

Organizadores
Bruna Penha
Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Fracalossi de Moraes

O Mercosul **e as Regiões** **de Fronteira**

ipea

Organizadores
Bruna Penha
Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Fracalossi de Moraes

O Mercosul e as Regiões de Fronteira

ipea

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, Interino

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

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

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

Organizadores
Bruna Penha
Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Fracalossi de Moraes

O Mercosul e as Regiões de Fronteira

ipea

Rio de Janeiro, 2017

O Mercosul e as regiões de fronteira/Organizadores Bruna Penha, Walter Antonio Desiderá Neto, Rodrigo Fracalossi de Moraes. – Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

258 p. : il., mapas color.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-312-4

1.Mercosul. 2. Fronteiras. I. Penha, Bruna II. Desiderá Neto, Walter Antonio III. Moraes, Rodrigo Fracalossi de.

CDD 337.98

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.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

INTRODUÇÃO	9
-------------------------	---

Bruna Penha

Walter Antonio Desiderá Neto

Rodrigo Fracalossi de Moraes

CAPÍTULO 1

FORMAÇÃO DA ESTRUTURA AGRÁRIA PRODUTIVA DOS MUNICÍPIOS DA FRONTEIRA OESTE BRASILEIRA COM A BOLÍVIA	13
---	----

Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa

Leny Caselli Anzai

Flávio Gatti

CAPÍTULO 2

REGIÕES DE FRONTEIRA E FLUXOS MIGRATÓRIOS: O CASO DO PARANÁ ...	53
---	----

Nelson Ari Cardoso

Rosa Moura

CAPÍTULO 3

O PERFIL ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE FRONTEIRA DO MATO GROSSO DO SUL, MATO GROSSO, PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL E O INVESTIMENTO PRODUTIVO E EM INFRAESTRUTURA NA REGIÃO DE FRONTEIRA DO RIO GRANDE DO SUL	101
---	-----

Fernanda Queiroz Sperotto

Camilo Pereira Carneiro Filho

Milton Cruz

Róber Iturriet Ávila

CAPÍTULO 4

CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA DIMENSÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS
PÚBLICOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA DO BRASIL COM OUTROS
MEMBROS DO MERCOSUL.....159

Tito Carlos Machado de Oliveira

Luiza Figueiredo

Roberto Ortiz Paixão

Miriam Mity Nishimoto

CAPÍTULO 5

AS REGIÕES DE FRONTEIRA COMO LABORATÓRIO DA INTEGRAÇÃO
REGIONAL NO MERCOSUL.....203

Walter Antonio Desiderá Neto

Bruna Penha

ANEXO A – MAPAS227

ANEXO B – DADOS SECUNDÁRIOS237

APRESENTAÇÃO

A maior parte da faixa de fronteira do Brasil é caracterizada pelo escasso povoamento, pela relativa dificuldade de acesso aos principais centros urbanos do país e pela percepção de isolamento em relação aos centros dinâmicos nacionais. Tais características resultam na presença potencial de fenômenos positivos e/ou negativos que, ainda que se manifestem em outros espaços do território nacional, possuem densidade e especificidade não observadas em outras regiões. Entre estes fenômenos, podem ser citados: *i*) a possibilidade de formação de arranjos produtivos locais binacionais; *ii*) a utilização de infraestrutura para propósitos comuns (aeroporos, portos secos etc.); *iii*) a demanda por serviços públicos no país vizinho por parte de residentes na faixa de fronteira (saúde, educação etc.); *iv*) a circulação internacional cotidiana de bens e serviços; *v*) os deslocamentos internacionais cotidianos de trabalhadores; *vi*) as atividades das aduanas (terrestres ou fluviais); e *vii*) o descaminho e o tráfico transfronteiriço (drogas, armas, pessoas, animais etc.).

Na fronteira brasileira entre Argentina, Paraguai e Uruguai,¹ embora se manifestem características semelhantes às encontradas no restante da fronteira nacional, a dimensão dos intercâmbios (tanto positivos como negativos) é superior. Estes espaços, quando comparados aos da região Norte e aos da maior parte da região Centro-Oeste, possuem maior intensidade, havendo fluxos mais volumosos de trabalhadores, estudantes, bens e serviços, além de maior presença de órgãos públicos que realizam o controle destes fluxos.

Desde o início do processo de integração no Mercosul, estas trocas foram ampliadas: com a expansão do comércio, mais produtos passaram a atravessar as linhas de fronteira; com o fim da exigência de vistos/passaportes, mais turistas passaram a visitar os países vizinhos, muitas vezes utilizando-se das fronteiras terrestres; com a criação de comissões e comitês para regular e ampliar a cooperação na área da saúde, acelerou-se a tendência da utilização dos serviços de saúde por residentes em países vizinhos; entre outras dimensões que afetam o cotidiano fronteiriço.

1. Nesta pesquisa, não foi estudada a fronteira do Brasil com a Venezuela. Quando o projeto foi formulado, a incorporação deste país ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) ainda não havia sido finalizada. Todavia, pelo fato de termos contado com uma instituição de Mato Grosso, foi estudada a região de fronteira com a Bolívia, ainda que – por enquanto – o país não seja um membro pleno do bloco regional.

No âmbito do Mercosul, existem alguns espaços que tratam especificamente da temática fronteiriça: o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (Gahif), que foi substituído pelo Subgrupo de Trabalho (SGT) nº 18 – Integração Fronteiriça; o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR); e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça. Há ainda acordos ou espaços binacionais voltados às políticas para regiões de fronteira, como a Comissão Binacional Assessora de Saúde na fronteira Brasil-Uruguai, além de muitos outros. Por fim, os governos nacionais também têm iniciativas para as regiões de fronteira: no Brasil, tendo como premissa as particularidades das regiões de fronteira, foi estabelecido em 2004 o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), inicialmente no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Ademais, o governo federal brasileiro tem desenvolvido iniciativas paralelas, como o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) e o Projeto Escolas Bilíngues de Fronteira.

Neste conjunto de iniciativas regionais, binacionais e nacionais, tem-se buscado planejar e executar políticas públicas que atendam às particularidades das regiões de fronteira. Dessa forma, há projetos nas áreas de saúde, educação, cidadania, articulação entre cidades-gêmeas, potencialidade de arranjos produtivos locais, entre outros.

Diante dessa realidade, o objetivo do projeto que resultou neste livro foi analisar e apresentar os impactos sobre as regiões de fronteira oriundos do processo de integração do Brasil com Argentina, Paraguai e Uruguai, bem como as particularidades destas regiões e as medidas de governo que as têm como objeto, de forma a contribuir com a formulação de políticas públicas de integração e articulação destes espaços. Para tanto, delineararam-se os seguintes objetivos específicos: *i)* levantar os estudos existentes sobre regiões de fronteira do Brasil com os demais países do Mercosul; *ii)* identificar as metodologias mais adequadas para o estudo de regiões de fronteira; *iii)* prospectar espaços para a ampliação da cooperação social e econômica entre regiões situadas em faixas de fronteira; *iv)* levantar e mapear projetos de infraestrutura e investimento produtivo em desenvolvimento e/ou previstos nas regiões de fronteira estudadas; *v)* indicar políticas públicas que permitam associar atores locais das regiões de fronteira com outros entes federativos; e *vi)* identificar e analisar os diferentes fluxos migratórios na fronteira.

Este livro, portanto, é o resultado de um esforço amplo e coletivo. Por isso, agradecemos imensamente a colaboração dos pesquisadores que participaram dessa investigação, por sua dedicação e pela paciência diante dos percalços que o projeto enfrentou ao longo de sua trajetória.

Aos leitores, desejamos que desfrutem de uma leitura enriquecedora, a qual possa alimentar suas reflexões sobre o desenvolvimento dessa importante região do Brasil e do processo de integração regional do Mercosul.

INTRODUÇÃO

Bruna Penha¹
Walter Antonio Desiderá Neto²
Rodrigo Fracalossi de Moraes³

Em 2011, o Ipea apresentou, em âmbito nacional, um conjunto de projetos articulados pelo Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes), vinculado ao Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob). Com essa iniciativa, formou-se a Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede (Rede Ipea).

Entre as propostas de pesquisas, estava a chamada pública para a formação de uma rede de instituições a fim de executar este projeto, Mercosul e Regiões de Fronteira. Dessa forma, foram selecionadas quatro instituições parceiras, as quais contemplam a maior parte da faixa de fronteira sob análise: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul.⁴ As instituições selecionadas foram a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) – Fundação Uniselva; a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul (Semac); o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); e a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE-RS), entidades cuja representação geográfica encontra-se destacada no mapa 1.

Os tópicos tratados no projeto foram divididos em quatro grandes áreas: *i*) terra; *ii*) trabalho; *iii*) capital; e *iv*) serviços, segundo a tipologia de House (1980).⁵ Os temas analisados ficaram sob a responsabilidade das instituições da seguinte forma: terra, para a Uniselva; trabalho, para o Ipardes; capital, para a FEE; e serviços, para a Semac. Buscou-se também que, dentro do possível, cada instituição pesquisasse informações referentes a toda a fronteira do Brasil com os países que compõem o

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

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

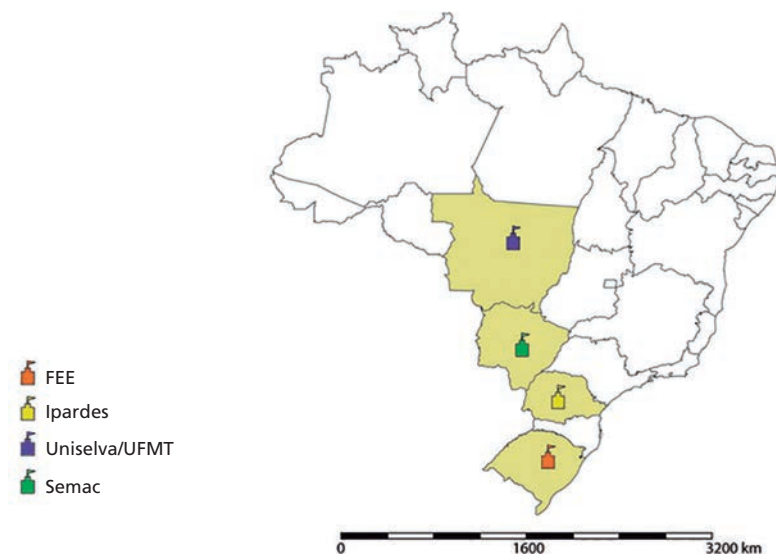
3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

4. O trecho da fronteira internacional do estado de Santa Catarina é bastante curto e foi coberto pelas instituições do Paraná e do Rio Grande do Sul.

5. House, J. W. The Frontier Zone: a conceptual problem for policy makers. *International Political Science Review*, v.1, n. 4, 1980.

Mercado Comum do Sul (Mercosul), exceto Venezuela, não se atendo apenas ao seu estado de origem.

MAPA 1
Instituições participantes



Elaboração: Rede Ipea.

Na dimensão das questões ligadas à *terra* (capítulo 1), o objetivo é avaliar as políticas públicas multilaterais, bilaterais e nacionais para as regiões de fronteira do Brasil, bem como os respectivos marcos legais, com ênfase nos seguintes tópicos: o papel dos assentamentos rurais implantados na zona de fronteira no contexto da ampliação das relações fronteiriças entre países vizinhos e as diferentes políticas voltadas para a propriedade de terras em regiões de fronteira em cada um dos países.⁶

Quanto às questões ligadas ao *trabalho* (capítulo 2), a avaliação busca privilegiar os seguintes tópicos: as principais dinâmicas do trabalho e dos fluxos migratórios em regiões de fronteira e a eficácia das políticas voltadas para estes temas.

Em relação às questões ligadas ao *capital* (capítulo 3), focalizam-se os seguintes pontos: os projetos de infraestrutura e investimento produtivo em desenvolvimento e/ou previstos nas regiões de fronteira e a análise de como a expansão da infraestrutura

6. Como não poderia deixar de ser, esse estudo contou com um levantamento histórico a respeito da formação das estruturas fundiária e produtiva dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Por essa razão, este levantamento foi escolhido como primeiro capítulo deste livro, uma vez que ele situa historicamente para o leitor o objeto de estudo trabalhado pelo projeto.

(transporte, energia e telecomunicações) e a intensificação das relações de troca podem redefinir a divisão regional do trabalho em regiões de fronteira.

Quando se trata das questões ligadas aos *serviços* (capítulo 4), destacam-se as políticas públicas para regiões de fronteira nas áreas de saúde e educação e a eficácia das políticas e das medidas de controle fronteiriço voltadas para o setor sanitário, fluxos de comércio e entrada de armas e drogas.

Com base nessa distribuição de tópicos, cada instituição realizou a pesquisa, acompanhada pela coordenação nacional, por meio de relatórios periódicos e de duas reuniões realizadas em Brasília na sede do Ipea.

A reunião que definiu o escopo do projeto foi realizada em dezembro de 2012. Nela, constatou-se a necessidade de abordar as questões de fronteira em seus diferentes níveis (nos municípios, nos estados e em nível nacional) e analisar como esses níveis se relacionam. Levantou-se que há situações muito distintas nas fronteiras, sendo importante definir cidades, locais e abordagens específicas, bem como os representantes e as organizações que seriam enfocados no levantamento de dados. Pontuou-se a necessidade de definir os entrevistados de forma muito local, tendo em vista as realidades específicas de cada região.

A proposta de abordagem adotada para a pesquisa foi a separação do objeto em três grupos de cidades: *i*) cidades conurbadas; *ii*) cidades não conurbadas com sedes a até 50 km da linha de fronteira; e *iii*) cidades entre 50 km e 150 km da linha de fronteira.

A alternativa da aplicação de questionários eletrônicos foi levantada. Debateu-se que a opção possibilitaria a utilização nas três categorias, podendo ser aplicada inclusive nas cidades entre 50 km e 150 km, visto que é uma metodologia de baixo custo operacional, sem necessidade de presença no local. O questionário poderia, assim, ser a principal fonte de dados para as cidades mais distantes da fronteira, enquanto outras metodologias poderiam aprofundar o estudo para cidades lindeiras. Seria um instrumento de grande utilidade, visto que captaria a percepção de vários atores ao mesmo tempo, podendo ser aliado às entrevistas pessoais.

A criação das três categorias de cidades, mencionadas anteriormente, decorreu da percepção de que as características de cidades conurbadas, lindeiras (menos de 50 km) e a mais de 50 km da fronteira não poderiam ser abordadas da mesma maneira. A partir dessa divisão proposta, selecionaram-se grupos de cidades na faixa mais distante (acima de 50 km), que teriam apenas os dados secundários analisados: no Mato Grosso do Sul, por exemplo, esse grupo teria aproximadamente treze cidades. Nos municípios com sede a até 50 km da fronteira haveria a aplicação de *surveys*. E, por fim, as cidades conurbadas (Corumbá e Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul, por exemplo) receberiam pesquisas de campo.

Em razão do processo de ajustamento orçamentário do governo federal a partir de 2014, o projeto foi parcialmente interrompido, tendo sido retomado em 2016, com o objetivo de publicar, na forma de um livro, com capítulos abordando a temática das regiões de fronteira no Mercosul, os relatórios produzidos pelas instituições parceiras. Para tanto, coube ao Ipea produzir ainda uma quinta parte da pesquisa, com o duplo objetivo de que se fizesse o devido fechamento dos relatórios, bem como fazer a ponte entre as iniciativas da integração regional propriamente ditas (acordos e decisões do Mercosul) com os contextos transfronteiriços observados na primeira fase da pesquisa. Desse modo, esta parte final do trabalho busca demonstrar como as decisões tomadas em âmbito regional impactam de forma mais significativa o cotidiano fronteiriço, se comparado ao dos grandes centros urbanos.

FORMAÇÃO DA ESTRUTURA AGRÁRIA PRODUTIVA DOS MUNICÍPIOS DA FRONTEIRA OESTE BRASILEIRA COM A BOLÍVIA

Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa¹
Leny Caselli Anzai²
Flávio Gatti³

1 INTRODUÇÃO

A área da fronteira oeste brasileira envolve a faixa de terras de 150 km de largura dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso Sul, disposta ao longo da linha de limite internacional entre a Bolívia e o Paraguai. Esta área é marcada por expressiva diversidade de paisagens econômicas e socioculturais, resultantes dos diferentes processos de ocupação e da busca de sustentação de suas comunidades que geraram, ao longo do tempo, estruturas produtivas com características específicas, permeadas, de um lado, pela herança sociocultural e, do outro, pela lógica do desenvolvimento capitalista que, de forma seletiva e desigual, tem permeado este espaço.

Especificamente na faixa de fronteira que envolve Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia, área objeto deste estudo, a organização produtiva do período colonial, pautada na concessão de sesmarias, marcou fortemente o sistema fundiário e ocupacional, cuja influência é sentida até os dias atuais. Assim, predomina ao longo da fronteira com a Bolívia a grande propriedade rural, sendo ainda comum a criação de gado no sistema extensivo.

Nas últimas décadas, sobretudo a partir de 1970, com as políticas de estímulo à interiorização da população e da economia em direção ao Centro-Oeste e Norte do Brasil, a fronteira oeste, embora não fosse alvo destas políticas, sentiu seus efeitos. Assim, surgiram novos adensamentos políticos em torno de pontos que prosperaram economicamente, o que levou à criação de novos municípios. Esta criação e o desenvolvimento de atividades em novas bases produtivas conferiram um maior dinamismo econômico para a faixa de fronteira do oeste do Brasil. No entanto, velhos problemas persistem, entre eles a situação de extrema dificuldade

1. Professora do curso de graduação em geografia e do Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e coordenadora do Grupo de Estudos Regionais Sul-Americanos (Gersa).

2. Professora do curso de graduação em história e do PPGH/UFMT e membro do Gersa.

3. Pesquisador do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes) e membro do Gersa.

financeira em que vive uma camada da população, que não dispõe de serviços básicos de saúde e de educação, não encontra postos de trabalho e não tem acesso à terra para trabalhar e obter seu próprio sustento.

Assim, neste capítulo procurou-se analisar as condições agrárias e produtivas dos municípios lindeiros da fronteira oeste do Brasil, discutindo o processo de formação, suas características fundiárias e produtivas atuais e a ocorrência e condições da pequena produção.

Para a realização da pesquisa, que foi coordenada pelo Ipea, foram feitos levantamentos de dados, pesquisa bibliográfica e visitas a organismos relacionados à temática agrária, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), as secretarias de agricultura dos municípios dos estados de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul, a Empresa Mato-Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural de Mato Grosso (Empaer/MT) e de Mato Grosso do Sul (Empaer/MS), bem como do Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso (Indea) nos municípios lindeiros do estado.

Para o levantamento dos dados foram feitas entrevistas com os responsáveis técnicos dos organismos visitados e com alguns produtores rurais, entre eles, pequenos produtores, sobretudo assentados, por ocasião de visitas a alguns projetos implantados pelo Incra.

Ressalta-se a dificuldade na obtenção de dados, especialmente sobre a estrutura fundiária nos órgãos responsáveis pelo setor. Geralmente, é dada a explicação de que os dados não estão disponíveis, porque não há levantamentos completos ou porque estes não se encontram atualizados. Diante desse quadro, procurou-se conjugar dados estatísticos disponíveis com as informações levantadas.

O estudo sobre as condições agrárias produtivas da fronteira com a Bolívia, embora tenha verticalizado a análise sobre os municípios lindeiros, procurou contextualizar a faixa de fronteira e suas adjacências, analisando as condições de sua formação, as relações, os desdobramentos e as rupturas em relação à realidade dos dias atuais.

2 A FORMAÇÃO DA FRONTEIRA OESTE BRASILEIRA

O atual limite oeste do Brasil é resultado da política colonial de Portugal, que investiu firmemente na expansão de suas raias ao definir estratégias ocupacionais que ultrapassaram a linha de Tordesilhas, assegurando terras e pretensas riquezas para os domínios portugueses além-mar. Assim, oficialmente, no decorrer do século XVI, por força do referido tratado, caberia aos espanhóis efetuar a ocupação das áreas que hoje correspondem à faixa da fronteira oeste brasileira, mas seus interesses estavam voltados para as ricas terras mineiras do Peru e da Bolívia.

Ainda no final do século XVI, a partir do estabelecimento da União Ibérica em 1580, as explorações portuguesas para além da linha de Tordesilhas foram facilitadas. Em relação a este marco, Amado e Anzai (2014, p. 34) afirmam que:

com a União Ibérica (1580-1640), Portugal tornou-se politicamente anexado à Espanha, e subiu ao trono português o ramo espanhol da casa de Habsburgo. Nesse período, os limites impostos pela linha imaginária estabelecida em Tordesilhas passaram, cada vez mais, a ser transpostos pelos lusitanos.

