

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autores(as)	Bolívar Pêgo Rosa Moura
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ISBN978-65-5635-007-3int

Título do livro	FRONTEIRAS DO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DO ARCO SUL
Organizadores(as)	Bolívar Pêgo Rosa Moura Maria Nunes Caroline Krüger Paula Moreira Gustavo Ferreira
Volume	5
Série	Fronteiras do Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-007-3
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ISBN978-65-5635-007-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

INTRODUÇÃO¹

Bolívar Pêgo²

Rosa Moura³

Falar da fronteira oeste brasileira é falar de diversas fronteiras. Em sua extensão, ela não só se avizinha de diferentes países, como também percorre paisagens, culturas e interesses econômicos que demarcam diversas especificidades. Diferentemente de outras regiões do país, nessas fronteiras se desenvolvem relações mais complexas, em mais níveis escalares. Apesar de a fronteira ter modelo próprio de organização e um complexo arcabouço legal, ainda não se conseguiu minimizar a ambiguidade entre encontro/acolhimento e limite/isolamento.

Em sua diversidade e hibridismo culturais, há extensas áreas com baixa densidade demográfica e alta concentração de pobreza; e outras densamente povoadas, com intensos fluxos de relações econômicas e sociais com os países vizinhos. O arco Sul compreende a porção da faixa de fronteira com a maior densidade de população, tem uma rede urbana bastante ramificada e fluxos de produção e comércio elevados, privilegiados por uma malha viária que garante possibilidades de conexão entre os países do Cone Sul, com os quais realiza intensas trocas e grande comutação. É o arco mais ativo economicamente, onde se situa o maior número de arranjos transfronteiriços entre os três arcos (Norte, Central e Sul), totalizando, no conjunto dos três estados sulinos, dezessete arranjos, com alguns envolvendo mais de uma Unidade da Federação (UF) e outros abrangendo mais de dois países. Compõe ainda a porção da fronteira com o maior número de acordos bi e trilaterais vigentes, em função do projeto de integração econômica do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (anexo 1).

Desde o Tratado de Tordesilhas, em 1494, o território brasileiro vem sofrendo alterações que representaram as grandes mudanças no perfil e na extensão da fronteira com os países sul-americanos. Atualmente, o Brasil possui fronteira com dez países do subcontinente – todos, excetuando Equador e Chile –, envolvendo onze UFs. A faixa de fronteira⁴ compõe-se de 588 municípios, abrange 27% do território nacional e se divide em três grandes arcos (Brasil, 2005).⁵

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ISBN978-65-5635-007-3int>

2. Coordenador-geral de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador da pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*.

3. Pesquisadora profissional sênior na Dirur/Ipea.

4. Faixa de 150 km de largura, definida pela Lei nº 6.634/1979.

5. O arco Norte abrange os estados de Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá; o arco Central, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o arco Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Diante de 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 de mobilidade, segurança e integração com seus vizinhos. Nos últimos anos, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) realizou várias ações nesse sentido, entre as quais se destacam o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)⁶ e a criação dos comitês estaduais de fronteira,⁷ que dão suporte técnico à implantação das ações do governo federal.

Em virtude da complexidade e da diversidade das fronteiras, no entanto, ainda há muito a ser realizado. Nesse sentido, a pesquisa *Fronteiras do Brasil*, desenvolvida pela parceria entre Ipea e MDR, vem buscando aprofundar os conhecimentos sobre o tema, tendo como objetivos:

- organizar informações e produzir um conjunto sistemático de estudos que compreendam aspectos econômicos, sociais, ambientais e de governança em relação aos municípios localizados na faixa de fronteira brasileira e seus vizinhos sul-americanos;
- caracterizar e analisar os arranjos transfronteiriços (muitos considerados cidades gêmeas) e as alternativas compartilhadas de gestão urbana;
- analisar e avaliar as políticas públicas ora em desenvolvimento na faixa de fronteira brasileira e as relações transfronteiriças;
- organizar oficinas temáticas para debater questões, hipóteses e conhecer melhor a realidade local da fronteira; e
- apresentar sugestões de melhoria das políticas públicas sobre fronteiras.

A oficina de trabalho *Fronteiras do Brasil: uma Análise de Políticas Públicas*, realizada em 15 e 16 de junho de 2016, no Ipea/Brasília, foi a primeira ação do programa de trabalho conjunto, cujos resultados encontram-se publicados e disponíveis no *site* da instituição (Pêgo *et al.*, 2017). Na sequência das atividades, escolheu-se Boa Vista (Roraima), no arco Norte, como sede da realização da segunda oficina de trabalho – *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte* –, com visitas de campo a arranjos transfronteiriços da região. Sucederam-se a essa as oficinas de trabalho para avaliação do arco Central, em Corumbá (Mato Grosso do Sul), entre os dias 26 e 30 de junho de 2017, e do arco Sul, que é a quarta e última oficina de trabalho

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

7. Instituídos pela Portaria Interministerial nº 200/2004. Em sua maioria, organizam-se 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, com a elaboração de propostas de ações e a formulação de planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços (PDIFs) (Brasil, 2010).

