam? Como se articulam com as demais cidades da faixa de fronteira e as centralidades da rede urbana?</p> <p>Quais as mudanças percebidas neste início de século e quais as tendências da organização da rede de cidades do estado/região? Cidades e arranjos fronteiriços fazem parte dessas mudanças? Que novos temas se colocam como fundamentais à compreensão das dinâmicas urbanas e regionais na faixa de fronteira e nos arranjos fronteiriços?</p> <p>Como os governos têm buscado, individualmente ou de forma bi ou trilateral, elaborar planos diretores e políticas públicas para as cidades das regiões das fronteiras? Como esses planos e políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar os planos diretores urbanos e as políticas públicas nas regiões de fronteira?</p>

Fonte: MI.  
Elaboração: Ipea.

Os trabalhos dos três grupos tiveram a seguinte organização:

- apresentação geral da metodologia e leitura das perguntas em plenária;
- indicação dos participantes de cada grupo;<sup>3</sup>
- direcionamento de cada grupo por seu coordenador para uma sala específica;
- apresentação individual dos participantes, considerando o nome, a instituição, a expectativa quanto à oficina e a forma como sua instituição poderia contribuir para a construção de uma linha de pesquisa sobre fronteiras;
- escolha do relator;
- realização da dinâmica de trabalho em grupo, a seguir explicitada; e
- apresentação dos resultados da sistematização de cada grupo em sessão plenária.

Cada grupo contou com infraestrutura de trabalho necessária para realização das atividades, tais como um *laptop*, um quadro branco, um canhão (projeter), pincéis atômicos e um *flipchart*.

A dinâmica geral de trabalho para uma hora e trinta minutos de duração da atividade incluiu o seguinte:

- *brainstorming* e *brainwriting* (trinta minutos), no qual os coordenadores indicados pelos organizadores da oficina apresentaram um panorama atual do problema a ser trabalhado, de forma a permitir uma participação mais objetiva dos componentes dos grupos; e os componentes dos grupos se dedicaram a pensar individualmente nas propostas de solução para o problema a ser discutido, escrevendo em formulário próprio suas ideias, com base nas perguntas norteadoras expostas no quadro 1; e

3. Os organizadores da oficina apresentaram uma lista de participantes por tema para ser confirmada por todos os participantes. Um dos critérios de escolha foi unir, em cada grupo, profissionais com experiências e de regiões e instituições diferentes, com o objetivo de tornar as discussões mais enriquecedoras.

- discussões (trinta minutos), as quais se iniciaram deixando claro que não se buscava o consenso, mas sim clarificar ideias, explicar problemáticas locais e ajustar/aprimorar proposições, de forma a compor um conjunto de propostas relativas ao grupo. Foi orientado aos grupos que o desejável era que o texto sistematizado não ultrapassasse, nem ficasse aquém a, cinco ideias ou propostas. Caso o conjunto de proposições fosse maior, após a sistematização, estas deveriam ser priorizadas individualmente por cada participante. Após a priorização individual, os coordenadores e os sistematizadores, conjuntamente com os componentes do grupo, deveriam fazer a consolidação das propostas priorizadas que seriam apresentadas pelo relator durante a sessão plenária.

### RELATÓRIO DOS GRUPOS DE TRABALHO

Nesta seção, serão apresentados os resultados dos trabalhos em grupos, tendo como base a metodologia explicitada na seção anterior.

A descrição dos seus resultados apresenta a seguinte ordem:

- nome do grupo;
- nome do coordenador, do sistematizador, do relator e dos componentes;
- foto do grupo;
- perguntas norteadoras;
- sistematização das atividades em grupo;
- observações complementares; e
- sistematização para a plenária;

#### GRUPO A: INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Coordenador: Bolívar Pêgo

Facilitadora: Caroline Krüger

Relator escolhido pelo grupo: Eduardo Pereira e Ferreira (conselheiro – Ministério das Relações Exteriores – MRE)

Componentes do grupo A	
Nome	Instituição
1. Alessandro Aveni	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
2. Alex Jorge das Neves	Ministério da Justiça e Cidadania (MJ)
3. Alexandre Bastos Peixoto	Ministério da Integração Nacional (MI)
4. Bruno Bertoni	MI
5. Cesário Ferreira Filho	Governo do estado do Paraná (Núcleo de Fronteira)

(Continua)

(Continuação)

Componentes do grupo A	
Nome	Instituição
6. Eduardo Pereira e Ferreira	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
7. Gabriela Moreira	MI
8. Keile Costa Pereira	Governo do estado de Mato Grosso (Núcleo de fronteira)
9. Luis Maurício Cuervo	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
10. Marcos Antônio Macedo Cintra	Ipea
11. Marcus Eugenio Gonçalves Rocha	MI
12. Maria Amélia Enriquez	Governo do estado do Pará (Núcleo de Fronteira)
13. Maria de Fatima Araújo de Paiva	MI
14. Norton Flores Boppé	Governo do estado de Santa Catarina (Núcleo de Fronteira)
15. Paula Gomes Moreira	Ipea
16. Sérgio Magno Carvalho de Souza	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)
17. Tânia Muricy Nascimento	Governo do estado do Amapá (Núcleo de Fronteira)
18. Walter Antônio Desiderá	Ipea



### PERGUNTAS NORTEADORAS

- 1) Como as políticas de integração impactam as regiões de fronteira? Como essas regiões são beneficiadas ou prejudicadas pelo processo de integração? Como as instituições multilaterais regionais – por exemplo: União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – e os blocos comerciais – por exemplo: Mercado Comum do Sul (Mercosul) – podem contribuir?

- 2) Como os governos dos países têm buscado, individualmente ou de forma bi ou trilateral, elaborar planos de desenvolvimento das fronteiras? Como esses planos se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente para as regiões de fronteiras?
- 3) Quais os efeitos de grandes projetos de infraestrutura e integração regional no estado/região e, particularmente, nos arranjos fronteiriços e na faixa de fronteira?

## RESPOSTAS INDIVIDUAIS

### Alessandro Aveni (Ipea)

- 1) Na minha visão, *as políticas devem ser consideradas como políticas de coesão, convergência, e não de integração*. Este conceito da União Europeia (UE) busca medir e avaliar quanto cada região é vizinha ou distante de um centro definido como objetivo médio. É um conceito completo, que inclui integração, desenvolvimento e políticas públicas para mudanças nos dois – ou três – lados.
- 2) Há políticas públicas diferentes em relação às fronteiras. Uma conferência dos ministros dos países bi, tri e multilaterais deve ser uma prioridade para políticas que têm impacto internacional e um sentido comum compartilhado. Em cada país, deve ser organizada uma política relativa aos próprios ordenamentos jurídicos, instituições e culturas.
- 3) Não conheço os efeitos dos grandes projetos de infraestrutura. Para projetos nas faixas da UE, há fundos para utilização em projetos regionais – de um ou mais estado; talvez possa ser uma perspectiva para fundos regionais no Brasil terem a disponibilidade de participar em fundos/consórcios para obras de infraestrutura na faixa fronteira. A sugestão é tratar o tema em três escalas: continental, nacional e regional/local.

### Alex Jorge das Neves (MJ)

- 1) Ainda são incipientes, por mais que existam inúmeras iniciativas locais. Esses fóruns podem contribuir buscando sinergias entre si, visando elevar o patamar de priorização entre os estados para essas regiões que possuem características similares, mesmo que assimétricas entre si; podem criar partições e entendimentos para facilitar o planejamento e a execução integrados de políticas; criar estratégias regionais, como euronregiões integrando várias vertentes de políticas articuladas – por exemplo: eixo atlântico; e explorar melhor as oportunidades dessas regiões, a exemplo do turismo.

- 2) Na urgência de acompanhar algumas políticas em centenas de municípios da fronteira, poucas experiências foram verificadas para implantação de planos integrados. O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), entre os municípios de Dionísio Cerqueira-SC, Barracão-PR, Bom Jesus do Sul-PR e Bernardo de Irigoyen (Argentina), é uma experiência ímpar, mas que foi pensada, implantada e articulada localmente. Creio que melhorar os mecanismos de cooperação é fundamental; bem como incentivar arranjos e estratégias locais; melhorar as estruturas de conhecimento local, regional, nacional e continental; buscar formas mais ágeis de incorporar o ordenamento jurídico dos países, as leis políticas locais; e estipular um forte, estratégico e inteligente plano de comunicação integrado para potencializar as dinâmicas e as oportunidades locais.
- 3) Em alguns casos, os grandes projetos foram fundamentais para mudar toda a lógica de uma região, a exemplo da Usina Hidroelétrica Itaipu Binacional, que dinamizou a região entre o sul de Mato Grosso do Sul até o norte de Santa Catarina, criando oportunidades, ciência e desenvolvimento. Porém, alguns casos não se refletem em nenhum espaço fronteiriço – por exemplo: gasoduto Brasil-Bolívia, que, de certa forma, em nada influencia a dinâmica econômica de Corumbá-MS; e as usinas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia. Não conheço algum estudo amplo e sistêmico sobre essas experiências. Deve ser frisada uma estratégia diferente para a faixa de fronteira amazônica, pois as lutas das faixas não se adequam às particularidades da região. O MJ e a Secretaria Nacional de Segurança Pública podem contribuir com a pesquisa e as linhas de pesquisa, trazendo às realidades anseios e algumas partes essenciais para aperfeiçoamento das políticas para fronteira de uma forma geral. Algumas proposições:
  - base de dados continentais;
  - dinâmica de boas práticas e acordos de cooperação;
  - dados sistêmicos sobre cidades do Brasil e países vizinhos;
  - estratégia de comunicação; e
  - reflexão sobre como potencializar as oportunidades locais.

#### **Alexandre Bastos Peixoto (MI)**

- 1) O impacto depende de quais são as políticas (caso a caso). Muitas vezes, políticas comerciais e mesmo de integração física têm mais impacto nos grandes centros que nas fronteiras. Ainda assim, os investimentos de integração física podem ser benéficos às populações fronteiriças, desde que acompanhados de políticas complementares. Instituições multilaterais



podem contribuir bastante com os aspectos de governança e a institucionalização de fóruns de diálogo e trocas de experiência.

- 2) Os países têm buscado desenvolver planos de forma desarticulada e, geralmente, “fronteira adentro”. Os planos mais articulados seriam iniciativas locais e setorializadas. As políticas públicas voltadas para a fronteira carecem de institucionalidade tanto no aspecto da legislação quanto no das organizações e suas respectivas capacidades (pessoas, orçamento etc.). O número de funcionários que “pensam e trabalham” as fronteiras é bastante reduzido, e as iniciativas são pouco “enraizadas” nas instituições, trazendo descontinuidade e dependência excessiva de “disposições individuais”.
- 3) Os grandes projetos de infraestrutura ainda são incipientes e pouco avaliados. Há expectativas de impactos expressivos, porém ainda não comprovados. Ademais, deve-se destacar a necessidade de grandes obras de infraestrutura que integrem os territórios internamente – por exemplo: o Norte do Brasil é pouco integrado intrarregião, bem como com o restante do país. Importante destacar ainda o *deficit* de funcionários para viabilizar o máximo aproveitamento das interligações fronteiriças – a ponte Amapá-Guiana Francesa está pronta há cinco anos, mas não opera por ausência de aduana. Ainda assim, a estrada Oiapoque-Macapá não está totalmente pavimentada. Vários aeroportos do Norte, do Centro-Oeste e do Sul não operam internacionalmente; há ausência de aduana/ Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) etc.

#### **Bruno Bertoni (Consultor do MI)**

- 1) Os impactos das políticas de integração são fundamentais para o desenvolvimento das faixas de fronteira, principalmente de uma legislação específica para a região, identificando os atores envolvidos nessas políticas e estreitando o entendimento entre as necessidades dos habitantes dessa região, criando assim ações e política efetivas. O benefício pode se dar por meio da efetividade das políticas voltadas a essa região específica. O Mercosul pode ser o interlocutor e o “coordenador” de ações que podem aglutinar as necessidades das faixas de fronteira.
- 2) Não há planos de fronteira que incluam uma agenda transnacional, criando assim uma real necessidade de colocar em pauta esta discussão. Não há articulação. Deve-se criar um órgão ou instituição que possa “coordenar” estas ações dos planos e uma legislação própria. Há necessidade de criação de carteira de projetos específicos para a região de fronteira e políticas efetivas para ampliar estes investimentos e estas oportunidades (investimentos conjuntos).

- 3) Os projetos de infraestrutura têm grande impacto na integração, gerando possibilidades de desenvolvimento regional.

#### **Cesário Ferreira Filho (PR)**

- 1) A análise da região da fronteira do Paraná poderia ser objeto de grandes avanços no processo de integração – visto o potencial humano, econômico e social que possui –, se houvesse o poder público efetuado estudos, pesquisas e projetos identificados a partir de suas demandas. Esta ausência de conhecimento real e atual não gerou mais ações integradoras por várias formas, causando atraso a um processo integrador. Se ocorrerem estes estudos, certamente o poder público poderá promover com as instituições avanços representativos na região de fronteira.
- 2) Os governos, até agora, não demonstraram interesse em desenvolver mais plenamente e de modo bi ou trilateral planos de desenvolvimento dentro das realidades, salvo na segurança. Não se conhecem resultados de trocas de informações que permitam desenvolver, propor ou analisar planos efetivos que representem anseios e leis claras aos três países. O governo brasileiro deve conhecer suas demandas e incentivar e promover caminho idêntico aos demais países (Paraguai e Argentina).
- 3) Os efeitos dos grandes projetos na integração entre estado/região e área transfronteiriça e seus arranjos na faixa de fronteira estão retratados em Itaipu Binacional, que deve ser avaliada detalhadamente, desde a assinatura do tratado, o consórcio, o trabalho efetivo de construção até a operação. Além dos mais de 200 mil brasileiros no Paraguai. O Paraná faz questão de continuar colaborando para esse trabalho se concretizar. Temos rica presença da sociedade civil de Foz do Iguaçu e do oeste do estado, além do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), da Casa Civil, da Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná (Seplan/PR) etc. O Núcleo de Fronteira está à disposição.

#### **Eduardo Pereira e Ferreira (MRE)**

- 1) As políticas de integração afetam, em geral, de maneira mais direta e imediata, as regiões de fronteira. A integração pode facilitar a circulação de pessoas e bens na fronteira, além de proporcionar acesso facilitado a serviços públicos e privados nos dois lados de fronteira. A abertura das fronteiras também pode amplificar problemas relacionados a ilícitos transnacionais, como tráfico de drogas e contrabando. As instituições regionais desempenham papel importante no processo de integração fronteiriça, ao aproximarem agentes públicos e privados.

- 2) O Brasil possui plano nacional de desenvolvimento da faixa de fronteira e construiu diversos mecanismos bilaterais e regionais de desenvolvimento fronteiriço. A título de exemplo, podem-se mencionar, no plano bilateral, os foros de integração e desenvolvimento fronteiriço existentes entre Brasil e Argentina e entre Brasil e Uruguai. O Mercosul, no plano regional, também dispõe de foro específico para o tratamento de integração fronteiriça do Subgrupo de Trabalho nº 18 (SGT-18). A articulação entre os planos nacional, bilateral e regional é complexa e não necessariamente imediata. No plano internacional (bilateral e regional), nota-se que os esforços de integração bilateral avançam, em geral, mais rápido que os de integração regional. Nota-se também alguma dificuldade na implementação de acordos de integração em áreas pontuais. As políticas públicas para as regiões de fronteira devem ser continuamente avaliadas, com base em elementos provenientes da própria zona fronteiriça. Uma das possibilidades de aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais e de esforços de integração bilaterais e regionais é a construção de conjunto de melhorias políticas, bem como a consolidação de seus elementos em leis nacionais e acordos internacionais.
- 3) Os grandes projetos de infraestrutura tendem a provocar impactos relevantes na região de fronteira. A construção de pontes, rodovias e linhas de transmissão elétricas, por exemplo, pode otimizar economicamente as regiões de fronteira, contribuindo para seu desenvolvimento.

### **Gabriela Moreira (MI)**

- 1) As diferentes políticas de integração impactam de diferentes maneiras as regiões de fronteira. Em se tratando, especificamente, de políticas de desenvolvimento regional, temos impactos educacionais, quando falamos de integração de ensino bilíngue, ou culturais, quando ofertam bibliotecas de diferentes línguas. Temos também impactos negativos que podem ser vistos em relação a questões burocráticas de atendimento às populações dos diferentes países, como em relação ao ensino, à aprovação de currículos escolares ou à obrigação de traduções juramentadas para fins cotidianos.
- 2) A melhoria das políticas públicas se daria por meio de acordos formais ou informais. Para melhorar, é preciso uma redução de burocracias, visando beneficiar a vida dos cidadãos no dia a dia, bem como um maior empenho dos atores envolvidos e um maior incentivo a pesquisas acadêmicas relacionadas ao desenvolvimento dessas regiões.
- 3) Os efeitos dos grandes projetos são integração e desenvolvimento.

**Keile Costa Pereira (MT)**

- 1) As instituições multilaterais podem ser utilizadas como meio de articulação política de integração das iniciativas dos governos subnacionais. As políticas de integração, em especial na faixa de fronteira Mato Grosso-Bolívia, são relevantes para o atual contexto em que se insere o estado de Mato Grosso, com a criação da zona de processamento de exportação (ZPE). Possibilitará, por meio da política de produção e comercialização, a melhoria da qualidade de vida da população local de ambos os países. Sendo assim, existe uma preocupação com o arranjo institucional que consolidará os processos de transporte na região e a aprovação da criação de cidades gêmeas (Cáceres-San Matias). No caso de Mato Grosso, a região de fronteira, no contexto internacional, é prejudicada pela instabilidade política do país vizinho.
- 2) O estado de Mato Grosso, após cinco anos da elaboração do Plano de Desenvolvimento de Integração da Faixa de Fronteira (PDIF), em abril de 2016, em paralelo à reunião da Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (Zicosur), reuniu as autoridades bolivianas para discutir sobre migração, aduana, segurança pública, animal e vegetal, educação e infraestrutura. A grande dificuldade observada são os desafios da legislação fronteiriça, desafios estes que escapam à autonomia dos estados subnacionais. Recentemente, após o encontro da Zicosur, o governo de Mato Grosso realizou uma caravana por vias terrestres, passando por Bolívia, Chile e Argentina, onde um conjunto dos estados subnacionais assinou protocolo de intenção nas áreas de educação, saúde, segurança, infraestrutura e turismo.
- 3) Os grandes projetos de integração fronteiriça para Mato Grosso são:
  - corredor turístico (Mato Grosso, Bolívia, Chile e Argentina);
  - ZPE;
  - pavimentação de 300 km que liga o município de Cáceres (ZPE) ao de Santa Cruz – situado às portas da Bolívia; e
  - trecho aeroviário interligando Cáceres a Santa Cruz.

**Luis Mauricio Cuervo (Cepal)**

- 1) Depende se são consultadas e consideradas, se são estáveis, do foco, da segurança, do território, do desenvolvimento social, de sua inspiração multilateral ou somente nacional, do impacto da política de integração sobre as regiões, se os regimes prejudicam ou beneficiam os processos de integração e se as instituições multilaterais podem contribuir, introduzindo a perspectiva multilateral, propiciando acordos e

mecanismos que ajudem a superar as diferenças nacionais, introduzindo perspectivas temporais maiores e estáveis. Estas regiões contornam por longas unidades com grandes semelhanças, altamente fluidas e flexíveis; em alguns casos, as políticas de integração fortalecem essa unidade; em outros, enfraquecem-na.

- 2) Governos e lugares de desenvolvimento de fronteiras (uno-bi-multilaterais) em distintos momentos, com diferentes enfoques. E, quando passam a ter ação concreta, articulam-se? Geralmente, se faz um esforço de articulação que representa um esforço grande, mas não se conjuga com a direção. Quais medidas para melhorar as políticas públicas com impacto fronteiro? Todas as políticas públicas têm esse impacto; o esforço deverá centrar-se nas mais estratégicas.
- 3) Muito diversos são os grandes projetos e dependem dos fatores mencionados na pergunta 1. Em geral, os inviabilizam, marginalizam, sobrepassam. O impacto positivo se sente principalmente em âmbito nacional, mais que o local ou o regional. Possíveis contribuições: capacitação e assistência técnica local e territorial articuladas com a implementação da Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

### **Marcos Antônio Macedo Cintra (Ipea)**

- 1) As experiências das cidades gêmeas devem ser utilizadas como paradigmas de um processo crescente de integração, na medida em que a integração já ocorre na prática. A narrativa sobre fronteira deve servir como fonte de construção de integração dos povos latino-americanos, e não de segregação; as cidades-gêmeas representaram uma integração.
- 2) Formatar as cadeias produtivas e a infraestrutura nas áreas de fronteira.
- 3) As experiências ainda são fragmentadas, e preocupa a “invasão” das fronteiras pelos brasileiros, seja no Paraguai, seja na Bolívia, seja na Guiana, seja no Suriname.

Observações complementares:

- União Europeia – coesão, convergência;
- fragilidade de marco legal;
- fluxos migratórios;
- institucionalização das boas práticas das fronteiras;
- implementação do plano de desenvolvimento, considerando o município e o outro lado da fronteira (integrar/articular); e
- vigência da agenda.