Após 1640, com o término da União Ibérica, as frentes portuguesas continuaram em sua marcha para o interior do Brasil, ultrapassando e concretizando ocupações a oeste da linha de Tordesilhas. Havia por parte da Coroa lusitana o interesse constante em ampliar seus domínios, incluindo neste plano a conquista da Amazônia e o acesso ao estuário do Prata, por onde sabiam que se poderia chegar ao interior do continente e às riquezas andinas.

Nesta perspectiva, os portugueses avançaram em direção ao interior da colônia, efetivando ocupações estratégicas ao longo dos extensos caminhos percorridos. Assim, foram fundados inúmeros arraiais, vilas, freguesias, cidades, registros e incidentes no território a oeste de Tordesilhas.

Em 1748, frente à indefinição de um tratado que estabelecesse um limite entre as duas potências coloniais e em meio às disputas, cada vez mais acirradas, pela conquista de territórios, o governo português decidiu criar as capitanias de Goiás e de Mato Grosso, ambas desmembradas da capitania de São Paulo. Nos anos seguintes, no âmbito da política expansionista do Marquês de Pombal, foram definidos e implementados novos projetos lusitanos de ocupação das terras a oeste da linha de Tordesilhas, a exemplo da criação da capitania do Rio Negro, em 1751. Dessa forma, o governo português marcava sua presença na fronteira norte e oeste da colônia.

A capitania de Mato Grosso abrangia um vastíssimo território, correspondendo, na atualidade, aos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, cuja extensão foi mantida até 1943, por ocasião da criação do território federal de Rondônia (mapa 1). Assim, a fronteira oeste da colônia, em sua parte central, estava nos limites da capitania de Mato Grosso, terras consideradas longínquas, de difícil acesso, que precisavam ser ocupadas e protegidas, garantindo a efetiva posse para a Coroa portuguesa. A preocupação com a defesa e a ocupação da fronteira oeste é evidenciada por Amado e Anzai (2014, p. 43), que afirmam:

os administradores portugueses tinham clareza de que o interior da colônia era a grande área desprotegida. Se fortificações militares protegiam o litoral, os vastos interiores coloniais e suas minas não contavam com instalações militares adequadas. As novas configurações políticas exigiam que se colocasse em prática um projeto

de reestruturação administrativa das unidades coloniais, permitindo a afirmação da soberania portuguesa sobre áreas as mais extensas que fosse possível.

MAPA1

Mato Grosso: abrangência territorial (1748-1943)



Legenda

Território de Mato Grosso	Capital
Territórios vizinhos	Cidades
Território dos estados atuais	

Fonte: Souza-Higa (2005).

Obs.: Informações adequadas em base cartográfica atual.

Interessava, sobretudo, um tratado que reconhecesse os limites da colônia portuguesa, que haviam sido levados muito além do que definia o Tratado de Tordesilhas. Assim, em 1750, o rei de Portugal D. João V e o rei espanhol D. Fernando VI assinaram o Tratado de Madrid, que definiu os limites para as colônias dos dois reinos litigantes, sendo anulado o que fora estabelecido no Tratado de Tordesilhas.

O período de vigência do novo tratado foi efêmero. As insatisfações de Portugal com as perdas de territórios na bacia do Prata, especialmente a da colônia de Sacramento, propiciaram a anulação do Tratado de Madrid e a assinatura, em 1761, do Tratado de El Pardo, o qual também não conseguiu pôr fim aos desentendimentos sobre os limites coloniais. Assim, em 1777, foi assinado o Tratado de Santo Idelfonso, que promoveu, nas proximidades do estuário do Prata, retificações nas configurações de limites das colônias portuguesas e espanholas, sem conseguir resolver o clima de insatisfações para as duas coroas ibéricas.

Em 1778, com a assinatura do Tratado de El Pardo, um clima mais estável foi estabelecido entre Portugal e Espanha. Por este tratado, conforme afirma Amado e Anzai (2014, p. 46), “Portugal cedeu à Espanha territórios no Oriente e no golfo da Guiné em troca de manter seus territórios no Brasil”. Estes territórios haviam sido cedidos à Espanha no âmbito do Tratado de Santo Idelfonso, envolvendo a área das Missões Orientais, terras às margens dos rios Grande, Guaíra, Mato Grosso, e a ilha de Santa Catarina. Somente em 1801, com a assinatura do Tratado de Badajoz, os limites no sul do Brasil foram fixados, obedecendo as linhas respeitadas na atualidade, tendo sido incorporadas à colônia lusitana as terras que integram o atual estado do Rio Grande do Sul.

No início do século XX, em 1903, um novo tratado alterou os limites brasileiros em razão da incorporação da área do atual estado do Acre ao território nacional. Esta incorporação foi feita por meio de um acordo com o Estado boliviano, cujos termos foram oficializados no Tratado de Petrópolis, fechando a atual configuração limítrofe do Brasil.

É importante ressaltar que, em relação à condição política e territorial de Mato Grosso, com a promulgação, em 1824, da Constituição Política do Império do Brasil, as antigas capitanias passaram a ser províncias. Assim, fica instituída a província de Mato Grosso, cujo território foi mantido sem alterações em relação à fase em que foi capitania. Com a Proclamação da República brasileira e a promulgação de sua primeira constituição, em 1891 – Constituição da República dos Estados do Brasil –, as províncias passaram a estados, o que deu lugar ao estado de Mato Grosso, abrangendo o mesmo território do período em que foi capitania e província, envolvendo, portanto, os territórios dos atuais estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e a maior parte da área de Rondônia.

Em 1943, o Decreto-Lei nº 5.812 desmembrou do território de Mato Grosso e dedicou parte de sua área para compor o território federal do Guaporé, que passou, em 1956, a denominar-se território federal de Rondônia, compondo na atualidade o estado homônimo. Em 1977, em conformidade com a Lei Complementar nº 31, Mato Grosso voltou a ser desmembrado, desta vez para criar o estado do Mato Grosso do Sul, cujo governo foi instalado em 1º de janeiro de 1979.

3 FORMAS INICIAIS DE OCUPAÇÃO E DOMINIALIDADE DA TERRA

A efetiva ocupação das terras que hoje correspondem à fronteira ocidental brasileira foi um processo lento e árduo, iniciado no século XVII e intensificado no século XVIII. Nesse período, a política da Coroa portuguesa, com vistas à expansão de suas fronteiras, concentrou esforços em ações de distribuição de terras e de povoamento.

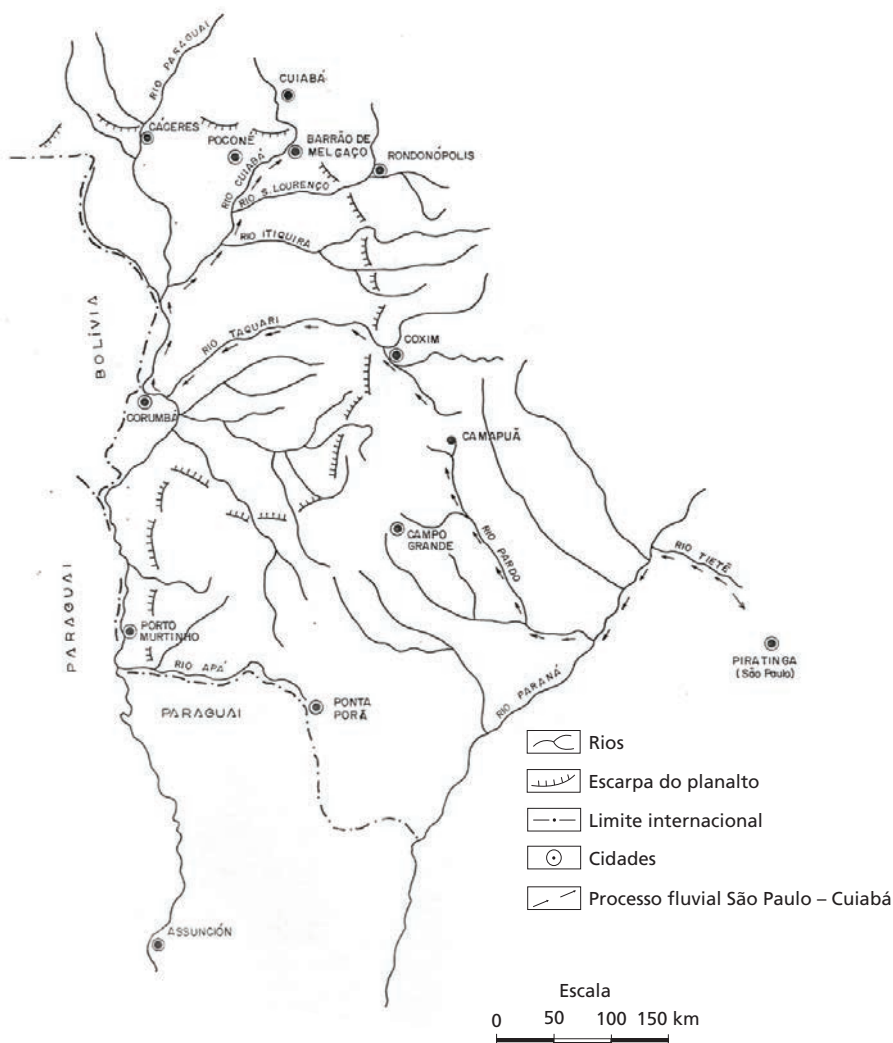
O acesso às terras ocidentais da colônia portuguesa era difícil e longo. Uma das rotas utilizadas partia da cidade de Belém, valendo-se do roteiro fluvial dos rios Amazonas, Madeira, Mamoré e Guaporé, atingindo a cidade de Vila Bela da Santíssima Trindade, no atual estado de Mato Grosso. Outro percurso saía da cidade do Rio de Janeiro, cortava no sentido sul-norte o atual estado de Minas Gerais, e no sentido leste-oeste o atual estado de Goiás, chegando a Mato Grosso.

A partir da vila de Piratininga, atual cidade de São Paulo, foi utilizado outro percurso para chegar aos limites oeste da colônia, especialmente às terras hoje ocupadas por Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, designado caminho monçoneiro (mapa 2). Por esta via, saíam de Piratininga pelo rio Tietê até o rio Paraná, e por este até o rio Pardo, o qual subiam até a sua mais alta cabeceira, já no planalto de Maracaju, localizado no atual estado de Mato Grosso do Sul.

Para alcançar o outro rio e seguir viagem – o rio Taquari – era preciso atravessar parte do planalto de Maracaju, conhecido como Varadouro de Camapuã. Este trajeto, com aproximadamente 14 km, era feito a pé, com o auxílio de animais de carga. Descendo o rio Taquari, alcançavam o rio Paraguai, em pleno pantanal, e por este chegavam ao rio Cuiabá, de onde partiam para outros pontos do limite oeste da Colônia e, também, para o norte, em direção à cidade de Belém.

MAPA 2

Percurso monçoneiro de São Paulo a Cuiabá



Fonte: Valverde (1972).

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

A utilização destas vias permitiu a entrada dos exploradores europeus e, conseqüentemente, o domínio sobre os indígenas, a descoberta de minas de pedras preciosas, o cultivo inicial de lavouras e a introdução da pecuária. Estas atividades, especialmente a produção de alimentos, foram imprescindíveis para a efetiva ocupação das terras e a fixação da incipiente população que se dirigia para estas áreas. Em relação a esse processo de ocupação, a historiadora Elisabeth Siqueira afirma:

esse povoamento deveria ser garantido oferecendo-se terras aos chegantes e, sobretudo, buscando não abandonar os territórios já conquistados, mas sim, ampliá-los ao máximo possível. Para isso, era fundamental que a Coroa portuguesa mantivesse povoado todo o trajeto monçoeiro, o qual serviria de ponto abastecedor e de defesa contra as incursões indígenas e estrangeiras (Siqueira, 1997, p. 34).

A constante preocupação com a possibilidade da entrada dos espanhóis nas terras ocidentais da colônia e as frequentes reações indígenas contra as expedições exploradoras levaram as autoridades portuguesas a definirem a instalação de redutos militares junto à linha de fronteira em função da presença espanhola, medida com a qual esperavam poder reduzir os ataques indígenas, estimular a formação de núcleos de população e, sobretudo, desestimular qualquer pretensão espanhola de entrar nas terras da Coroa de Portugal.

Em cumprimento a esta política estratégica, em 1752, junto à margem direita do rio Guaporé, foi instalada a Vila Bela da Santíssima Trindade, que se tornou a primeira capital da capitania de Mato Grosso. Em 1754, também às margens do rio Guaporé, foi instalado o forte Nossa Senhora da Conceição, posteriormente denominado Bragança, hoje em Rondônia; e em 1775 foi criado o núcleo de Coimbra, à margem esquerda do rio Paraguai, atualmente em Mato Grosso do Sul. Em 1776, às margens do rio Guaporé, foi construído o forte Príncipe da Beira, hoje em Rondônia (mapa 3).

Ainda em cumprimento a esta política ocupacional, em 1778, foram instalados os núcleos de Vila Maria, hoje Cáceres, em Mato Grosso, e de Albuquerque, atualmente cidade de Corumbá, em Mato Grosso do Sul, ambos também à margem esquerda do rio Paraguai. Destaca-se a instalação do núcleo de Coimbra em 1797, em pleno Pantanal, atualmente em Mato Grosso do Sul. Em 1719, precedendo a formação destes núcleos e fortes, foi instalado o povoado que originou a cidade de Cuiabá, localizado em um sítio aurífero que despertou ainda mais o interesse português na conquista e proteção das longínquas terras do oeste da colônia. Desta forma, Rivera e Pinto (2008, p. 242) afirmam que “foi a partir de 1719, quando foi fundada a primeira povoação, que se desencadeou o processo de ocupação territorial pelo colonizador europeu”.

No Brasil Colônia, o acesso à terra era feito mediante a concessão de sesmarias, que compreendiam extensas áreas concedidas pela Coroa portuguesa a quem se aventurasse a vir para o Brasil e se dedicasse ao trabalho de exploração da terra. As sesmarias eram doadas, também, como prêmio a cidadãos destacados em atividades militares. Na capitania de Mato Grosso, a doação de sesmarias foi iniciada nos meados do século XVIII, a partir das minas de Cuiabá, tendo o processo se expandido em direção à fronteira ao longo dos rios Guaporé e Paraguai.

MAPA 3

Fortes militares e povoações implantadas na capitania de Mato Grosso (século XVIII)



Legenda

- Território de Mato Grosso
- Territórios vizinhos
- Território dos estados atuais
- Fortes militares
- Núcleos de povoamento
- Limites políticos atuais (não definidos na época)
- Linha do Tratado de Tordesilhas

Fonte: Souza-Higa (2005).

Obs.: 1. Informações adequadas em base cartográfica atual.

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

A extensão das sesmarias concedidas não apresentava uniformidade. Nas áreas inundáveis da zona pantaneira, o tamanho chegava a uma légua de frente por três de fundo, o que corresponde, aproximadamente, a 13.068 hectares (Valverde, 1972).

Nas bordas do Pantanal e em áreas secas, em geral, as sesmarias tinham dimensões bem menores, variando entre 1 mil e 3 mil hectares.

A diferença no tamanho das sesmarias respondia aos interesses do governo português frente à ocupação de cada área específica. Nas áreas auríferas, em geral nas bordas do Pantanal e adjacências, o colonizador fixou-se para explorar ouro e outras pedras de valor, não tendo interesse na exploração agropecuária da terra. Nessas áreas, a atividade agrícola desenvolvida era meramente de subsistência, voltada para o sustento dos trabalhadores das minas. Já nas terras mais baixas, os pantanais da fronteira colonial, as terras eram requeridas e apossadas para a criação de gado e cultivos de subsistência, envolvendo áreas imensas.

Ainda em relação à concessão de sesmarias menores nas áreas de exploração aurífera, destaca-se que existiam dispositivos legais que não permitiam a formação de grandes propriedades nas áreas das minas e suas adjacências. Trata-se das Reais Ordens de Sua Majestade de 15 de março de 1738 e de 15 abril de 1744, segundo as quais nas vizinhanças das minas não era permitido conceder sesmarias de mais de meia légua quadrada, cerca de 1.089 ha.

A concessão de grandes sesmarias na área pantaneira e fronteira da colônia atendia especialmente aos objetivos da Coroa portuguesa, pois o reconhecimento da legitimidade de posse do território tinha por suporte o princípio *uti possidetis*,⁴ sendo, portanto, oportuna e necessária a concessão de imensas áreas como forma de efetivar a ocupação territorial.

As sesmarias das áreas pantaneira e da fronteira podiam ainda ser maiores, em razão da possibilidade de o mesmo proprietário tomar posse de mais de uma gleba. Isto ocorria mediante o fato de o candidato a sesmeiro poder requerer terras não só em seu nome, mas também em nome de sua mulher e de seus filhos, inclusive para aqueles ainda crianças. Esta medida possibilitou a formação de imensas propriedades ao longo da fronteira e adjacências.

A concessão de sesmarias, que vigorou até 1822, e o sistema possessório, como forma de acesso à propriedade da terra, que perdurou até a promulgação da primeira Lei de Terras, em 1850, foram alicerces da formação das grandes propriedades no Brasil, especialmente da área fronteira do Brasil Central. Nesta perspectiva, Rosseto (2015, p. 31) afirma que “as sesmarias e posses no Pantanal Norte influenciaram a criação e a consolidação de grandes fazendas onde era praticada a pecuária extensiva”.

4. Originário do direito privado romano, o termo *uti possidetis* explicita que os países que de fato ocupam um território têm direito de posse sobre ele. Recorreu-se a esse princípio em meados do século XVIII para validar e legitimar fronteiras em áreas de conquistas coloniais de Portugal e Espanha na América do Sul. O responsável por sua aplicação à época foi Alexandre de Gusmão, que o trouxe para o direito internacional público no Tratado de Madri, de 1750. Para mais informações, ver Goes Filho (2015, p. 243-249) e Brasiel (2011, p. 98). Para o caso específico das fronteiras com a capitania de Mato Grosso, ver Amado e Anzai (2014).

Assim, em parte da área que atualmente corresponde ao município de Cáceres, em Mato Grosso, foi estabelecida uma das grandes sesmarias da área fronteira. Trata-se da fazenda Jacobina, cujos domínios perfaziam 240 léguas quadradas, cerca de 1.045.400 ha. Orlando Valverde faz referência a dois diferentes momentos das condições produtivas desta fazenda. O primeiro momento refere-se ao ano de 1825, em que o autor, com base na visita do viajante francês Hércules Florence à referida fazenda, afirma que a Jacobina possuía:

mais de 60.000 reses, cultivava cana-de-açúcar, mandioca, feijão, cereais e café. Labutavam na fazenda cerca de 200 escravos e mais 60 crianças. Tão vultosa era a produção que, segundo foi narrado ao visitante, grande quantidade de alimentos tinha sido mandada gratuitamente ao forte de Coimbra, a fim de evitar ficasse tudo deteriorado (Valverde, 1972, p. 105).

O segundo momento produtivo descrito pelo autor refere-se ao ano de 1880, em que faz comentários tomando por base informações obtidas de uma visita de Pimenta Bueno à aludida fazenda. O autor afirma que a fazenda Jacobina representava:

o maior latifúndio da província, com 240 léguas quadradas de superfície e uma população bovina superior a 600.000 cabeças, composta na maioria de gado alçado. Produzia rapadura, açúcar bruto e aguardente; cultivava algodão arbóreo e, com ele em rocas e teares domésticos, fabricava panos; dispunha de seleiros, forjadores, alfaiates, carpinteiros, de que, não raro, um mesmo homem exercia mais de uma especialidade (Valverde, 1972, p. 105).

Muitas outras sesmarias de grandes proporções foram implantadas na área fronteira dos atuais territórios de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, tendo como esteio o rio Guaporé e o rio Paraguai. Essas sesmarias, com o passar do tempo, deram lugar à formação de grandes fazendas, consolidando uma estrutura latifundiária.

Entre as grandes fazendas oriundas das sesmarias que foram formadas na fronteira da capitania de Mato Grosso destaca-se o saladeiro Descalvados, situado às margens do rio Paraguai, no atual município de Cáceres. Esta fazenda, que se destacou pela criação de gado e produção de charque, chegou a totalizar cerca de 881.053 ha (Rosseto, 2015).