realizada no âmbito deste projeto, dessa vez em Uruguaiana, no período de 20 a 24 de novembro de 2017.⁸

A publicação *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Sul* apresenta, na íntegra, as palestras e os debates ocorridos durante a oficina de trabalho homônima, assim como os relatos das atividades de campo desenvolvidas na região. Fruto da parceria Ipea/MDR, o trabalho contou com o apoio da Prefeitura de Uruguaiana e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). O objetivo da oficina foi conhecer com mais profundidade a realidade local da fronteira do Sul brasileiro, buscando levantar questões que visam contribuir para a melhoria das políticas públicas sobre fronteiras. Participaram representantes de instituições de todos os estados integrantes do arco Sul, assim como dos países vizinhos, além de pesquisadores e gestores públicos do Brasil e do exterior, em painéis de apresentações, debates e nos trabalhos em grupo. Complementarmente à oficina, a equipe efetuou visitas técnicas aos municípios que compõem os arranjos transfronteiriços Uruguaiana (Rio Grande do Sul)-Paso de los Libres (Argentina) e a tríplice fronteira Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul)-Bella Unión (Uruguai)-Monte Caseros (Argentina), assim como realizou um conjunto de entrevistas a agentes públicos e autoridades locais e regionais.

Merece ser destacado que essa oficina foi precedida de encontros locais preparatórios, como a Reunião Trinacional Brasil-Argentina-Uruguai, em 24 de agosto de 2017, em Barra do Quaraí, sendo organizada pela Câmara de Vereadores desse município, por meio do gabinete do vereador Fernando Alonso. Na reunião, os participantes organizaram-se em grupos temáticos e realizaram encontros específicos de cada grupo em Monte Caseros e Bella Unión. Foram debatidas questões referentes a saúde, educação e esportes, meio ambiente, cultura e turismo e segurança. Foram elaboradas, ainda, propostas para subsidiar a oficina de trabalho a ser realizada pelo Ipea/MDR, as quais foram discutidas e aprovadas em uma segunda reunião ampla, o Encontro Trinacional, que aconteceu em Bella Unión (Uruguai) em 24 de agosto de 2017 (anexo 2). O evento contou com 109 participantes (44 do Brasil; 34 do Uruguai; 31 da Argentina), 16 cidades presentes (oito brasileiras, quatro uruguaias e quatro argentinas) e representação de 52 instituições (governamentais e não governamentais).

Esses encontros aconteceram no âmbito do Movimento Pró-Comitê da Fronteira Trinacional, Monte Caseros (Argentina), Barra do Quaraí (Brasil) e Bella Unión (Uruguai). Entre as contribuições dessas atividades preparatórias destaca-se a vontade unânime dos participantes de que na região haja uma “*fronteira sin fronteras*”.

8. Os resultados das oficinas de trabalho já publicados encontram-se disponíveis no *site* do Ipea.

Além de subsídios, nesse encontro foi avaliada a positividade da formalização da condição de “cidades-irmãs”, entre Barra do Quaraí, Bella Unión e Monte Caseros. No dia 21 de novembro de 2017, em Bella Unión, realizou-se a cerimônia declaratória, com a leitura dos instrumentos legais firmados pelas prefeituras dos três municípios. A cerimônia de declaração das cidades-irmãs compôs a programação de atividades da equipe na região, que nortearam as principais conclusões e sugestões de aperfeiçoamento e proposição de políticas públicas sobre o tema.

Registra-se, ainda, o agradecimento pela importante contribuição do vereador Fernando Alonso, de Barra do Quaraí, para a efetividade da ampliação do espaço de debates e do universo de participantes na oficina do arco Sul. Esse agradecimento se estende a pesquisadores, gestores públicos, políticos, empresários e ativistas de entidades não governamentais que participaram dos eventos precedentes e se fizeram representar na oficina de trabalho.

Nas atividades que ocorreram nos municípios de Barra do Quaraí e Bella Unión, também foram fundamentais a atuação e o apoio do vereador Fernando Alonso, como também do presidente Richard de Souza, da Câmara de Vereadores de Barra do Quaraí; do alcalde de Bella Unión, Luiz Carlos Lopez; do Intendente de Artigas, Pablo Caram Murillo; de Monica Nostrani, da Alur; e de todos os demais participantes dos três países que acompanharam a equipe. Em Uruguaiiana, um agradecimento especial deve ser dedicado ao vereador Irani Fernandes, pelo apoio à realização das atividades locais. Para os deslocamentos e o assessoramento na visita técnica a Paso de los Libres foi importante o apoio da Prefeitura de Uruguaiiana, com o suporte de transporte.

Todas as atividades realizadas, contribuições recebidas e desdobramentos propostos compõem esta publicação, que se estrutura em cinco partes e treze capítulos, além desta introdução. O capítulo 1 apresenta as palavras iniciais proferidas pelos integrantes da mesa de abertura da oficina de trabalho, composta pelos representantes do Ipea, Bolívar Pêgo; da vice-prefeita de Barra do Quaraí, Nely Simionato Freccero; da diretora do Senac de Uruguaiiana, Paula Machado Correa; do prefeito de Uruguaiiana, Ronnie Mello; e do representante do Ministério da Defesa (MD), Coronel Eduardo de Araújo.