**Marcus Eugenio Gonçalves Rocha (MI)**

- 1) Reflexões sobre o não impacto da não presença de políticas de integração. Historicamente, a questão da fronteira como “problema de segurança nacional” e a visão mais recente sobre políticas públicas de desenvolvimento como eixo de intervenção estatal nesse território. Avaliem também, nessa perspectiva, os impactos limitados de políticas que não alcançam o território do país vizinho – entraves/limitações advindos da baixa institucionalização de políticas, principalmente em relação a arranjos institucionais, que devem envolver mais os entes subnacionais dos países vizinhos (municípios, departamentos e províncias). Os impactos da não existência de redes de cidades na maior parte da extensão territorial da fronteira. Limites físicos e geográficos (região amazônica) no atendimento de bens e serviços de cidades médias e pequenos municípios.
- 2) Empoderamento dos núcleos estaduais da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), para a proposição de planos de desenvolvimento de faixa de fronteira – fase de análise e crítica dos componentes destes planos e cruzamento das demandas identificadas nestes planos com as “ofertas” existentes nos instrumentos de planejamento orçamentário (Plano Plurianual – PPA e Lei Orçamentária Anual – LOA) do governo brasileiro. Desafio de buscar integração destas iniciativas com planos/instrumentos de planejamento e desenvolvimento dos países vizinhos. Definição de *locus* da articulação, no governo federal brasileiro, para conduzir estratégia de articulação intragoverno e com países vizinhos. Dimensão da participação no processo de construção destas políticas como forma de ampliação da governança/capacidade para diminuir a descontinuidade destas políticas pelas instituições envolvidas.
- 3) Avaliação de fluxos migratórios e das novas dinâmicas socioespaciais, a partir desses projetos de grande impacto. Potencial de disparar o desenvolvimento de novas cadeias produtivas – relação com políticas de arranjo produtivo local (APL) e rotas de integração. Mitigação de efeitos decorrentes de processos de ocupação abrupta do território.

**Maria Amélia Enriquez (PA)**

- 1) Antes de tudo, é preciso categorizar as regiões de fronteira no que se refere ao uso e à ocupação do território: áreas consolidadas – estão no Centro-Sul do país; e áreas preservadas ambientalmente, mas não desocupadas – estão no Norte do país. Independentemente da categoria, os indicadores socioeconômicos dos municípios de fronteira são prova da insuficiência das políticas nessas regiões. Elas sequer alcançam o centro, imagine a

periferia. Certamente que as áreas consolidadas saem em vantagem pelo capital social já acumulado. No Pará, fala-se de “impacto federativo” – a região é vista ora como almoxarifado, ora como santuário, a depender do viés do órgão; por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério de Minas e Energia (MME) e suas políticas em relação à Amazônia. Um a vê como espaço de preservação e o outro, como fonte de riquezas energéticas e minerais – isto é, espaço de exploração. Nesse sentido, o desafio é apresentar uma visão estratégica de país para enfrentar os desafios da Federação, em que haja uma clara orientação sobre a importância do desenvolvimento regional em sua plenitude (redução das iniquidades, inclusão socioproductiva, desenvolvimento pleno do território etc.), e, por consequência, as regiões de fronteiras devem ser um dos elementos centrais dessa estratégia. Podem contribuir positivamente, pois, na medida em que são assinados protocolos internacionais e o país se compromete com objetivos e metas, isso também gera um compromisso estadual e local. Esses compromissos criam a necessidade de se buscar fontes de captação de recursos, bem como formas de institucionalidade, de gestão e de monitoramento, o que abre uma janela de oportunidade para efetivação de políticas, inclusive de regiões de fronteira.

- 2) Isso vai depender do nível de desenvolvimento econômico – a fronteira Norte do país tem procurado intercâmbios e muitos termos de ciência, tecnologia e informática (CT&I); a fronteira sul é bem mais diversificada, com intercâmbio comercial, cultural, turístico etc. Os países europeus buscaram a integração comercial e institucional. Nos países desenvolvidos, a dinâmica do mercado e os fortes acordos garantem a articulação. Na periferia, há rupturas, descontinuidades, falta de institucionalidade etc. Falta uma visão integrada e sistêmica. De forma geral, o tratamento é inequitativo, por causa tanto dos próprios vieses de percepção do país quanto dele próprio e do papel de suas regiões, bem como pela falta crônica de recursos, que também se reflete na pouca capacidade dos agentes locais de pressionar por melhores políticas. É preciso atentar para a governança com entes locais (estados e municípios), realizando um pacto a partir das possibilidades concretas locais:
  - a) Há empresas âncoras? – possibilidade de parcerias do tipo público-privadas?
  - b) Há fontes de financiamento? Há capacidade endógena para acessar recursos?
  - c) Há capital social?



- 4) Historicamente, há casos de sucesso – Itaipu (fronteira Sul) – e casos de enclaves – projeto Jari, em Almeirim (fronteira Norte). Fundação Parque Tecnológico de Itaipu, três universidades, projetos de integração etc.; turismo, cultura e negócios. Mas foi preciso a mão visível do Estado para promover a integração regional. Como o Núcleo de Fronteira do governo do Pará pode colaborar?

Questão do ponto de vista dos estados: categorização de fronteiras quanto ao uso e à ocupação do território, cujo mote deve ser desenvolvimento como promotor da segurança consolidada e preservada, mas não desocupada. Independentemente da categoria, em média, tem os piores indicadores – núcleos estaduais fizeram os planos. Foram identificadas uma série de demandas que precisam ser convertidas em uma carteira de projetos estruturantes.

Desafio: estabelecer uma visão compartilhada de projeto estruturante para cada categoria de fronteira. Priorização e alinhamento com planejamento e orçamento, recursos financeiros para financiá-los e formas de acesso aos recursos. Modelo de governança para implementar e acompanhar os resultados.

#### **Maria de Fátima Paiva (MI)**

- 1) Vigilância pela Anvisa, pelo Ministério da Agricultura, por órgãos estaduais etc. Além disso, o fortalecimento de instituições, tais como a Receita Federal, a Polícia Federal etc., contribuirá como espaços na implantação de grandes projetos de infraestrutura.

#### **Norton Flores Boppré (SC)**

- 1) As políticas de integração, se implementadas contemplando interesses de desenvolvimento regional e/ou multilaterais, compreendem instrumentos fundamentais para a promoção do desenvolvimento. Os governos centrais dos países envolvidos devem ser aprovados, e é necessário que seja acordado um marco legal que facilite os avanços na relação transfronteiriça, a exemplo do acordo entre os governos do Brasil e da Argentina sobre localidades fronteiriças vinculadas, bem como reuniões dos comitês de fronteira, coordenadas pelo MRE.

É preciso, cada vez mais, colocar o tema *integração fronteiriça* na agenda prioritária de negociação do Mercosul, discutindo e consolidando novas formas de cooperação e desenvolvimento nas regiões de fronteira. Um exemplo claro de incentivo à integração transfronteiriça se daria

pelo advento de legislação que legitimasse a formação de consórcios multifinalitários entre cidades fronteiriças, promovendo a melhoria da qualidade dos serviços públicos em áreas como saúde, educação, assistência social, fração da economia e trânsito de pessoas.

- 2) No caso brasileiro, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tem, em suas duas versões, contemplado a faixa de fronteira como área especial de intervenção, apontando caminhos para o desenvolvimento regional.
- 3) Há de se avançar no aperfeiçoamento das legislações (multilateral e/ou nacional) nos países do Mercosul que tratem de terras pertinentes ao ambiente fronteiriço.

#### **Paula Gomes Moreira (Ipea)**

- 1) No campo acadêmico, as políticas de integração das universidades e redes acadêmicas amazônicas têm contribuído para o aperfeiçoamento de professores. No entanto, a integração do Centro-Sul não tem se expandido da mesma forma. Além da facilitação do comércio, o Mercosul poderia contribuir para o maior acesso da agricultura a subsídios agrícolas, por exemplo, que parece de real compromisso por parte dos países vizinhos amazônicos.
- 2) Ao contrário da fronteira Sul, os países localizados no norte da América do Sul carecem de uma rede de cidades mais articulada para o seu desenvolvimento. O desenvolvimento é realizado muito mais com base no comércio intralocal e irregular. Os planos de desenvolvimento deveriam estabelecer metas mais claras, conforme as potencialidades observadas. Turismo ainda é algo bastante incipiente em se tratando dessa região, sendo sua infraestrutura básica ainda muito precária. Por exemplo, a Venezuela promove muitos eventos culturais e esportivos junto à fronteira brasileira com apoio local brasileiro, mas não federal.
- 3) Por se tratar de locais de fluxo intenso de mercadorias, em sua maioria, o que se tem visto no extremo norte brasileiro é a chegada de muitos grupos migratórios historicamente ligados ao comércio, a exemplo de árabes e chineses. As obras de infraestrutura, portanto, contribuem para essa mudança na configuração migratória da região fronteiriça. Além disso, projetos de infraestrutura nas fronteiras são importantes do ponto de vista da política externa, uma vez que projetam o país internacionalmente.

**Sérgio Magno Carvalho de Souza (Sudeco)**

- 1) As políticas de integração – se há de se pensar bem sobre que integração – são ainda periféricas no todo da ação do governo federal. A atuação específica na fronteira é ainda muito descoordenada e prima a visão da defesa e da segurança pública. Os processos de integração tratam ainda a fronteira como espaço acessório, alienado, periférico, já que as redes que aí atuam, especialmente as econômicas, tratam de tal espaço como mera passagem. A integração ainda é maior de mercados distantes da fronteira, cujo espaço e população são dados acessórios. Os blocos e a cooperação podem trabalhar no sentido de mitigar os efeitos do *modus operandi* das redes externas à fronteira. Devem, ainda, propiciar as condições legais necessárias para a ação transfronteiriça, além de estabelecer uma agenda comum sul-americana para o desenvolvimento das fronteiras.
- 2) Há algumas ações pontuais de que tenho conhecimento. Em geral, há projetos específicos e centrados no Centro-Sul, mas não me parece haver uma coordenação maior e mais sistêmica para o tema. Como sugestão, talvez antes de um plano específico, um começo pode ser justamente o estabelecimento de uma agenda de temas comuns de interesse, partindo daí para a elaboração de políticas comuns. Outro ponto fundamental me parece ser definir os arranjos de governança que possam promover maior diálogo, inclusive com os entes federativos infranacionais – no caso brasileiro, estados e municípios; há uma deficiência destes em relação ao governo federal.
- 3) De modo geral, os grandes projetos precisam ser pensados a partir dos interesses das populações fronteiriças e de suas necessidades. Aliás, o que entendemos por “grandes projetos” de infraestrutura de integração? Integração para quem? Especificamente no Centro-Oeste, têm se destacado obras como a construção e a pavimentação de rodovias, mas ainda não houve avaliação a contento da implantação de tais obras – e há de se pensar se são grandes projetos.

**Tânia Muricy Nascimento (AP)**

- 1) A política de integração, primeiramente, tem que observar a particularidade da região, suas características culturais etc., para depois partir para o desenvolvimento local. Desta forma, pode até trazer benefícios ao processo de integração. A contribuição de diferentes instituições pode, dentro do contexto e da realidade locais, operacionalizar o desenvolvimento com integração de forma legítima.

- 2) Atualmente, estamos trabalhando as parcerias – com o Suriname e o platô das Guianas – e os conhecimentos, principalmente na área da tecnologia, já que na faixa de fronteira do Norte a incidência de doenças tropicais tem sido relevante. Contudo, há necessidade de fortalecer as faixas de fronteira para as condições diversas, a infraestrutura, o saneamento e a logística (políticas públicas), envolvendo:
  - apoiar o desenvolvimento dos setores primários, secundário e terciário;
  - atuar de forma eficiente junto aos países limítrofes à faixa de fronteira, onde possa promover melhor parceria com a região mais próxima de forma legal; e
  - efetivar as ações de forma contínua, para dar credibilidade.

### **Walter Desiderá (Ipea)**

- 1) Com mais intensidade ou igual, positiva e negativamente, decisões de cunho “cidadão” (educação, saúde, trabalho, previdência, justiça e circulação de bens) afetam, em sua maioria, positivamente a convivência transfronteiriça. As instituições contribuem com o diálogo, a tomada de decisões e a facilitação de fluxos e de direcionamento de recursos. Ao dar voz a entes subnacionais, a fronteira contribui ao produzir demanda e aprimorar soluções.
- 2) No caso do Mercosul, há um decreto “guarda-chuva”, o qual foi internalizado entre Brasil e Argentina e Brasil e Uruguai (carteira de fronteiraço). Os acordos mais gerais, contudo, são mais raros, porque nem todos têm uma política nacional de fronteiras para se concatenarem umas às outras. A articulação, portanto, é baixa e com itens que variam muito caso a caso.
- 3) Grandes projetos criam novas conexões e dinâmicas territoriais, atraindo vários tipos de fluxo, inclusive os ilegais. Tem que cuidar para que não se formem corredores sem ligação com a comunidade local, que promovam o desenvolvimento local, atraindo empresas de logística, por exemplo, além de despontar para potenciais de integração de cadeias produtivas.

## GRUPO A: SISTEMATIZAÇÃO DOS RESULTADOS

### Políticas públicas e legislação

Principais conclusões:

- as políticas públicas voltadas para a fronteira carecem de institucionalidade, tanto no aspecto da legislação quanto das organizações e suas respectivas capacidades (pessoas, orçamento etc.); e
- o número de funcionários que “pensam e trabalham” as fronteiras é bastante reduzido, e as iniciativas são pouco “enraizadas” nas instituições, trazendo descontinuidade e dependência excessiva de “disposições individuais”.

Sugestões:

- aprovação de legislação que legitime a formação de consórcios entre cidades fronteiriças, facilitando o acesso a serviços públicos e privados;
- proposição de política pública para o oferecimento de serviços atrelados à realidade fronteiriça – por exemplo: ensino bilíngue nas escolas;
- oferta de bibliotecas com acervo em diferentes idiomas presentes na região;
- desburocratização no atendimento às populações dos diferentes países, aprovação de currículos escolares ou desobrigação de traduções juramentadas para fins cotidianos;
- aperfeiçoamento das legislações (multilateral e/ou nacional) e estabelecimento de uma agenda de temas comuns para formulação de políticas públicas;
- estabelecimento de programas com metas claras, atrelados a processos de monitoramento e avaliação das ações; e
- políticas públicas para atendimento às demandas da comunidade local.

### Integração

Principais conclusões:

- atuação do poder público descoordenada e com prioridade à defesa e à segurança;
- processos de integração que tratam ainda a fronteira como espaço acessório, periférico;
- redes que nela atuam como mera passagem;

- articulação entre planos nacional, bilateral e regional complexa, e não necessariamente imediata;
- dificuldades na articulação de acordos de integração e poucas experiências efetivas;
- maior integração de mercados distantes da fronteira; e
- atraso no processo integrador devido à estagnação de estudos e ações com este propósito.

#### Sugestões:

- inserir a integração na agenda prioritária para consolidação de novas formas de cooperação e desenvolvimento nas regiões de fronteira;
- aprovar a criação de potenciais cidades gêmeas;
- integrar as universidades dos municípios vizinhos para redes acadêmicas de estudos e pesquisas;
- criar/fortalecer fóruns para planejamento e execução integrados de estratégias para o desenvolvimento regional;
- fomentar ações que visem à aproximação dos agentes públicos e privados para segurança do cidadão fronteiriço;
- melhorar os mecanismos de cooperação, incentivando arranjos e estratégias locais; e
- incentivar/legalizar parcerias entre instituições subnacionais dos países vizinhos para ações coordenadas entre os municípios, os departamentos e as províncias.

#### **Infraestrutura econômica**

##### Principais conclusões:

- os projetos de infraestrutura econômica precisam ser pensados a partir dos interesses das populações fronteiriças e de suas necessidades; e
- as obras de infraestrutura na faixa de fronteira se apresentam incipientes e pouco avaliadas, com estruturas deficitárias – por exemplo: a falta de funcionários para viabilizar o aproveitamento das interligações fronteiriças; a ponte Amapá-Guiana Francesa, que está pronta há cinco anos e não opera por ausência de aduana; a estrada Oiapoque-Macapá, que não está totalmente pavimentada; e vários aeroportos do Norte, do Centro-Oeste e do Sul, que não operam internacionalmente.

**Sugestões:**

- planejar as obras de infraestrutura como fonte de integração dos povos sul-americanos;
- formatar cadeias produtivas e de infraestrutura nas áreas de fronteira;
- construir linhas de transmissão de energia elétrica para otimizar a economia da faixa de fronteira; e
- incentivar projetos integrados na região transfronteiriça que se reflitam em desenvolvimento local – por exemplo: Itaipu Binacional, que passou por assinatura do tratado, consórcio, construção e operação, gerando emprego para mais de 200 mil fronteiriços. Todavia, há casos que não se refletem em desenvolvimento para a região, a exemplo do gasoduto Bolívia-Brasil, que não influencia positivamente a dinâmica econômica de Corumbá-MS; das usinas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia; e do projeto Jari, em Almeirim, na fronteira Norte.

**Instituições multilaterais e blocos comerciais****Principais conclusões:**

- a perspectiva multilateral pode propiciar acordos e mecanismos que ajudariam a superar as diferenças nacionais, introduzindo perspectivas temporais maiores e mais estáveis – por exemplo: o Mercosul foi vinculador de plano bilateral e foros de integração e desenvolvimento fronteiriço, repercutindo, entre outros, no acordo entre Brasil e Argentina e Brasil e Uruguai para o estabelecimento da carteira de fronteiriço. No plano regional, também dispõe de foro específico para o tratamento de integração fronteiriça;
- importância do papel das instituições multilaterais no processo de integração fronteiriça ao aproximar agentes públicos e privados; e
- essas instituições contribuem com o diálogo e a tomada de decisão, facilitando fluxos e redirecionamento de recursos ao dar voz a entes subnacionais.

**Sugestões:**

- instituições multilaterais e blocos comerciais (Mercosul, Unasul etc.) podem contribuir na interlocução para ações que priorizem as demandas das regiões fronteiriças, na governança e na institucionalização de fóruns de diálogo e trocas de experiência para integração e desenvolvimento coordenado;
- criar ZPEs para facilitar a produção e a comercialização entre os países vizinhos, somadas à consolidação de processos de transporte na região – por exemplo: estado de Mato Grosso e Bolívia;



- introduzir na agenda prioritária de negociação do Mercosul o tema *integração fronteiriça*, para discussão e consolidação de novas formas de cooperação e desenvolvimento nas regiões de fronteira – por exemplo: implementação de legislação que legitime a formação de consórcios multifinalitários entre cidades fronteiriças, promovendo a melhoria da qualidade dos serviços públicos em áreas como saúde, educação, assistência social, fração da economia e trânsito de pessoas;
- criar partições e entendimentos para facilitar o planejamento e a execução integrados de políticas, criando estratégias regionais, como eurasregiões, integrando várias vertentes de políticas articuladas – por exemplo: eixo atlântico;
- aproveitar oportunidades locais da região fronteiriça – por exemplo: turismo;
- contribuir nos aspectos de governança e na institucionalização de fóruns de diálogo e trocas de experiência, coordenando ações que aglutinem as necessidades da faixa de fronteira;
- articular política de integração, incentivando complementaridade nos governos subnacionais, na medida em que a integração já ocorre na prática das populações fronteiriças;
- além da facilitação do comércio, o Mercosul pode contribuir para o maior acesso da agricultura a subsídios agrícolas; e
- trabalhar no sentido de mitigar os efeitos do *modus operandi* das redes externas à fronteira, propiciando as condições legais necessárias para a ação transfronteiriça, além do estabelecimento de uma agenda comum sul-americana para o desenvolvimento das fronteiras.

## ACORDOS, PARCERIAS E PROTOCOLOS INTERNACIONAIS

Principais conclusões:

- por meio da assinatura de protocolos internacionais, o país se compromete com objetivos e metas, gerando compromisso estadual e local, criando necessidade de se buscar fontes de captação de recursos, bem como formas de institucionalidade, de gestão e monitoramento, e de continuidade, o que abre uma janela de oportunidade para efetivação de políticas. Contudo, acordos são raros e a articulação é baixa, com itens que variam caso a caso.

Sugestões:

- fortalecer acordos para aprimoramento de infraestrutura, saneamento, logística, entre outros exemplos, na faixa de fronteira;

- incentivar pesquisas acadêmicas relacionadas ao desenvolvimento dessas regiões – por exemplo: parcerias entre o Suriname e o platô das Guianas; compartilhamento de conhecimentos e tecnologia para combate a doenças tropicais; e
- formação local e regional e assistência técnica articulada para a implementação da Agenda 2030 para o alcance dos ODS.

### **Informações e recursos**

Principais conclusões:

- necessidade de informações continentais para criação de carteira de projetos específicos para a região de fronteira e políticas efetivas para ampliar investimentos conjuntos e oportunidades; e
- falta de recursos, que se reflete na pouca capacidade dos agentes locais de pressionar por melhores políticas.
- Sugestões:
  - aprimoramento de trocas de informações que permitam desenvolver, propor e analisar planos efetivos que representem as demandas das populações fronteiriças;
  - cruzamento das demandas identificadas com as propostas existentes nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA e LOA) do governo brasileiro – desafio de buscar integração destas iniciativas com planos/instrumentos de planejamento e desenvolvimento dos países vizinhos;
  - mapeamento das possibilidades de parcerias, fontes de financiamento, capacidade endógena para acessar recursos, capital social etc.;
  - levantamento de dados continentais, da dinâmica de boas práticas e acordos de cooperação;
  - dados sistêmicos sobre cidades do Brasil e de países vizinhos; e
  - estabelecimento de fundos regionais entre os estados subnacionais fronteiriços para o avanço de ações conjuntas na faixa de fronteira – por exemplo: em projetos nas fronteiras da União Europeia, usam-se fundos para projetos regionais de um ou mais estados.