No território que hoje é Mato Grosso do Sul, especificamente nos pantanais da área fronteira, muitas outras grandes fazendas foram instaladas, como a fazenda Firme, situada entre os rios Taquari, Paraguai e Negro. Esta fazenda, de acordo com Valverde (1972), contava com área total de 176.853 ha. Destaca-se, ainda, a fazenda Tabaco, que, ainda de acordo com autor, chegou a ter 244.023 ha. Esta fazenda situava-se em território que hoje corresponde ao município de Aquidauana.

Embora muitas sesmarias tenham apresentado bom desempenho no transcorrer da segunda metade do século XVIII e no século XIX, a maioria não conseguiu

progredir. Faltavam aos proprietários capital e mão de obra. Assim, a agricultura praticada era de subsistência, desenvolvida de forma rudimentar e o gado era criado totalmente solto pelos campos.

3.1 Formação das fazendas de gado e economia fronteiriça

O gado introduzido na área fronteiriça, especialmente no Pantanal, era originário da Península Ibérica e chegou às terras da colônia portuguesa a partir do Paraguai, que por sua vez o tinha recebido do Peru e de São Paulo (Valverde, 1972).

O gado que chegou ao Pantanal e foi distribuído pela fronteira teve sua entrada por fazendas formadas nas proximidades das minas de Cuiabá. Valverde (1972, p. 113) afirma que daí “foram levadas algumas reses de canoa para Cuiabá, pois já o tinha autorizado o próprio governador Rodrigo César, de São Paulo, pelo bando de 8 de novembro de 1725”.

Ainda de acordo com Valverde (1972, p. 114), a partir de Cuiabá o gado foi levado para a fronteira de Vila Bela da Santíssima Trindade e se espalhou pelo Pantanal: “A partir dessa região, expandiram-se as fazendas, como foi visto, ao longo da estrada para a Vila Bela e pelo norte da depressão pantaneira”.

A atividade pecuária da fronteira e dos pantanais utilizou um gado de tipo rústico, de porte pequeno denominado crioulo, que era criado solto pelos campos, sem maiores cuidados por parte dos proprietários. Este tipo de gado ainda é encontrado nos dias atuais, reconhecido pela população local como gado curraleiro ou tucura. As condições físicas preponderantes na área da fronteira, ao norte com os pantanais do rio Guaporé, e no centro e sul com os pantanais do rio Paraguai, favoreciam a criação extensiva, levando a área a tornar-se uma grande produtora de gado, mesmo não sendo os animais de raças consideradas adequadas para a produção de carne e de leite.

A Guerra do Paraguai (1864-1870) desestruturou a organização produtiva que vinha se dando ao longo da área fronteiriça e pantaneira da província de Mato Grosso. As tropas paraguaias avançaram do sul para o norte até Cáceres, e grande parte da população se viu obrigada a abandonar suas terras, deslocando-se para Cuiabá e outras cidades. A economia da área, que vinha se desenvolvendo satisfatoriamente, foi em grande parte dizimada, pois a manutenção das forças paraguaias era feita com os recursos existentes na área, principalmente do gado.

Com o término da guerra em 1870, foi reiniciado o processo de povoamento e houve a retomada da incipiente economia da área fronteiriça. As fazendas logo recuperaram o crescimento de seus rebanhos e o comércio do gado voltou a florescer. A liberação do rio Paraguai aos navios brasileiros acelerou o ritmo da ocupação pantaneira. Segundo Corrêa Filho (1955, p. 41), “aumentaram em número as

moradias ribeirinhas, que já dispunham de um meio seguro de ligações periódicas com a capital, como para baixo, até algum porto litorâneo”.

Em linhas gerais, a malha fundiária sofreu alterações, com as sucessivas divisões a que as propriedades primitivas foram submetidas em razão dos processos sucessórios por herança. Além disso, ocorreram vendas de partes das glebas originais e, em alguns casos, reagrupamentos. Em todo este processo o caráter latifundiário foi mantido.

O final do século XIX, período que marca o fim do Império e o início da República, é caracterizado por um maior dinamismo das relações comerciais envolvendo a produção mato-grossense. Sobressaem as relações estabelecidas de Cuiabá e das cidades das margens do rio Paraguai com a praça de Montevidéu e com a Europa. Para o país vizinho, eram vendidos produtos animais como carne-seca, chifres, couro e sola. Para a Europa, eram enviados produtos vegetais, destacando-se a ipecacuanha (*Cephaelis ipecacuanha*).

As embarcações que desciam o rio Paraguai com produtos de Mato Grosso retornavam com produtos de consumo, como farinha de trigo, sabão, azeite, vinho, entre outros, com os quais abasteciam os mercados de Corumbá, Cuiabá e Cáceres. Foi também utilizando esta mesma via que chegaram as primeiras máquinas para as usinas de açúcar das fazendas das proximidades de Cuiabá e das fazendas do Pantanal.

O gado crioulo, que formou inicialmente os rebanhos dos pantanais fronteiriços, prevaleceu durante muito tempo, mas por volta da primeira década do século XX, com a melhoria ocorrida no comércio de carnes, o gado zebu, proveniente de Uberaba, Minas Gerais, foi levado para o planalto mato-grossense e, posteriormente, para a planície do rio Paraguai.

Entre as diversas raças de gado zebu, a que teve maior aceitação pelos criadores da área de fronteira foi o nelore, considerada uma raça resistente e boa produtora de carne. Além disto, este gado se adaptou bem às condições das planícies pantaneiras e não requeria grandes recursos para sua manutenção, atendendo ao tipo de criação extensiva praticada em toda a área.

Ainda no final do século XIX e início do século XX, teve início a vinda do capital estrangeiro na área fronteiriça de Mato Grosso, que foi concretizado pela compra e arrendamento de terras na planície do rio Paraguai por investidores de outros países, sobretudo os países platinos. Com o impulso dado pelo capital adicional empregado, surgiram novos negócios e houve o reagrupamento de propriedades, fomentando a característica latifundiária da fronteira.

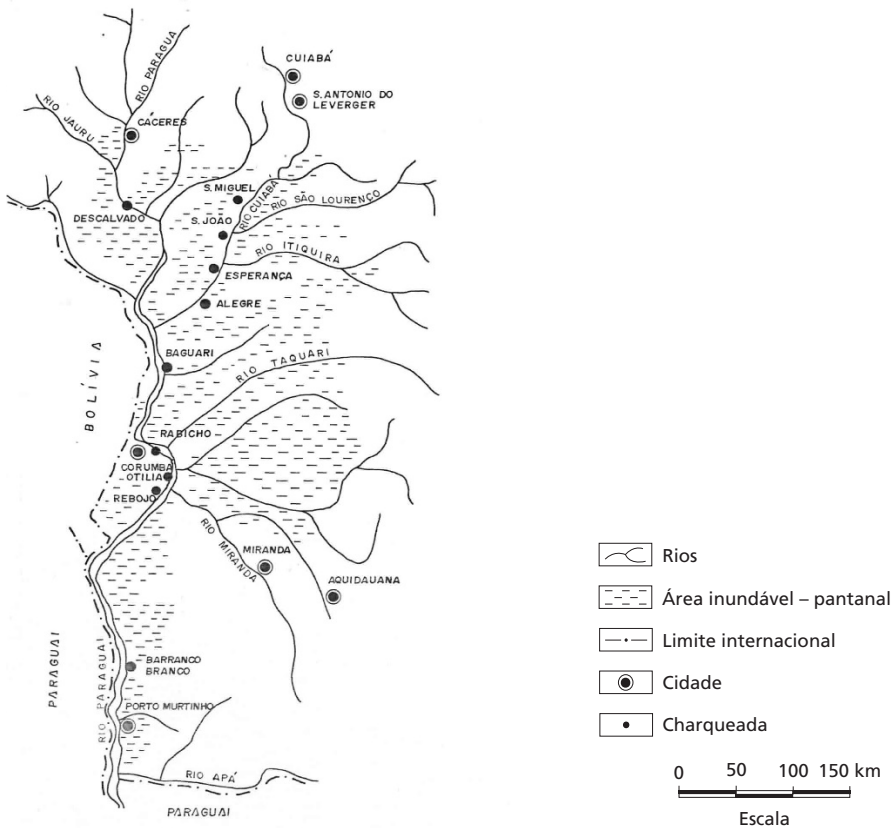
Neste novo cenário, várias charqueadas foram instaladas no Pantanal, na área da fronteira, muitas com capital estrangeiro, que vieram a desempenhar um

importante papel para a economia local e de Mato Grosso. Assim, em 1878, foi instalado o saladeiro Descalvados, localizado às margens do rio Paraguai, ao sul da atual cidade de Cáceres. Este saladeiro foi implantado pelo cidadão argentino Rafael Del Sar, que arrendou terras para o empreendimento.

Muitas outras charqueadas foram implantadas na fronteira ao longo de vias navegáveis, principalmente no município de Corumbá. Entre as com melhor estrutura e maior produção destacam-se as charqueadas São Miguel, São João, Esperança, Alegre, Baguari, Rabicho, Otília, Rebojo e Barranco Branco (mapa 4).

MAPA 4

Mato Grosso e Mato Grosso do Sul: charqueadas existentes na faixa de fronteira (início do século XX)



Fonte: Valverde (1972).

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

Ainda no âmbito de imensas propriedades, destaca-se a fazenda Mate Laranjeira, cedida pelo governo imperial em 1882 ao comerciante gaúcho Tomás Laranjeira pelos serviços prestado na Guerra do Paraguai. Esta fazenda, localizada na área da fronteira, no sul do Pantanal, consistia em um imenso latifúndio, com cerca de 5 milhões de hectares, cujas terras eram formadas por ervais nativos, campos de planalto e áreas de pantanal. Em 1904, a empresa argentina Francisco Mendez e Cia. adquiriu a referida fazenda por compra, aumentando o número de proprietários estrangeiros na fronteira.

Nas décadas seguintes do século XX, a aquisição de terras públicas por estrangeiros na faixa de fronteira passou por mudanças. Assim, em 1979, esta matéria foi definida pela Lei Federal nº 6.634/1979 e regulamentada pelo Decreto Federal nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Em conformidade com a lei citada, passou a ser vedada a concessão e alienação de terras públicas para estrangeiros, sendo permitidas no limite de 3 mil hectares, mediante o assentimento prévio do Conselho Nacional de Segurança (CSN). O mesmo Conselho também foi responsável pelo assentimento prévio de aquisição, posse ou qualquer direito real sobre o imóvel de terras na fronteira, também limitado à área de 3 mil hectares. Para a alienação ou a concessão para estrangeiros de áreas superiores a 3 mil hectares, as condições foram definidas no art. 8º, § 1º da referida lei.

O presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional e mediante prévia autorização do Senado Federal, poderá autorizar a alienação e a concessão de terras públicas acima do limite estabelecido neste artigo, desde que haja manifesto interesse para a economia regional (Brasil, 1979).

As restrições de acesso à terra na faixa de fronteira a estrangeiros fazem parte da política nacional de defesa, que considera a área de 150 km de largura ao longo da linha de limite internacional como um espaço importante, indispensável à segurança nacional (Brasil, 1979).

Ainda no final do século XIX, o acesso à terra rural continuava a ser feito por regularização de posses, processo que deu sequência à formação da grande propriedade, reafirmando a tendência do padrão latifundiário na área fronteiriça. Sobre este processo, Rosseto (2015, p. 38) afirma:

em 1897 foi dimensionada a distribuição das posses de terras em alguns municípios de Mato Grosso, e em Cáceres – Pantanal Norte, foram registradas posses de pastoreio (pecuária) com superfícies acima de 3.650 ha e de lavoura, entre 1.130 e 5.900 ha. O tamanho das áreas revela a tendência da política fundiária que apontava para a concentração através da legitimação de grandes posses de terras devolutas e/ou através da venda ou concessões via arrendamentos, que acabavam sendo privatizadas.

No início do século XX, embora ao longo da fronteira se encontrassem várias fazendas produtivas e prósperas, a maior parte das propriedades, mesmo

com a imensidão de terras e milhares de cabeças de gado, estava em situação financeiramente difícil. Faltavam-lhes recursos para investir na adequação da infraestrutura local, na melhoria da qualidade dos rebanhos e nas condições de manejo. Esta situação era bem visível no padrão de casas das fazendas fronteiriças e pantaneiras que, em geral, eram casas grandes, construídas em adobe, com inúmeros cômodos, cobertura de telha ou palha e chão batido, quase sem nenhum mobiliário e cercadas por varandas.

Contudo, a produção gerada pelas fazendas pantaneiras da fronteira desempenhou um importante papel para a economia de Mato Grosso, especialmente no final do século XIX e no século XX até a década de 1970. Assim, à medida que as vias de acesso e os meios de transportes foram permitindo o escoamento da produção, as fazendas fronteiriças passaram a abastecer mercados cada vez mais longínquos.

A partir da década de 1970, novos interesses econômicos e dinâmicas políticas passam a ocorrer em Mato Grosso. O estado foi dividido, surgindo o Mato Grosso do Sul. O cultivo da soja desponta como rentável produto de exportação e avança pelo planalto de sul para norte, criando novas territorialidades para o capital. Mesmo o gado, que até este período era criado maciçamente na planície do rio Paraguai e do rio Guaporé, passa a ser criado no planalto em direção à Amazônia mato-grossense, onde já se encontram, pois os campos nativos dos pantanais fronteiriços não respondiam à altura exigida pelos novos padrões de produtividade.

Ressalta-se que, embora a perda de expressão econômica da fronteira tenha sido acentuada nas últimas décadas – sobretudo na segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX –, anteriormente, as condições de prosperidade da área, advindas da pecuária e do comércio feito pelo rio Paraguai, conseguiram atrair e fixar população, o que pode ser observado pelo número de povoados criados que vieram a formar, mais tarde, cidades e municípios. Assim, Mato Grosso conta, atualmente, com 28 unidades municipais na faixa de fronteira, e Mato Grosso do Sul, com 44 unidades.

4 A ÁREA DE FRONTEIRA: CONCEPÇÃO, CARACTERÍSTICAS E DINÂMICA TERRITORIAL

A compreensão da dinâmica territorial em áreas de fronteira requer observações que extrapolem as imediações da linha de limite internacional e se estenda pela área que, de alguma forma, mantenha relações e exerça ou sofra influência do país vizinho, a qual é reconhecida, genericamente, como área fronteiriça ou região de fronteira. Assim, inicialmente, torna-se importante fazer a distinção entre limites e fronteiras. Para Martin (1992, p. 47),

o limite é reconhecido como linha e não pode, portanto, ser habitada, ao contrário da fronteira, que ocupando uma faixa, constitui uma zona, muitas vezes bastante povoada e onde os habitantes de estados vizinhos podem desenvolver intenso intercâmbio.

Machado (1998, p. 2) afirma que “a palavra limite, de origem latina, foi criada para designar o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua ligação interna”. De acordo com esta autora, as diferenças entre limite e fronteiras são essenciais. Ela observa:

a fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono (*idem, ibidem*).

Destaca-se, também, a importância dos conceitos de faixa de fronteira e de zona fronteira. De acordo com a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Brasil, 2005), a faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais do poder do Estado. Ainda segundo a mesma publicação, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais avançada é a das cidades gêmeas (*op. cit.*, p. 21).

A zona de fronteira caracteriza-se por interações que, embora internacionais, criam um meio geográfico próprio de fronteira, cuja dinâmica e especificidade só são perceptíveis na escala local e regional. Por sua vez, o termo faixa de fronteira restringe-se à extensão de terras de um determinado país, situada ao longo de seu limite internacional. Ainda sobre a zona de fronteira, Machado (2005, p. 259-260) explica que a “zona de fronteira é composta pelas faixas de fronteiras de cada lado do limite internacional”.

Em tempos de globalização, a noção de faixa de fronteira assume novos significados, superando cada vez mais a figura de limite rígido, assumindo a condição de área permeável e de articulação. Nesta perspectiva, Ciccolella (1997, p. 62, tradução nossa) afirmou:

assim, a noção de fronteira tem sido mudada notadamente no contexto contraditório do processo de globalização; o que hoje se conhece como espaço fronteiro seria o resultado das tensões e contradições multiescalares existentes entre a própria realidade local-regional e o exercício da soberania dos estados nacionais, profundamente permeados pelo sistema econômico e pelas redes científico-técnicas e informacionais. Deste modo, a partir de uma concepção de zona de choque, fortemente militarizada ou de nítida diferenciação entre dois sistemas políticos, militares, econômicos e de soberania, tem-se evoluído até a configuração de áreas de transição ou interface entre as mesmas.

A área de estudo deste capítulo refere-se à faixa de fronteira de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul e a Bolívia, tendo como eixo de referência a linha limítrofe entre os dois países, e ressalta-se que o estado de Mato Grosso do Sul faz fronteira com a Bolívia e com o Paraguai. O limite internacional não é apenas um marco jurídico estatal que delimita o espaço territorial de um dado país. Extrapolando esta função, a linha de limite internacional separa as estruturas organizacionais que regem a vida e os processos produtivos de sociedades vizinhas, conduzindo-as a caminhos e condições de vida que podem ser muito diferentes entre si.

A área fronteira que envolve Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia é marcada por uma expressiva diversidade de paisagens e de territorialidades, resultantes dos diferentes processos de ocupação e da busca de sustentação de suas comunidades. Eles geraram, ao longo do tempo, estruturas produtivas com características específicas, permeadas, de um lado, pela herança sociocultural e, de outro, pela lógica do desenvolvimento capitalista que de forma seletiva e desigual tem ocupado este espaço.

A diversidade na área fronteira é expressa, em parte, pelos adensamentos políticos constituídos ao longo do processo de sua formação, consolidado pelo atual número de municípios, que totalizam 28 em Mato Grosso e 44 em Mato Grosso do Sul, incluindo sua fronteira com o Paraguai, conforme consta nos quadros 1 e 2 e nos mapas 5 e 6.

QUADRO 1

Mato Grosso: municípios integrantes da faixa de fronteira brasileira com a Bolívia (2010)

Número	Municípios	Número	Municípios	Número	Municípios
1	Araputanga	11	Indiavaí	21	Reserva Cabaçal
2	Barão de Melgaço	12	Jauru	22	Rio Branco
3	Barra do Bugres	13	Lambari d'Oeste	23	Salto do Céu
4	Cáceres ¹	14	Mirassol d'Oeste	24	São José dos Quatro Marcos
5	Campos de Júlio	15	Nossa Senhora do Livramento	25	Sapezal
6	Comodoro ¹	16	Nova Lacerda	26	Tangará da Serra
7	Conquista d'Oeste	17	Poconé	27	Vale São Domingos
8	Curvelândia	18	Pontes e Lacerda ¹	28	Vila Bela da Santíssima Trindade ¹
9	Figueirópolis d'Oeste	19	Porto Esperidião		
10	Glória d'Oeste	20	Porto Estrela		

Fonte: Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)/Ministério da Interação Nacional (MIN). Disponível em: <<http://cdif.blogspot.com.br>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Municípios limieiros.

QUADRO 2

Mato Grosso do Sul: municípios integrantes da faixa de fronteira brasileira com a Bolívia (2010)

Número	Municípios	Número	Municípios	Número	Municípios
1	Amambai	16	Dourados	31	Miranda
2	Anastácio	17	Eldorado	32	Mundo Novo ²
3	Antônio João ¹	18	Fátima do Sul	33	Naviraí
4	Aquidauana	19	Glória de Dourados	34	Nioaque
5	Aral Moreira ¹	20	Guia Lopes da Laguna	35	Novo Horizonte do Sul
6	Bela Vista ²	21	Iguatemi	36	Paranhos ²
7	Bodoquena	22	Itaporã	37	Ponta Porã ²
8	Bonito	23	Itaquiraí	38	Porto Murtinho ¹
9	Caarapó	24	Japorã ¹	39	Rio Brillhante
10	Caracol ¹	25	Jardim	40	Sete Quedas ¹
11	Coronel Sapucaia ¹	26	Jateí	41	Sidrolândia
12	Corumbá ²	27	Juti	42	Tacuru
13	Deodápolis	28	Ladário	43	Taquarussu
14	Dois Irmãos do Buriti	29	Laguna Carapã	44	Vicentina
15	Douradina	30	Maracaju		

Fonte: CDIF/MIN. Disponível em: <<http://cdif.blogspot.com.br>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Municípios lindeiros.

² Municípios lindeiros com cidades gêmeas.

No território mato-grossense, na condição de municípios lindeiros, ou seja, dispostos especificamente ao longo da linha limítrofe, encontram-se quatro unidades das 28 consideradas fronteiriças: Cáceres, Porto Esperidião, Vila Bela da Santíssima Trindade e Comodoro.