Os capítulos 2 a 4 referem-se às apresentações dos palestrantes convidados para o primeiro painel, com temáticas específicas, seguidas dos debates abertos aos participantes. Reúne, pois, os temas: *O sistema de defesa do arco Sul e a fronteira*, apresentado pelo Coronel Eduardo de Araújo, representante do MD; *A segurança do arco Sul e a fronteira*, discorrido por João Francisco de Oliveira, superintendente da Polícia Rodoviária Federal (PRF) do Rio Grande do Sul; e *A fronteira do arco Sul e sua realidade econômica e social*, por Adriana Dorfman, professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Os capítulos 5 a 10 são dedicados às palestras e ao debate do segundo painel de convidados, centrado no tema geral, envolvendo: *A fronteira, os desenvolvimentos regional e local e as relações transfronteiriças do arco Sul*, palestra proferida por Vicente Bogo (secretário do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – Codesul); *A fronteira e seus impactos na região de Uruguaiana*, por Irani Fernandes (presidente da Câmara de Vereadores de Uruguaiana); *Política de drogas divergentes e seus efeitos sobre a zona de fronteira Uruguai e Brasil*, por Alexandre Cunha (pesquisador do Ipea); *O município de Barra do Quaraí e a tríplice fronteira Brasil-Uruguai-Argentina: problemas e perspectivas*, ministrada por Fernando Alonso (vereador por Barra do Quaraí); *Experiências no território sobre a formação de uma política do Núcleo de Fronteira de Santa Catarina: o caso do consórcio intermunicipal da fronteira*, por Flávio Berté (coordenador do Núcleo de Fronteira de Santa Catarina); e *O movimento transfronteiriço de ONGs: “três pátrias, três cidades, um só povo”* – um estudo de caso, por Argemiro Rocha, presidente da organização não governamental (ONG) Atelier Saladero. Como no primeiro painel, seguiram-se debates com os participantes.

Os debates nos grupos de trabalho estão sintetizados no capítulo 11. Foram precedidos de uma orientação metodológica e desenvolvidos sob três temas: economia e desenvolvimento; gestão urbana; e defesa do território e integração entre os povos. Cada grupo teve espaço para discussões específicas do tema e elaboração de relatório-síntese das observações e das proposições, que foi levado à plenária, onde após apresentação seguiu-se um debate sobre as conclusões e a aprovação de proposições, recomendações e encaminhamentos.

O capítulo 12 relata as entrevistas realizadas com agentes públicos dos municípios e região: Alejandro Massucco, cônsul da República Argentina em Uruguaiana; Argemiro Rocha, da ONG Atelier Saladero; Eliseo Salvatierra Gimenes, responsável pela Assessoria de Relações Internacionais do Instituto Federal Farroupilha (IFFar); e Paulo Lemos, ex-Fuzileiro Naval em Barra do Quaraí. O capítulo apresenta, também, as principais observações colhidas durante a atividade de leitura do espaço dos arranjos transfronteiriços, como a participação da sessão na Câmara de Vereadores de Barra do Quaraí (homenagem ao Ipea); visitas técnicas ao Parque Estadual do Espinilho e a Alcoholes del Uruguay; e assinaturas do acordo das três cidades-irmãs – tríplice fronteira.

O capítulo 13 reúne as principais conclusões e recomendações colhidas ao longo de todas as atividades. Em seguida, há um conjunto de três anexos, compondo-se da síntese das iniciativas bilaterais na área de integração fronteira, no âmbito do Mercosul (anexo 1); de notas sobre a Reunião Trinacional e a ata subsequente (anexo 2); e questões norteadoras para as entrevistas de campo (anexo 3). Como apêndices à estrutura do livro, compondo a página inicial do Ipea, logo após as apresentações, têm-se: *i*) o maior evento de integração

fronteiriça e a ata do encontro trinacional;⁹ *ii*) declarações de formalização das cidades-irmãs – Barra do Quaraí, Bella Unión e Monte Caseros;¹⁰ e *iii*) atas de reuniões do Comitê de Integração Paso de los Libres – Uruguaiana.¹¹

Ao final, são apresentadas a relação de participantes e suas instituições (apêndice A), a lista de siglas e abreviaturas (apêndice B), bem como as notas biográficas dos editores deste livro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MI, 2005.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília: GTI de Integração Fronteiriça, 2010.

PÊGO, B. *et al.* (Org.). **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**. Brasília: Ipea; MI, 2017. 276 p. v. 2. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170628_frenteiras_do_brasil_volume2.pdf>.

9. O apêndice 1 está disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/apresentacoes/frenteiras_livro_5_apendice_1_v_29_set_2017.docx>.

10. O apêndice 2 está disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/apresentacoes/frenteiras_livro_5_apendice_2_v_16_nov_2017.docx>.

11. O apêndice 3 está disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/apresentacoes/frenteiras_livro_5_apendice_3_v_19_dez_2017.docx>.