## Governança

Principais conclusões:

- necessidade de ampliação da governança para diminuir a descontinuidade de políticas e de instituições envolvidas;
- os planos mais articulados são iniciativas locais; e
- empoderamento dos núcleos estaduais/CDIF para estabelecimento de um marco legal.

Sugestões:

- definir arranjos de governança que possam promover maior diálogo, inclusive com os entes federativos – no caso brasileiro, estados e municípios;
- propor planos conjuntos de desenvolvimento da faixa de fronteira aos países vizinhos;
- consolidar uma agenda transnacional com planos e ações;
- buscar formas mais ágeis de incorporar o ordenamento jurídico dos países às leis locais;
- efetivar ações de forma contínua;
- tratar os temas referentes à fronteira nas três escalas (continental, nacional e regional/local);
- institucionalizar boas práticas das fronteiras;
- categorizar as fronteiras quanto ao uso e à ocupação do território, identificando as demandas fronteiriças, traduzindo em planos e projetos para cada categoria de fronteira;
- alinhar o planejamento ao orçamento, averiguando a disponibilidade de recursos financeiros e a forma de acesso a esses recursos; e
- instituir um modelo de governança para implementar e acompanhar os resultados.

**GRUPO B: MOBILIDADE TRANSFRONTEIRIÇA**

Coordenador: Ernesto Galindo

Facilitadora: Samara Oliveira

Relator escolhido pelo grupo: Leonardo Ferreira Lima Filho (AC)

Componentes do grupo B	
Nome	Instituição
1. Alessandra Rufino Santos	Universidade Federal de Roraima (UFRR)
2. Bruno Sadeck	Presidência da República (PR)
3. Clarisse Hoff	Governo do estado de Santa Catarina (Núcleo de Fronteira)
4. Eduardo Bayma Oestreicher	Governo do estado de Roraima (Núcleo de Fronteira)
5. Joselito Santos Abrantes	Governo do estado do Amapá (Núcleo de Fronteira)
6. Kátia Márcia Habara	MI
7. Leonardo Ferreira Lima Filho	Governo do estado do Acre (Núcleo de Fronteira)
8. Maria Thereza Ferreira Teixeira	MI
9. Polianne Coelho Marques	Sudeco



## PERGUNTAS NORTEADORAS

- 1) O que induz ou que fatores promovem a mobilidade transfronteiriça? Que atividades sustentam a mobilidade da mão de obra? Que produtos e serviços atraem consumidores e usuários entre países vizinhos? Quais as maiores dificuldades à mão de obra e ao consumidor de serviços nas regiões de fronteira?
- 2) Como os governos dos países têm buscado, individualmente ou de forma bi ou trilateral, elaborar políticas públicas nas regiões das fronteiras? Como essas políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente à mobilidade e ao trabalho nas regiões de fronteiras?
- 3) Que infraestruturas têm sido ofertadas para facilitar ou dificultar a mobilidade cotidiana? Que propostas existem para superar as dificuldades existentes?

## RESPOSTAS INDIVIDUAIS

### Alessandra Rufino Santos (UFRR)

- 1) A fronteira é um espaço de circulação de pessoas e objetos. Nessa lógica, um dos fatores que contribui com a mobilidade transfronteiriça de pessoas é o fator econômico. Além deste fator, também há a motivação familiar e a necessidade de conhecer outras culturas e territórios. Sobre a mobilidade transfronteiriça de objetos, os fatores econômicos e até mesmo políticos são os principais responsáveis por este acontecimento. Esse cenário deve ser analisado a partir de duas óticas: atividades que contribuem com a prática do descaminho e contrabando de mercadorias – que podemos chamar de problemas ilícitos da fronteira –, ou atividades pensadas como estratégias de sobrevivência para quem vive na fronteira e que também contribuem com a elaboração de acordos bilaterais entre os países. No que diz respeito aos produtos e serviços que atraem consumidores e usuários ao espaço fronteiro, pode-se elencar o acesso ao comércio de modo geral – como a compra de produtos eletrônicos, roupas, artigos alimentícios, produtos de limpeza, combustível, entre outros. Há também o acesso aos serviços disponibilizados pelos setores da saúde e educação. Com relação às dificuldades de acesso ao trabalho e garantia aos direitos do trabalhador, é importante reconhecer que o trabalho informal, seja no comércio, seja no setor de mineração, seja no setor de transporte, entre outros, predomina entre as pessoas que procuram a fronteira em busca de novas oportunidades. Conseqüentemente, o trabalhador informal geralmente deixa de conhecer os seus direitos trabalhistas. Por fim, as dificuldades de acesso ao consumo de serviços dependem muito

da situação econômica do local. Um exemplo é o que está acontecendo na cidade de Santa Elena de Uairén (Venezuela). Por conta da crise política venezuelana, alguns produtos alimentícios deixam de ser ofertados pelo comércio. Além disso, a moeda local venezuelana vale bem menos que o real. Com essa perda do poder de compra, a população venezuelana tem mais dificuldade de consumir. Essa situação estimula os conflitos culturais entre as populações de cada lado da fronteira.

- 2) Com a globalização, os países fronteiriços têm buscado manter uma maior integração do ponto de vista econômico e político. Entretanto, algumas cidades fronteiriças – como as cidades da região Norte do Brasil – estão distantes do centro político e econômico do país. Nesse caso, os governos estaduais buscam intensificar as parcerias econômicas com o país vizinho. Mas, de modo geral, falta pensar na elaboração de políticas públicas para quem está na fronteira. Nesse caso, os estados fronteiriços cumprem apenas a função burocrática de pensar os limites da fronteira.
- 3) Os governos têm procurado investir na construção e reforma de estados. Porém, falta pensar o acesso às regiões de fronteira contempladas pelas terras indígenas. Como integrar as terras indígenas às demais realidades da fronteira? Para muitos povos indígenas, não existe fronteira. Os não indígenas criaram a fronteira.

### **Bruno Sadeck (PR)**

- 1) Na minha opinião, os principais fatores que promovem a mobilidade transfronteiriça estão relacionados com as temáticas econômica e social (saúde e educação). As atividades principais que sustentam a mobilidade são comércio, agricultura e pecuária. Os principais produtos de consumo são artigos eletrônicos, roupas, calçados, uso pessoal e vinhos. Produtos secos e molhados. As maiores dificuldades de trabalho, em alguns casos, correspondem à baixa atividade econômica, ao trabalho escravo e ao não cumprimento das leis trabalhistas. As dificuldades de gestão do consumo estão presentes nas barreiras alfandegárias.
- 2) Atualmente, os governos nacionais dos países do Mercosul dialogam e buscam tratar a fronteira como um assunto ou tema importante da sua agenda nacional; no entanto, a formulação de políticas públicas, seja nacional, seja bilateral, ainda é incipiente e pouco efetiva. As políticas públicas, no caso brasileiro, estão tentando dialogar e formar uma ação mais coordenada, porém com baixo nível de convergência e execução. No meu ponto de vista, as medidas que poderiam ser executadas para melhorar as políticas públicas são:

- decisão tomada no alto nível de criar uma política nacional para o desenvolvimento da faixa de fronteira;
  - disponibilidade de recursos orçamentários; e
  - criação de programas e projetos permanentes, prevalecendo as peculiaridades de cada região fronteiriça.
- 3) Do ponto de vista da mobilidade cotidiana, os problemas existem na infraestrutura: pontes, rodovias e cais do porto. Há vários relatos de problemas de conservação e manutenção destas infraestruturas, o que dificulta a mobilidade. Sobre propostas existentes, há iniciativas bilaterais e nacionais, como o caso da ponte sobre o rio Uruguai, na cidade de Porto Mauá-RS, que está em fase de estudo por parte do lado brasileiro (fronteira com a Argentina). Há também a proposta da estrada entre o Brasil e o Uruguai. No caso de dificuldades, há um exemplo famoso da ponte entre o Brasil (Amapá) e a Guiana Francesa, a Oiapoque-St. Georges. A ponte está pronta há três anos; porém, não pode ser utilizada, pois não há postos da alfândega brasileira (Receita Federal), o que inviabiliza o seu uso. Há casos também de problemas em aeroportos e verificação de documentação que dificultam a mobilidade cotidiana.

### **Clarisse Hoff (SC)**

- 1) O principal gerador de mobilidade nas cidades gêmeas do estado de Santa Catarina é o comércio. Em Dionísio Cerqueira-SC, Barracão-PR e Bernardo de Irigoyen, os moradores das cidades bem próximas à linha de fronteira cruzam a cidade do lado brasileiro e têm a roça do lado argentino ou paraguaio. Também existe um fluxo muito alto de pessoas nessas áreas a trabalho. Há uma grande mobilidade de pessoas que participam do trabalho informal na fronteira. Educação e escola também geram uma grande mobilidade de pessoas. A saúde: praticamente, os argentinos dessas cidades gêmeas utilizam os serviços de saúde do lado brasileiro – por exemplo, postos de saúde e hospitais. Muitas vezes, são os agentes de saúde brasileiros que fazem o acompanhamento nas casas. Infraestrutura de transporte: normalmente o município arca com os custos de construção e manutenção das estradas, pontes, entre outros exemplos, porque isso gera dinheiro. Há fluxo muito alto de pessoas nas áreas fronteiriças para postos de trabalho formal e informal.
- 2) Nós da região Sul temos o tratado do Mercosul. Também têm acordos do Brasil com a Argentina e com o Uruguai, bem como existem muitos consórcios de municípios. A rota do leite é um exemplo. É uma parceria transfronteiriça na qual existem laboratórios – no Paraná – de análise



da qualidade do leite. Foi planejada junto com as cooperativas. As comunidades que produzem leite, de ambos os lados da fronteira, vendem o leite para as cooperativas. Assim, laboratórios especializados realizam uma análise microbiológica do leite, visando a sua classificação.

- 3) Obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram realizadas para melhoria da mobilidade nessas regiões, além de terem sido construídas infraestruturas de transporte.

### **Eduardo Bayma Oestreicher (RR)**

- 1) Mobilidade para buscar por melhor qualidade de vida. A atividade comercial é a que mais contribui para a sustentação da mobilidade. Compras de um lado e do outro da fronteira para complementar as necessidades básicas; a oportunidade de postos de trabalho, ou todas as atividades em todos os níveis, como também a procura por serviços básicos de saúde, educação e até segurança. Problemas na legislação dos países; o Mercosul e sua aplicação. Cobrar não somente a complementação econômica dos habitantes das regiões de fronteira, mas também o livre trânsito de produtos de cesta básica e acesso total aos serviços – trabalho em conjunto entre as cidades fronteiriças.
- 2) Existem políticas para a fronteira, mas não estão sendo eficientes nesta tarefa. Muito se perde na falta de continuidade e de se ouvir as necessidades da população local. Sempre entre os governos nacionais com pouca participação dos governos locais e dos municípios envolvidos. A avaliação é que não se busca entender a necessidade dos habitantes da fronteira. A maioria das políticas estabelecidas são pouco eficazes ou trazem prejuízos colaterais junto com os benefícios propostos. Para que possam ser efetivas, deve-se ouvir sempre os representantes dos diversos segmentos da sociedade destes municípios.
- 3) Fiscalização dos acordos bi ou tri e Mercosul e cobrar a implementação. Atividades empresariais, serviços governamentais básicos e serviços de apoio em conjunto, como troca de experiências acadêmicas entre professores e alunos; cursos de capacitação para atualização da mão de obra ativa e/ou recolocação no mercado de trabalho. Voos chamados transfronteiriços, com redução de taxas aeroportuárias e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) de combustível de aviação, e a presença de agentes do Estado para execução dos serviços necessários a este serviço.

Observações complementares:

- 1) Combustível: sabe quanto custa abastecer um tanque de combustível na Venezuela? Custa R\$ 0,76. Só que tem uma coisa, os venezuelanos estão vindo em enxurrada procurar postos de trabalho na região Norte. E não é só isso. Agora nós temos a oportunidade de vender tudo aquilo que antes a gente comprava. Isso mostra como nós não temos um problema na fronteira; nós temos desafios e oportunidades. Quem nos causa problemas é Brasília e Caracas. Na fronteira, a gente tem um imposto, mas mesmo assim a gasolina vai sair aproximadamente a R\$ 0,40 o litro. Mas também têm quinhentos na fila.
- 2) Indígenas: na fronteira Roraima-Venezuela, nós temos essas comunidades indígenas, bem nas regiões de fronteira. Mas temos um problema maior. Por não serem áreas de floresta, são áreas naturais de lavrado, nós temos problema com a Fundação Nacional do Índio (Funai), inclusive de levar educação e saúde a essas regiões, porque a Funai tem aquilo como um feudo e não permite a entrada. Inclusive, nós temos muita dificuldade com os professores indígenas, que foi uma solução pensada – lá na universidade têm cursos específicos para indígenas – também dentro do quadro estadual para que não houvesse essa dificuldade. Mas temos essa dificuldade. A maioria deles já possui contato com a sociedade, mas ainda estão completamente isolados. A gente possui uma grande faixa no noroeste do estado, onde estão os Ianomâmis, então têm áreas que são bastante isoladas.

### **Joselito Santos Abrantes (AP)**

- 1) Oportunidades de trabalho e negócios; comércio exterior; turismo/comércio; serviços de saúde (combate a endemias); legislações distintas entre os países (trabalhista-comercial); obtenção de visto para permanência na outra região; acordos de cooperação transfronteiriços; e seguro internacional (legislações distintas).
- 2) Sim, os maiores avanços estão na área de saúde (combate a endemias). Foi criado um comitê que se reúne periodicamente para solucionar problemas que obstaculizam os avanços das políticas (acordos de cooperação transfronteiriça).
- 3) Construção da ponte binacional Brasil-França, ou Amapá-Guiana Francesa. Atualmente, a inauguração da ponte depende apenas da disponibilização de infraestruturas de fiscalização do lado brasileiro, no município de Oiapoque. A comissão mista transfronteiriça reúne-se anualmente, com a finalidade de implementar medidas que visem aos avanços no processo de integração regional no campo econômico, social e cultural.

### Leonardo Ferreira Filho (AC)

- 1) Mobilidade provocada pelo isolamento do governo federal em ações em estados que estão mais na periferia. A fronteira busca sobreviver em comunhão de esforços. Então as pessoas vêm em busca de oportunidades de emprego, qualidade de vida e uma série de outros fatores que ainda não foram tocados. Por exemplo, a migração. O normal na fronteira com o Acre era receber quinhentas pessoas por dia. As pessoas chegavam já sabendo para onde queriam ir, geralmente para São Paulo. Era mais a porta de entrada. O que a gente fazia era dar os primeiros suportes, junto com o governo federal, e encaminhar cada um para onde ele queria ir.
- 2) O que não foi mencionado até agora na discussão foi o fator ambiental: o rio que cruza a Bolívia, o Peru e o Brasil é o mesmo. Então, se o rio é poluído lá (nos outros países), ele vai passar depois pela minha cidade. Se há uma degradação da margem do rio em outro país, isso acarretará falta de água nas outras cidades que também são cortadas por esse rio.
- 3) Então, surgem iniciativas como uma grande iniciativa trilateral que surgiu dentro da Universidade do Acre, que se chama Madre de Diós, Acre e Pando; são os três estados que fazem fronteira ali: Peru, Bolívia e Brasil.<sup>4</sup> Eles se reúnem como se fosse um congresso, com atores federais, estaduais, locais, da área social, de educação, de fiscalização e de segurança, para tratar de todos os assuntos relacionados à fronteira e, a partir daí, constituir eixos temáticos. Eles dão continuidade, ao longo de todo o ano, às discussões sobre esses temas. Principais resultados: plano de ação em conjunto e estratégia para a mitigação dos impactos na bacia do rio Acre, onde há uma ação conjunta dos três países para solução dos problemas de impacto ambiental nesse rio. Outra questão seria o Plano de Ação Conjunta de Queimadas, porque a queimada não vai respeitar fronteira; então, é um problema que é pensado em conjunto.

#### Observações complementares:

- 1) Relação Brasil-Bolívia (combustível): na nossa fronteira com a Bolívia, o brasileiro não pode comprar gasolina do lado boliviano. Iam muitos brasileiros lá, e eles têm dificuldades de abastecimento na cidade, inclusive com a Bolívia utilizando as estradas brasileiras para fazer passagem do combustível. E a dificuldade era que o brasileiro ia lá abastecer e acabava com o estoque de combustível. O Exército boliviano é que controla a venda. É uma questão diplomática ainda da época da incorporação do Acre ao Brasil. Tinha a questão da estrada Madeira-Mamoré, que não

---

4. Região trinacional MAP – Madre de Dios (Peru), Acre (Brasil) e Pando (Bolívia).

foi construída, mas a Bolívia tem livre acesso às rodovias brasileiras. Particularidades de cada região.

- 2) Não fronteira: a universidade está discutindo a não fronteira. Existem índios isolados que não têm contato com o restante da sociedade, e para eles não existe fronteira. É uma região que não tem fronteira. Ela é tão isolada que a circulação é livre. Até mesmo o Exército, que faz um reconhecimento de fronteira, dos marcos, não tem muito acesso àquela região. Na verdade, só quem tem acesso àquela região são antropólogos que se interessam por pesquisar o tema.

### **Maria Thereza Teixeira (MI)**

- 1) Centro-Oeste: serviços públicos, *commodities*, saúde e legislação (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT); e Sul: serviços públicos, comércio, agricultura e serviços, saúde, educação, baixa qualificação e alfandegário (federal e imigração). De modo geral, produtos e serviços são os principais geradores de fluxo pendular entre os lugares.
- 2) Elaboração de políticas públicas não só alfandegárias, mas também para acesso a serviços; políticas públicas para mobilidade e entrada de pessoas (fluxo cotidiano de pessoas na fronteira); e criar um pacto de ações conjuntas com as diversas áreas setoriais para as ações na região, a exemplo dos consórcios municipais – questão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Deve-se também pensar na diversificação produtiva. Há uma dificuldade na integração em consequência das diferenças entre as legislações trabalhistas. Porém, são realizados ajustes em escala local e que não têm alcance nos tratados.
- 3) Necessidade de registro nas fronteiras, de maior acesso à locomoção de longa distância (como aeroportos), e, por vezes, de facilitar a entrada/saída de cidadãos nessas localidades.

### **Polianne Marques (Sudeco)**

- 1) Promovem mobilidade: giro econômico entre cidades, produtos e serviços que atraem consumidores entre países vizinhos, desenvolvimento regional, agricultura e produtos ilícitos, como armas e drogas. Mato Grosso e Mato Grosso do Sul são estados que têm esses pontos.
- 2) Os governos vêm buscando parcerias entre estados para elaborar políticas públicas, que são colocadas nas diretrizes e precisam ser seguidas pelos políticos. É necessário levantar um estudo de cada região e implementar um projeto específico de cada município fronteiriço. Independentemente de qual seja o teor do projeto, é necessária a implementação do controle a *posteriori*.

Acredito que a distância das cidades de fronteira dos grandes centros urbanos dificulta esse acesso. A comunicação com o prefeito ou diversos outros representantes dessas regiões é difícil. Quanto menor a cidade, maior é a dificuldade de comunicação. Sugestão: devido à dificuldade de manter as pessoas e os serviços nas regiões de fronteira, talvez seja interessante montar um escritório de trabalho nessas regiões; ter um controle posterior à implementação da política pública para saber se as pessoas e os recursos estão se mantendo na região.

- 3) Infraestruturas ofertadas: reestruturação de vias de acesso às cidades mais afastadas. Maior articulação com municípios e prefeitos. Facilidade de comunicação com os municípios de fronteira.

## **GRUPO B: SISTEMATIZAÇÃO DOS RESULTADOS**

### **Comércio**

Principais conclusões:

- foi consenso entre o grupo que o comércio é o principal gerador de fluxo nas regiões de fronteira;
- também foi abordado que, em consequência da distância dos grandes centros, o comércio tem, em alguns casos, dificuldades de transporte na chegada dos produtos; e
- o combustível e os produtos eletrônicos apareceram como principais produtos que estimulam o movimento de brasileiros para os outros países. Já produtos referentes à alimentação, industrializados ou não, são muito consumidos pelos bolivianos, peruanos e colombianos.

Sugestão:

- construção de infraestrutura de transporte que seja eficaz tanto no intercâmbio entre as cidades gêmeas quanto na integração entre a rede de cidades, em escala nacional, para que os produtos cheguem até as regiões de fronteira.

### **Trabalho**

Principal conclusão:

- existe também uma grande mobilidade na região em função das relações de trabalho. Porém, a maior parte dos empregos é informal, em consequência das diferentes legislações trabalhistas, que dificultam o processo de contratação de pessoas dos países vizinhos.

Sugestão:

- assinar acordos que consigam regularizar as relações de trabalho nas regiões de fronteira e que consigam ser concretizados nas relações cotidianas.

### **Serviços**

Principal conclusão:

- os serviços de saúde e educação são os mais relevantes em relação à geração de mobilidade na fronteira. Assim, é importante que sejam observados esses serviços quando implementadas as obras de infraestrutura relacionadas à mobilidade.