Mato Grosso do Sul conta com 44 municípios fronteiriços, dos quais três estão na faixa de fronteira com a Bolívia: Corumbá, Aquidauana e Miranda. Os demais, no total de 41, estão na faixa com o Paraguai. Entre estes 44 municípios da faixa de fronteira, doze têm seus territórios dispostos ao longo da linha limítrofe internacional: Corumbá, Porto Murtinho, Caracol, Bela Vista, Antônio João, Ponta Porã, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Paranhos, Sete Quedas, Japorã e Mundo Novo.

Entre os municípios lindeiros de Mato Grosso do Sul, apenas Corumbá faz fronteira com a Bolívia e com o Paraguai, sendo, portanto, um município de tríplice fronteira. Outra particularidade diz respeito à ocorrência das cidades gêmeas: Corumbá, Bela Vista, Ponta Porã, Paranhos e Mundo Novo. Destas, apenas Corumbá tem a condição de cidade gêmea com uma cidade boliviana, pois as demais estão relacionadas somente a cidades paraguaias.

MAPA 5

Mato Grosso: municípios da faixa de fronteira (2014)

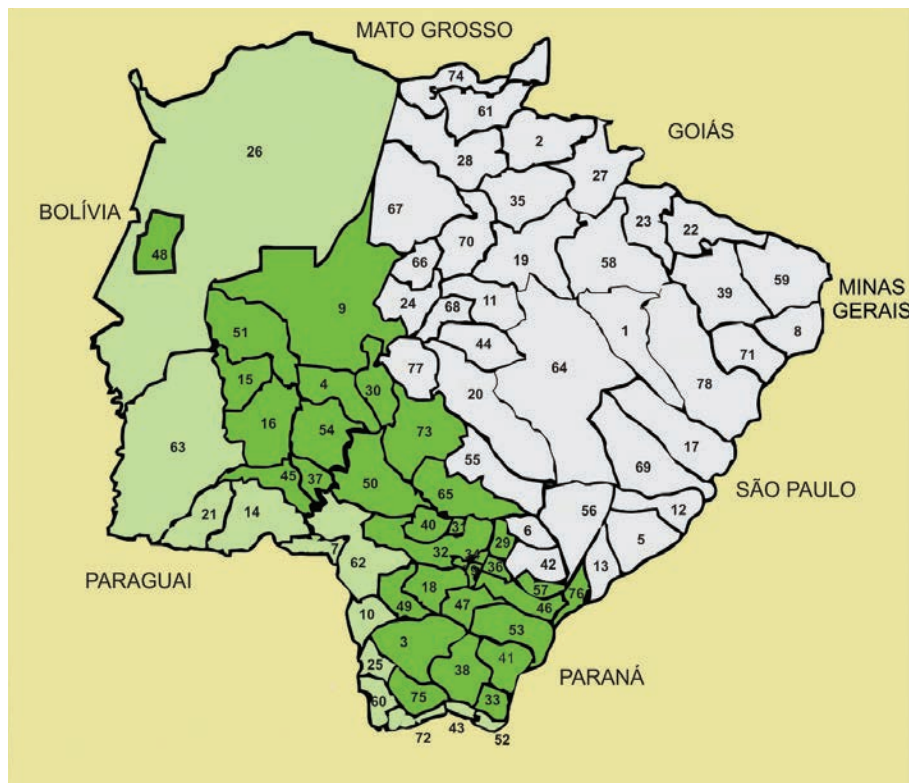


Fonte: Anuário Estatístico 2014/Secretaria de Estado de Planejamento (Seplan).

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).

MAPA 6

Mato Grosso do Sul: municípios da faixa de fronteira (2010)



Municípios da faixa de fronteira
 Municípios lindeiros
 Outras situações

- | | | | |
|--------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 1 - Água Clara | 21 - Caracol | 41 - Itaquiraí | 61 - Pedro Gomes |
| 2 - Alcinoópolis | 22 - Cassilândia | 42 - Ivinhema | 62 - Ponta Porã |
| 3 - Amambai | 23 - Chapadão do Sul | 43 - Japorã | 63 - Porto Murtinho |
| 4 - Anastácio | 24 - Corguinho | 44 - Jaraguari | 64 - Ribas do Rio pardo |
| 5 - Anaurilândia | 25 - coronal Sapucaia | 45 - Jardim | 65 - Rio Brillhante |
| 6 - Angélica | 26 - Corumbá | 46 - Jateí | 66 - Rio Negro |
| 7 - Antônio João | 27 - Costa Rica | 47 - Juti | 67 - Rio Verde de Mato Grosso |
| 8 - Aparecida do Taboado | 28 - Coxim | 48 - Ladário | 68 - Rochedo |
| 9 - Aquidauna | 29 - Deodápolis | 49 - Laguna Carapã | 69 - Santa Rita do Pardo |
| 10 - Aral Moreira | 30 - Dois Irmãos do Buriti | 50 - Maracaju | 70 - São Gabriel do Oeste |
| 11 - Bandeirantes | 31 - Douradina | 51 - Miranda | 71 - Selvíria |
| 12 - Bataguassu | 32 - Dourados | 52 - Mundo Novo | 72 - Sete Quedas |
| 13 - Batayporã | 33 - Eldorado | 53 - Naviraí | 73 - Sidrolândia |
| 14 - Bela Vista | 34 - Fátima do Sul | 54 - Nioaque | 74 - Sonora |
| 15 - Bodoquena | 35 - Figueirão | 55 - Nova Alvorada do Sul | 75 - Tacuru |
| 16 - Bonito | 36 - Glória de Dourados | 56 - Nova Andradina | 76 - Taquarussu |
| 17 - Brasilândia | 37 - Guia Lopes da Laguna | 57 - Novo Horizonte do Sul | 77 - Terenos |
| 18 - Caarapó | 38 - Iguatemi | 58 - Paraíso das Águas | 78 - Três Lagoas |
| 19 - Camapuã | 39 - Inocência | 59 - Paranaíba | 79 - Vicentina |
| 20 - Campo Grande | 40 - Itaporã | 60 - Paranhos | |

Fonte: CDF/MIN.

Elaboração dos autores.

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

Destaca-se também, no bojo da dinâmica do processo de territorialização e reterritorialização, a criação, em 1943, do território federal de Ponta Porã, que foi

reintegrado a Mato Grosso em 1946. Da mesma forma, houve a criação em 1946 do território federal do Guaporé, que, em 1956, passa a denominar-se território federal de Rondônia, e, em 1981, à condição de estado federativo – estado de Rondônia –, com instalação em 1982. Por fim, extrapolando o contexto da fronteira, em 1977, houve a divisão do estado de Mato Grosso e a consequente criação do estado de Mato Grosso do Sul, instalado em 1º de janeiro de 1979.

5 ATUAL ESTRUTURA AGRÁRIA PRODUTIVA DOS MUNICÍPIOS LINDEIROS DE MATO GROSSO E DE MATO GROSSO DO SUL COM A BOLÍVIA

Os municípios lindeiros de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul com a Bolívia são representados por Comodoro, Vila Bela da Santíssima Trindade, Porto Esperidião, Cáceres e Corumbá. Destes, apenas Corumbá se encontra em território sul-mato-grossense e faz fronteira com a Bolívia ao norte e ao oeste e com o Paraguai ao sul.

Com exceção dos municípios de Comodoro e de Porto Esperidião, ambos criados em 1986, desmembrados do vastíssimo território de Vila Bela da Santíssima Trindade, os demais estão intrinsecamente relacionados ao processo descrito anteriormente de ampliação e de defesa das fronteiras coloniais. Os territórios destes atuais municípios formavam juntos, de forma contígua, uma faixa ao longo da linha fronteiriça, o que levou a Coroa portuguesa a investir firmemente em políticas de ocupação, assegurando o domínio da terra e o reconhecimento de dominialidade por parte do reino espanhol.

Os desmembramentos a que estes municípios foram submetidos – formando novas unidades políticas administrativas – juntamente ao interesse de grupos econômicos – que passaram a agir mais intensamente em algumas áreas mais específicas – vêm mudando gradativamente o antigo padrão ocupacional quase uniforme, dado pelas fazendas de criação extensiva de gado oriundas de sesmarias, dando lugar a cenários mais diversificados.

Os municípios lindeiros de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul com a Bolívia apresentam algumas características comuns, destacando-se a predominância de grandes propriedades, o desenvolvimento da atividade pecuária, a implantação de projetos de assentamentos, a presença de trabalhadores bolivianos no meio rural e a ocorrência de trabalho escravo em algumas fazendas.

A grande propriedade é uma expressiva marca dos municípios lindeiros analisados. Pelas informações levantadas nos órgãos visitados, especialmente nos escritórios locais do Incra, da Empaer/MT e da Empaer/MS e nas secretarias municipais de agricultura, as grandes propriedades nos municípios lindeiros envolvem entre 70% e 75% da área total dos imóveis cadastrados no município.

Em relação a estas grandes propriedades, quase todas pecuaristas, verificou-se que as formas e intensidades de ocupação variam bastante dentro do mesmo município. Nas áreas sujeitas a inundações anuais do Pantanal, é grande o número de fazendas que continuam adotando o sistema extensivo de criação. O mesmo ocorre com as fazendas do município de Vila Bela da Santíssima Trindade, dispostas nas terras baixas adjacentes ao rio Guaporé.

Nas áreas não inundáveis, ao lado de algumas fazendas de caráter extensivo e semi-intensivo, são encontradas unidades pecuaristas que produzem em bases modernas, bem estruturadas, inclusive com muitos confinamentos. Por sua vez, há em todos os municípios lindeiros muitas propriedades de grande extensão que não são produtivas e seus proprietários as mantêm somente como reserva de valor.

As pequenas unidades rurais, com área média inferior a 100 ha, têm crescido nos últimos anos em todos os municípios lindeiros. Este crescimento, que vem ocorrendo desde a década de 1990, decorre de políticas do governo federal que têm promovido a implantação de vários projetos de assentamentos na faixa de fronteira. Além disso, segundo informações obtidas nas instituições visitadas, o número de estabelecimentos rurais advindos de processos de posses e de invasões também cresceu, sobretudo nas áreas próximas aos núcleos urbanos.

Ao longo dos municípios lindeiros, a situação dos projetos de assentamentos é bastante diferenciada. Há assentamentos que contam com rodovias nas proximidades do projeto, o que facilita o acesso a mercados para a venda de sua produção; outros, que estão longe de mercados, contam com vias de acesso muito precárias. Muitos não dispõem de maquinários ou equipamentos que lhes permitam trabalhar melhor a terra e obter maior produtividade. Constatou-se, ainda, que alguns projetos de assentamento foram implantados em áreas secas, o que tem dificultado e até impossibilitado o sucesso destes empreendimentos.

Em todos os municípios lindeiros analisados, constatou-se a presença de imigrantes bolivianos. Grande parte destes migrantes encontra-se nas cidades-sede destes municípios, com maior expressão em Corumbá e Cáceres. O menor número de bolivianos é encontrado na cidade de Comodoro.

Os imigrantes bolivianos que vivem nas cidades se dedicam, majoritariamente, às atividades comerciais. Via de regra, diante da dificuldade em conseguir empregos, eles iniciam pequenos negócios de venda, nos quais envolvem toda a família. Alguns começam a vender alimentos, montando pontos de venda em feiras, ou em locais específicos em que haja possibilidades de conseguir clientes.

Alguns imigrantes, por sua vez, montam quiosques ou barracas para vender pequenos produtos importados, especialmente da China. Neste caso, os produtos vendidos são adquiridos no território boliviano, em cidades próximas do Brasil.

Em geral, estas barracas são montadas em feiras ou em áreas específicas que reúnem outros vendedores na mesma situação. Ainda no âmbito das cidades, observou-se a participação de bolivianos na construção civil, contratados em lojas diversas e em serviços domésticos.

Extrapolando o âmbito das cidades citadas, constata-se, também, a presença de imigrantes bolivianos no meio rural. Entre estes imigrantes, quase todos provenientes da própria faixa de fronteira boliviana, são encontrados, prioritariamente, homens que se dedicam ao trabalho como “peões de gado” nas fazendas destes municípios. Foi observada também a presença de mulheres que comumente assumem o trabalho de cozinheiras nas sedes de fazendas ou em galpões montados para abrigar os trabalhadores rurais que são contratados, em geral, para trabalhos sazonais.

É costumeiro famílias bolivianas inteiras migrarem para a zona rural dos municípios limítrofes, e, devido a isso, algumas famílias chegam a fixar residência nas fazendas onde conseguem trabalho. Frequentemente, ocupam casas muito simples, às vezes, barracos, praticamente sem mobiliário. Neste caso, quase sempre há o envolvimento de toda família no mesmo trabalho.

Apesar da convivência aparentemente pacífica, há relatos de algumas manifestações de preconceito com relação aos bolivianos migrantes, a maioria descendente de índios, em especial da etnia chiquitano. Consequentemente, é comum alguns brasileiros referirem-se aos migrantes de forma pejorativa como bugres ou bugrada.

Muitos migrantes que vêm para os municípios limítrofes não fixam residência no Brasil. Há um grupo que busca trabalhos sazonais na modalidade de diaristas ou em empreitadas e que retorna em seguida para sua terra, com a perspectiva de voltar ao Brasil no ano seguinte para, novamente, tentar a sorte do emprego que lhes permita viver com um pouco mais de dignidade.

O fenômeno da migração boliviana para esta área da fronteira não é recente, tendo sido registrado em vários momentos da história, destacando-se o ocorrido por ocasião da Guerra do Chaco (1932-1936), quando dezenas de convocados para a luta – índios e descendentes de índios chiquitano – buscaram refúgio na faixa de fronteira brasileira, onde seus descendentes e mesmo alguns índios mais velhos permanecem até os dias atuais.

Há registros de que alguns migrantes bolivianos, tanto nas cidades como no meio rural, sobretudo nas fazendas, têm sido submetidos a situações degradantes de trabalho, jornadas exaustivas, salários irrisórios, restrição de locomoção em função de dívidas, ou seja, condições análogas à de escravo e crime previsto nos termos do art. 149 do Código Penal brasileiro. Ressalta-se que estas condições de trabalho não se restringem aos migrantes bolivianos, pois muitos trabalhadores

brasileiros, especialmente no meio rural dos municípios lindeiros e da faixa de fronteira em geral, têm sido encontrados pelas autoridades competentes trabalhando nestas circunstâncias.

5.1 Especificidades agrárias produtivas por município

5.1.1 Comodoro

Com área totalmente disposta na Bacia Amazônica, o município de Comodoro está localizado na parte mais setentrional da faixa de fronteira mato-grossense com a Bolívia. Na condição de território da Amazônia, o município apresenta características fisiográficas que o diferenciam dos demais municípios lindeiros com a Bolívia, embora guarde relações com as feições observadas no norte de Vila Bela da Santíssima Trindade.

Criado em 1986, desmembrado de Vila Bela da Santíssima Trindade, Comodoro apresenta área total de 21.589,29 km² (IBGE, 2015), sendo um dos cinco municípios mais extensos do estado. Ainda de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do município em 2010 era de 18.178 habitantes, dos quais 5.596, correspondendo a 30,78% do total, viviam no meio rural. Por sua vez, 12.582 habitantes, correspondendo a 69,32% da população municipal, viviam na cidade.

Em Comodoro, o padrão de ocupação é bastante diversificado e envolve diferentes níveis de emprego tecnológico, variando da pecuária extensiva à agricultura voltada para o mercado externo, produzida com aparatos tecnológicos e sistemas de manejo modernos. Este município vem se incorporando, nos últimos anos, ao rol dos que produzem para exportação, o que é observado pelo aumento das áreas plantadas com soja e crescimento dos bovinos.

Com relação à soja, em 2014, a área plantada no município foi de 62.200 ha, considerada pequena em relação aos grandes municípios produtores, mas expressiva quando comparada à área plantada em 2010 (40.760 ha), o que implica aumento da área plantada em torno de 52,5%. Registra-se, também, o tamanho do rebanho bovino de corte, que em 2014 somou 330.763 cabeças de gado (IBGE, 2014). No município, há também a exploração madeireira.

De acordo com informações obtidas junto ao Indea/Comodoro, a pecuária de gado de corte se encontra organizada em diferentes níveis tecnológicos. Há muitas fazendas de criação extensiva no município, mas o número de confinamentos e de fazendas que adotam tecnologias modernas para a criação de gado vem aumentando consideravelmente.

No que refere à pequena produção de Comodoro, de acordo com dados levantados da Empaer/MT, da Secretaria de Agricultura do município e do Incra,

em 2013, o município contava com cerca de 1.400 pequenas propriedades, que dispunham de áreas médias inferiores a 60 ha, e a maioria delas fazia parte dos oito projetos de assentamentos implantados pelo Incra. Segundo informações da Empaer/MT, os pequenos produtores do município se dedicam à produção de subsistência, hortaliças, frutas, criação de pequenos animais e produção de leite. Ainda segundo a Empaer/MT, entre as maiores dificuldades enfrentadas pelos pequenos produtores está o acesso ao mercado consumidor, particularmente à cidade de Comodoro, não só por conta da distância que separa os assentamentos da cidade, mas sobretudo pelas condições das estradas e falta de transportes regulares.

Outro problema apontado refere-se à descapitalização dos assentados, tanto de forma individual como em grupo, o que não lhes permite acesso a maquinário, inclusive por aluguel. Assim, quase toda a produção obtida nas pequenas propriedades é feita com a utilização de implementos tradicionais que não favorecem o aumento da produtividade.

Em relação aos assentamentos rurais, de acordo com a DataLuta (UFMT, 2012), compatibilizando com informações obtidas no Incra em 2013, o município contava com oito projetos de assentamentos, implantados pelo Incra, totalizando 66.754 ha e 1.260 famílias assentadas. O tamanho médio do lote por família correspondia a 52,9 ha.

O município de Comodoro, com área total de 21.589,29 km², tem grande parte de seu território ocupado com terras indígenas, as quais totalizam 13.480 km². No município, encontram-se as terras indígenas Nhambiquara, Enawené-Nawê e Vale do Guaporé, que juntas, conforme afirma o IBGE (2015), englobam 61% da área municipal.

5.1.2 Vila Bela da Santíssima Trindade

Com área total de 13.420,626 km² (IBGE, 2015), o território norte e central do município de Vila Bela da Santíssima Trindade, que é cortado pelo rio Guaporé, pertence à Bacia Amazônica. A área sul faz parte da bacia do rio Paraguai e trata-se de um município cujo núcleo urbano foi a primeira capital da capitania de Mato Grosso, de onde foi coordenada a política de defesa do território colonial, em sua fronteira oeste, em pleno século XVIII.

Distante de Cuiabá 540 km, o município, de acordo com o IBGE (2010), contava em 2010 com população total de 14.493 habitantes, dos quais 5.166, 35,64% da população total, viviam no núcleo urbano e 9.327, correspondendo a 64,35%, no meio rural. Com estes dados, Vila Bela da Santíssima Trindade e Porto Esperidião são os únicos municípios da fronteira de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia que apresentam população rural maior que a população urbana.

Praticamente, de 1835 – quando Vila Bela da Santíssima Trindade deixou de ser capital de Mato Grosso – até a década de 1970 – quando o estado iniciou uma nova e próspera etapa econômica em sua trajetória –, este município viveu um período de quase isolamento e com pouca expressão no setor econômico. As grandes propriedades implantadas no início do processo ocupacional da área permaneciam com suas extensões quase inalteradas.

Somente nas últimas décadas foram observadas mudanças, ainda incipientes, na dinâmica econômica do município, com a inserção de muitas fazendas pecuaristas no sistema mais intensivo de produção, voltado para a cria e recria de bovinos. Em 2014, foram contabilizadas 943.217 cabeças de gado, (IBGE, 2015). A agricultura em grande escala começa a ser implantada, mas ainda sem impactos significativos para a economia municipal.

Ainda em relação à grande propriedade, segundo as entrevistas realizadas junto ao escritório do Incra e à Secretaria Municipal de Agricultura, há possibilidade de existirem excessos de áreas no interior dos limites em muitas propriedades, que só podem ser confirmados diante de novas medições das terras e instalação de processos discriminatórios pelo Incra. A identificação destes possíveis excessos conformaria a condição de terras devolutas, que seriam de forma imediata incorporadas ao patrimônio da União, ampliando as condições de atendimento de projetos de assentamentos de pequenos produtores sem terras.

A pequena propriedade, característica da agricultura familiar, ocorre em algumas áreas do município: em torno da cidade de Vila Bela da Santíssima Trindade e junto a cerca de cinquenta comunidades rurais espalhadas no município. Em geral, trata-se de posses individuais ou comunitárias, exploradas para subsistência, com a utilização de implementos simples com pouca e, às vezes, nenhuma orientação técnica.