Sugestões:

- fortalecimento de políticas já existentes na área de saúde e educação, como as campanhas de vacinação, que são realizadas nas cidades de ambos os lados da fronteira, e as escolas bilíngues; e
- além disso, é importante que essa cooperação seja regulamentada pelos países, de maneira que ambos contribuam para a geração de serviços de qualidade nessas áreas.

### **Infraestrutura de transportes**

Principais conclusões:

- os governos têm procurado investir na construção de infraestrutura de transportes, como pontes, rodovias e cais do porto. Porém, muitas vezes, não são realizadas as manutenções necessárias ou não são ofertados os serviços que deveriam acompanhar essas infraestruturas. Um exemplo bastante citado é a ponte entre a Guiana Francesa e o Brasil, que está pronta; no entanto, devido à ausência de postos da alfândega brasileira, não está em funcionamento; e
- outro empecilho à mobilidade é o fato de que as taxas de embarque e desembarque entre os países são proibitivas. Assim, muitas vezes, o comércio e o movimento de pessoas são prejudicados, dificultando a integração ente essas cidades.

Sugestões:

- instalação do sistema alfandegário na fronteira do Brasil com a Guiana Francesa;
- oferta de serviços que facilitem a integração ente os países;

- manutenção das infraestruturas de transporte; e
- criação de uma taxa de embarque e desembarque diferenciada nos aeroportos localizados nas regiões de fronteira e que façam voos entre si, para que a mobilidade na região seja facilitada.

### Comunidades indígenas

Principais conclusões:

- há uma dificuldade na mobilidade nas regiões de fronteira onde existem terras indígenas. Isso porque não há uma integração entre essas comunidades e os outros setores da sociedade; e
- há também uma ausência de prestação de serviços essenciais, como saúde e educação, devido ao isolamento das comunidades.

Sugestão:

- um maior diálogo entre a Funai e os governos estaduais e municipais para que sejam elaboradas estratégias para a prestação de serviços essenciais aos povos indígenas e, também, para permitir a mobilidade nessas áreas de fronteira que são terras indígenas.

### GRUPO C: ARRANJOS FRONTEIRIÇOS E REDE URBANA

Coordenadora: Rosa Moura

Facilitadora: Maria Nunes

Relatora escolhida pelo grupo: Bruna Penha (Ipea)

Componentes do grupo C	
Nome	Instituição
1. Bruna Penha	Ipea
2. Claudio Stenner	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
3. Cristiano Santos do Nascimento	Governo do estado de Rondônia (Núcleo de Fronteira)
4. Francisco Djalma Cesse da Silva	Ministério da Defesa (MD)
5. Kainã A. Ferreira	Sudeco
6. Leonardo Soares Gonçalves	Governo do estado do Rio Grande do Sul (Núcleo de Fronteira)
7. Paulo Francisco Rocha da Cunha Neto	MI
8. Thales Alessandro de Carvalho Teixeira	MI





### PERGUNTAS NORTEADORAS

- 1) Arranjos fronteiriços: por que se conformam? Quais os problemas no âmbito da gestão urbana? Como se complementam? Como se articulam com as demais cidades da faixa de fronteira e as centralidades da rede urbana?
- 2) Quais as mudanças percebidas neste início de século e quais as tendências da organização da rede de cidades do estado/região? Cidades e arranjos fronteiriços fazem parte dessas mudanças? Que novos temas se colocam como fundamentais à compreensão das dinâmicas urbanas e regionais na faixa de fronteira e nos arranjos transfronteiriços?
- 3) Como os governos têm buscado, individualmente, ou de forma bi ou trilateral, elaborar planos diretores e políticas públicas para as cidades das regiões das fronteiras? Como esses planos e políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar os planos diretores urbanos e as políticas públicas nas regiões de fronteiras?

## RESPOSTAS INDIVIDUAIS

### **Bruna Penha (Ipea)**

- 1) A partir de uma perspectiva voltada para a dimensão micro das fronteiras, parece-me que esses arranjos acontecem – pelo menos, uma dimensão destes – de maneira intersticial – ou seja, nas interações cotidianas que envolvem relações interpessoais, familiares, relações de trabalho e estudo, de amizade e exploração relacionadas com as assimetrias dos processos de desenvolvimento de cada região.
- 2) Quando governos mais de esquerda tomam a frente de muitos países latino-americanos, há uma mudança ideológica no Mercosul, que passa a ter não apenas acordos voltados para a circulação comercial de bens, mas também acordos com um cunho social. Algumas dessas decisões interferem diretamente nas áreas de fronteira, de forma positiva e negativa (temas fundamentais: políticas públicas, saúde, infraestrutura, educação, trabalho e o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul – Focem).
- 3) Acordos bi e trilaterais são uma saída para resolver problemas e tratar de particularidades regionais. No entanto, é preciso pensar sobre a continuidade dos projetos políticos.

### **Cláudio Stenner (IBGE)**

- 1) Os arranjos fronteiriços se formam no ponto de contato entre os sistemas urbanos de países vizinhos. É um ponto de conexão para onde convergem fluxos materiais e imateriais dos dois lados da fronteira. Parte de sua dinâmica urbana se explica justamente pelo seu papel de intermediação exercida entre economias e sociedades dos países envolvidos: os problemas da gestão urbana já surgem pelas diferenças nas legislações, nas capacidades técnicas, nas capacidades econômicas e nos elementos culturais. Qualquer ação efetiva depende de um esforço muito maior do ponto de vista jurídico e operacional. Em relação à articulação dos arranjos fronteiriços com outras cidades, percebe-se, na grande maioria dos casos, uma hinterlândia no Brasil de pequeno porte, mesmo em cidades com relativo contingente demográfico, como Foz do Iguaçu. Há necessidade de conhecer melhor as ligações destes núcleos para fora do Brasil.
- 2) As principais mudanças ocorridas na rede urbana brasileira não se deram nos arranjos fronteiriços. Tanto que o único arranjo que apresenta uma hierarquia urbana de ao menos um centro sub-regional é Foz do Iguaçu. Isto pode ser um indicativo de que os principais fluxos econômicos brasileiros não passam por seus arranjos fronteiriços. E, mesmo onde isso

ocorre (alguns fluxos importantes no Arco Sul), o papel de intermediação destes arranjos é limitado.

- 3) Quanto aos novos temas, considero fundamental um aprimoramento das informações de fluxo – em complemento a informações de estoque – e mais informações sobre os demais países da América do Sul.

### **Cristiano Santos do Nascimento (RO)**

- 1) Unicamente os arranjos fronteiriços se formam por questões ligadas às rotas comerciais, bem como à concentração de algum tipo de produção comercial.
- 2) As principais mudanças estão ligadas a uma maior “globalização”, a novas rotas comerciais, bem como, no sentido inverso, à tentativa de “proteger” os produtos locais. Novos temas estão ligados à saúde e à educação na própria faixa de fronteira.
- 3) O governo local (estadual) se vê com grandes responsabilidades, e acaba por utilizar recursos estaduais, visando proteger a própria economia, bem como a saúde, não sendo ressarcido por essa despesa. Uma boa medida é estudar a legislação, adequando a validade da faixa de fronteira.

### **Francisco Djalma Cesse da Silva (MD)**

- 1) Certamente, os problemas de gestão urbana de um arranjo transfronteiriço são aqueles comuns a qualquer cidade de médio ou grande porte. Porém, diferentemente do que acontece com a saúde pública e a educação, que podem ser disponibilizadas a partir de uma carteira de identidade ou uma certidão de nascimento, o transporte público e, principalmente, a segurança pública devem ser coordenados, configurando um problema de difícil solução, visto que a jurisdição policial é limitada pela fronteira, por exemplo. Mesmo a saúde, como bem universal, tende a ser comum aos habitantes independentemente da nacionalidade.
- 2) Preservação do meio ambiente é uma necessidade percebida nas últimas décadas e que deve ser observada nos arranjos transfronteiriços. Observar que os problemas ambientais não têm fronteira.
- 3) Alguns governos municipais têm buscado uma espécie de condomínio para somar problemas comuns nas cidades gêmeas. Outra solução dos governos para as cidades fronteiriças seriam consórcios, a exemplo da cidade de Dionísio Cerqueira-SC, onde cada município adquire parte dos equipamentos que são utilizados pela população. Os consórcios mostram apoio político.

**Kainã A. Ferreira (Sudeco)**

- 1) Oportunidades: algo falta de um lado que existe do outro. Desafio: atender às demandas em um processo “ganha-ganha”. É necessário o equacionamento de oportunidades e desafios para as aglomerações fronteiriças.
- 2) O Brasil passa a receber imigrantes, e, com isso, temos mais casos de *xenofobia* e exploração de mão de obra. Como garantir e proteger a dignidade humana dessas pessoas? O que o Brasil vai fazer em relação a isso? A questão migratória exige uma relação humanitária.
- 3) A instalação do parque tecnológico em Ponta Porá é uma tentativa de dinamizar a região, fazendo-a menos dependente do turismo comercial (dólar alto-baixo turismo). Há de se considerar as dificuldades de equacionamento de ações na Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

**Leonardo Soares Gonçalves (RS)**

- 1) O desafio que está posto é a garantia de investimentos na faixa de fronteira, por todas as partes envolvidas – ou seja, de ambos os estados/províncias e respectivos países. Na peça orçamentária, deve existir uma brecha que garanta investimentos na faixa de fronteira e que estes orçamentos sejam próximos de ambos os lados para a gestão. Há muita disparidade na distribuição (federal) do orçamento e falta de articulação regional efetiva. As ações são locais, com heranças de conflitos históricos nas culturas em contato.
- 2) Não há uma articulação regional das cidades que integram a faixa de fronteira. Na grande maioria, as ações são individuais, e, assim sendo, são atendidas as demandas locais, muito especialmente das cidades gêmeas. A grande provocação positiva seria coordenar esta mudança cultural e de gestão no método da aplicação dos investimentos e na definição das pautas. A faixa de fronteira precisa de maior representação política. Por exemplo: 68% da área do Rio Grande do Sul é de fronteira; no entanto, a representação política é de mais ou menos 30%. Há muita instabilidade institucional, muito atropelo dos acordos.
- 3) O governo do Rio Grande do Sul trabalha na constituição do programa de investimentos nas cidades médias, onde neste caso estariam contemplados os municípios de fronteira. O desafio seria voltar-se efetivamente a uma política de investimentos na faixa de fronteira dentro do programa “cidades médias” e que estes fossem prioridades. Cabe ressaltar que são cidades com população entre 30 mil e 150 mil habitantes.

**Paulo Francisco Rocha da Cunha Neto (MI)**

- 1) Os fluxos se conformam, principalmente, em função das relações de trabalho e comércio. Para estudo em menor escala.
- 2) A principal dificuldade hoje das relações vividas a partir desses arranjos é em função de legislação inexistente, inconsistente, defasada ou aportada na defesa. É necessário adequar a legislação para garantir a transferência de recursos para o outro lado da faixa de fronteira, particularmente na questão da saúde. As relações informais, muitas vezes, não são as soluções para problemas práticos do dia a dia.
- 3) Reestruturação da CDIF como “local” de discussão no governo federal para as discussões sobre políticas públicas para a fronteira.

**Thales Alessandro de Carvalho (MI)**

- 1) Adaptação às diferenças federativas dos países. Por exemplo, o Brasil é o único país da América Latina que elevou os municípios a Unidades da Federação. Proposta de outras estruturas de gestão; superação de dificuldades nas diferenças institucionais.
- 2) Maior monitoramento das estruturas administrativamente locais. Por exemplo, na área de desenvolvimento regional, vários países inserem educação básica e saúde indígena.
- 3) Uma maior ênfase na distinção geopolítica na concepção das fronteiras. Por exemplo, no arco amazônico, os problemas com a Guiana Francesa são diferentes dos com a Colômbia. Observar as disparidades dentro dos arcos e dar ênfase na distinção geopolítica.

**GRUPO C: SISTEMATIZAÇÃO DOS RESULTADOS****Legislação, normas, parâmetros e processos operacionais**

Principais conclusões:

- diferenças, defasagem e ausências entre os países quanto às leis existentes; ausência de legislações para aspectos que não a defesa ou as isenções fiscais, o que promove relações informais de trabalho e dificuldade na garantia dos direitos sociais, no acesso a serviços. Por exemplo: validação de diplomas e dispensa de tradução – garantidos, inclusive, pelas decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) apresentadas na cartilha da cidadania do Mercosul;<sup>5</sup>

---

5. Para mais informações, ver: <<https://goo.gl/SqumF5>>.

- incompatibilidade formal quanto à qualificação para equipes integradas entre os países;
- a informalidade tem raízes na cultura de exploração de grupos socioeconomicamente vulneráveis;
- diferenças na legislação, na capacidade técnica, na capacidade econômica, e de elementos culturais nas cidades;
- diferenças culturais, legais e operacionais como problemas na gestão urbana;
- a não inclusão da faixa de fronteira nas mudanças políticas nacionais mais recentes;
- dificuldades de operacionalização de ações na zona de fronteira, a exemplo do barco hospital, que está na região, mas não tem um acordo de operação entre os países; e
- a carteira transfronteiriça é gratuita para brasileiro no Uruguai; já no Brasil, o mesmo documento é cobrado do cidadão uruguaio fronteiriço.

Sugestão:

- adequação e compatibilização entre os países – a exemplo do que ocorre em relação à defesa – e busca de elementos que garantam a integridade física dos que vêm para o trabalho.

### **Gestão urbana e temas pendentes**

Principais conclusões:

- problemas comuns a qualquer cidade, porém com a dificuldade ampliada pela presença da escala internacional;
- dificuldade de controle de acesso de estrangeiros (oferta/consumo) aos serviços de saúde, educação, segurança, transporte público, controle de criminalidade etc.;
- diferenças nas legislações municipais, nas capacidades técnicas das equipes, nos padrões operacionais, na convergência entre planos diretores urbanos e nos elementos culturais – sendo maiores as dificuldades onde não ocorre fronteira seca;
- atuação dos governos locais pela total ausência dos governos estaduais e nacionais; e
- cidades à margem das principais dinâmicas dos países – aspectos que criam dificuldades na gestão de temas pendentes, como: saúde, educação, infraestrutura, segurança, trabalho e previdência.

### Fluidez/dificuldades da gestão

Principais conclusões:

- questões ideológicas e políticas (maior fluência em governos democráticos);
- acordos pontuais que se desfazem;
- inconsistência institucional;
- mudanças de governos e dos condutores locais;
- reestruturações administrativas e programáticas sucessivas;
- estruturas administrativas insuficientes;
- dificuldades de ação da CDIF;
- falta de clareza na divisão de competências – por exemplo: saúde indígena;
- diferenças institucionais;
- questões federativas – por exemplo: autonomia municipal;
- diferenças nas legislações – conferir legislações das diferentes províncias;
- distância do poder central;
- economia atlântica (mercado externo) ou voltada para conexão interna em torno de São Paulo;
- falta de dados institucionais do outro lado da fronteira; e
- falta de informação de fluxo (grau de conectividade).

Sugestões:

- realizar acordos bi ou trinacionais, mas dar a eles continuidade;
- organizar consórcios entre cidades, mas articulados a programas regionais;
- garantir maior estabilidade institucional e ampliar a representação política da faixa de fronteira – compatível com o número de municípios e a extensão territorial;
- assumir um caráter mais geopolítico na definição dos recortes de análise, planejamento e gestão – por exemplo: os temas deveriam orientar melhor a definição dos “arcos”;
- conexão de recursos materiais e imateriais; e
- hinterlândias de pequenos portes dos arranjos fronteiriços.



## Recursos

Principais conclusões:

- impossibilidade de transferência de recursos entre países, a exemplo da saúde, que não conta com transferência de recursos para o atendimento a estrangeiros atendidos nos serviços brasileiros;
- não há garantia de investimentos dos governos nacionais. Desequilíbrio nos orçamentos em ambos os lados da fronteira; e
- questionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) na aplicação de recursos na vacinação dos rebanhos bolivianos contra febre aftosa na fronteira de Rondônia.

Sugestões:

- a exemplo do consórcio do Grande ABC,<sup>6</sup> criar possibilidades de usar melhor os recursos existentes, formular programas de investimentos às cidades da faixa de fronteira, criar sistemas de informações (melhorar as tecnologias e informações), ampliar a oferta de saneamento básico etc.; e
- buscar alternativas internacionais de recursos – por exemplo: a agência espanhola de desenvolvimento, que tem cooperado nos países vizinhos.

## Temas emergentes

Principais conclusões:

- deficiências de políticas públicas de saúde, educação, trabalho, previdência, infraestruturas, formação e capacitação para formulação e acompanhamento de projetos;
- aprimoramento na produção de informações e compatibilidade entre as metodologias dos diferentes países, ampliação da produção de informações sobre fluxos (em saúde, educação, transportes e mercadorias), conectividade, comutação, meio ambiente e gestão ambiental, e ensino superior na faixa de fronteira – por exemplo: medicina em Uruguiana;
- migrações, xenofobia, novas rotas que surgem; e
- comércio de produtos chineses – sempre oscilando entre os lados da fronteira, em função das políticas econômicas dos países – e ações no Brasil para proteção do mercado – por exemplo: vacina contra aftosa nos países vizinhos – e da população – por exemplo: campanhas de vacinação.

---

6. Para mais informações, consultar: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/>>. Acesso em: 16 set. 2016. ABC: A representa Santo André; B, São Bernardo; e C, São Caetano.

Sugestões:

- promover uma mudança cultural para que efetivamente se procedam às mudanças necessárias;
- criar a carteira do transfronteiriço (existência e custo);
- reduzir a hiperdocumentação;
- efetivar controles dos *free shops*;
- controlar as relações não oficiais;
- garantir recursos e infraestrutura para controle alfandegário; e
- efetivar o controle na extração vegetal e mineral – por exemplo: castanha.

### Conformação e articulação dos arranjos

Principais conclusões:

- pontos de conexão; convergência de fluxos; intermediação de atividades econômicas; relações do cotidiano; assimetrias entre países/cidades; mobilidade pendular; mobilidade migratória; especificidades produtivas e funcionais; oscilação de oportunidades; rotas comerciais; dificuldades e facilidades dos fluxos; entre outros exemplos; e
- articulação: hinterlândias de pequeno porte que possibilitem estudar melhor as articulações. O papel da intermediação é atualmente limitado, pois não há articulação regional ou com centralidades das redes urbanas, mas apenas acordos (poucos) municipais/locais entre cidades, particularmente em fronteiras secas.

Sugestões:

- organizar as oportunidades/possibilidades/potencialidades para otimizar seus resultados;
- buscar e otimizar a atenção do estado, da capital e das redes sociais;
- dar continuidade às políticas de cooperação implementadas; e
- realizar mais estudos para entender a conformação desses arranjos, as articulações entre eles e as dimensões da rede de cidades.

### TÓPICO SUBLINHADO PELOS PARTICIPANTES

- Necessidade de uma maior representação política para as regiões de fronteira, no sentido de criar e defender propostas que facilitem a transferência de recursos entre vizinhos e garantam o equilíbrio nos orçamentos dos

lados envolvidos, além de promover uma maior estabilidade institucional que poderia assegurar a continuidade imprescindível das políticas implementadas a partir de acordos regionais e de bloco.

## PLENÁRIA: APRESENTAÇÃO GERAL DOS TRABALHOS DOS GRUPOS A, B E C

### **Bolívar Pêgo (Moderador)**

Estava pensando no seguinte, mas vejam o que vocês acham. São quinze minutos para cada grupo apresentar, e se alguém mais do grupo quiser acrescentar ou fazer sugestão, pode fazê-lo a qualquer momento. Eu acho que aqui a gente está em uma dinâmica, tem sua formalidade, mas ela é informal; não é aquela rigidez que precisa esperar para falar depois. Se vai agregar valor à fala do colega eleito, indicado, sem nenhum problema, ok? E, ao final, se abre para todos os participantes ,para possíveis dúvidas, sugestões gerais e tudo o mais. Vamos começar pelo grupo A, por favor. Muito obrigado.

## GRUPO A – INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

### **Relator: Eduardo Pereira e Ferreira (MRE)**

Bom, nós tivemos aqui uma discussão muito rica sobre os três pontos que estão aí – referindo-se aos *slides*. Eu queria, seguindo estas perguntas distribuídas em cada ponto, e como disse o Bolívar, que cada um do nosso grupo se sinta à vontade para externar uma posição complementar, inclusive diferente.

Passando para o primeiro ponto: como as políticas de integração impactam as regiões de fronteira? Eu tinha escrito aqui, mas depois fui de alguma maneira contraditado pelos colegas, que as políticas de integração afetam em geral de uma maneira mais direta e imediata a região de fronteira. Essa é a minha apreciação, mas o que ficou do trabalho do grupo é que, na verdade, estes impactos estão muito desnivelados, dependem muito da política específica e têm impactos bastante desequilibrados, segundo a região e segundo a política. Nem sempre, como eu tinha escrito aqui, eles serão imediatos e diretos.

Então, comentamos também que as políticas para essas regiões, que são regiões mais empobrecidas em comparação com o restante do país, não só do Brasil, mas também dos outros países também, são políticas insuficientes. E, muitas vezes, as políticas de integração, ao contrário do que se possa pensar, não chegam à fronteira. E aqui eu resgato um ponto que discutimos recentemente no Subgrupo de Integração Fronteiriça do Mercosul: a necessidade justamente de tentar sanar este problema, de ter um olhar diferenciado, um olhar especial para a fronteira. Porque a política de integração é, muitas vezes, pensada a partir do ponto de vista da capital.

No caso do Brasil, não só da capital, mas também dos grandes centros distantes das fronteiras.

Então, nós precisamos primeiro encontrar uma maneira de recolher diretamente as demandas, e aqui eu menciono os comitês de fronteira, que o Brasil tem com praticamente todos os vizinhos: dar atenção a esses comitês, procurar cada órgão, nacional, federal e estadual, e participar desses comitês para recolher diretamente estes subsídios. São elementos importantes para construir as políticas nacionais e, posteriormente, para construir os acordos internacionais do Brasil.

Bom, seguindo aqui as anotações, falou-se muito da irregularidade desse pacto, da insuficiência, da incompletude desse pacto. Mas também que a fronteira precisa ser vista como laboratório de integração. Achei muito interessante este conceito, e a gente tem que sempre enfatizar isso: é na fronteira que a integração se sente de maneira mais forte, mais intensa. Então, a gente tem que aproveitar essa região como um laboratório.

Também se mencionou aqui o que aconteceu nas fronteiras brasileiras quanto ao processo de extensão de direitos em áreas como saúde, educação, trabalho e previdência aos moradores dos dois lados da fronteira. Eu posso dar um testemunho direto do trabalho que temos com a Argentina e o Uruguai; os acordos e as localidades vinculadas. Nos acordos de residência, trabalho, ensino e educação que nós temos com o Uruguai, é justamente dado reciprocamente aos habitantes de fronteira este tipo de direito, independentemente do lado em que esteja o cidadão.

Também mencionamos impactos negativos que o processo de integração pode ter para a fronteira. Alguém citou que o regime de bagagem não é realmente suficiente para as pessoas que têm que cruzar a fronteira várias vezes por mês, ou até várias vezes por dia. Mas se apontaram também muito mais impactos positivos – e aqui menciono mais especificamente o caso do Mercosul nas fronteiras – do que os impactos negativos.

Falou-se também na carência de institucionalidade, na falta de continuidade de políticas públicas, que é também algo que nós temos que trabalhar com mais atenção. Também se falou na falta de conexão física, de conexão aérea e de controles fronteiriços, da presença de agências de controle na fronteira, que é algo que notamos muito no Itamaraty, como um problema que nós temos que resolver.

Já falamos da segunda pergunta de alguma maneira. Passando para a questão das instituições multilaterais. Falamos aqui dos organismos multilaterais como indutores do processo de integração, que enfatizam também um conceito muito interessante. Quer dizer, os organismos multilaterais. Como não há somente a nossa visão nacional, ela se soma às diferentes visões dos diferentes países e pode nos dar inclusive uma visão inovadora sobre o processo de integração, uma visão indutora da integração.

Falou-se também da falta de um marco legal mais sólido para integração transfronteiriça e da necessidade de empoderamento. Dar mais poder aos entes subnacionais é uma questão muito importante. Uma questão que nós temos que olhar com muita atenção, muito carinho, e que é um tema do Subgrupo de Trabalho nº 18 no Mercosul, é a criação de consórcios municipais; da eventual criação de macrorregiões no âmbito do Mercosul. A questão da criação de consórcios para prestação de serviços públicos foi incluída também recentemente no plano de trabalho que o Brasil fechou lateralmente com o Uruguai, agora em abril de 2016, em uma reunião específica sobre fronteira. Quer dizer, é um tema que definitivamente está na pauta.

Falou-se também de conceitos de integração, coesão e convergência. No caso, coesão e convergência como conceitos vigentes na União Europeia, que poderiam de alguma maneira ser transladados aqui para nossa realidade sul-americana. Falou-se também da reunião da região de fronteira, muitas vezes como um ponto apenas de passagem e que não necessariamente colhe os frutos da integração, que também é algo que nós temos que cuidar para que o processo de integração não apenas passe pela fronteira, mas também deixe resultados palpáveis ali também.

Falou-se também da troca de informação entre os países. Neste ponto, os organismos regionais e multilaterais teriam um papel importante a desempenhar. Falou-se, como último ponto, da importância de você explorar vocações regionais; analisar, por exemplo, quais são as vocações econômicas que poderiam trazer um desenvolvimento melhor e mais rápido para uma determinada região, como forma de inserir estes elementos nos planos tanto nacionais quanto internacionais de integração.

Com isso, encerramos o primeiro ponto e passamos imediatamente ao segundo: como os governos têm buscado a elaboração e, diria também, a execução dos planos de desenvolvimento para a fronteira? Eu escrevi aqui e mencionei também que o Brasil tem o CDIF, tem seu plano nacional de desenvolvimento, tem esse plano regionalizado para as diferentes áreas de fronteira, e é talvez, dos países sul-americanos, o que tem uma estrutura, uma institucionalidade, melhor nessa área. Inclusive, se mencionou aqui como um problema a articulação do plano brasileiro com o plano do país do outro lado da fronteira; a fragilidade do planejamento, da falta de capacidade de planejamento com os países vizinhos que o Brasil tem.

E eu acharia também importante mencionar a existência de uma série de planos e iniciativas de integração bilaterais que o Brasil manteve com praticamente todos os seus vizinhos. Eu posso dar o testemunho dos países com que eu trabalho mais de perto (Uruguai e Argentina). Temos fóruns e mecanismos de integração fronteira que incluem a elaboração e execução de planos de desenvolvimento integrado das fronteiras e que têm funcionado a contento, obviamente com todos os problemas burocráticos e as dificuldades de implementação por diferenças nas

agências nacionais brasileiras e agências nacionais do outro lado da fronteira que todos aqui observamos. Mas, de qualquer maneira, são fóruns, são mecanismos existentes que eu acho que poderiam ser, inclusive, mais bem aproveitados pelos órgãos federais aqui presentes.

E o resultado da última reunião com o Uruguai, que teve uma presença maciça de toda a Esplanada, acho que foi um exercício muito interessante. Muito dos órgãos aqui presentes estiveram representados. E tivemos também, com a Argentina, uma comissão de desenvolvimento muito semelhante. E temos agora no Mercosul, passando já para o plano regional, o Subgrupo de Trabalho nº18. Então, nós já temos fóruns e mecanismos que podem ser aproveitados para o desenvolvimento desses planos de desenvolvimento e para sua articulação regional e bilateral.

Agora, foi mencionada essa falta de articulação entre os países, e que é uma coisa que realmente existe, uma barreira, uma dificuldade de articulação, de iniciativas tanto nacionais brasileiras quanto de acordos bilaterais e regionais que enfrentam obstáculos e dificuldades em sua fase de implementação. Mencionou-se aqui, por exemplo, o caso concreto de exigência de tradução de histórico escolar. No caso de Brasil e Uruguai, nós temos um acordo que dispensa essa tradução. Mas sabemos que há casos em que escolas ainda exigem, por existência do acordo, por desconhecimento ou por algum tipo de burocracia desnecessária que se cria. Mas há uma necessidade de trabalho contínuo de divulgação dos planos nacionais e dos acordos internacionais de desenvolvimento fronteiriço.

Então, existe essa dificuldade de articulação entre os países. Existe uma dificuldade que se identificou aqui de dar mais poder aos entes estaduais e municipais, de envolvê-los mais intensamente tanto nos processos de concepção dos planos quanto em sua execução. E também em envolver as organizações da sociedade que atuam nas fronteiras.

Falou-se também, e eu considero um ponto muito importante, da necessidade de obtenção de dados concretos que permitam não só a elaboração dos planos, mas também a sua mensuração e a sua avaliação posterior (a avaliação da sua eficiência, precisamente).

Então, mais de um representante falou dessa questão de dar mais liberdade aos estados e municípios. Foi mencionada a importância de uma maior integração dos núcleos de fronteira estaduais. Mencionou-se também a importância de maior participação das universidades dos dois lados da fronteira. O fortalecimento da CDIF também foi um ponto mencionado aqui, que considero importante também. A melhoria da governança e da comunicação na fronteira, retomando a comunicação dos elementos, dos acordos, por exemplo, dos planos integrados de fronteira que se criam lateralmente. É importante dar muita publicidade, comunicá-los à população para que ela possa de fato se beneficiar desses direitos e desses elementos.

Falou-se também da institucionalização de boas práticas, que dependem de todo um trabalho de estudo, de pesquisa, de seleção dessas melhores práticas e de sua posterior implementação em diferentes regiões de fronteiras.

Falou-se, por fim, da questão da necessidade de se dar continuidade ao desenvolvimento desses planos, para que se crie a credibilidade desse processo de integração. Eu acho que cobri o que se falou aqui no grupo. A palavra fica sempre aberta aos colegas que participaram da discussão.

Passamos então ao último ponto, o ponto três, dos “efeitos dos grandes projetos de infraestrutura”. Foram mencionados diversos projetos. Falou-se aqui de projetos emblemáticos, como Itaipu, que foi um projeto que se colocou como exemplo positivo no Sul do país, no Paraná. Entretanto, um projeto que se colocou como exemplo negativo foi o projeto Jari, no Amapá.

Falou-se da necessidade de que os corredores de integração sejam complementados com projetos que tragam benefícios concretos às populações fronteiriças, para que esses projetos não acabem simplesmente apenas passando pela fronteira, e não a beneficiando concretamente. Necessidade de desenvolvimento de cadeias produtivas associadas a alguns projetos de integração, e é isso.

Só mencionaria alguns grandes projetos que temos, além de Itaipu e Jari, apenas para que a gente reflita um pouco sobre eles. A hidrovia Paraguai-Paraná, que é um grande projeto, que necessita também de uma avaliação melhor. Existem grandes projetos de ferrovia. As pontes, embora sejam projetos relativamente pequenos, têm impacto muito grande. Hidrelétricas, outras além de Itaipu, como as de Garabi e Panambi, entre Brasil e Argentina. Linhas de transmissão de energia elétrica. Então, sintetizando, seriam esses os elementos recolhidos aqui no grupo relativos a esse ponto três.

#### **Bolívar Pêgo (Moderador)**

Obrigado. Alguém do grupo quer fazer alguma observação?

#### **Eduardo Bayma Oestreich (RR)**

Eu não era do grupo, mas só quero reforçar uma coisa que acho muito interessante. Claro, tudo que foi dito também foi discutido pelos outros grupos. Mas lembrar muito que fortalecer os comitês de fronteira é importantíssimo, porque de lá é que vêm as sugestões para que as decisões das políticas públicas sejam efetivadas. E aí é cobrado também das instituições brasileiras que se façam presentes nessas reuniões de fronteira. Porque é muito bom ir para o Uruguai e a Argentina, mas, quando acontece em Roraima, Rondônia, Amapá, o pessoal pensa duas vezes para ir ao Norte. Então, cobrar das instituições brasileiras que estejam presentes nas reuniões



de fronteira, mesmo que seja difícil chegar nesses pontos de avião, do que for que seja. Que a gente possa mostrar para as nossas instituições e cobrar das instituições dos países vizinhos aquilo que nós sentimos de necessidade. E também empoderar os entes subnacionais, para que eles possam, em comum acordo com os estados, ou com as regiões, as províncias, conseguir executar políticas públicas que às vezes ficam difíceis com os tratados; por exemplo, nós, que estamos ali na fronteira de Venezuela e Guiana, temos que esperar que se decida em Brasília, em Caracas, em Georgetown, o que a gente tem que fazer rapidamente ali na fronteira. Então, são só esses dois pontos que queria que fossem apontados.

### **Bolívar Pêgo (Moderador)**

Obrigado pelo registro. Agradeço ao Eduardo Ferreira pela apresentação dos trabalhos e aos colegas do grupo A. Agora vamos passar para o grupo B.

## **GRUPO B – MOBILIDADE TRANSFRONTEIRIÇA**

### **Relator: Leonardo Ferreira (AC)**

Boa tarde. Fui eleito para falar em nome do grupo B sobre o tema mobilidade transfronteiriça. Os principais aspectos que foram tratados durante a fala sobre a primeira pergunta dos fatores fronteiriços se resumem a seguir.

Um primeiro aspecto levantado foi o aspecto econômico de mobilidade, no sentido de economia e comércio, indústria e serviços. O aspecto econômico na região de fronteiras seria, vamos dizer assim, o principal aspecto que faz com que as pessoas transitem ali, que provoca aquela interação de transição entre os entes fronteiriços, os indivíduos da fronteira. Dentro desse aspecto econômico, se destaca a busca por oportunidades, se há oportunidades, no caso do lado brasileiro, de trabalho, emprego.

Outro aspecto levantado no grupo foi o aspecto social, na busca pela qualidade de vida. Não só a qualidade de vida, mas também a necessidade na questão de saúde e educação. Se tiver oportunidade de educação do outro lado da fronteira, isso faz com que a mobilidade seja mais dinâmica, mais apurada. A questão da necessidade de saúde também foi levantada, nesse aspecto, para que a qualidade de vida do fronteiriço tenha desenvolvimento melhor.

A questão ambiental também foi levantada, pelo fato de você ter, por exemplo, rios que cortam os dois países e exigem tratamento conjunto. A questão de poluição desses rios, que também traz esse aspecto social da busca de qualidade de vida.

Aí foram levantadas as medidas que podem ser adotadas para a questão de mobilidade. Um problema seria que existe muito diálogo entre os entes da fronteira,

os governos, os governos locais fronteiriços, mas há pouca efetividade nesse diálogo, porque tem a limitação da legislação, que pode não estar atuando ou não são permitidas determinadas decisões. Como solução encontrada, discutida no grupo, é que teria que ter uma decisão de mais alto nível, como o nível federal, o nível presidencial. Mas que essa decisão fosse solução para os problemas da fronteira e que viesse coberta por recursos orçamentários e por projetos, respeitando as particularidades de cada região fronteiriça.

E, no mais, é isso. Obrigado.

### **Ernesto Galindo (Ipea)**

Está aberta a palavra para complementações. Temos um tempinho aqui. Eu acho que ficou perfeito. Leonardo sintetizou bem a apresentação, mas abrimos só para quem quiser tentar desenvolver um pouco mais isso.

A gente reforçou, claro, que há realidades diferentes entre as muitas fronteiras e tem uma relação que é às vezes cíclica, da questão da moeda, da valorização, que ora está mais valorizada do lado de cá, ora do lado de lá da fronteira. Então, a depender do lado da valorização da moeda, os fluxos se invertem.

Além da demanda por serviços, por comércio, por compras em geral, do próprio cotidiano, também foi muito citado que há determinados comércios que ficam mais fortes em feriados, nas festas, e que na verdade tem gente que vai comprar não só em Foz do Iguaçu, vizinhos e tal, mas também em várias outras cidades.

E a depender das cidades, cada uma tem sua necessidade que intermedia produtos, que podem ser combustíveis, podem ser cosméticos, podem ser produtos alimentícios, podem ser eletroeletrônicos, então tem uma infinidade de coisas aí.

E o que se comentou também, que às vezes dificulta a mobilidade, é a intervenção da legislação; a legislação trabalhista, a legislação do trânsito. Comentou -se sobre a questão da ponte, no caso da do Amapá para a Guiana Francesa. Existe a ponte, mas ainda não foi colocado serviço de um lado, então a ponte não funciona.

Então, tem uma diversidade de situações, como a questão do trabalho e de consumo de produtos básicos do cotidiano, que mais geram as questões dos fluxos. Não sei se alguém vai comentar mais.

### **Bolívar Pêgo (Moderador)**

Bem, se não há mais questões, agradeço ao Leonardo e parabênizo o grupo B pelo trabalho. Passo, então, a palavra para a representante do grupo C.

## GRUPO C – ARRANJOS FRONTEIRIÇOS E REDE URBANA

### Relatora: Bruna Penha (Ipea)

Boa tarde. Obrigada, Bolívar. Sou bolsista aqui do Ipea pela Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte). Trabalho com Walter Desiderá, basicamente.

Nosso grupo discutiu a questão de *arranjos transfronteiriços e rede urbana*. Antes de começar a falar do nosso resumo, eu estava comentando com o Cláudio Stenner que o interessante de ser a última a falar é que muito do que vocês falaram estava dentro da nossa discussão – por exemplo, a questão da ponte, a busca de oportunidades, algumas coisas que ele falou também sobre os acordos, sobre a integração, a legislação. Só que em cada grupo havia pessoas com *backgrounds* diferentes, tinham experiências diferentes, com um tema comum, é claro. Então ,foi muito rico, muito cheio de temas.

E desses temas nós elencamos três em ordem de importância: o primeiro foi legislação, parâmetros, normas e processos operacionais – ou seja, existem diferenças e defasagens, existem ausências nessas legislações de cada país, que geram problemas de acordo, problemas de gestão, de continuidade das políticas, e que acabam promovendo, por exemplo, relações informais de trabalho e dificuldades de garantia de direitos e de garantia de acesso. Por exemplo, há um acordo, mas não se tem a garantia dele. Muitas vezes, é preciso então adequação da ação e da compatibilização entre os países.

O segundo ponto tem duas partes, e elas estão interligadas – na verdade, tudo está interligado: a primeira é gestão urbana. Acabamos discutindo sobre as dificuldades causadas pelas diferenças entre países, só que não só de legislação, mas também de capacidade técnica, diferenças culturais, de estrutura, de infraestrutura, que acabam criando essas diferenças e acabam criando uma dificuldade na gestão dos temas pendentes.

A segunda parte refere-se aos temas pendentes, e nós elencamos alguns: saúde, educação, infraestrutura, segurança, trabalho, previdência, entre outros. Mas esses são os principais. Discutimos que existe uma necessidade de continuidade desses acordos por uma melhor gestão, de uma certa estabilidade institucional, e isso também na gestão dos recursos, porque é preciso facilitar a transferência de recursos entre vizinhos e garantir o equilíbrio nos orçamentos dos lados envolvidos.

Para terminar, o terceiro ponto tem a ver com a conformação desses arranjos transfronteiriços. Então, debatemos sobre as necessidades de que existam mais estudos para se entender as conformações desses arranjos, para entender as articulações que existem entre eles, as dimensões desses arranjos. Ainda nesse sentido, entra, mais uma vez, a continuidade das políticas que são começadas, porque às

vezes muda o governo e as coisas param, voltam à estaca zero, retrocedendo uma coisa que já existia e que já estava em andamento.

Esse fato nos levou a discutir sobre a representação política. Existe uma diferença de porcentagem do tamanho da faixa de fronteira e da representação política que essa faixa tem, o que acaba dificultando a continuidade dessas políticas. Basicamente, era isto. Alguém mais do grupo quer complementar?

#### **Thales Alessandro de Carvalho (MI)**

Sou do Ministério da Integração Nacional. Na questão das instituições, queria acrescentar que existe uma diferença na estrutura das instituições tanto no Brasil como em outros países, o que foi levantado na questão da segurança. No Brasil, nós temos as polícias estaduais. Agora, por exemplo, se a polícia do Rio Grande do Sul ou do Paraná for discutir com a da Argentina, ela não vai poder discutir com a polícia da fronteira da Argentina, porque a polícia da Argentina é nacional. Então, há a necessidade de conhecermos o outro lado para sabermos mais da segurança, da autonomia das províncias. Vou salientar também que o Brasil é o único país, de todos esses, que considera os municípios como Unidade da Federação. A própria autonomia que os municípios têm na saúde, na educação e na questão do trabalho. Sabemos, obviamente, qual é a responsabilidade de cada município, de cada província, cada departamento, ou mesmo do país.

#### **Cláudio Stenner (IBGE)**

Só complementando, seria uma espécie de fazer um mapeamento institucional, da organização dos papéis dos países vizinhos, para que se possa pensar nas políticas públicas. Isso seria um grande *gap* de informações.

#### **Bolívar Pêgo (Moderador)**

Obrigado.

Gente, então, em nosso nome, em nome de todos, também eu quero agradecer e dizer que o nosso trabalho de hoje foi muito rico. Conseguimos o nosso objetivo de fazer um bom trabalho em grupo, com participação efetiva de todos. Obrigado e boa noite a todos.

#### **REFERÊNCIA**

DELBECQ, A. L.; VAN DE VAN, A. H. A group process for problem identification and program planning. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 7, n. 4, p. 466-492. Jul. 1971.

# Parte V

## ENCERRAMENTO





## CONCLUSÕES E SUGESTÕES

### 1 INTRODUÇÃO

A oficina de trabalho *Fronteiras do Brasil: Uma Análise de Políticas Públicas* – organizada pelo Ipea, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI) – teve como objetivo levantar questões, apresentar problemas, promover discussões e colher subsídios para a execução das atividades do projeto sobre o tema *fronteiras*. Durante dois dias, manteve uma profícua sequência de apresentações de palestrantes e observações de debatedores convidados, debates abertos ao público participante, atividades em grupos de trabalho e plenárias nas quais se discutiram as proposições e as recomendações desses grupos.

Neste capítulo, serão salientadas as principais conclusões, propostas e recomendações que perpassaram os vários momentos de realização da oficina. Procurou-se organizar esses resultados segundo blocos temáticos, embora se considere que é completa a articulação entre os blocos. Dispensou-se referenciar as origens desses resultados, dado que os capítulos que antecedem essas notas finais trazem completas as transcrições de todas as falas. Torna-se, assim, um registro para os parceiros, seus colaboradores, os convidados e a sociedade em geral; particularmente, a demanda por mais reflexões e aportes teóricos, pela formulação de planos e políticas públicas condizentes com as especificidades desse singular território e da construção de modelo de gestão/governança que lhe assegure participar das decisões sobre a oferta de serviços, as infraestruturas e os produtos na Faixa de Fronteira.