Segundo informações da Empaer/MT, são inúmeras as dificuldades enfrentadas por estas comunidades no que tange à ocupação produtiva da terra e à venda de sua produção. Parte do problema está relacionado à falta de documentação da terra, que inviabiliza a busca de financiamento e participação em alguns programas oficiais do governo de apoio à pequena produção.

Além disto, há o problema de acesso da comunidade aos centros consumidores, especialmente à cidade de Vila Bela que, por sua vez, não é um mercado tão expressivo. Desta forma, a produção destas comunidades teria que atingir cidades vizinhas ou ser submetida a algum tipo de processamento que lhe agregasse valor, ou ainda que pudesse ser armazenada em condições propícias para evitar perdas e desperdícios. Sem recursos próprios e sem acesso a programas de apoio financeiro do governo, as pequenas propriedades não contam com maquinários,

implementos e insumos que contribuiriam para o aumento da produtividade, propiciando maiores ganhos financeiros para o pequeno produtor.

Conforme as estatísticas publicadas no DataLuta (UFMT, 2012) e informações obtidas com a Secretaria de Agricultura do município e o escritório local do Incra, até 2012, o município contava com dez projetos de assentamentos implantados pelo Incra, que somavam 70.079,8 ha, envolvendo 1.205 famílias, o que corresponde ao tamanho médio dos lotes de 58,01 ha.

Ainda segundo informações obtidas no escritório municipal da Empaer/MT, os assentamentos enfrentam os mesmos problemas dos pequenos produtores não assentados, inclusive em relação à documentação da terra, pois um número grande de assentados, possivelmente em torno de quinhentos, ainda não tem seus lotes devidamente titulados.

5.1.3 Porto Esperidião

O município de Porto Esperidião foi criado em 1986, desmembrado de Vila Bela da Santíssima Trindade. A área do município, que soma 5.809,8 km², encontra-se, em sua quase totalidade, na bacia do rio Paraguai, ocupando terras não sujeitas às enchentes anuais do Pantanal. A sede municipal dista, aproximadamente, 350 km de Cuiabá.

A população total recenseada em 2010 era de 11.031 habitantes, dos quais 4.203, envolvendo 38,10% do total, viviam no meio urbano e 6.828 habitantes, correspondendo a 61,89%, viviam no meio rural. A exemplo de Vila Bela, trata-se de um município em que parte da população conseguiu acesso à terra para retirar seu sustento. No entanto, a maior expressividade da população no meio rural atesta as dificuldades do meio urbano na diversificação de suas atividades e na oferta de serviços.

A economia do município está apoiada na pecuária de corte, desenvolvida em diferentes estágios tecnológicos. Assim, convivem com fazendas de gado bem estruturadas que produzem no sistema intensivo, fazendas que adotam o regime semi-intensivo e algumas que adotam o sistema de cria extensivo. Segundo informações obtidas na Secretaria de Agricultura do município, parte expressiva das unidades pecuaristas do município adotam o sistema semi-intensivo.

No total, de acordo com o IBGE, o município contava, em 2014, com 504.404 cabeças de gado. A produção de leite no município, embora pequena quando comparada a áreas de grande produção, é significativa para a economia municipal. Porto Esperidião possuía, em 2014, com 12.579 vacas leiteiras e produzia, em média, 17.900 litros de leite diários (IBGE, 2015).

A agricultura produzida no município é em grande parte de subsistência, cultivada, geralmente, em pequenas propriedades, no âmbito da agricultura familiar. Poucas são as unidades de grande extensão que têm se voltado para o desenvolvimento da agricultura de cunho mais comercial. Assim, entre os cultivares, destacam-se a mandioca, o arroz, o milho e o algodão, o qual só recentemente passou a ser plantado em áreas mais extensas.

A grande propriedade, em parte herdada do modelo inicial de ocupação estruturado no século XVIII, ainda persiste e predomina na estrutura fundiária municipal. Contudo, o número de pequenos estabelecimentos rurais cresceu significativamente nos últimos anos, impulsionado pela implantação de projetos de assentamentos, pela aquisição de lotes nos arredores da cidade e da instalação de pequenas posses no território do município.

Em relação aos assentamentos, o município de Porto Esperidião contou com dezesseis projetos coordenados pelo Incra, que possibilitaram a mais de 2.400 famílias o acesso à terra, garantindo-lhes a produção para o próprio sustento e a comercialização do excedente. Alguns assentamentos, especialmente os implantados próximos à linha da fronteira, na divisa com Cáceres, se dedicaram à pecuária de leite.

Os assentamentos referidos podem ser acessados pelas rodovias estaduais MT-265 e MT-388, que se conectam, respectivamente, com a BR-174 e BR-070, e por meio delas os assentados têm condições de escoar sua produção. Assim, as pequenas propriedades produtoras de leite contam com serviços diários de cooperativas e laticínios do próprio município e de municípios do entorno, que buscam o leite *in natura* para processamento. Em algumas propriedades, foi constatado o uso de equipamentos de refrigeração do produto.

Nesta área, bem próxima à linha de fronteira, confirmando informações prévias obtidas no escritório local da Empaer/MT, constataram-se algumas iniciativas de processamento de produtos locais, inclusive do leite. Nestas propriedades, há a fabricação artesanal de queijos, doce de leite, geleias, doces e licores, com frutas produzidas na propriedade ou nativas, coletadas nos arredores. Destaca-se o trabalho predominantemente feminino nestas atividades.

5.1.4 Cáceres

O município de Cáceres, com área total de 24.577,149 km² (IBGE, 2015), contava, em 2010, com população total de 87.942 habitantes e população urbana de 76.568 habitantes (IBGE, 2010), o que corresponde a uma densidade demográfica de 3,57 hab/km². Além da cidade de Cáceres, o município conta com quatro pequenos núcleos urbanos, que são sedes dos seguintes distritos: Caramujo, Vila Aparecida, Horizonte d'Oeste e Nova Cáceres.

A estrutura fundiária de Cáceres é marcada pelo padrão latifundiário desde os primórdios de sua ocupação, em que a principal referência foi a concessão de imensas sesmarias iniciadas no século XVIII. Transcorridos mais de dois séculos do início da ocupação desta área, a maioria das terras do município ainda integra as grandes propriedades atuais.

Assim, mesmo com as divisões impostas às propriedades primitivas, em decorrência dos processos de herança, o caráter latifundiário não se perdeu, tendo sido registrado, em muitos casos, o reagrupamento de propriedades. Entretanto, a pequena propriedade, embora venha crescendo nas últimas décadas, é ainda restrita, quase sempre relacionada a projetos de assentamentos recentes e posses concretizadas nos arredores da cidade de Cáceres e de seus distritos.

A predominância da grande propriedade não é uma característica exclusiva do município de Cáceres. Está presente em todo Mato Grosso, de forma especial, nos municípios pantaneiros e no entorno, por onde foi iniciada a ocupação do estado e adotada as concessões de sesmarias, o que incidiu por toda a área fronteira. Neste sentido, a Prefeitura Municipal de Cáceres afirmou em relação à estrutura fundiária do município que:

a estrutura fundiária de Cáceres não difere muito da estadual. As grandes propriedades ocupam mais de 70% do total da área dos imóveis cadastrados pelo Inbra em Cáceres, e em Mato Grosso são 73,6%. O tamanho médio da grande propriedade em Cáceres é de 4.973 ha, maior do que em Mato Grosso, que é de 4.472 ha. Na categoria minifúndios, os mesmos ocupam 2,3% da área total de imóveis em Cáceres e em Mato Grosso apenas 2,0%. Os minifúndios em Cáceres têm um tamanho médio de 35,2 ha, e em Mato Grosso de 38 ha. (Cáceres, 2010, p. 38).

Parte considerável das pequenas propriedades encontradas em Cáceres, especialmente as mais distantes da sede municipal, é oriunda de projetos de colonização implantados pelo Inbra. Conforme informações obtidas em visita à sede regional deste órgão em Cáceres, em 2013, os projetos de assentamentos na área municipal foram iniciados em 1995, quando foi implantado o Projeto São Luiz, que assentou 27 famílias. Nos anos seguintes, de forma lenta, novos assentamentos foram implantados, totalizando vinte projetos em 2012, conforme apresentado na tabela 1.

Constata-se nesta tabela que, nos últimos vinte anos, o atual território do município de Cáceres recebeu dezenove projetos governamentais de assentamentos coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), especificamente pelo Inbra. Estes projetos tiveram início e se concentraram na década de 1990, período em que foram implantados onze dos projetos do período analisados.

TABELA 1
Projetos de assentamentos implantados no município fronteiriço de Cáceres (1995-2013)

Número	Projeto de assentamento	Ano de implantação	Área (ha)	Número de famílias	Média (ha/família)
1	São Luiz	1995	4.033	29	139,06
2	Sadia Vale Verde	1996	12.191	449	27,15
3	Laranjeira I	1997	10.944	123	88,97
4	Laranjeira II	1997	1.210	34	35,58
5	Paíol	1997	16.067	449	35,78
6	Jatobá	1997	906	27	33,55
7	Nova Esperança	1997	1.695	51	33,23
8	Rancho da Saudade	1997	2.407	47	44,82
9	Ipê Roxo	1998	1.247	30	41,56
10	Barranqueira	1999	2.326	79	29,44
11	Sapicuí	1999	1.249	40	31,22
12	Limoeiro	2000	8.649	172	50,28
13	Corixo	2001	2.413	72	33,51
14	Bom Sucesso	2002	433	14	30,92
15	Flechas	2002	309	7	44,14
16	Katira	2003	1.886	47	40,12
17	Flor da Mata	2004	1.187	20	59,35
18	Arraial Santana	2005	15.720	300	52,40
19	Facção Bom Jardim	2006	4.782	170	28,12

Fonte: Brasil (2010).

O tamanho médio dos lotes nos assentamentos varia muito, dependendo das condições físicas do local de implantação do projeto, potencialidades do solo, de produção e distância do mercado consumidor, em que a principal referência é a cidade de Cáceres. Assim, os assentados receberam lotes que variam de 27,15 ha, no assentamento Sadia Vale Verde, a 139,06 ha, no assentamento São Luiz. O tamanho da área total dos projetos também é bastante variável. Assim, observa-se, na tabela 1, que o projeto de assentamento Flechas foi implantado com área de 309 ha, enquanto o Projeto Paíol envolveu 16.067 ha. Ao todo, os dezenove assentamentos permitiram atender 2.160 famílias, cedendo-lhes um lote, de onde poderiam obter o próprio sustento.

Entre os dezenove assentamentos do município, oito se encontram nas proximidades da linha de fronteira: Jatobá, Nova Esperança, Rancho da Saudade, Barranqueira, Sapicuí, Corixo, Bom Sucesso e Katira. Sobre estes assentamentos, há muitas controvérsias e discordâncias quanto à adequação da escolha da área em que foram implantados.

Os referidos assentamentos estão implantados em uma área seca, que não conta com mananciais próximos e apresenta lençol freático muito profundo. Com

estas características locais, os assentados não dispõem, muitas vezes, de água para beber, cozinhar e fazer a higiene pessoal. Desta forma, as atividades agropecuárias, possíveis de serem desenvolvidas em um assentamento, são impossibilitadas ou extremamente prejudicadas por falta de água.

A área onde foram implantados estes assentamentos, denominada Corixa, situa-se junto à linha de divisa internacional, a 25 km distante do rio Jauru, o único rio mais próximo que teria condições de abastecer as comunidades destes projetos. Na localidade, há pequenos corixos – córregos que se formam no período de chuvas –, considerados impróprios e sem capacidade de atender os assentamentos.

Segundo relato dos assentados destes projetos, no período mais crítico, que corresponde, aproximadamente, a seis meses sem chuvas, eles recebem água de caminhão-pipa, que só os atende para as atividades caseiras, não sendo possível plantar nem hortaliças para a própria alimentação. Diante desta situação, os poucos assentados que haviam conseguido algumas cabeças de gado para produção de leite tiveram que desistir, pois não tinham como assegurar alimentação e água para os animais.

Diante da situação, muitos assentados desistiram dos lotes e outros mantêm uma casa no local, mas buscam trabalho em fazendas próximas como alternativa de sobrevivência. Segundo o relato de alguns deles, a terra recebida no projeto não conseguiu modificar suas vidas, pois continuam sem poder produzir o próprio alimento e muito menos algo para vender. Sem uma fonte de recurso garantida, ainda trabalham sazonalmente como peões de fazenda para obter algum sustento.

Nas entrevistas com técnicos do Incra e da Empaer/MT, houve o relato de que eles estão atuando firmemente para a superação definitiva do problema por meio de projetos de captação de água. Entre eles, o projeto Barraguinhas no Alto Pantanal, que se encontra em fase experimental, com resultados promissores.

Outro problema, relacionado à localização destes projetos nas vizinhanças do limite internacional, é apontado pelos órgãos de controle e segurança da fronteira. Afirmam que, diante das dificuldades dos assentamentos locais de cumprir suas funções produtivas, em decorrência dos problemas de aridez, muitos lotes foram abandonados, e alguns, ocupados clandestinamente, o que propiciou que pessoas lá se fixaram para atuar no crime, agindo como receptores e facilitadores da passagem de armas e drogas da Bolívia para o Brasil e, no caminho inverso, atuando na passagem carros e motos roubadas no Brasil.

5.1.5 Corumbá

Corumbá é um município sul-mato-grossense, localizado no norte da faixa de fronteira do estado, que tem a particularidade de ser fronteiriço de dois países:

Bolívia e Paraguai, assumindo a condição de município de tríplice fronteira. Esta característica é especificada por Gonçalves e Isquierdo (2011, p. 3), que afirmam que:

o município de Corumbá tem 385,7 km de fronteira com a Bolívia e 152,2 km com o Paraguai, cuja extensão total perfaz 537,9 km, o que representa um pequeno segmento recortado da vasta fronteira continental brasileira com 16.886 km dos quais 3.423,2 km com a Bolívia e 1.365,4 km com o Paraguai.

Com área total de 64.962,854 km² (IBGE, 2015), o município tem seu território totalmente disposto na bacia do rio Paraguai, em pleno Pantanal. A sede do município encontra-se distante de Campo Grande, aproximadamente, 425 km por via rodoviária. O acesso à capital do estado é feito pela rodovia BR-262 e pela ferrovia Noroeste do Brasil.

Ressalta-se que em meio ao território do município de Corumbá, como um enclave, encontra-se o município de Ladário, cuja área municipal total é de 340,765km² (IBGE, 2015). Este município, em 2010, contava com população total de 19.617 habitantes, dos quais 18.587 pessoas viviam na cidade e 1.030, no meio rural.

De acordo com o IBGE (2010), Corumbá contava, em 2010, com população total de 103.703 habitantes, dos quais 93.452, correspondendo a 90,11% da população total do município, encontravam-se no meio urbano, enquanto 10.251 pessoas, 9,88% do total, moravam em áreas rurais. Ao longo da faixa de fronteira de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia, é o município com maior população e também é a maior cidade, que se destaca pela diversidade e pelo número de serviços urbanos que oferece.

Corumbá se destaca também por ser a única cidade, no âmbito da faixa de fronteira de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia, que apresenta a condição de cidade gêmea em relação à cidade boliviana de Puerto Soares. Outras cidades gêmeas com a Bolívia estão nos estados de Rondônia e do Acre.

Diferentemente dos demais municípios analisados da faixa de fronteira com a Bolívia, Corumbá tem como principal referência econômica a atividade industrial, especificamente a extração mineral. Neste setor, destaca-se no município a exploração de ferro e manganês pela empresa Vale e a exploração de cimento e calcário pelo Grupo Votorantim.

No campo fundiário, Corumbá guarda características similares às encontradas nos municípios de Mato Grosso, especialmente Cáceres. Assim, o padrão de grandes propriedades advindas do início da ocupação da área ainda é mantido. De acordo com informações da Secretaria de Agricultura, esse padrão envolve mais de 75% da área municipal.

As grandes propriedades são encontradas em todo o município, mas estão concentradas nas áreas mais baixas do Pantanal, que correspondem às terras do centro e do sul, mais próximas do rio Paraguai, nos pantanais do Nabileque, Nhocolândia e Paiaguás. Nestas grandes propriedades concentra-se a produção pecuária do município.

Em 2014, o município de Corumbá contava com um rebanho bovino de 1.761.574 cabeças de gado (IBGE, 2015), o maior entre todos os rebanhos dos municípios da faixa de fronteira de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia. A predominância absoluta da pecuária do município é o gado para corte, sendo o Pantanal considerado um ambiente propício para a engorda de animais. A pecuária de leite tem sido também desenvolvida, mas a produção é pequena. Em 2014, o IBGE (2015) indica a ocorrência de apenas 13.765 vacas ordenhadas.

As médias propriedades são encontradas nos terrenos mais altos, que não são inundáveis, ou o são apenas parcialmente. Nesta categoria, entram as propriedades ou estabelecimentos rurais com áreas entre 150 ha e 800 ha, em que comumente é praticada a agricultura de subsistência e a pecuária de leite.

As pequenas propriedades quase sempre estão próximas a cidades e povoações, as quais se constituem nos principais mercados para a venda de seus produtos. A maior parte está vinculada aos projetos de assentamentos implantados no município, os quais representam importantes formas de quebra do padrão latifundiário que prevalece em Corumbá.

Conforme informações levantadas no escritório local do Incra e na Empaer/MS, escritório de Corumbá, foram implantados no município oito projetos de assentamento coordenados pelo Incra, com área total aproximada de 32 mil ha. Estes projetos assentaram cerca de 1.150 famílias, com área média de 27,8 ha para cada família.

Parte destes assentamentos encontra-se bem próxima da cidade de Corumbá, o que conta positivamente para os pequenos produtores assentados, que podem melhor comercializar sua produção. Em geral, são encontradas nestas áreas o cultivo de frutas como goiaba, laranja, limão, manga, mamão, melancia e outros; cultivam-se também várias hortaliças como maxixe, quiabo, jiló e alface. Destaca-se a agricultura de subsistência com o cultivo de milho, feijão e mandioca.

Em entrevista realizada na Empaer/MT, com um assentado do projeto Mato Grande, que está localizado um pouco mais distante de Corumbá, foi informado que os produtores destas áreas têm muitas dificuldades para comercializar a produção, o que decorre das difíceis condições de acesso e transportes adequados. Também há dificuldades no que se refere às práticas de cultivo, em razão de não contarem com maquinários, instrumentos eficazes e insumos adequados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desta pesquisa permitiu conhecer as formas de estruturação do espaço agrário produtivo da área fronteira dos estados de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul com a Bolívia ao longo da trajetória de sua formação. Foram analisados dados e informações das principais políticas adotadas desde o período colonial que refletiram na ampliação do território da colônia portuguesa, seu povoamento, instalação de vilas e cidades e a formação do espaço agrário a partir da concessão de sesmarias e da introdução da agricultura de subsistência e da pecuária extensiva.

Neste processo, inúmeros adensamentos políticos surgiram, levando à formação de novas territorialidades, que têm como uma das formas de maior visibilidade a criação de inúmeros municípios na faixa fronteira do oeste brasileiro. São 28 municípios em Mato Grosso, dos quais quatro municípios são lindeiros. Na faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul, são 44 municípios, dos quais três estão na faixa com a Bolívia, sendo um lindeiro com cidade gêmea. Os demais, no total de 41, estão na faixa com o Paraguai. Destes, onze municípios são lindeiros e quatro têm cidades gêmeas.

Destaca-se também, no bojo da dinâmica do processo de territorialização e reterritorialização na faixa de fronteira do Brasil central, a criação do Território Federal de Ponta Porã em 1943, reintegrado a Mato Grosso em 1946. Da mesma forma, houve a criação, em 1946, do território federal do Guaporé, que em 1956 passou a denominar-se território federal de Rondônia, transformado em estado de Rondônia em 1981. Por fim, em 1977, houve a divisão do estado de Mato Grosso e a consequente criação do estado de Mato Grosso do Sul, instalado em 1º de janeiro de 1979.

Em relação ao setor agrário produtivo da atual faixa de fronteira de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul, especificamente nos municípios lindeiros, constatou-se a prevalência de fortes traços da estrutura fundiária e ocupacional, implantada ainda no período do Brasil Colônia. Desta forma, embora submetidas a sucessivas divisões decorrentes de processos de herança, as imensas sesmarias que marcaram o acesso inicial à terra e que foram concedidas até 1822 deram lugar a grandes propriedades, chegando algumas a envolver milhares de hectares. Em municípios como Corumbá, Cáceres e Vila Bela da Santíssima Trindade é comum a presença de propriedades com área total entre 5 mil e 10 mil hectares, e algumas ultrapassam demasiadamente estas dimensões.