Partindo-se da concepção de que não se trata de uma, mas de várias fronteiras, dadas a extensão e as especificidades regionais da linha de fronteira brasileira, muitos foram os temas levantados durante as atividades da oficina. Entre os principais, foram tratados: as especificidades de cada arco fronteiriço, com ênfase na fronteira amazônica; o imaginário e a identidade fronteiriça; as concepções sobre fronteira e os novos conceitos; a abordagem teórico-metodológica e as informações necessárias para alimentar as pesquisas em desenvolvimento; e as pesquisas desenvolvidas e o perfil dos pesquisadores envolvidos.

No âmbito da ação pública, grande destaque foi dado à cooperação internacional; às políticas de integração – sobressalientes na formulação e implementação de políticas públicas –; ao planejamento e à gestão/governança da Faixa de



Fronteira e dos arranjos transfronteiriços – incluindo-se as cidades gêmeas e outras aglomerações que transcendem os territórios nacionais; bem como à adequação das legislações e aos recursos necessários. Do ponto de vista das políticas públicas, mereceram debates mais profundos a oferta de serviços à sociedade, a segurança, os aspectos de economia e trabalho e a infraestrutura econômica. Com o olhar sobre o território, a análise particularizada recaiu sobre os arranjos transfronteiriços, os fluxos e a comutação, que lhe garantem sentido, bem como sobre as relações entre a rede de cidades e a fronteira.

Cada um desses temas será abordado com atenção na sequência deste capítulo, buscando-se sempre pontuar a problemática que o envolve, seguida de sugestões e recomendações quanto a estudos, definição de estratégias de ação e mudanças necessárias nas práticas em curso, consolidadas em sete tópicos, quais sejam:

- mostrar as várias fronteiras;
- pesquisar as fronteiras;
- formular e implementar políticas públicas;
- atender às demandas por serviços e trabalho da sociedade;
- repensar a oferta de infraestrutura econômica;
- revelar a rede de cidades e as configurações urbanas transfronteiriças; e
- apresentar a integração e a cooperação internacional.

## 2 AS VÁRIAS FRONTEIRAS

Consenso inquestionável entre os participantes foi que a abordagem do tema fronteira é da mais alta relevância para o Brasil, para os estados fronteiriços e, fundamentalmente, para as pessoas que moram nessa região. Mas o tema exige abordagem plural: são fronteiras, e não somente uma fronteira. Ou seja, é contraproducente tratar a fronteira como uma só.

Não só a fronteira brasileira percorre uma enorme diversidade regional, como também o contexto dos Estados nacionais do continente é também bastante heterogêneo, e a diferenciação existente entre as áreas fronteiriças dos países que integram o continente sul-americano deve ser percebida, bem como estratégias distintas devem ser adotadas para que atendam às particularidades regionais e às diferenciações socioterritoriais da faixa e da linha de fronteira.

Dessa forma, sugeriu-se considerar nos estudos sobre a fronteira as diferenças sociais, econômicas, culturais e étnicas entre os sujeitos sociais que interagem – não apenas os que habitam – na região, principalmente em áreas com a presença de indígenas ou a convivência de indígenas e não indígenas. Também se recomendou

considerar as mudanças econômicas recentes nos países do continente e nas cidades de fronteira, particularmente no perfil demográfico e na diversidade da população.

Especificamente nesse contexto, grande destaque foi dado à Amazônia. A região amazônica apresenta grande diversidade regional, cultural e ambiental. Portanto, as discussões sobre o desenvolvimento das regiões de fronteira da Amazônia precisam voltar-se a essas condições específicas, sendo necessário redefinir e elaborar políticas públicas adequadas a essa realidade regional diversificada. Um grande desafio da Amazônia é sua dimensão, e o discurso de que essa é uma “terra sem homens” precisa ser superado.

Constata-se como nociva a política de atrair para a região grandes contingentes populacionais apenas para afirmar a presença e o domínio do Estado sobre as terras amazônicas e suas fronteiras, com impactos culturais e ambientais inestimáveis. A presença de áreas como unidades de conservação e terras indígenas na Faixa de Fronteira exige tratamento especial. Ademais, há de reconhecer-se a concentração de pobreza nas áreas indígenas e a ausência de prestação de serviços essenciais – como saúde e educação –, devido ao isolamento das comunidades. Como fato mais recente, deve-se avaliar a presença crescente de igrejas evangélicas nessas áreas indígenas.<sup>1</sup>

Ainda como desafio da sociedade brasileira, a grande questão que vem passando como despercebida é como integrar as terras indígenas às demais realidades da fronteira. Em um extremo, foi salientado que, para muitos povos indígenas, não existe fronteira. Em outro extremo, há muita dificuldade quanto à mobilidade nas regiões de fronteira onde existem terras indígenas, resultante da falta de integração entre essas comunidades e outros setores da sociedade. É preciso um diálogo maior entre a Fundação Nacional do Índio (Funai) e os governos estaduais e municipais para que sejam elaboradas estratégias para a prestação de serviços essenciais e, também, para solucionar os problemas de mobilidade nessas áreas de fronteira que são terras indígenas.

Além dos indígenas, é plural a convivência nas fronteiras. São povos com diferentes imaginários e identidades fronteiriças. É fundamental reconhecer tal pluralidade, atentar para as distintas imagens que as fronteiras possuem para seus povos, além de discutir as imagens e as ideias sobre fronteiras mobilizadas desde os centros de poder.

É inegável a necessidade de reverter a visão negativa construída a respeito de quem está na fronteira é uma pessoa vista como esquecida – uma construção tão convincente que, às vezes, os próprios moradores das fronteiras se veem dessa

---

1. É o caso da cidade de Dourados (MS), que possui uma grande área indígena desde sua criação, pelo então presidente Getúlio Vargas. Essa área tem elevada concentração de pobreza, e estão localizadas lá cerca de 75 igrejas evangélicas. Não deixa de ser objeto para novas pesquisas: entender melhor esse fato.

forma; notam-se como pessoas que não estão inseridas na área nacional, pessoas que não têm ajuda do governo federal brasileiro ou de outro país.

Portanto, é necessário discutir a mensagem que emana dos meios de comunicação (televisões, rádios, jornais impressos, internet etc.), dos meios distantes até daqueles que atuam no interior dos territórios fronteiriços. Discutir e considerar as formas como as fronteiras são imaginadas e sentidas por todos aqueles que vivenciam essa realidade de limites, controles, transições e travessias, seja nos simples cruzamentos em estradas, seja em mares, rios, aeroportos, portos, fronteiras e territórios internacionais. Mais que isso, analisar como estão sendo articuladas as fronteiras na sua dimensão metafórica, em relação com outras noções próximas, como margens, limites e periferias.

### 3 PESQUISAR AS FRONTEIRAS

As recomendações sobre as várias fronteiras remetem a novas concepções e novos conceitos sobre o tema – ou seja, adequar conceitos, informações, instrumentos de análise, de formulação de políticas, programas e projetos, assim como de mecanismos de gestão em função das práticas diversas – algumas marginais – que acontecem na fronteira.

A fronteira tem um caráter diferenciado: seus problemas locais, até mesmo de competência municipal, ganham dimensão internacional. Com isso, não se deve estudar a fronteira falando-se apenas de um dos lados, pois esse viés obscurece os processos que se dão com a correspondência do outro lado, peculiares das regiões marcadas pela condição fronteiriça. Uma contribuição que vai além do reconhecimento desse caráter seria desenvolver o conceito de *cooperação transfronteiriça* – conceito ainda não consolidado nem reconhecido oficialmente.

Ao mesmo tempo, recomendou-se cartografar as escalas que se colocam em movimento a partir dos grandes agentes nacionais e internacionais, bem como das práticas das comunidades presentes na região fronteiriça. Das práticas dos primeiros, devem-se analisar os efeitos que suas noções de legalidade, justiça, governo e “civildade” trazem para a vida daqueles que habitam os territórios e os lugares das múltiplas fronteiras. Entender as muitas outras estratégias e seu sentido nos lugares como meios para as vidas das pessoas, mas sem romantizar.

Da discussão sobre a adequação da pesquisa acadêmica e a integralização de seus resultados nas formulações de estratégias e programas de ação – abordagem teórico-metodológica e informações –, foi salientada a dificuldade de integração entre conhecimento científico, acadêmico e da política pública, não só nas fronteiras, mas também em todo o continente sul-americano. Ou seja, na aproximação entre academia e formulação de políticas públicas, permaneceu latente o desafio de garantir benefícios práticos de imediato para os moradores da fronteira.

Recomendou-se que o Brasil estimule a produção de informações nos países vizinhos para a execução de política de fronteira com mais ênfase; além disso, deve-se avançar, em termos de informação e metodologia, para se compreender as conexões entre as cidades internacionalmente.

Em termos mais operacionais, salientou-se a necessidade de definir as informações necessárias à análise dos deslocamentos cotidianos na Faixa de Fronteira e ir em busca da produção de dados sistêmicos sobre cidades do Brasil e de países vizinhos. As fronteiras têm características históricas que devem ser exploradas – ou seja, sua estabilidade, sua existência e seus mecanismos, bem como suas externalidades. A própria fronteira internacional poderia transformar-se em uma fonte, para um banco de dados que captasse as discontinuidades das economias nacionais, da população na fronteira, assim como a comutação das pessoas entre os lugares. Como sugestão, deve-se fazer um estudo-piloto que levante dados sobre a interação entre as populações – tal como um “Regic” Internacional.<sup>2</sup>

Como persiste a dicotomia entre as áreas rurais, que predominam nas áreas fronteiriças, e as áreas de adensamento do fenômeno urbano, sugeriu-se ainda utilizar as categorias rural e urbana nos estudos sobre fronteiras – até mesmo quando específicos aos arranjos transfronteiriços ou às cidades gêmeas –, buscando-se identificar a coesão territorial do espaço do lado brasileiro e do lado do país estrangeiro, a partir de comparabilidade, classificação. Observar se há algum tipo de diferenciação que possa ser ameaça à coesão entre as regiões.

Outra sugestão foi a de avaliar quais questões, referenciais teóricos, interesses políticos e preocupações acadêmicas estão orientando a investigação social sobre fronteiras. Nesse sentido, foi ponto comum entre os participantes o entendimento de que – antes de iniciar novos estudos – é importante explorar o recurso do Unbral Fronteira, em que um manancial de estudos e pesquisas pode oferecer resultados imediatos ou subsídios que permitam superar etapas dispendiosas de trabalho e, assim, buscar as convergências, em vez de propor novas estruturas de pesquisa. Como exemplo, foi citado o estudo desenvolvido pelo Grupo Retis (Brasil, 2014), com destaque ao conceito e à identificação de áreas críticas nas fronteiras – conceito que reuniu dados sobre incidência criminal, tráfico de drogas, contrabando, redes de proteção e vulnerabilidade socioeconômica na fronteira.

Na estratégia de formação de uma linha de pesquisa, deve-se privilegiar a interlocução com os institutos federais, as universidades novas, como a Universidade Federal do Pampa (Unipampa), a Universidade Federal da Fronteira do Sul (UFFS), outras tantas que estão na faixa ou na linha de fronteira, assim como a

---

2. Refere-se ao estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Regiões de Influência das Cidades (Regic).

integração entre as universidades dos municípios vizinhos para a formação de redes acadêmicas de estudos e pesquisas. É necessário dar voz e espaço para novos pesquisadores – dada a emergência de temáticas, abordagens e questionamentos, sem desconsiderar o acúmulo dos estudos que já foram feitos – e direcionar a produção futura, através de editais, de oportunidades de publicação e de visibilidade. De forma mais concreta, propôs-se articular um observatório em rede, envolvendo as diversas instituições, no sentido de garantir estudos articulados e o tratamento de dados mais confiáveis e consolidados.

Foi destacada a necessidade de aumentar a presença de pesquisadores dos países vizinhos nos grupos nacionais de pesquisa sobre fronteiras e reforçada a importância da cooperação com centros de pesquisa e pesquisadores sobre fronteiras, a exemplo da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flasco). Sugeriu-se, como exemplo a ser seguido, espelhar-se em exemplos da União Europeia. Nesse ponto, houve a ressalva de que é válido conhecer não somente a experiência europeia, mas também a centro-americana, em que ocorreram avanços muito importantes, por meio de integração econômica, regional e territorial, em contexto político e institucional mais parecido com o brasileiro.

#### **4 FORMULAR E IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas voltadas para a fronteira ainda são incipientes, pouco efetivas, destituídas de fórmulas institucionais que tenham características de estabilidade e durabilidade, motivo pelo qual se tornaram focos de vários reclames. Considerado o principal problema da América Latina na gestão do território – incluindo-se as áreas de fronteira –, as políticas são cíclicas, de governo, assíncronas e assimétricas. Alguns países avançam mais rápido que outros, alguns se mostram mais interessados, uns têm recursos suficientes e outros não.

De modo geral, as políticas carecem de integração intersetorial e interinstitucional, não apresentam continuidade e requerem institucionalidade tanto nas legislações que lhes amparam quanto nas organizações e em suas respectivas capacidades operacionais (pessoas, orçamento, financiamentos etc.). O número de funcionários que pensam e trabalham as fronteiras é bastante reduzido, e as iniciativas são pouco enraizadas, distantes das particularidades e da presença das comunidades que vivem a realidade fronteiriça. No caso da formulação de políticas públicas bilaterais, praticam-se apenas tentativas de diálogo, sem formar ação mais coordenada, o que resulta em baixo nível de convergência e difícil execução. A maioria das políticas estabelecidas para as fronteiras não garantem eficácia e, regularmente, ao serem implementadas, trazem prejuízos colaterais que agravam os benefícios propostos.

Para que as políticas públicas possam ser efetivas, devem-se ouvir sempre os representantes dos diversos segmentos da sociedade dos municípios envolvidos. As estratégias precisariam ser definidas nos níveis superiores dos governos, tendo-se como objetivo criar uma política nacional para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, articulada às demais políticas públicas e ações governamentais – todas as políticas se relacionam com a fronteira –, com definição da disponibilidade de recursos orçamentários. Uma agenda de temas comuns deveria ser considerada no estabelecimento das políticas públicas, que precisariam vir complementadas com a criação de programas e projetos permanentes, tendo-se em conta as peculiaridades de cada região fronteiriça e assimilando-se as perspectivas regional e urbana. Considerando-se as transformações pelas quais passam as fronteiras, é importante estimular políticas de Estado para o território que compreendam suas mutações.

E não só formular políticas para médio e longo prazo, mas também propor ações imediatas para atendimento às demandas da comunidade local, bem como para a oferta de equipamentos e serviços concernentes à realidade fronteiriça. Como exemplos, destacaram-se o ensino bilíngue nas escolas e as bibliotecas com acervo nos diferentes idiomas presentes na região, entre outros. Demarcou-se também como necessário reconhecer as características históricas e as externalidades das fronteiras para garantir articulações para a execução de projetos, como os desenvolvidos pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

Mais que formulações e proposições, os participantes enfatizaram que as políticas públicas para as regiões de fronteira devem estabelecer programas – com metas claras, atrelados a processos de monitoramento e avaliação das ações – e serem continuamente avaliadas, com base em elementos provenientes da própria região fronteiriça. Para isso, é necessário efetivar ações de forma contínua.

Grande destaque foi dado ao planejamento e à gestão das políticas públicas. Sugeriu-se a proposição de planos – conjuntos com os países vizinhos – para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira que consolidassem uma agenda transnacional com programas e ações. E que os países alinhassem o planejamento ao orçamento, garantindo a disponibilidade de recursos financeiros e a forma de acesso a esses recursos. Recomendou-se categorizar as fronteiras quanto ao uso e à ocupação do território, identificando-se as demandas transfronteiriças e transformando-as em planos e projetos para cada categoria de uso na fronteira. Salientou-se a necessidade da criação de carteira de projetos específicos para a região de fronteira e de políticas efetivas para ampliar investimentos e oportunidades (investimentos conjuntos). Destacou-se também a necessidade da estruturação de escritórios de projetos em parceria com institutos federais de educação, ciência e tecnologia e outros parceiros regionais.

Foi recomendado que os temas referentes à fronteira venham a ser tratados nas escalas continental, nacional e regional/local, lembrando-se que atualmente os planos mais articulados são resultantes de iniciativas locais. Recomendou-se ainda a organização de unidades mínimas de produção de informação, coleta e pesquisa, nos moldes das nomenclaturas das unidades territoriais estatísticas (NUTs) ou do geocódigo padrão da União Europeia, pois não é possível realizar boas políticas públicas sem se ter uma unidade territorial adequada para o zoneamento e a análise. Informações nacionais ou estaduais são insuficientes; portanto, é muito importante salientar na agenda política a necessária construção dessas unidades de pesquisa na escala continental, juntamente com a padronização de conceitos territoriais na produção e na disseminação de estatísticas internacionais.

As propostas de criação e/ou fortalecimento de fóruns para planejamento, de execução integrada de estratégias para o desenvolvimento regional e de aprimoramento de trocas de informações que permitam desenvolver, propor e analisar planos efetivos – representativos das demandas das populações fronteiriças – sobressaíram-se entre as sugestões.

Tais propostas fortaleceram o debate sobre a governança, com foco na necessidade de ampliação dessa prática, desde que apta ao envolvimento de instituições e comunidades locais, e voltada a pensar saídas formais para ajudar o ator local, sem que engessem opções em prática. Para tanto, foi proposta a construção de um modelo de governança com previsão de mecanismos de participação na implementação e no acompanhamento dos resultados; ou seja, a definição de arranjos de governança que possam promover maior diálogo, inclusive com os entes federativos – no caso brasileiro, estados e municípios.

Ações cooperadas também mereceram destaque, a começar pela proposição de criar um instrumento de cooperação em nível comunitário dotado de personalidade jurídica, como também apoiar a formação e a estruturação de consórcios municipais na Faixa de Fronteira. Retomou-se a reflexão sobre a *cooperação transfronteiriça*, já em termos de efetivar sua prática, viabilizando-se melhoria nos mecanismos de cooperação e incentivo aos arranjos e às estratégias locais. Particularizou-se a urgência em fortalecer acordos para aprimoramento da infraestrutura, saneamento, logística, entre outros investimentos destinados à Faixa de Fronteira.

Foi unânime a recomendação de fortalecer os núcleos de fronteira, dando empoderamento aos núcleos estaduais e à Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (Cdif) para o estabelecimento de um marco legal. A Cdif deveria ser reestruturada e tornada o “local”, no governo federal, para as discussões sobre políticas públicas para a fronteira. Alguns tópicos foram debatidos e deixaram questões ainda em aberto sobre a Cdif: Que instrumento utilizar? Qual potência dar a esses instrumentos?

A ideia de institucionalizar boas práticas das fronteiras perpassou o debate, indicando como exemplo o Madre de Dios, Acre e Pando (MAP), destacado como uma grande iniciativa trilateral, que surgiu na Universidade Federal do Acre (Ufac). Essa sigla corresponde às iniciais dos três estados/departamentos que fazem a fronteira Peru, Brasil e Bolívia: Madre de Dios, Acre e Pando, respectivamente, articulados com vistas a ações cooperadas. Também foi apontado um fundo de cooperação e vários projetos conjuntos na fronteira do Peru com o Equador, que já foi zona de conflito. Nas regiões de conflitos, esse tema avança com mais força pelo reconhecimento da importância da coesão socioeconômica e da integração para a construção de um território de paz. A partir desses exemplos, foi proposto o levantamento de outras iniciativas continentais que tragam exemplos da dinâmica de boas práticas e acordos de cooperação.

Há a necessidade de maior representação política para as regiões de fronteira, no sentido de criar e defender propostas que facilitem a transferência de recursos entre vizinhos e garantam o equilíbrio nos orçamentos dos lados envolvidos, além de promover maior estabilidade institucional, que poderia assegurar a continuidade imprescindível das políticas implementadas a partir de acordos regionais e de bloco.

Esse tópico decompõe a ineficácia do planejamento e da gestão em dois obstáculos a serem superados: inadequação de leis e falta de recursos. Uma grande dificuldade observada encontra-se nos desafios da legislação fronteiriça, que escapa à autonomia dos Estados subnacionais. Existem diferenças e defasagens – além de ausências nas legislações de cada país – que geram problemas nos acordos, na gestão e na continuidade das políticas, bem como acabam promovendo, por exemplo, relações informais de trabalho e dificuldades na garantia de direitos e de acesso a serviços. É, portanto, imprescindível atualizar a legislação, com vistas a promover o desenvolvimento da região e adequar-se às necessidades dos grandes projetos, como também buscar formas mais ágeis de incorporar o ordenamento jurídico dos países às leis locais, com aprovação de legislação que legitime a formação de consórcios entre cidades fronteiriças, facilitando o acesso a serviços públicos e privados. Ou seja, faz-se urgente o aperfeiçoamento das legislações (multilateral e/ou nacional).

No tocante a recursos, é necessário que sejam mais bem priorizados, dadas as tantas especificidades da região, estudando-se novas formas de financiamento para projetos locais transfronteiriços, que reflitam em ganhos de escala e coesão socioeconômica, especialmente nas cidades gêmeas. Cabe também debater a transferência de recursos financeiros entre os lados da fronteira, além de minimizar a dependência de recursos de organismos internacionais. As limitações de financiamento para ações integradas associadas a impedimentos legais para empregar dotações orçamentárias do outro lado da fronteira levam a uma grande dependência de recursos de organismos internacionais, que esbarra na baixa capacidade técnica dos municípios para elaboração de projetos. Dessa forma, estabelece-se uma grande



dependência das chancelarias e dos órgãos dos governos nacionais, o que faz com que problemas relativamente pequenos sofram as limitações para sua execução de diálogos e trâmites lentos e burocráticos.

Entre as ideias apresentadas, estão: o cruzamento das demandas identificadas com as “ofertas” existentes nos instrumentos de planejamento orçamentário (Plano Plurianual – PPA e Lei Orçamentária Anual – LOA) do governo brasileiro e o desafio de buscar a integração dessas iniciativas com planos/instrumentos de planejamento e desenvolvimento dos países vizinhos; o mapeamento de possibilidades de parcerias, fontes de financiamento, capacidade endógena para acessar recursos, capital social etc.; e o estabelecimento de fundos regionais entre os estados subnacionais fronteiriços para o avanço de ações conjuntas na Faixa de Fronteira, a exemplo dos projetos das fronteiras da União Europeia, apoiados em fundos regionais, de um ou mais estados.

Articulado ao primeiro item abordado nessas conclusões e recomendações, os participantes afirmaram que não dá para tratar a fronteira como uma só, tampouco para trabalhar a fronteira – do ponto de vista de políticas públicas do governo – simplesmente com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), pois todas as outras políticas se relacionam com a fronteira. Além de salientar essa advertência, foi colocada uma questão de fundo: Para quem são formuladas as políticas fronteiriças? Ou seja, na formulação de políticas de segurança e defesa, procura-se defender a fronteira brasileira sob a perspectiva do cidadão fronteiriço ou sob a perspectiva dos cidadãos de São Paulo, Rio ou Brasília? É uma indagação para refletir.

## 5 ATENDER ÀS DEMANDAS POR SERVIÇOS E TRABALHO DA SOCIEDADE

A condição fronteiriça requer um fortalecimento de políticas já existentes na área de saúde e educação, como as campanhas de vacinação, que são realizadas nas cidades de ambos os lados da fronteira, e as escolas bilíngues. Além disso, é importante que essa cooperação seja regulamentada pelos países, de maneira que ambos contribuam para a geração de serviços de qualidade nessas áreas. A busca por trabalho e emprego e de serviços de saúde e educação é o que mais provoca a mobilidade de pessoas na fronteira, que buscam por oportunidades de rendimento, atendimento de melhor qualidade ou meramente um atendimento ausente em um dos lados.

Um exemplo posto em discussão foi o caso de Rondônia, que adquiriu um barco para ser utilizado como barco-hospital e atender à população da fronteira Brasil-Bolívia, com a participação de médicos bolivianos e brasileiros, bem como de outros funcionários. Essa importante iniciativa de cooperação e integração fez aflorar inúmeras questões ainda não respondidas. Como será operacionalizada? Quais serão o regime de contratação e a segurança jurídica relacionada aos

aspectos laborais para atuação dos agentes de saúde de ambos os países? Como será a repartição dos custos de operação, inclusive da aquisição de medicamentos etc.? Como vai se dar essa cooperação?

A atenção à demanda por meios de mobilidade transfronteiriça também deve ser considerada, e é importante que sejam observados esses serviços de saúde e educação quando implementadas obras de infraestrutura relacionadas à mobilidade. Outro limitante à mobilidade são as proibitivas taxas de embarque e desembarque entre os países. Muitas vezes, o comércio e o movimento de pessoas são prejudicados, o que dificulta a integração entre as cidades. Como alternativa, foi proposta a criação de uma taxa de embarque e desembarque diferenciada nos aeroportos localizados nas regiões de fronteira, como também a realização de voos entre si, para que a mobilidade na região fosse facilitada. Assim, otimizar-se-ia a oferta de alguns serviços que facilitariam a integração entre os países.

Outro fenômeno a ser considerado é a migração transfronteiriça – destaque para as regiões de Pacaraima (RR) e Santa Elena de Uairén (Venezuela), devido à crise político-econômica venezuelana –, que se amplifica e traz desafios urgentes à agenda social das fronteiras. Como garantir e proteger a dignidade humana dos imigrantes? O que o Brasil vai fazer em relação a esse fenômeno?

Na área de segurança, recomendou-se analisar os avanços e os desafios das principais experiências sobre segurança pública nos Estados Unidos, no México, na União Europeia, na China, na Rússia e na Índia na busca de exemplo de ações que visem à aproximação entre agentes públicos e privados para segurança do cidadão fronteiriço. Essas ações, por meio da implementação de políticas públicas e operações de segurança e defesa, viriam fortalecer as políticas de integração existentes.

Ainda nessa área, pairou sem resposta a questão: Quais os efeitos que as novas práticas, noções de legalidade, de justiça, de dever de civildade trazem para as vidas das pessoas, nacionais e estrangeiras, que habitam os territórios nos limites da fronteira?

Associadas às oscilações de demandas sociais estão as mudanças na economia pelas quais passam os países. Sugeriu-se analisar as formas como os habitantes das fronteiras lidam com as transformações em curso; pensar as frentes de expansão do capitalismo não a partir dos denominados pioneiros, mas dos setores marginalizados e subordinados nessas frentes de dominação, como os posseiros, os camponeses e os indígenas; e sugerir estratégias nacionais ou binacionais para fortalecer as diversificações das cadeias produtivas na Faixa de Fronteira, voltadas à inclusão de pequenos e médios produtores.

Nessa reflexão, é preciso dar mais atenção ao mundo rural, tratando-se especificamente do papel dos assentamentos rurais implantados nas zonas fronteiriças, no contexto das ampliações das relações fronteiriças entre países vizinhos. É necessário

também estender essa abordagem às demais formas do *habitat* rural e da sua menor ou maior integração às redes de localidades e cidades, bem como integrar mais a economia da região de fronteira à própria economia nacional, em paralelo com a integração com a própria economia internacional.

Foi consenso entre participantes que o comércio é o principal gerador de fluxo de pessoas entre localidades nas regiões de fronteira. Também foi abordado que – em consequência da distância dos grandes centros – o comércio tem, em alguns casos, dificuldades de transporte na chegada dos produtos. O combustível e os produtos eletrônicos apareceram como principais produtos que estimulam o movimento de brasileiros para os outros países. Já produtos referentes à alimentação, industrializados ou não, são muito consumidos pelos bolivianos, peruanos e colombianos. Existe igualmente grande mobilidade na região em consequência das relações de trabalho. Porém, a maior parte dos empregos é informal, em consequência das diferentes legislações trabalhistas, que dificultam o processo de contratação de pessoas dos países vizinhos.

Diante de tais considerações, foram propostas algumas ações de urgência: assinar acordos que consigam regularizar as relações de trabalho nas regiões de fronteira e que consigam ser concretizados nas relações cotidianas; considerar as barreiras alfandegárias para facilitar as relações de consumo; cobrar não somente a complementação econômica dos habitantes das regiões de fronteira, mas também o livre trânsito de produtos de cesta básica e o acesso total aos serviços – com ações em conjunto entre as cidades fronteiriças; criar zonas de processamento de exportação (ZPE) para facilitar a produção e a comercialização entre os países vizinhos, somadas à consolidação de processos de transporte na região; e, também, efetivar o controle na extração vegetal e mineral, a exemplo da castanha. Não há informações dos estabelecimentos agropecuários do outro lado da fronteira que auxiliem na proposição de políticas públicas para a região, o que mostra a necessidade de organização de base de informação não mais nacional, mas continental.

## 6 REPENSAR A OFERTA DA INFRAESTRUTURA ECONÔMICA

As obras de infraestrutura na Faixa de Fronteira apresentam-se incipientes e pouco avaliadas, com estruturas deficitárias, falta de funcionários para viabilizar o aproveitamento das interligações fronteiriças, entre outros limitantes. Muito se discutiu o caso da ponte Oiapoque (Amapá)-St. Georges (Guiana Francesa), pronta há cinco anos, porém sem operar, dada a ausência de aduana; também o caso da estrada Oiapoque-Macapá, que não está totalmente pavimentada; e de vários aeroportos do Norte, do Centro-Oeste e do Sul que não operam internacionalmente.

Ressaltou-se que os projetos de infraestrutura econômica precisam ser pensados a partir dos interesses das populações fronteiriças e de suas necessidades; e que as obras de infraestrutura devem ser planejadas como fonte de integração dos povos sul-americanos. É necessário incentivar projetos integrados na região transfronteiriça que promovam o desenvolvimento local, a exemplo dos projetos no âmbito da Itaipu Binacional, empresa que passou por assinatura de tratado, consórcio, construção e operação, gerando emprego para mais de 200 mil fronteiriços. Todavia, há casos que não se refletem em desenvolvimento para a região, como o gasoduto Bolívia-Brasil, que não influencia positivamente a dinâmica econômica local, caso de Corumbá (MS); as usinas hidroelétricas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia; o projeto Jari, em Almeirim, na fronteira Norte, entre tantos outros exemplos negativos às regiões.

Em relação aos projetos logísticos, recomendou-se contemplar a logística do pequeno, da população que está na área de fronteira, por meio de pequenas obras, da melhoria de estradas vicinais, da construção de um pequeno porto e uma ponte, da própria instalação do sistema alfandegário na fronteira do Brasil com a Guiana Francesa e da definição de alguns pontos no acordo bilateral entre Brasil e França, para, em seguida, iniciarem-se as operações da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Polícia Federal (PF). No contexto dos grandes projetos, recomendou-se a construção de linhas de transmissão de energia elétrica para otimizar a economia da Faixa de Fronteira, assim como também a construção de infraestrutura de transporte, mas que seja eficaz tanto no intercâmbio entre as cidades gêmeas – ou arranjos transfronteiriços – quanto na integração entre os centros da rede de cidades, em escala nacional, para que os produtos cheguem até as regiões de fronteira.

Concordou-se que os governos têm procurado investir na construção de infraestrutura de transportes, como pontes, rodovias e cais de portos. Porém, muitas vezes, não são realizadas as manutenções necessárias, ou não são ofertados os serviços que deveriam acompanhar essas infraestruturas. Outra vez, foi apontado o emblemático exemplo negativo da ponte entre a Guiana Francesa e o Brasil.

Como observação preocupante dos participantes está a crítica ao modo de olhar, conceber e pensar a fronteira, sem ter em mente que a Faixa de Fronteira é muito mais que apenas um espaço que está “no meio” de um eixo de desenvolvimento ou de integração, ou só mais um ponto de passagem, um lugar por onde os fluxos passam. Para muitos, a fronteira não importa. E é naturalizada como área pobre, que não é compatível com o resto do Brasil. Talvez pelo fato de que, mesmo que a Faixa de Fronteira corresponda a 27% do território nacional, possui apenas 6% da população, o que constituiu um território de representatividade política muito baixa.

## 7 REDE DE CIDADES E CONFIGURAÇÕES URBANAS TRANSFRONTEIRIÇAS

Ao tratar-se da rede urbana e das fronteiras, pontuou-se que é preciso ter a ambição de investigação com abrangência continental – algo muito raro e pouco frequente na América Latina. Cabe aos latino-americanos construir espaços de reflexão teórica, política e de imaginação do continente, sem a dependência atual da produção norte-americana – maior que as próprias pesquisas produzidas no subcontinente. Cabe produzir uma interpretação geral da rede urbana sul-americana ou da configuração do sistema urbano sul-americano, para o que a pesquisa da escala continental da rede urbana – em elaboração pelo Ipea – se constitui como referência fundamental, pois, sem esta e sem outros trabalhos já realizados, não se poderia avaliar se a América do Sul configuraria uma rede urbana integrada. É preciso fazer o esforço de integração e articulação das fronteiras às redes urbanas ou aos componentes da rede urbana com o que conta o continente, bem como romper a persistente dicotomia entre as áreas rurais que predominam nas áreas fronteiriças e as áreas de adensamento do fenômeno urbano.

De fato, as áreas de fronteira estão pouco integradas aos grandes sistemas metropolitanos e urbano-regionais mais robustos dos países. Além disso, a articulação dos subsistemas urbanos regionais diferencia-se entre os países, muitas vezes, pela carência de infraestruturas de circulação e mobilidade, entre outros limitantes. Poucos estudos alcançam a variedade de detalhes que contextualizam a rede urbana sul-americana. Portanto, é oportuno colocar essa rede a serviço dos propósitos de bem-estar, desenvolvimento e integração latino-americana, o que implica aprofundar estudos e enfrentar desafios.

Reconhece-se a importância da macrometrópole paulista na estruturação das cidades da América do Sul como um conjunto – ou seja, esta é realmente uma área densa e importante –, mas pouco se sabe sobre a importância das *cidades conectoras* nas relações fronteiriças, sobre o tecido contínuo de relações que constroem a partir da localização de empresas, de atividades agropecuárias e de mineração, que transpassam os dois lados das fronteiras e a área sob influência destas. É fundamental que se identifiquem os aspectos particulares de interligações e articulações entre cidades dos países do continente, distinguindo-se as cidades que possuem articulação das que não possuem.

Um dos pontos iniciais da análise proposta é pensar a cidade e, sobretudo, aquelas cidades e localidades menores, integradas ao seu mundo rural, principalmente porque boa parte da fronteira brasileira está em regiões rurais, de florestas. Por exemplo, para refletir a respeito das cidades amazônicas, deve-se pensar em uma tríade: o encontro das cidades, o encontro da floresta e o encontro da fronteira. E, assim, debater sobre as especificidades das cidades de fronteira, assumindo-se um caráter mais geopolítico na definição dos recortes de análise, planejamento e gestão – que poderiam inclusive orientar melhor a definição dos “arcos”.

O grande desafio está em tentar juntar a rede urbana com a fronteira, em mesclar esse olhar para dentro, pensando-se uma rede urbana nacional com olhar para fora, tal qual o da rede urbana continental, sem perder de vista a questão da fronteira. Ou seja, aproximar a prática de pesquisa sobre redes urbanas, seja em escala continental, seja em escala nacional, à fronteira, aos diversos recortes fronteiriços, com suas grandes diversidades internas.

Ao avançar-se nos estudos da rede urbana, seguramente se depara com as configurações urbanas que transpassam as fronteiras dos países. Cidades gêmeas, arranjos fronteiriços, aglomerações ou arranjos transfronteiriços, são várias as denominações para esse tipo de unidade urbana de maior complexidade.

Constata-se que as principais mudanças ocorridas na rede urbana brasileira não se deram nesses arranjos transfronteiriços. Tanto que o único arranjo que apresenta classificação em nível intermediário na hierarquia urbana (de centro sub-regional) é Foz do Iguaçu. Isso pode ser um indicativo de que os principais fluxos econômicos brasileiros não passam por seus arranjos fronteiriços. E, até mesmo onde isso ocorre (alguns fluxos importantes no Arco Sul), o papel de intermediação desses arranjos é limitado.

Também se constata que não há articulação regional das cidades que integram a Faixa de Fronteira. Na grande maioria, as ações são individuais, sendo atendidas apenas as demandas locais; muito especialmente, as cidades gêmeas, os arranjos transfronteiriços. Há a necessidade de melhor conhecer as ligações desses núcleos para fora do Brasil. A grande provocação positiva seria ocasionar uma mudança cultural e de gestão no método da aplicação dos investimentos e na definição de pautas e agendas. As experiências dessas configurações transfronteiriças devem ser utilizadas como paradigmas de processo crescente de integração, na medida em que na prática já ocorre interação. Podem ser observadas no mapa que integra o PDFE, que evidencia os pontos de sinapses, que consistem nas relações mais estreitas na linha de fronteira e que claramente se tornam mais fortes a partir de parte do arco Central, e ainda mais densos no arco Sul. Esses pontos de sinapse apresentam problemas comuns a qualquer cidade, porém com a dificuldade ampliada pela presença da escala internacional. Cidades postas à margem das principais dinâmicas dos países acabam sendo dependentes da atuação dos governos locais pela total ausência dos governos estaduais e nacionais – aspectos que criam dificuldades na gestão de temas pendentes, como saúde, educação, infraestrutura, segurança, trabalho e previdência.

Diferenças nas legislações municipais, nas capacidades técnicas das equipes, nos padrões operacionais, na capacidade econômica e nos elementos culturais, bem como na convergência entre planos diretores urbanos – as dificuldades são maiores ainda onde não ocorre fronteira seca –, aumentam os problemas da gestão urbana

nessas cidades fronteiriças. Ademais, a legislação de cooperação para cidades gêmeas tem um olhar quase que somente internacional, esquecendo a questão territorial e suas peculiaridades. No caso das cidades gêmeas ou dos arranjos transfronteiriços, ocorre inclusive uma dualidade entre as políticas internacionais e as políticas locais, devido à sua localização. Administrar a dualidade entre políticas internacionais e políticas locais – particularmente nas cidades gêmeas –, compreender o local binacional – que é onde as questões devem ser resolvidas –, realizar acordos bi e trinacionais – mas também dar a estes continuidade – e simplificar os processos de cooperação entre os estados e os municípios fronteiriços e seus homólogos vizinhos são as recomendações mais gerais.

Porém, um rol de importantes sugestões foi sendo construído entre os participantes com o objetivo de favorecer a interação e facilitar o cotidiano das pessoas que se movem nessas áreas urbanas transfronteiriças: desburocratizar o atendimento às populações dos diferentes países; aprovar currículos escolares ou desobrigar traduções juramentadas para fins cotidianos; facilitar o controle de acesso de estrangeiros aos serviços de saúde, educação, segurança, transporte público (oferta/consumo), controle de criminalidade, entre outros; reduzir a hiperdocumentação, viabilizar a carteira transfronteiriça e unificar suas condições de acesso e uso – por exemplo, é gratuita para brasileiro no Uruguai, já no Brasil, esse documento é cobrado do cidadão uruguaio fronteiriço; efetivar controles dos *free shops*; controlar as relações não oficiais; garantir recursos e infraestrutura para controle alfandegário; e, enfim, promover uma mudança cultural para que efetivamente se procedam as mudanças necessárias.

No âmbito da gestão municipal, enfatiza-se a potencialidade dos consórcios entre cidades, desde que articulados a programas regionais, pois podem criar possibilidades de melhor uso dos recursos existentes; formular programas de investimentos comuns; criar sistemas de informações e melhorar as tecnologias; ampliar a oferta de serviços como saneamento básico etc. Além destes, deve-se buscar alternativas internacionais de recursos – por exemplo, junto à agência espanhola de desenvolvimento, que tem cooperado nos países vizinhos –, assim como também otimizar a atenção do Estado, do capital e das redes sociais. Assim, é necessário organizar as oportunidades, as possibilidades e as potencialidades para otimizar seus resultados.

Recomendou-se a realização de mais estudos para entender a conformação desses arranjos transfronteiriços ou cidades gêmeas, as articulações entre estes e com a rede de cidades. Nesses estudos, pediu-se cuidado na identificação de novos arranjos e na aprovação da criação de potenciais cidades gêmeas.

Mas foram os fluxos de pessoas (movimentos pendulares) e a comutação transfronteiriça que provocaram grande preocupação entre os participantes, pelo fato de que são estes que efetivam a condição transfronteiriça entre pessoas e mercadorias.

Esses fluxos teriam de ser estudados em detalhe: avaliar quais fluxos urbanos são fortes, em que direções se movimentam e se garantem coesão interna à região; buscar um aprimoramento das informações sobre fluxos – em complemento às informações de estoque – ampliando-se as informações sobre os demais países da América do Sul; e usar em pesquisas e análises os fluxos secundários, mesmo que seja mais complicado – por exemplo, utilizar dados do Datasus sobre deslocamentos para acesso à saúde pública (ligações entre municípios da Faixa de Fronteira).

Os debates sobre esse tema concluíram com a afirmação incontestada de que a fronteira e os arranjos transfronteiriços são o caminho para a integração sul-americana.

## 8 INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

As áreas fronteiriças possuem uma ocupação muito diferente das demais áreas do país, o que se reflete em sua frágil integração aos sistemas metropolitanos e urbano-regionais mais robustos, e, conseqüentemente, na falta de efetividade das políticas de integração do continente. Além disso, a região de fronteira, no contexto internacional, é prejudicada pela instabilidade política do país vizinho.

As políticas de integração afetam, em geral, de maneira mais direta e imediata, as regiões de fronteira por facilitarem a circulação de pessoas e proporcionarem acesso a serviços públicos e privados nos dois lados de fronteira. Em contrapartida, a abertura das fronteiras também pode amplificar problemas relacionados a ilícitos transnacionais, como tráfico de drogas e contrabando. Apesar dessa dualidade, os impactos positivos das políticas de integração são fundamentais para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, principalmente por proporcionarem uma legislação adequada às especificidades da região, que identifica os atores envolvidos nessas políticas, estreita o entendimento entre as necessidades dos habitantes da região e cria, assim, ações e resultados efetivos.

Não obstante, apontou-se que o país vive um atraso no processo integrador devido à estagnação de estudos e ações com esse propósito. Processos de integração desencadeados trataram a fronteira como espaço acessório, periférico. Além disso, passaram ao largo de atender as comunidades em suas necessidades mais básicas, sem consubstanciarem-se em políticas públicas e legislações que permitissem dar passos efetivos em direção à integração regional. São evidentes as dificuldades na articulação de acordos de integração, o que resulta em poucas experiências efetivas.