A ocupação produtiva inicial das fazendas da faixa de fronteira ocorreu com base na agricultura de subsistência e pecuária extensiva, de forma a atender a pequena população das minas, vilas, cidades e fortes que foram implantados. Com o rápido crescimento do rebanho bovino, a carne começou a ser vendida para áreas distantes de Mato Grosso.

Especificamente em relação à pecuária, as planícies inundáveis do Pantanal, sobre as quais se estende grande parte da faixa de fronteira oeste do Brasil, muito contribuíram para que os municípios aí incidentes desenvolvessem grandes rebanhos bovinos e transformassem a faixa de fronteira do oeste brasileiro em uma das principais áreas produtoras de carne do país, especialmente no período compreendido entre a segunda metade do século XIX até a década de 1970.

Nos dias atuais, embora em todos os municípios fronteiriços encontrem-se propriedades produtivas que operam com sistemas eficazes e modernos, as grandes propriedades pouco produtivas e até sem nenhuma produção econômica ainda persistem, o que gera prejuízos para a economia municipal e interfere, negativamente, nos programas que objetivam atender trabalhadores rurais sem terra. Desta forma, a estrutura latifundiária contribui fortemente para a ocorrência de conflitos agrários, pondo de um lado aqueles que detêm a terra e pouco ou nada produzem e, do outro, trabalhadores que querem e precisam produzir para sobreviver, mas não têm acesso à terra.

Nos municípios lindeiros com a Bolívia, foram detectadas várias pequenas propriedades, muitas das quais estão inclusas em projetos de assentamentos. Entre estes projetos, alguns estão situados nas proximidades de cidades e de sedes de distritos, o que facilita ao assentado o acesso a estes pequenos núcleos para a venda de sua produção. No entanto, constatou-se que alguns pequenos núcleos dos municípios lindeiros, em razão do número reduzido de habitantes e da difícil situação financeira, não se constituem em mercado com capacidade para consumir o que é produzido nos assentamentos.

Diante destas situações, o assentado é obrigado a buscar outros mercados para a venda do excedente de sua produção, o que encarece seu produto e provoca a perda de competitividade. Além do mais, comumente, os assentamentos não contam com estradas adequadas que lhes permitam o acesso fácil e seguro aos consumidores. Registrou-se também a implantação de assentamentos em áreas que não têm disponibilidade de água, distantes de cidades e com limitações de transportes para o acesso a mercados, o que tem inviabilizado os projetos e frustrado os trabalhadores e suas famílias.

Há também um grande número de pequenos estabelecimentos rurais oriundos de posses e de aquisições, estas últimas com maior incidência nas proximidades de cidades e povoados. No caso dos estabelecimentos oriundos de posses, a situação das famílias é, em geral, muito precária, pois, por não terem a terra documentada, não conseguem participar de programas governamentais de apoio à pequena produção. Por sua vez, não têm condições financeiras e com quem contar para a regularização das terras que ocupam.

Em todo este contexto, observou-se no entorno das cidades-sede dos municípios lindeiros a ocorrência de bairros, às vezes populosos, desprovidos de serviços básicos como saneamento, água potável, arruamento, escolas, unidades de atendimento à saúde

e postos de segurança. Em geral, muitas famílias encontram-se em áreas invadidas ou de posse, vivendo em casas precárias ou mesmo em barracos. Estas situações que surgem no meio urbano, frequentemente, são respostas do modelo agrário produtivo estabelecido no campo, que se resume em concentração fundiária e dificuldades dos trabalhadores rurais sem terras de acesso a pequenos lotes onde possam cultivar e permanecer na terra.

Os levantamentos feitos e as análises realizadas permitem afirmar que há necessidade de uma política que intensifique a implantação de assentamentos rurais em locais apropriados, tanto do ponto de vista das características físicas ambientais locais, como em relação ao acesso facilitado e viável do pequeno produtor aos mercados do entorno, onde possam comercializar sua produção.

Entretanto, em todos os municípios limítrofes mostrou-se a necessidade da definição de políticas que estimulem a eficácia da produção nas grandes propriedades e que estas sejam penalizadas, entre outras medidas, com aumento de tributação os proprietários que mantêm a terra improdutiva, apenas como reserva de valor.

As grandes propriedades da fronteira precisam se adequar às novas lógicas de organização produtiva, em que sejam devidamente privilegiadas não somente a base produtiva, mas também toda a logística que envolve a comercialização da produção. Sobretudo, é necessário um ajuste em torno do papel social de cada grande unidade produtiva, objetivando, entre outros, o estabelecimento de relações justas, à luz da plena legalidade, com seus empregados. Em outras palavras, é necessário que haja condições que assegurem o trabalho digno.

Ao lado das medidas que facilitem ao trabalhador rural o acesso à terra, o respeito à legislação trabalhista nas grandes unidades produtivas rurais fronteiriças constitui-se, também, em medida de fundamental importância para reduzir os conflitos rurais e diminuir os bolsões de pobreza nos arredores das cidades, oriundos dos conflitos relativos ao não acesso à terra e às injustas, e até criminosas, relações de trabalho.

REFERÊNCIAS

- AMADO, J.; ANZAI, L. **Luís de Albuquerque**: viagens e governo na capitania de Mato Grosso (1771-1791). São Paulo: Versal, 2014.
- BRASIEL, D. M. O. Protocolo do Rio de Janeiro: sua hermenêutica jurídica face ao direito de integração. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 1, n. 13, p. 98, jan. 2011.
- BRASIL. Lei nº 6.634 de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 de maio de 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6634-2-maio-1979-365762-normaatualizada-pl.html>>.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MIN, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: território rural da Grande Cáceres. Cuiabá: MDA, 2010. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio157.pdf>.

CÁCERES. Prefeitura Municipal de Cáceres. **Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD)**. Cáceres: Prefeitura Municipal de Cáceres, 2010. Disponível em: <<http://www.caceres.mt.gov.br/downloads/02.Diagnostico%20do%20Municipio.pdf>>.

CICCOLELLA, P. Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. *In*: CASTELLO, I. *et al.* (Org.). **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1997.

CORRÊA FILHO, V. **Fazendas de gado do pantanal mato-grossense**. Rio de Janeiro: Serviço de Informação Agrícola, 1955. 62 p.

GOES FILHO, S. S. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas**: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Brasília: Funag, 2015. p. 243-249.

GONÇALVES, J. C.; ISQUIERDO, S. W. G. Fronteira Brasil, Bolívia e Paraguai no município de Corumbá: uma abordagem sobre as diferentes divisões político administrativas. **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, n. 47, p. 1-13, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2502/2394>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resultados_amostra.shtm>.

_____. Mato Grosso, Comodoro, pecuária. **Cidades@**, 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=510330&idtema=147&search=mato-grosso|comodoro|pecuaria-2014>>.

_____. Mato Grosso, Comodoro. **Cidades@**, 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=510330>>.

MACHADO, L. Limites, fronteiras e redes. *In*: STROHAECKER, T. *et al.* (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998. p. 41-49. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/1998-Limites-fronteiras-redes-LOM.pdf>>.

_____. Estado, territorialidade, redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. *In*: SILVEIRA, M. L. **Continentes em chamas**: globalização e territórios na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MARTIN, A. R. **Fronteiras e nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

RIVERA, M.; PINTO, G. Aspectos ocupacionais na área central do continente sul-americano: formação territorial mato-grossense. *In*: SOUZA-HIGA, T. **Estudos regionais sul-americanos**: sociocultural, economia e dinâmica territorial na área central do continente. Cuiabá: EdUFMT, 2008.

ROSSETO, O. Produção do espaço agrário no estado de Mato Grosso e o processo de concentração de terras no pantanal norte mato-grossense. *In*: ROSSETO, O.; TOCANTINS, N. (Org.). **Ambiente agrário do Pantanal brasileiro**: socioeconomia e conservação da biodiversidade. 1. ed. Porto Alegre: Imprensa Livre; Compasso Lugar Cultura, 2015. Disponível em: <http://www.cppantanal.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Livro_Pantanal_Alta_final.pdf>.

SIQUEIRA, E. **A ocupação pioneira da região do rio Cuiabá abaixo**. Cuiabá: Instituto Histórico e Geográfico de Mato Grosso, 1997. (Série Publicações Avulsas, n. 1).

SOUZA-HIGA, T. Processo de ocupação e formação territorial. *In*: MORENO, G.; SOUZA-HIGA, T. (Org.). **Geografia de Mato Grosso**: território, sociedade, ambiente. Cuiabá: Entrelinhas, 2005.

UFMT – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **DataLuta**: Banco de Dados da Luta pela Terra – relatório Mato Grosso 2012. Cuiabá: Geca/UFMT, 2013. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_mt_2012.pdf>.

VALVERDE, O. Fundamentos geográficos do planejamento rural do município de Corumbá. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 49-144, 1972. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1972_v34_n1.pdf>.

REGIÕES DE FRONTEIRA E FLUXOS MIGRATÓRIOS: O CASO DO PARANÁ

Nelson Ari Cardoso¹

Rosa Moura²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo identificar algumas das particularidades das regiões de fronteira do Brasil e avaliar alguns dos impactos sobre estas regiões, decorrentes do processo de integração, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Desse modo, busca contribuir com a formulação de políticas públicas voltadas à integração e à articulação desses espaços, bem como tecer considerações sobre as políticas públicas a eles direcionadas, identificando, ainda, oportunidades de aperfeiçoamento.

O trabalho explora resultados de estudos sobre regiões de fronteira do Brasil, com o Uruguai, a Argentina e o Paraguai; de entrevistas realizadas com agentes relevantes na formulação de políticas para a fronteira; e da tabulação de informações sobre migrações internacionais e deslocamentos pendulares trazidas pelo Censo 2010, identificando e analisando, nesse último caso, os diferentes fluxos migratórios na fronteira brasileira, bem como as características dos movimentos pendulares para trabalho e estudo nesse espaço.

Como metodologia, foi explorada a bibliografia existente sobre o tema, iniciando-se pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), bem como os seus desdobramentos. Analisaram-se autores de estudos gerais ou pontuais sobre as fronteiras, extraíndo-se de seu conteúdo definições de conceitos e noções. Paralelamente, foram analisadas as bases de dados referentes à migração internacional e ao trabalho. Adicionalmente, por se tratar de espaços urbanos, agregou-se a base de dados dos deslocamentos pendulares. Tomando como caso as aglomerações transfronteiriças do estado do Paraná, foram identificados, ainda, alguns dos principais agentes atuantes nessa temática, realizando-se entrevistas com

1. Sociólogo; pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (INCT/CNPq).

estes, a fim de analisar com mais profundidade as fronteiras desse estado com o Paraguai e a Argentina.

2 CONCEITOS E NOÇÕES BÁSICAS

2.1 Fronteira

A fronteira estabelece uma relação entre estados nacionais, separados por limites físicos ou abstratos, e as conexões cotidianas de convivência, decorrentes da expansão do povoamento e da dinâmica econômica. É uma linha material ou imaginária, historicamente institucionalizada, que, contudo, esmaece-se diante dos movimentos de produção/construção real do espaço. Embora, em muitos casos, sejam ostensivamente cercadas pelos mais diversos aparatos de controle, as fronteiras e limites refletem e propiciam interdependências e dinâmicas inter-relacionais que extrapolam a formalidade, em ações capazes de suplantar, de forma legal ou não, as barreiras de sua existência.

Nas situações de conflito, podem significar portas às populações que “caminham na direção do futuro”,³ sendo, ao mesmo tempo, libertação e constrangimento, condição de sobrevivência ou apenas miragem, e sua transposição, a vida ou a morte. Nas demais situações, são a extensão do poder e da posse (Fuentes, 1995).

O conceito de fronteira ou limite, segundo Posse (1991, *apud* Koch, 1996, p. 304),⁴ pode ser considerado como “(...) a linha que marca o fim do alcance territorial de um sistema e o princípio de outro”.⁵ A área de fronteira pode, ainda, ser entendida por “uma área de interação, dado que em geral as influências recíprocas determinam especialidades de comportamento dessa área em relação com o restante dos países”.⁶

Conforme Machado (1998), a palavra fronteira implica, historicamente (etimologicamente), “aquilo que está na frente”. Essa origem mostra um uso associado não a um conceito legal, político ou acadêmico, mas a um fenômeno espontâneo da vida social, indicando a margem do mundo habitado. Com o desenvolvimento dos padrões de civilização para além do nível de subsistência, as fronteiras tornaram-se lugares de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político. Apesar disso, não tinham a conotação de limite: “na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir” (Machado, 1998, p. 2).

3. Entrevista de Sebastião Salgado, no programa Roda Viva, da TV Cultura, em 17 de abril de 2000.

4. Koch, M. R. Fronteira, integração e poder local: comentários a partir de uma experiência no âmbito do Mercosul, *Indicadores Econômicos FEE*, v. 24, n. 3, dez. 1996.

5. “(...) la línea que marca el fin del alcance territorial de un sistema y el principio de otro”.

6. “Un área de interíase, dado que en general las influencias recíprocas determinan especialidades de comportamiento de dicha área en relación con el resto de los países”.

Diferentemente, a ideia de limite significa “o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial” (Machado, 1998, p. 2). Essa conotação política foi reforçada pelo moderno conceito de Estado, em que a soberania corresponde a um processo absoluto de delimitação territorial, legitimando o uso da força física, as normas, a moeda, os impostos, a existência de uma língua nacional, entre outros elementos constitutivos do Estado, “correspondendo ao território cujo controle efetivo é exercido pelo governo central (o estado territorial)” (*idem, ibidem*).

Assim, a *fronteira* está orientada “para fora”, podendo ser um fator de integração, por constituir-se de uma zona de interpenetração. Os *limites*, por sua vez, estão orientados “para dentro”. Dessa forma, enquanto a fronteira pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do Estado é criado e demarcado por ele como um polígono abstrato, que funciona como “fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais” (*op. cit.*, p. 3).

Dessa forma, os limites e o controle fronteiriço são acionados segundo conjunturas. Machado (1998, p. 1), buscando diferenciar *limite* de *fronteira*, argumenta que:

enquanto o limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do estado territorial, portanto, um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas, a fronteira é lugar de comunicação e troca.

A inflexibilidade e rigidez dos limites territoriais a serem respeitados pelos povos da nação ou por aqueles que a ela se dirigem vivenciam, porém, relações de troca essenciais a sua existência. Pautada no intercâmbio de pessoas e mercadorias, a fronteira, cuja transposição deveria obedecer às exigências impostas por mecanismos de controle formal do limite territorial, proporciona a expansão dos povos para além do limite jurídico do Estado, desafiando, assim, a lei territorial. Às vezes, surgem situações potencialmente conflituosas, levando à revisão dos acordos diplomáticos; outras vezes, com mais flexibilidade, surgem zonas de nacionalidade híbrida, cabendo lembrar expressões cunhadas pelo senso comum, como “brasiguaios” e “portunhol”, nas fronteiras brasileiras com países de língua espanhola, ou o “tex-mex”, na fronteira mexicana com o Texas.

Machado (1998) chama a atenção para o desafio ao conceito de lei territorial, representado pela situação de fluidez e imprevisibilidade nas faixas de fronteira, onde a fragilidade da lei e o baixo grau de respeito a ela desafiam os limites de cada Estado. Esse processo de diluição dos limites nacionais se deve à multiplicação de redes transfronteiriças e à competição entre diferentes sistemas de normas, induzidas pelos próprios Estados e por grandes organizações, legais e ilegais.

Frente a essa instabilidade, a circulação informal, organizada em torno de relações de parentesco, amizade, e mesmo etnicidade, é reforçada em detrimento da circulação regulada pela lei. Nesse contexto, os nichos de corrupção se multiplicam, envolvendo desde o tradicional bastião da corrupção que é a burocracia das aduanas, grupos sociais com negócios na faixa de fronteira, até organizações sediadas fora da faixa, mas que se aproveitam, de forma permanente ou intermitente, das oportunidades de lucrar com os diferenciais de legislação, de moeda ou de risco (Machado, 1998, p. 5).

Esses movimentos e apropriações dos espaços fronteiriços reforçam a histórica e permanente preocupação dos Estados nacionais no sentido do controle, do vínculo e do estímulo à coincidência entre os significados de limite e fronteira, atribuindo-lhes sinonímia. Em um cenário de mudanças rápidas e de difícil assimilação, emerge a sensação nostálgica de um país como um “sistema fechado”, protegido por seus próprios limites. Nesses casos, a permeabilidade presente nas fronteiras passa a ser entendida como algo nocivo, ameaçador à integridade da nação; uma metáfora na qual a porosidade das fronteiras resume tudo o que de negativo se identifica em um país (Machado, 1998).

No caso brasileiro, as ações do Estado, valendo-se do seu aparato de polícia, fazem-se menos no sentido da garantia ou afirmação da identidade nacional do que na defesa de segmentos do capital presentes no país, bem como dos anseios de uma maior arrecadação fiscal, calcada em uma imagem de eficácia do poder público. Entre a porosidade e o limite, a autora conclui que há uma simbiose que se manifesta na manipulação e na ambiguidade do estatuto de legalidade/ilegalidade das transações, seja por meio dos Estados seja por parte dos circuitos do capital/comércio ou dos indivíduos.

Para Rochefort (2002, p. 4, tradução nossa), o termo fronteira significa, usualmente, separação, demarcação e até obstáculo; poucas vezes significa encontro, reunião, enriquecimento mútuo ou amizade: “o termo fronteira se refere à existência de limites, bordas ou confins, porém o ser destas bordas fronteiriças desenha também, além de separação ou delimitação total, a aparição de identidades culturais tanto dissímiles quanto recorrentes.”⁷ Assim, fronteira significa redes de inter-relação – e não só de separação e isolamento. Analisando a fronteira Estados Unidos-México, a autora mostra que há uma analogia entre o muro de Berlim e os aparatos de controle existentes nessa fronteira. Também aponta a distinção entre as expressões empregadas no norte e no sul dos Estados Unidos: enquanto as cidades dos limites

7. “El término frontera se refiere a la existencia de límites, bordas o confins, pero el ser de estos bordas fronterizas dibuja también, además de separación o delimitación total, la aparición de identidades culturales tanto disímiles cuanto recurrentes”.

com o México são chamadas “cidades fronteiriças”, as dos limites com o Canadá são tidas como “território-limítrofe”:

o caso da fronteira entre México e Estados Unidos representa mais que o limite entre estes dois países. É a mais tangível mostra da separação e a oposição de interesses entre o mundo ocidental e a cultura latino-americana, com suas respectivas formações sociais e distintos níveis de desenvolvimento (Rocheftort, 2002, p. 10, tradução nossa).⁸

É uma linha física que tenta frear o incessante fluxo migratório para os Estados Unidos, no qual, cotidianamente, repetem-se atos de repressão, o risco de morte e os tratos inumanos: “Além de sua imposição generalizada, o muro da fronteira norte do México representa a acumulação de violência, frustração, lutas fratricidas e medos do ‘outro’”⁹ (Rocheftort, 2002, p. 18-19, tradução nossa). Baseada em Foucher (1988, p. 136, tradução nossa), a autora anota que “assistimos na realidade a formação de uma ‘América anglo-latina’, que provém de uma interseção tão dinâmica quanto crítica”.¹⁰ Estes são os casos da mexamerica, do spanglish, das comidas tex-mex etc. Não há, assim, renúncia da cultura de origem nos latinos, embora haja no caso de migrantes europeus. Ela finaliza observando que a fronteira tem possibilidade dual, externa e interna; mas há uma decisão individual na maneira de concebê-la e tratá-la. Além da fronteira externa que separa países, há a fronteira interna dos indivíduos, que os condiciona a perceber, temer e sentir a separação entre coisas presumidamente diferentes.

A fronteira pode ser vista como um corte, o limite de um sistema, impedindo o desenvolvimento e as relações harmônicas, como se bloqueasse a difusão dos efeitos de impulsão do desenvolvimento para além dos seus limites. Contudo, “essa concepção gera um certo número de problemas. De um lado, a fronteira não é simplesmente um corte, ela é também costura. Na verdade, ela pode cumprir, ao mesmo tempo, esses dois papéis” (Courlet, 1988). Resgatando a expressão de Raffestin (1986), “a fronteira age à maneira de um comutador que se acende ou se apaga, permite ou proíbe” (Courlet, 1996, p. 2).

Para Courlet (1996), vista sob uma perspectiva global, a fronteira não seria um obstáculo a um ajustamento otimizador das atividades econômicas, em razão de seu papel para a expansão do capitalismo. Mais ainda, poderia ser um instrumento para administrar situações interativas, com fundamental importância na gestão em nível local: “esse jogo interativo pode dizer respeito a mais de dois espaços. A fronteira

8. “El caso de la frontera entre México y Estados Unidos representa más que el límite entre estos dos países. Es la más tangible muestra de la separación y la oposición de intereses entre el mundo occidental y la cultura latinoamericana, con sus respectivas formaciones sociales y distintos niveles de desarrollo”.

9. “Más allá de su imposición generalizada, el muro de la frontera norte de México representa la acumulación de violencia, frustración, luchas fratricidas y miedos al ‘otro’”.

10. “Asistimos en realidad la formación de una ‘América anglo-latina’, que proviene de una intersección tan dinámica cuanto crítica”.

representando, na realidade, uma zona de contato, um local de concorrência e de complementaridades” (Courlet e Laganier, 1984, p. 5).

Dessa forma, mesmo sob a forte retórica que enfatiza a desdesignação das fronteiras, deve-se reiterar a percepção de Oliveira (2010, p. 241), ao assumir que “enquanto houver Estado-Nação, haverá fronteiras”. E, citando Raffestin (2005), a eliminação das fronteiras nada mais é que um mito que necessita ser rebatido, pois cada “vez mais a fronteira se faz presente, seja no sentido de barrar, fechar, restringir, seja na lógica mais atual do abrir, integrar, expandir”. A importância da fronteira como objeto de estudo decorre não apenas do viés político, mas da perspectiva de que venha se constituir como uma região de interações privilegiadas que não reconhece as relações entre seus povos (Ferrari, 2012).

2.2 Território

A compreensão de território adotada neste trabalho busca romper com a visão tradicional que o reduz exclusivamente à sua dimensão jurídico-administrativa, de áreas geográficas delimitadas e sob domínio do Estado. Ele passa a ser entendido como produto de processos de controle, dominação e/ou apropriação do espaço físico por agentes estatais e não estatais.

Os processos de controle (jurídico/político/administrativo), dominação (econômico-social) e apropriação (cultural-simbólica) do espaço geográfico nem sempre são coincidentes em seus limites espaciais e propósitos. Ademais, a territorialização desses processos se dá tanto “de cima para baixo” (a partir da ação do Estado ou das grandes empresas, por exemplo) quanto “de baixo para cima” (através das práticas e significações do espaço efetivamente vivido e representado pelas comunidades). É, portanto, o processo de territorialização como acima concebido, ou seja, filtrado pelos agentes sociais, que acaba por delinear o território por uso e posse, e não somente por determinação jurídico-administrativa (Brasil, 2005, p. 17).

Para Santos (1994, p. 15), território são formas, usos, objetos e ações. Como sinônimo de espaço humano, espaço habitado.

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele um objeto de análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida.

O território deve ser entendido não apenas como limite político-administrativo mas como espaço efetivamente usado pela sociedade e pelas empresas, constituindo-se num espaço de poder (Santos, 2000). Assim, o território adquire um papel fundamental na formação social.

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o

chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população (*op. cit.*, p. 96).

Particularmente neste estágio do capitalismo, no qual as relações são tidas como “sem fronteiras”, seguindo o raciocínio de Santos (1994), o território exerce um papel ativo, dando suporte às ações racionalizadas que emergem a partir das novas técnicas: como não há instrumentos globais de regulação a essas ações, cabe às esferas de poder dos Estados nacionais essa competência – no caso brasileiro, repartida entre União, estados e municípios. O território se torna um dado dessa harmonia forçada entre lugares e agentes instalados. Na guerra dos lugares, o território é, ao mesmo tempo, um sujeito e um atributo.

Nesse sentido, Souza (2001) toma o território como sinônimo de espaço social, “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (*op. cit.*, p. 78), “espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial” (*op. cit.*, p. 99). Mais que um substrato ou o espaço social em si, o território é “um campo de forças” (*op. cit.*, p. 97). Sua gênese traz embutida a questão: “quem domina ou influencia nesse espaço, e como?” (*op. cit.*, p. 79).

Para Haesbaert (2004), os territórios são espaços concretos e/ou simbolicamente dominados/apropriados de um caráter particular, especial, cuja significação extrapola em muito seus limites físicos e sua utilização material. Aplicado a práticas sociais urbanas, o conceito de território passou a exigir uma flexibilidade de entendimento. Como espaço de poder que delimita os raios da ação de movimentos sociais e grupos organizados, o território pode ser tanto contínuo como descontínuo, articulando-se, nesse caso, ao conceito de rede. Oliveira (2010, p. 245) avalia que:

o território fronteiriço sustenta a atuação de duas ordens claramente definidas: uma global, plenamente regida pela conexão dos organismos internacionais ou nacionais externos ao local; são as grandes corporações transnacionais que determinam a cadência dos fluxos, que desconcertam as intenções locais e induzem uma homogeneização do território; porém, por outro lado, existe uma outra face local, não antagônica à global, mas mais interna, marcada pela organização, atuação e dinâmica dos atores, geralmente territorializados, cujo movimento permite fixar dessemelhanças, desordem e descontinuidades aos intentos da ordem global.

2.3 Cidadania, identidade e povos da fronteira

A questão que se coloca nesta temática é se a convivência entre povos, culturas e religiões cria uma nova cultura, uma possibilidade de cidadania transfronteiriça, ou se simplesmente aproxima diferenças, compondo um mosaico diverso, ao qual se sobrepõe uma camada à parte, que não é o resultado das interações, mas mescla

traços de toda a diversidade presente. Sem fazer parte do mosaico, apenas decorre das relações estabelecidas na busca de alternativas de superação dos entraves para a sobrevivência presente.

A noção de identidade territorial está associada à noção de espaço de referência identitária. A de identidade regional está associada aos conceitos de região, regionalismo e regionalidade. E as identidades múltiplas estão associadas à noção de multiterritorialidade.

Por mais que, no senso comum, se tenha uma concepção muito clara e bem definida de identidade, como se ela pudesse até mesmo ser considerada “natural” a um determinado grupo, devemos partir sempre do pressuposto de que a identidade cultural é uma construção social-histórica – e, no nosso caso, também, geográfica. Centralizada sobre a dimensão simbólica da realidade, ela está sempre aberta a novas formulações e, para retomar o termo de Hobsbawm e Ranger, é possível de ser sempre “reinventada” (Brasil, 2005, p. 34).

Sobre essa questão de uma identidade própria da região das fronteiras, Oliveira (2010) afirma:

com o movimento espacial dado pelo frenesi de uma circulação de mercadorias sem precedentes, que afeta a personalidade das empresas, dos interesses e, como efeito, do território, impõe a estas localidades uma tarefa assaz intrincada e de aparência paradoxal: construir uma identidade sobre uma lógica mais apátrida possível, sem macular seus conceitos de sobrevivência e o sentido social da convivência (...) (*op. cit.*, p. 253).

Em todo sentido, é possível constatar que estas fronteiras têm proporcionado ações compartilhadas entre brasileiros, bolivianos e paraguaios: incentivado a utilização de mão de obra em ambos os lados, intensificado a prestação de serviços, aumento da arrecadação municipal (fato constatado em todas as prefeituras, alcaldias e intendências); incentivo à criação de centros universitários de graduação e pós-graduação, dilatando, ainda mais, o raio de atuação regional das cidades, tanto para dentro do Brasil como para dentro do Paraguai e da Bolívia; além de tudo, têm forçado a aproximação entre as administrações municipais, com intuito de solucionar problemas que afetam ambas as cidades, possibilitando expandir, desta feita, a integração formal (*op. cit.*, p. 254).

A agenda da atuação na fronteira tem como linhas condutoras o desenvolvimento econômico regional e a promoção da cidadania dos povos da fronteira. São muitas as características desses povos. A título de exemplo, e pelo fato de guardarem completa relação com a fronteira paranaense, vale destacar a caracterização dos brasiguaios na reflexão de Sprandel (2006, p. 137).

Um exercício de pesquisa em notícias de jornais e revistas semanais brasileiros, nos últimos vinte anos, mostra a tediosa repetição de uma mesma narrativa: os “brasiguaios” são apresentados como um grupo social formado por centenas de milhares de camponeses brasileiros (as estimativas mais razoáveis variam de trezentas a quinhentas mil pessoas), que se transferiram para a fronteira leste do Paraguai na

década de 1970, expulsos pela monocultura da soja e pela construção de Itaipu, num contexto de disputas geopolíticas, e que no Paraguai (apesar de “terem levado o progresso econômico ao campo”) enfrentam sérios problemas de documentação, titulação de terras e conflitos com o movimento camponês paraguaio. Essa mesma representação aparece nas audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa do estado do Paraná ou no Congresso Nacional, nos inúmeros seminários realizados por instâncias de governo dos dois países para tratar do assunto e nos discursos de políticos e diplomatas.

Se invertermos o olhar e pesquisarmos em jornais e revistas paraguaios, como bem demonstra Albuquerque (2005), teremos uma outra visão, também homogeneizadora, dos brasileiros que vivem no Paraguai: empresários ricos, imperialistas, atraídos pelos baixos preços das terras e pela abolição da proibição de compra de terras por estrangeiros (promovida por Stroessner, em 1967), introdutores da monocultura da soja, responsáveis pela expansão da soja transgênica no país, expulsos de camponeses sem terra e índios e devastadores das florestas e do meio ambiente.

2.4 Faixa de fronteira, linha de fronteira e zona de fronteira

Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é a das cidades gêmeas.

Produto de processos e interações econômicas, culturais e políticas, tanto espontâneas como promovidas, a zona de fronteira é o espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados nacionais (Brasil, 2005, p. 21).

A faixa de fronteira é dotada de complexidade e peculiaridades que a tornam especial em relação ao restante do país. A principal legislação que trata da matéria foi promulgada em 1979 (Lei nº 6.634) e atribui destacada importância a esse espaço territorial, considerado como região estratégica, em harmonia com os ideais de justiça e desenvolvimento. Corresponde a aproximadamente 27% do território nacional, com 15.719 km de extensão e cerca de 10 milhões de habitantes, sendo distribuída por onze estados brasileiros e limítima a dez países da América do Sul.

Os municípios da linha de fronteira, em função da posição geográfica, compõem dois grandes grupos, os limítimos e os não limítimos. O grupo dos municípios limítimos se subdivide em três subgrupos: *i*) aqueles em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho (cidades gêmeas); *ii*) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede não se situa no limite internacional; e

iii) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede está fora da faixa de fronteira. O grupo dos municípios não lindeiros, por sua vez, se subdivide em dois subgrupos: aqueles com sede na faixa de fronteira; e aqueles com sede fora da faixa de fronteira.

A base territorial das ações do governo federal para a faixa de fronteira estabelece como áreas de planejamento três grandes arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do PDFF, com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional (MI). O primeiro deles é o Arco Norte, que compreende a faixa de fronteira dos estados do Amapá, Pará, Amazonas e a totalidade dos estados de Roraima e do Acre. O segundo é o Arco Central, que compreende a faixa de fronteira de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O terceiro é o Arco Sul, que abrange a fronteira do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Como nos outros arcos, diferenças na base produtiva e na identidade cultural foram os critérios adotados para a divisão em sub-regiões.

2.5 A institucionalidade paradoxal da fronteira

Os movimentos econômico-populacionais e a velocidade da apropriação dos espaços fronteiriços reforçam a histórica e permanente preocupação dos Estados Nacionais no sentido do controle, do vínculo e do estímulo à coincidência entre os significados de limite e fronteira. Em um cenário de mudanças rápidas e de difícil assimilação, emerge a sensação nostálgica de um país como um “sistema fechado”, protegido por seus próprios limites. Nesses casos, a permeabilidade presente nas fronteiras passa a ser entendida como algo nocivo, ameaçador à integridade da Nação; uma metáfora na qual a porosidade das fronteiras resume tudo de negativo que se identifica num país (Machado, 1998). Segundo essa autora, no caso brasileiro, as ações do Estado, valendo-se do seu aparato de polícia, fazem-se menos no sentido da garantia ou afirmação de uma identidade nacional, e muito mais na defesa de segmentos específicos do capital, presentes no país, bem como dos anseios de uma maior arrecadação fiscal calcada numa imagem de eficácia do poder público. Entre a porosidade e o limite, Machado (1998) conclui que há uma simbiose que se manifesta na manipulação e na ambiguidade do estatuto de legalidade/ilegalidade das transações, seja por meio dos Estados, seja por parte dos circuitos do capital/comércio, seja pela ação dos indivíduos.

Muitos estudos discutem que as áreas fronteiriças podem funcionar como espaços de criação de possibilidades de desenvolvimento, áreas de transição, contato, articulação, com especial vivacidade e dinamismo próprio. As cidades contíguas que se estendem entre países e exercem, muitas vezes, atividades econômicas similares e funções urbanas complementares poderiam dar origem a estruturas bi/trinacionais, com articulação produtiva e transformação territorial. Contrapondo-se ao espaço único de ocupação, entretanto, prevalecem ainda

tensões fronteiriças históricas e, mais que tudo, assimetria entre as partes, levando a quadros de expressiva desigualdade.

Essas compreensões reforçam a importância da presença do Estado no planejamento e gestão (mediação) desses espaços, a partir da consciência de suas particularidades e das dificuldades de controle da mobilidade econômica e populacional, de modo a desconstruir a noção de um mosaico de pedaços de países independentes que se avizinham, e formular e efetivar políticas integradoras. Enfim, ações que enfrentem a grande questão dessas regiões, presente nas restrições à mobilidade dos fatores de produção e na consequente dificuldade que isso impõe à concretização de um espaço econômico peculiar.

Apesar dessas considerações, estudos realizados para o oeste paranaense (Ipardes, 2008) concluem pela existência de uma condição de enclave no caso da aglomeração de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazú, deixando aberta outra questão: como reverter essa posição de enclave da aglomeração transfronteiriça em relação aos espaços regionais onde se insere nos respectivos países? Ou seja, como efetivar vínculos entre as atividades desenvolvidas por ela e suas porções vizinhas, buscando alavancar economias de aglomeração no conjunto todo? Registra-se que, nessas aglomerações, as relações que se estabelecem são extremamente verticalizadas, com significação mínima aos espaços horizontais imediatos. Daí a aparência de enclave.

No caso dessa aglomeração, a presença de Itaipu contribui, por um lado, para reforçar esse tipo de configuração, visto que, em uma condição ainda mais pontual, restrita à empresa, repete-se a condição de relações verticalizadas, funcionando como um aparente enclave na própria aglomeração. Por outro lado, a usina e o lago contribuem para a constituição de um conjunto de municípios privilegiados em relação aos demais, cujas receitas são acrescidas por recursos provenientes de *royalties*, como compensação às áreas inundadas pela formação do lago, e cujo desempenho, no que concerne à formulação e à implementação de ações que otimizem os recursos agregados, é restrita à esfera municipal, ampliando as assimetrias na região.

A condição de extremadas relações verticalizadas torna ainda mais difícil a já complexa tarefa de gestão do espaço transfronteiriço. A gestão de aglomerações urbanas *per se* é um processo de difícil articulação, dado que estas se constituem em cidades localizadas sobre muitas unidades político-administrativas autônomas. Daí um grande desafio a romper é de ordem escalar. No Brasil, a grande maioria das aglomerações urbanas enfrenta as dificuldades criadas pela autonomia municipal, que fragmentam decisões que deveriam ser tomadas em uníssono. Nas aglomerações que ultrapassam as fronteiras geográficas, as dificuldades são ainda maiores, resultantes da sobreposição de outras escalas de autonomia às já existentes, como a dos estados federados e a dos países, com legislações e políticas macroeconômicas

distintas. A ausência de qualquer tipo de instituição regional, trinacional ou, no âmbito dos países, específica para essas aglomerações, faz com que a tomada de decisões seja fragmentada e que não se formulem estratégias que priorizem ações para o desenvolvimento do território aglomerado enquanto uma unidade.

Nessas aglomerações, o fenômeno urbano, o espaço econômico e os aspectos culturais, por mais que possuam similaridades, sofrem a limitação de barreiras políticas, financeiras e legais no fluxo de pessoas e mercadorias, acentuando as diferenças nos traços das várias identidades. Isso faz com que as soluções de continuidade das relações transfronteiriças se efetivem por interações, independentemente da constituição formal de sistemas de gestão do espaço, marginalizadas e/ou fragilizadas pelo aparato da lei. A velocidade do exercício cotidiano na busca da viabilidade social e econômica por moradores ou consumidores passageiros se manifesta na construção, destruição e reconstrução do espaço, para além e aquém do poder instituído. Mesmo que se feche a passagem de um país para outro, o que frequentemente acontece, os atalhos surgem na periferia do formal, na transgressão dos limites. Como sintetiza Souza (2009, p. 2), essas aglomerações são:

espaços nos quais o local e o internacional se entrelaçam, estabelecendo vínculos e dinâmicas próprias, construídas e reforçadas pelos povos fronteiriços. Neles estão presentes as identidades e as culturas nacionais de cada um dos países envolvidos, que constrói, reelabora e constitui uma outra cultura e uma identidade diferenciada, capaz de recriar um novo lugar, com aspectos regionais. São regiões que não “respeitam” as barreiras existentes, já que há ação e interação dos agentes fronteiriços, estimulando dinâmicas fronteiriças informais.

3 MOBILIDADE TRANSFRONTEIRIÇA

3.1 Movimentos migratórios internacionais

3.1.1 Emigrações internacionais

As informações sobre emigrações internacionais utilizadas neste relatório fazem parte dos dados do universo do Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), portanto são incomparáveis com outras informações sobre migrações (data fixa ou última etapa). Assim, optou-se por organizar e analisar as informações do universo. Pelos mesmos motivos, as informações sobre imigração também sofrem limitações de comparabilidade. Optou-se por informações de migrações de data fixa (onde a pessoa se encontrava em 31 de julho de 2005).

Com relação à emigração internacional, o Censo Demográfico 2010 considerou um universo de 5.156 municípios, nos quais foram registrados 491.645 emigrantes internacionais, em 193 países do mundo. Pela primeira vez, o IBGE investigou a emigração internacional no universo da pesquisa, o que permite detectar a

origem, o destino e o perfil etário e por sexo dos emigrantes. Sobre esses aspectos, destaca-se que a maioria era composta por mulheres (53,8%) e que 60% dos emigrantes tinham entre 20 e 34 anos de idade (IBGE, 2011).¹¹

Entre as unidades da federação (UF) brasileiras, São Paulo era a principal origem dos emigrantes (aproximadamente 106 mil pessoas ou 21,6% do total), seguido por Minas Gerais (82.749 pessoas ou 16,8%). Goiás foi o estado de origem da maior proporção de emigrantes (5,92 pessoas para cada mil habitantes), seguido de Rondônia (4,98), Espírito Santo (4,71) e Paraná (4,39). Alguns municípios de maior porte concentram elevado número de pessoas que emigraram, casos de São Paulo, com 36 mil (ou 7,3% do total dos emigrantes internacionais em 2010), Rio de Janeiro, com 20,3 mil (4,1%), Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba e Salvador, todos com mais de 10 mil (na faixa dos 2%).

Com a intenção de observar o comportamento geral dos municípios brasileiros, optou-se por analisar a participação do município no total dos emigrantes internacionais. Os municípios já relacionados, além de Governador Valadares, em Minas Gerais, Brasília, Porto Alegre, Fortaleza, Recife e Londrina, no Paraná, respondem, individualmente, por mais de 1% do total dos emigrantes internacionais. Esses doze municípios somam uma participação de 29,5% do total, correspondente a 144.949 emigrantes (tabela 1).

TABELA 1
Brasil: distribuição dos municípios e emigrantes internacionais, segundo participação no total dos emigrantes internacionais (2010)

Participação (%)	Municípios	Emigrantes	Emigrantes sobre o total (%)
> 1	12	144.949	29,48
0,1 a 1	133	162.125	32,98
0,01 a 0,09	989	137.850	28,04
0,001 a 0,009	3.185	45.477	9,25
< 0,001	837	1.244	0,25
Total Brasil	5.156	491.645	-

Fonte: IBGE.
Elaboração: Iparides.