Diante desse contexto, os participantes da oficina propuseram inserir a integração na agenda prioritária dos governos para consolidação de novas formas de cooperação e desenvolvimento nas regiões de fronteira. Propuseram também formular políticas de coesão e convergência – e não apenas de integração –, além de formular novas políticas de integração e dar continuidade às políticas de cooperação em desenvolvimento, introduzindo perspectivas temporais maiores e mais estáveis.



Na agenda sobre iniciativas de integração do subcontinente, deve-se considerar não só a circulação das mercadorias e os fluxos de produção, mas também as condições de vida e *habitat*, em ambos os lados da fronteira, envolvidas no movimento geral de urbanização, articulado com feições e práticas diversas por centralidades de diferentes portes. O desafio dessa agenda é buscar a integração dos países vizinhos nessas iniciativas, com planos e instrumentos de planejamento e desenvolvimento. Maior ainda o desafio de construir, no processo de integração, a noção de supranacionalidade – nos moldes da União Europeia – que garantisse esses tipos de acordo.

As instituições multilaterais podem ser utilizadas como meio de articulação política de integração às iniciativas dos governos subnacionais. Instituições multilaterais e blocos comerciais (Mercosul, União de Nações Sul-Americanas – Unasul etc.) podem contribuir na interlocução para ações que priorizem as demandas das regiões fronteiriças, na governança e na institucionalização de fóruns de diálogo e trocas de experiência para integração e desenvolvimento coordenado. Com essa compreensão, propõe-se que seja ativada a proposta de acordo fronteiriço que está em discussão no Mercosul e que, cada vez mais, se coloque o tema *integração fronteiriça* na agenda prioritária de negociação desse bloco regional. Existe uma proposta de acordo fronteiriço em discussão no Mercosul que vem sendo colocada ao longo de várias reuniões e que trata de circunstâncias subnacionais, desenvolvimento subnacional, municípios, estados etc. Em relação a esta, havia um clamor muito grande. Reforça-se, portanto, a importância de levar esse debate a uma instância integradora e coordenadora supranacional (Mercosul e Unasul), em paralelo à União Europeia, para que essa instância assuma uma proposta de regulamento sobre cooperação territorial.

Como sugestão para eliminar os obstáculos à cooperação territorial apontou-se como necessário criar um instrumento de cooperação, em nível comunitário, dotado de personalidade jurídica, a exemplo dos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECTs), da União Europeia. Adverte-se que a questão internacional deve estar subordinada ao território, pois o território é o foco, e não a questão internacional.

Mesmo assim, recomendou-se valer-se das oportunidades internacionais para manter o tema na centralidade das agendas, como o uso da Agenda 2030 para reunir demandas das fronteiras, em um quadro mais geral, internacional, que contemple a realização de programas de formação local e regional e de assistência técnica articulada para sua implementação, assim como para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Foi recomendado o incentivo a pesquisas acadêmicas relacionadas ao desenvolvimento das regiões de fronteira, com o compartilhamento de conhecimentos

e tecnologia, por exemplo, para combate a doenças tropicais; a produção de informações sobre fluxos, regiões, redes, conexões e articulações entre cidades, aproveitando-se o contexto de valorização das cidades na agenda global; além de intensificar os debates para clarificar conceitos como os de cooperação internacional, territorial e transfronteiriça.

No âmbito do governo federal brasileiro, deve-se definir o *locus* da articulação para conduzir a estratégia de articulação intragoverno e com países vizinhos; promover a criação e/ou fortalecimento de parcerias entre instituições subnacionais dos países vizinhos para ações coordenadas entre os municípios, os departamentos e as províncias; assim como assegurar a operacionalidade da articulação entre os planos nacional, bilateral e regional, que de antemão se sabe que é complexa, portanto, não necessariamente imediata.

Como recomendação final, mas de maior importância, os participantes sublinharam a necessidade de considerar o fator ambiental em todas as definições propostas. Tema que será focalizado prioritariamente nas oficinas que estão previstas para acontecer nos três arcos<sup>3</sup> das fronteiras brasileiras, podendo, inclusive, ser realizada a da fronteira leste ou marítima.

## REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diagnóstico socioeconômico e demográfico da Faixa de Fronteira:** áreas críticas de segurança pública. Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: MJ, 2014.

---

3. A oficina do arco Norte foi realizada em Boa Vista (RR), nos dias 23 e 24 de novembro de 2016, em parceria com o Ministério da Integração Nacional e com o apoio do governo do estado de Roraima. A oficina do arco Central será realizada nos dias 28 e 29 de junho, em Corumbá (MS), com o apoio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Campos do Pantanal (CPAN) e a do arco Sul deverá ser realizada em novembro/2017 na cidade de Uruguaiana (RS).



## ANEXO A

Como síntese das participações na oficina Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas, realizada pelo Ipea em parceria com o Ministério da Integração Nacional, foram reunidas algumas referências em quadros-resumo, que seguem como anexos ao relatório das atividades. Nas transcrições presentes nos capítulos anteriores desta publicação, encontram-se detalhes sobre os tópicos destacados.

### QUADRO A.1

#### Fontes de dados e informações

Cepal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Literatura técnica sobre as fronteiras da América do Sul e sobre a América Central. Atenção especial é dedicada à questão do muro na fronteira entre México e Estados Unidos.</li><li>• Resultados de estudos que podem subsidiar análises sobre cidades da fronteira, como o relatório para a III Conferência da ONU sobre Moradia (Habitat 3) – Horizonte 2030.</li><li>• Desenvolvimento regional (o conceito hoje é de desenvolvimento territorial, local); há os trabalhos do Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) que remontam à época do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (Cendec/Ipea).</li><li>• Base de dados municipais Retrieval of Data for small Areas by Microcomputer (Redatam), continuamente alimentada com informações censitárias dos países, mas ainda com incompatibilidades entre os lados da fronteira.</li></ul>
Universidades brasileiras	<ul style="list-style-type: none"><li>• Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila).</li><li>• Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).</li><li>• Grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).</li><li>• UNBRAL Fronteiras.</li><li>• Mestrado em estudos fronteiriços (Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS).</li><li>• Mestrado em Sociedade e Fronteira (Universidade Federal de Roraima – UFRR).</li><li>• Grupo de Estudos Fronteiriços (Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste).</li><li>• Observatório da Fronteira (Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD).</li><li>• Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas (Universidade Federal do Amapá – Unifap).</li><li>• Grupos dentro e fora das universidades que estudam a migração – OBMigra, por exemplo.</li></ul>
Universidades de países vizinhos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Universidade de Buenos Aires (Grupo de Estudio sobre Fronteras/Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires).</li></ul>
Unasul	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema de Informação Geográfica (SIG).</li><li>• Apresentações (dezoito) de seminário realizado pela Unasul em 2014 com o tema fronteira.</li></ul>
Arfe	<ul style="list-style-type: none"><li>• Associação de Fronteiras na Europa.</li></ul>
Outras fontes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quadro de Referência Estatístico-Geoespacial Global (Global Statistical Geospatial Framework – GSGF).</li><li>• Ferramenta do Google chamada Ngram, que verifica número de citações para determinados temas dentro das publicações.</li><li>• Fundo de Iniciativas Comuns (FIG), que financia alguns projetos da Unasul, dispõe de índices regionais e trata da integração produtiva.</li></ul>

## QUADRO A.2

## Estudos, programas e projetos governamentais

Nacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.</li> <li>• Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, financiada pelo Ministério da Integração (MI), com o envolvimento do Grupo Retis.</li> <li>• Estudo do Comitê de Articulação Federativa, que sugeriu a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (Cdif).</li> <li>• Análise das Políticas Federais para a Faixa de Fronteira – Tribunal de Contas da União (TCU)</li> <li>• Comitês de Fronteira.</li> <li>• Relatório final do I Encontro dos Municípios de Fronteira – <i>A visão dos municípios sobre a questão fronteiriça</i> (CNM, 2008).</li> <li>• Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – faixa de fronteira como região prioritária para atuação.</li> <li>• Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública (MJ/SNSP).</li> <li>• Mapeamento das Políticas Federais para a Faixa de Fronteira e as suas relações com o plano estratégico de fronteira e a estratégia nacional – MJ/SNSP.</li> <li>• Análise acerca dos avanços e desafios das principais experiências sobre segurança pública nos Estados Unidos, México e União Europeia, China, Rússia e Índia – MJ/SNSP.</li> <li>• Carteira de projetos prioritários de infraestrutura para a faixa de fronteira a partir dos planos apresentados pelos estados (em elaboração pelo MI).</li> <li>• Estudos do Senado para a elaboração do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 380/2012 (Política Nacional sobre Segurança da Amazônia e Faixa de Fronteira).</li> </ul>
Ipea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto Fronteiras (Dirur/Ipea), em parceria com o MI.</li> <li>• Monitoramento e avaliação da nova política uruguaia de regulação do mercado de <i>cannabis</i> na zona de fronteira Brasil/Uruguai.</li> </ul>
Mercosul	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Integração Transfronteiriça.</li> <li>• Comissões Mistas.</li> <li>• Fóruns Bilaterais.</li> </ul>
Redes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rede Latino-Americana de Política de Desenvolvimento Regional (subgrupo Cooperação Transfronteiriça).</li> </ul>

## QUADRO A.3

## Marco legal

CF 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal que define a faixa de fronteira e sua extensão de 150 km.</li> </ul>
Lei nº 6.634/1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regula algumas atividades sensíveis e estratégicas, efetuadas na faixa de fronteira.</li> </ul>
Lei nº 10.683/2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e atribui ao Ministério da Integração Nacional a competência para realizar obras públicas na faixa de fronteira.</li> </ul>
Decreto de 8 de setembro de 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cria a Cdif.</li> </ul>
Portaria nº 213 de julho 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria do MI que 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.</li> </ul>
Regulamento (CE) nº 1.082/2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamento da União Europeia que institui os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (Aects).</li> </ul>

QUADRO A.4  
**Oficina Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas**  
 Brasília, 15 e 16 de junho de 2016  
 Lista de participantes

Nome	Instituição
Alessandro Aveni	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Adriana Dorfman	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Alessandra Rufino Santos	Universidade Federal de Roraima (UFRR)
Alex Jorge das Neves	Ministério da Justiça (MJ)
Alexandre Bastos Peixoto	Ministério da Integração Nacional (MI)
Alicia Rémont	McGrill University
Amarildo Baesso	Ministério da Integração Nacional (MI)
Bolívar Pêgo	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Bruna Penha	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Bruno Gomes Leguizamon Bertoni	Ministério da Integração Nacional (MI)
Bruno Ricardo Viana Sadeck dos Santos	Presidência da República (PR)
Carlos Henrique Fialho Mussi	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
Carlos Vinícius Pinto	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Caroline Krüger	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Cesário Ferreira Filho	Governo do estado do Paraná (Núcleo de Fronteira)
Cláudio Antônio Gonçalves Egler	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Cláudio Stenner	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Cristiano Santos do Nascimento	Governo do estado de Rondônia (Núcleo de fronteira)
Clarisse Hoff	Governo do estado de Santa Catarina (Núcleo de fronteira)
Ernesto Pereira Galindo	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Eduardo Pereira e Ferreira	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
Evandro Farid Zogo	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
Elimar Nascimento	Universidade de Brasília (UnB)
Eduardo Bayma Oestreich	Governo do estado de Roraima (Núcleo de Fronteira)
Flávio Werneck	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
Francisco Djalma Cesse da Silva	Ministério da Defesa (MD)
Glauco Rogério de Araújo Mendes	Ministério da Integração Nacional (MI)
Gabriela Moreira	Ministério da Integração Nacional (MI)
Jan Bitoun	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
João Mendes da Rocha Neto	Ministério da Integração Nacional (MI)
José Camilo da Silva	Ministério da Integração Nacional (MI)
Joselito Santos Abrantes	Governo do estado do Amapá (Núcleo de Fronteira)
Júlio César Roma	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Kainã Ferreira	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Instituição
Kátia Márcia Habara	Ministério da Integração Nacional (MI)
Keile Costa Pereira	Governo do estado de Mato Grosso (Núcleo de fronteira)
Leonardo Cavalcanti	Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)
Leonardo Ferreira Lima Filho	Governo do estado do Acre (Núcleo de Fronteira)
Leonardo Soares Gonçalves	Governo do estado do Rio Grande do Sul (Núcleo de Fronteira)
Luiz Maurício Cuervo	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
Marco Aurélio Costa	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Márcia Loureiro	Ministério da Justiça e Cidadania (MJ)
Marcos Antônio Macedo Cintra	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Maria Nunes	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Maila Romano Villa Verde	Ministério da Integração Nacional (MI)
Marcus Eugênio Gonçalves Rocha	Ministério da Integração Nacional (MI)
Maria Amélia Rodrigues da Silva Enriquez	Governo do estado do Pará (Núcleo de Fronteira)
Maria de Fátima Araújo de Paiva	Ministério da Integração Nacional (MI)
Maria Thereza Ferreira Teixeira	Ministério da Integração Nacional (MI)
Morganna Mendes Pedroza de Oliveira	Ministério da Integração Nacional (MI)
Norton Flores Boppré	Governo do estado de Santa Catarina (Núcleo de Fronteira)
Paula Gomes Moreira	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Paulo Francisco Rocha da Cunha Neto	Ministério da Integração Nacional (MI)
Pedro Silva Barros	União das Nações Sul-Americanas (Unasul)
Polianne Coelho Marques	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)
Rosa Moura	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Samara Mineiro Oliveira	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Sérgio Magno Carvalho de Souza	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)
Suzana Oliveira	Presidência da República (PR)
Tania Muricy Nascimento	Governo do estado do Amapá (Núcleo de Fronteira)
Thales Alessandro de Carvalho	Ministério da Integração Nacional (MI)
Walter Antonio Desiderá	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

## ANEXO B

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- Aect – Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial
- Alca – Área de Livre Comércio das Américas
- Anac – Agência Nacional de Aviação Civil
- ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
- Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- AP – Amapá
- APL – Arranjo Produtivo Local
- Arfe – Associação das Regiões de Fronteiras da Europa
- BET – Banco de Estruturas Territoriais
- BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
- Cdif – Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
- Celac – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- Cendec – Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social
- Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CMC – Conselho do Mercado Comum
- Cnefe – Cadastro Nacional de Endereço para Fins Estatísticos
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- COP 21 – Conferência do Clima
- Coppe – Cooperação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia
- Corecon – Conselho Regional de Economia



Cosiplan – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento  
CSN – Conselho de Segurança Nacional  
Datusus – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde  
DF – Distrito Federal  
Dinte – Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais  
Dirur – Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais  
DRS – Desenvolvimento Regional Sustentável  
DSN – Decreto sem número  
Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A  
EUA – Estados Unidos da América  
Farc – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIC – Fundo de Iniciativas Comuns  
Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz  
Flasco – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
Focem – Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul  
Funai – Fundação Nacional do Índio  
Ggim-UM – Informação Geográfica no Âmbito da Comunidade Estatística  
GPE – Gerenciamento do Planejamento Estratégico  
GSGF – Global Statistical Geospatial Framework  
GTE – Grupo de Trabalho Especializado  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Ilica – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  
Iirsa – Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana  
Ilpes – Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social  
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
Ipardes – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOA – Lei Orçamentária Anual  
MAP – Madre de Deus, Acre e Pando  
Matopiba – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia  
MD – Ministério da Defesa  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
Mdic – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
MI – Ministério da Integração Nacional  
MJ – Ministério da Justiça e Cidadania  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MS – Mato Grosso do Sul  
MT – Mato Grosso  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul  
Necvu – Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana  
Ngram – Google Ngram Viewer  
NUTs – Nomenclatura das Unidades Territoriais da União Europeia  
OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM – Objetivo de Desenvolvimento do Milênio  
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PA – Pará  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDFF – Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira  
PF – Polícia Federal  
PIB – Produto Interno Bruto

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNPD – Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional

PPA – Plano Plurianual

PPP – Parceria público-privada

PR – Paraná

PR – Presidência da República

Promob – Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre Desenvolvimento

PUC – Pontifícia Universidade Católica

QE – Quociente de especialização

QL – Quociente locacional

Rais – Relação Anual de Informações Sociais

Redalyc – Sistema de Informação Científica (Rede de Revistas Científicas da América Latina e o Caribe, Espanha e Portugal)

Redatam – Retrieval of Data for small Areas by Microcomputer

Regic – Regiões de Influência das Cidades

RFB – Receita Federal do Brasil

RM – Região metropolitana

RO – Rondônia

RR – Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Seplan/PR – Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná

SGT-18 – Subgrupo de Trabalho nº 18 (Mercosul)

SIG – Sistema de Informações Geográficas

SNPS – Secretaria Nacional de Segurança Pública

Sudeco – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus

TCC – Trabalho de conclusão de curso

TCU – Tribunal de Contas da União

TD – Texto para discussão

UF – Unidade da Federação

Ufac – Universidade Federal do Acre

Ufam – Universidade Federal do Amazonas

UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

Ufpel – Universidade Federal de Pelotas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRR – Universidade Federal de Roraima

UFS – Universidade Federal de Sergipe

Unasul – União das Nações Sul-Americanas

Unctad – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UnB – Universidade de Brasília

UNBRAL Fronteiras – Portal de acesso aberto das universidades brasileiras sobre fronteiras e limites

Unesp – Universidade Estadual Paulista

Unicamp – Universidade Estadual de Campinas

Unifap – Universidade Federal do Amapá

Unila – Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Unipampa – Universidade Federal do Pampa

Zicosur – Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano

ZPE – Zona de Processamento de Exportação

ZEE/MS – Zoneamento ecológico-econômico do estado do Mato Grosso do Sul

## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **Bolívar Pêgo**

Economista pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub), 1978. Pós-graduado em energia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em 1991. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1980, atuando nas áreas de energia, transportes, finanças públicas, integração sul-americana e desenvolvimento urbano. Coordenador de desenvolvimento urbano do Ipea de agosto de 2009 a julho de 2011.

### **Rosa Moura**

Geógrafa pela Universidade de São Paulo (USP), doutora em geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e bolsista no subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles no Projeto Território, Coesão Social e Governança Democrática e do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Inct-CNPq). Atuou como pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) entre 1991 e 2013.

### **Caroline Krüger**

Doutoranda em administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Mestre em estudos fronteiriços pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) em 2014. Graduada em administração pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) em 2007. Atuou como docente nos cursos de administração da UFMS e da Anhanguera. Membro dos seguintes grupos de pesquisa: Golden for Sustainability, sediado pela Universidade Bocconi, e do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas (GPublic) da USP. Atua nos projetos Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e Faixa de Fronteira do Ipea.

### **Maria Nunes**

Doutora em geografia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestre pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), licenciada e bacharel em geografia e bacharel em administração pública pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Possui experiência na área de geografia e gestão pública, atuando na docência nas seguintes áreas: análise regional; educação ambiental; legislação e proteção ambiental; e temática do ensino de geografia.

**Samara Oliveira**

Bacharel e licenciada em geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou 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). Atualmente, é assistente de pesquisa I, no Ipea, no projeto Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas.





# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## Assessoria de Imprensa e Comunicação

### EDITORIAL

#### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

#### Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

#### Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

#### Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto: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.

### Colaboradores

Alessandro Aveni  
Adriana Dorfman  
Alessandra Rufino Santos  
Alex Jorge das Neves  
Alexandre Bastos Peixoto  
Alicia Rémont  
Amarildo Baesso  
Bolívar Pêgo  
Bruna Penha  
Bruno Gomes Leguizamon Bertoni  
Bruno Ricardo Viana Sadeck dos Santos  
Carlos Henrique Fialho Mussi  
Carlos Vinícius Pinto  
Caroline Krüger  
Cesário Ferreira Filho  
Cláudio Antônio Gonçalves Egler  
Cláudio Stenner  
Cristiano Santos do Nascimento  
Clarisse Hoff  
Ernesto Pereira Galindo  
Eduardo Pereira e Ferreira  
Evandro Farid Zogo  
Elimar Nascimento  
Eduardo Bayma Oestreicher  
Flávio Werneck  
Francisco Djalma Cesse da Silva  
Glaucio Rogério de Araújo Mendes  
Gabriela Moreira  
Jan Bitoun  
João Mendes da Rocha Neto  
José Camilo da Silva  
Joselito Santos Abrantes  
Júlio César Roma  
Kainã Ferreira  
Kátia Márcia Habara  
Keile Costa Pereira  
Leonardo Cavalcanti  
Leonardo Ferreira Lima Filho  
Leonardo Soares Gonçalves  
Luiz Maurício Cuervo  
Marco Aurélio Costa  
Márcia Loureiro  
Marcos Antônio Macedo Cintra  
Maria Nunes  
Maila Romano Villa Verde  
Marcus Eugênio Gonçalves Rocha  
Maria Amélia Rodrigues da Silva Enriquez  
Maria de Fátima Araújo de Paiva  
Maria Thereza Ferreira Teixeira  
Morganna Mendes Pedroza de Oliveira  
Norton Flores Boppré  
Paula Gomes Moreira  
Paulo Francisco Rocha da Cunha Neto  
Pedro Silva Barros  
Polianne Coelho Marques  
Rosa Moura  
Samara Mineiro Oliveira  
Sérgio Magno Carvalho de Souza  
Suzana Oliveira  
Tania Muricy Nascimento  
Thales Alessandro de Carvalho  
Walter Antonio Desiderá

ISBN 978-85-7811-303-2



9 788578 113032 >