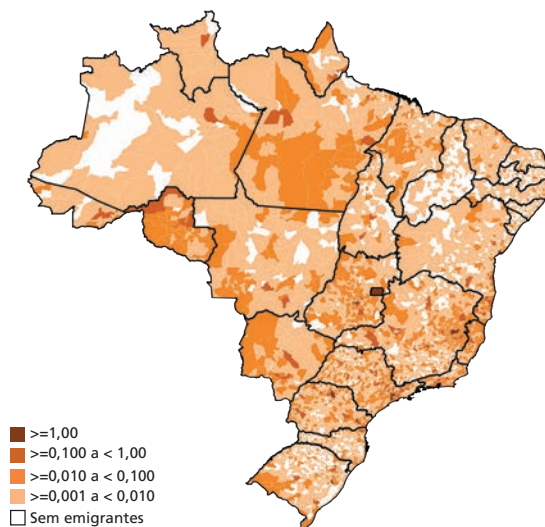
Dos demais emigrantes, 162.125 residem em 133 municípios, com participação entre 0,1% e 0,99%, municípios estes bastante populosos. Observa-se que há muitos municípios na faixa de fronteira com participação acima de 0,01% no total dos emigrantes (figura 1). Anota-se que esses municípios estão entre aqueles com as maiores participações de emigrantes para a América Latina sobre o total dos emigrantes (figura 2).

11. Informação disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=3&idnoticia=2017&busca=1&t=censo-2010-mais-metade-emigrantes-brasileiros-sao-mulheres>>.

FIGURA 1

Brasil: distribuição dos emigrantes internacionais (2010)

(Em %)



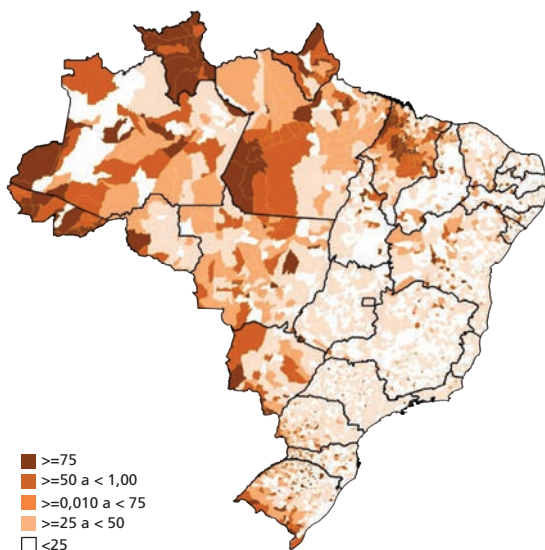
Fonte: Censo Demográfico/IBGE.

Elaboração: Iparides.

FIGURA 2

Brasil: participação da emigração para a América Latina no total dos emigrantes (2010)

(Em %)



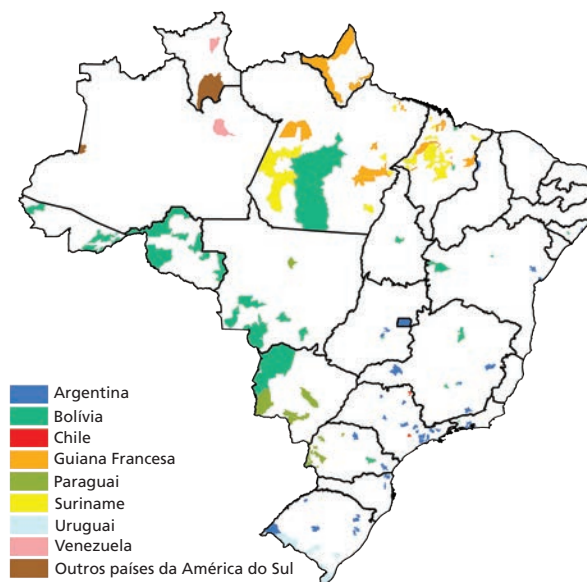
Fonte: Censo Demográfico/IBGE.

Elaboração: Iparides.

O conjunto dos municípios com participação superior a 0,1% foi considerado o de maior relevância pelos volumes que movimenta. Foram analisados e mapeados os principais destinos, especificamente os sul-americanos (figura 3).

FIGURA 3

Brasil: fluxo principal dos municípios com participação superior a 0,1% no total da emigração para a América do Sul (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE.
Elaboração: IparDES.

Do total de emigrantes, 51,4% destinam-se a países da Europa; 26,4%, aos da América do Norte; 8,9%, aos da Ásia e 7,9%, aos da América do Sul (tabela 2). Na América do Sul (tabela 3), os principais destinos são Argentina (22,2%), Bolívia (20,4%) e Paraguai (12,7%).

As emigrações para a América do Sul apontam um perfil que, em termos de volume, concentra-se em centros de maior porte, principalmente nas UFs de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, entre outras. Poucos são os municípios fronteiriços que concentram volumes elevados de emigrantes, destacando-se entre eles o de Foz do Iguaçu, além de capitais dos estados da região Norte, casos de Boa Vista, Rio Branco e Macapá. Nos centros e capitais de UFs fronteiriças, os destinos principais são os países limítrofes. Esse movimento sugere uma emigração de contato, de transposição, nem sempre realizada por brasileiros, podendo corresponder a estrangeiros em retorno.

TABELA 2
Brasil: destino dos emigrantes e participação no total da emigração internacional (2010)

Destinos	Emigrantes	Total de emigrantes (%)
África	8.286	1,69
América Central	3.199	0,65
América do Norte	129.940	26,43
América do Sul	38.890	7,91
América Latina	44.475	9,05
Ásia	43.912	8,93
Europa	252.892	51,44
Oceania	13.880	2,82
Sem declaração	646	0,13
Total	491.645	-

Fonte: Censo Demográfico/IBGE.
 Elaboração: Ipardes.

TABELA 3
Brasil: destino dos emigrantes aos países da América do Sul e participação no total da emigração para esse continente (2010)

Destinos	Emigrantes	Total de emigrantes (%)
Argentina	8.631	22,19
Bolívia	7.919	20,36
Paraguai	4.926	12,67
Guiana Francesa	3.822	9,83
Outros países da América do Sul	3.643	9,37
Suriname	3.416	8,78
Chile	2.533	6,51
Venezuela	2.297	5,91
Uruguai	1.703	4,38
Total	38.890	-

Fonte: Censo Demográfico/IBGE.
 Elaboração: Ipardes.

Internamente, muitos municípios têm na emigração para países sul-americanos mais de 75% do total dos emigrantes, o que é observado em 239 municípios, de onde partem 11,7% dos emigrantes com destino a outros países na América do Sul (tabela 4). Partem de municípios majoritariamente de menor porte, em UFs fronteiriças (figura 3). Compõem-se de fluxos com pequenos volumes, sendo que em 159 municípios não atingem uma dezena. Os maiores volumes partem de municípios do Norte, assim como do Maranhão, com destaque para Boa Vista, de onde saíram 972 pessoas, 82,5% destinadas a países da América do Sul.

TABELA 4
Brasil: participação da emigração para a América do Sul no total dos emigrantes (2010)

Participação (%)	Municípios	Total municípios (%)	Emigrantes América do Sul	Total América do Sul/total de emigrantes (%)
> 75,0	239	4,64	4.542	11,68
50,0 a 74,9	312	6,05	5.559	14,29
25,0 a < 49,9	544	10,55	5.385	13,85
< 25	1.940	37,63	23.404	60,18
Sem emigrantes para a América do Sul	2.121	41,14	-	-
Total	5.156	-	38.890	-

Fonte: Censo Demográfico/IBGE.
 Elaboração: Ipadres.

Também nessas localizações encontram-se municípios com participações menores, porém não menos significativas, como os 856 municípios com proporções entre 25% e 75%, e que concentram 28,1% dos emigrantes para a América do Sul. A maior parte dos emigrantes para a América do Sul (60,2%) provém de centros de médio e grande porte, distribuídos pelo território nacional mas com grande participação de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba e Salvador, todos com fluxos superiores a 10 mil pessoas, que, juntos, respondem por 25,2% dos emigrantes para a América do Sul.

3.1.2 Imigrações internacionais

Para o IBGE, a crise financeira internacional, com início em 2008, e o desempenho da economia do Brasil foram grandes atrativos para que estrangeiros imigrassem para o país, além de influenciarem a volta de brasileiros que moravam no exterior (Organizações..., 2006). Em 2010, pelo critério data fixa, 268,3 mil “imigrantes internacionais” (independentemente de serem nacionais ou estrangeiros), que tinham passado os últimos cinco anos fora do país, estavam de volta. Houve crescimento de 86,7% em relação aos mesmos dados de 2000, quando o total dessa classe de imigrantes foi de 143,6 mil. O IBGE também aponta nesse movimento uma elevação da imigração de retorno ao país, dado que os brasileiros representam o dobro do retorno identificado na pesquisa anterior (87,9 mil).¹² Entre os que chegaram ao país em 2010, os brasileiros correspondem a 65,7% (174,2 mil pessoas), 29% eram estrangeiros e 5,4% naturalizados brasileiros (tabela 5). Cabe observar que, para efeitos deste trabalho, mais que a naturalidade do imigrante, o que importa é o volume e a incidência territorial dos fluxos migratórios, pois revelam dinâmicas a serem exploradas.

12. Informação disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/04/ibge-constatou-que-crise-internacional-atraiu-imigrantes-ao-brasil>>.

TABELA 5
Brasil: imigrantes – data fixa por condição de naturalidade (2010)

Imigrantes	Brasileiro nato	Brasileiro naturalizado	Estrangeiro	Total
Pessoas	176.214	14.408	77.673	268.295
Total (%)	65,68	5,37	28,95	-

Fonte: Censo Demográfico/IBGE (dados data fixa: residência na origem em 31 jul. 2005).
 Elaboração: Ipardes.

Como no caso da emigração, poucos municípios contribuem com os maiores volumes de imigrantes recebidos. Com participação superior a 1% encontram-se apenas onze municípios, que registram 34,5% do total de imigrantes em 2010 (tabela 6).

TABELA 6
Brasil: distribuição dos municípios e imigrantes internacionais, segundo participação no total dos imigrantes internacionais (2010)

Participação (%)	Municípios	Imigrantes	Classe de imigrantes no total (%)
> 1	11	92.571	34,50
0,1 a 1	135	91.410	34,07
0,01 a 0,09	861	69.442	25,88
0,001 a 0,009	1.473	14.858	5,54
< 0,001	12	14	0,01
Total	2.492	268.295	-

Fonte: Censo Demográfico/IBGE (dados data fixa: residência na origem em 31 jul. 2005).
 Elaboração: Ipardes.

Obs.: A proporção 0 corresponde à presença de 1 a < 2 imigrantes.

Os principais municípios foram São Paulo, que recebeu 14,6% dos imigrantes, Rio de Janeiro (4,2%), Curitiba (2,5%), Brasília (2,4%), Goiânia (2,1%) e Belo Horizonte (2,1%), assim como, contribuindo com mais de 1% do total, Salvador, Londrina, Maringá, no Paraná, Porto Alegre e Foz do Iguaçu – este o único município fronteiriço nessa classe de participação. Grande parte dos municípios que compõem aglomerações transfronteiriças (cidades gêmeas, cidades pares) se encontra na classe de participação entre 0,1% e 1% (figura 4). As principais UF de destinos dos imigrantes no Brasil em 2010 foram São Paulo, Paraná e Minas Gerais.

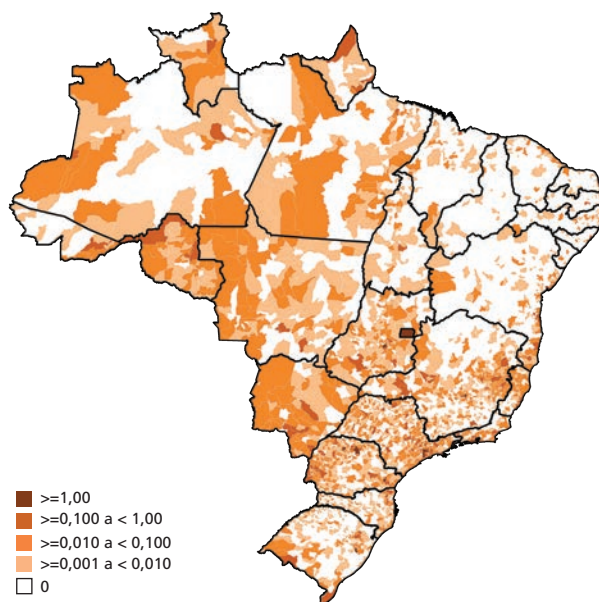
São Paulo também é o município com o maior número de imigrantes estrangeiros, com 7,8% do total dos imigrantes estrangeiros e 53,1% dos imigrantes recebidos internamente pelo município. O Rio de Janeiro, com 2,1% do total, tem nos estrangeiros 46,2% dos imigrantes do município. Entre os municípios de aglomerações transfronteiriças, apenas Foz do Iguaçu está entre aqueles com participação superior a 0,5% do total de imigrantes estrangeiros, e esses imigrantes perfazem 36,9% do total recebido. Outros municípios de aglomerações com características de localização geográfica semelhantes, como Tabatinga, no

Amapá, (93,9%), Chuí (87,5%) e Santana do Livramento, ambos no Rio Grande do Sul, (71,9%) e Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul (60,5%), juntamente com Manaus (70,4%), Lauro de Freitas, na Bahia (78,3%) e Itaí, em São Paulo (100%), participam no total de estrangeiros com mais de 0,1%, os quais perfazem mais de 50% do total de imigrantes recebidos. Outros municípios têm nos estrangeiros 100% do total dos imigrantes, porém sobre volumes pequenos de pessoas.

FIGURA 4

Brasil: distribuição dos imigrantes internacionais (2010)

(Em %)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE.

Elaboração: Ipardes.

Obs.: A proporção 0 corresponde à presença de 1 a < 2 imigrantes.

As principais origens dos imigrantes para o Brasil foram a Europa (29,7%) e a América Latina (aqui consideradas as Américas do Sul e Central e o México), com participação de 27,1% (tabela 7). Entre os países contribuintes, porém, predominam os Estados Unidos (52,1 mil imigrantes, ou 19,4% do total), o Japão (41 mil ou 15,3%), o Paraguai (24,6 mil ou 9,2%), Portugal (21,6 mil ou 8,1%) e a Bolívia (15,6 mil ou 5,8%) – apenas esses com participação superior a 5%. Segundo o IBGE, na década anterior, o Paraguai e o Japão apareciam antes dos Estados Unidos, seguidos pela Argentina e pela Bolívia.

TABELA 7
Brasil: origem dos imigrantes e participação no total da imigração internacional (2010)

Destinos	Imigrantes	Total de imigrantes (%)
África	7.066	2,63
América do Norte	56.793	21,17
América do Sul	67.775	25,26
América Central	2.534	0,94
América Latina	72.708	27,10
Ásia	50.808	18,94
Europa	79.628	29,68
Oceania	1.968	0,73
Ignorado	1.723	0,64
Total	268.295	100,00

Fonte: Censo Demográfico/IBGE (dados data fixa: residência na origem em 31 jul. 2005).

Elaboração: Ipardes.

Na América do Sul, Paraguai e Bolívia lideram os países de origem de imigrantes, totalizando 59,4% dos movimentos sul-americanos (tabela 8). A Argentina contribui com 11,9%. Entre os demais países, o Chile, embora não limítrofe, destaca-se com uma participação de 4%. O mapa dos fluxos principais, considerados os municípios com participação em mais de 0,1% do total dos imigrantes, reproduz o comportamento da emigração, com nítida mobilidade entre países limítrofes (figura 5).

TABELA 8
Brasil: origem dos imigrantes dos países da América do Sul e participação no total da imigração sul-americana (2010)

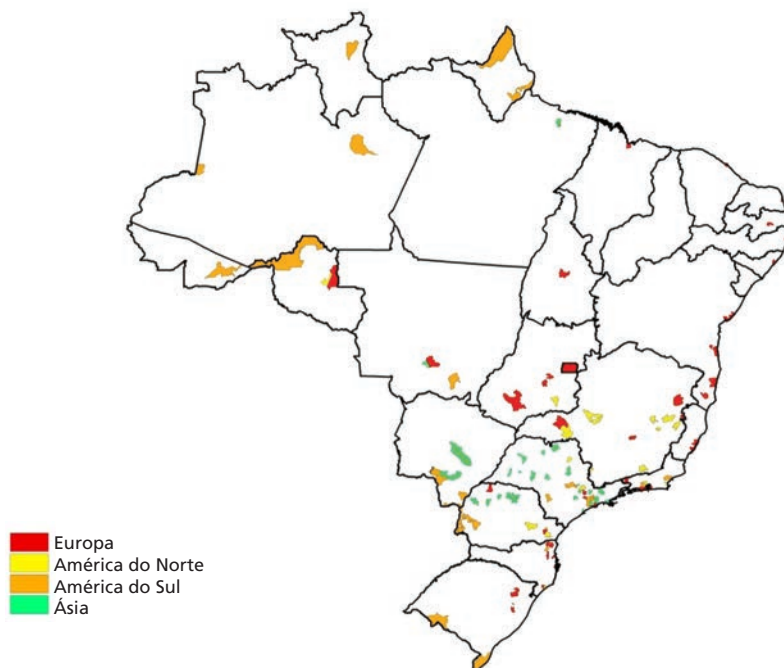
Destinos	Imigrantes	Total imigrantes (%)
Paraguai	24.610	36,31
Bolívia	15.651	23,09
Argentina	8.084	11,93
Uruguai	4.326	6,38
Peru	4.224	6,23
Colômbia	3.255	4,80
Chile	2.674	3,95
Venezuela	1.892	2,79
Guiana Francesa	1.072	1,58
Equador	815	1,20
Guiana	600	0,88
Suriname	572	0,84
Total	67.775	-

Fonte: Censo Demográfico/IBGE (dados data fixa: residência na origem em 31 jul. 2005).

Elaboração: Ipardes.

FIGURA 5

Brasil: fluxo principal dos municípios com participação superior a 0,1% no total da imigração (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE.

Elaboração: Iparides.

Obs.: África, América Central e Oceania não são destino principal em nenhum município considerado.

Os 925 municípios com imigrantes oriundos da América do Sul totalizam 67.775 pessoas em seus fluxos, das quais 36% em municípios cuja representatividade dos sul-americanos sobre o total de imigrantes ultrapassa 75% (tabela 9).

TABELA 9

Brasil: participação da imigração da América do Sul no total dos imigrantes (2010)

Classe participação (%)	Municípios	Total de municípios (%)	Imigrantes América do Sul	Total América do Sul/total imigrantes (%)
>= 75	395	15,85	24.427	36,04
>= 50 a < 75	122	4,90	6.919	10,21
>= 25 a < 50	186	7,46	24.003	35,42
< 25	222	8,91	12.426	18,33
Sem emigrantes para a América do Sul	1.567	62,88	0	0,00
Total	2.492	100,00	67.775	-

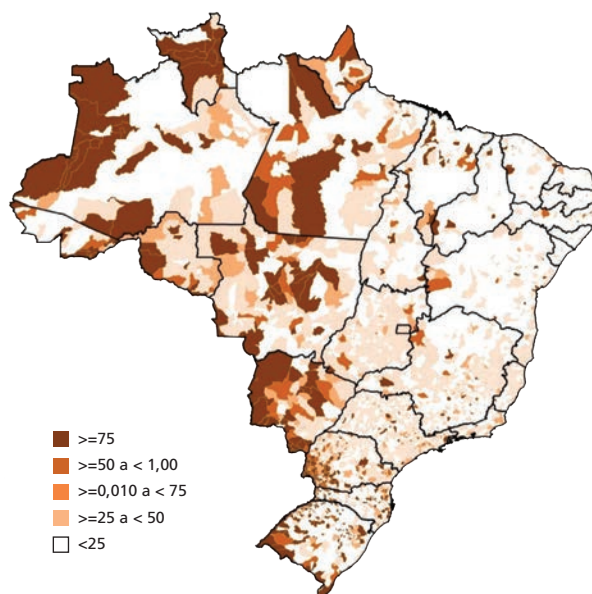
Fonte: Censo Demográfico/IBGE (dados data fixa: residência na origem em 31 de jul. 2005).

Elaboração: Iparides.

Da mesma forma que ocorre com os emigrantes internacionais, os imigrantes sul-americanos também compõem a maior proporção do total dos imigrantes nos municípios da faixa de fronteira (figura 6).

FIGURA 6

Brasil: participação da imigração da América Latina no total dos imigrantes (2010)
(Em %)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE.
Elaboração: Iparides.

3.1.3 Movimentos pendulares

O Censo Demográfico de 2010 oferece uma importante base de dados para a análise do movimento das pessoas para trabalho e/ou estudo em outro município que não o de residência. Entendidos como deslocamentos pendulares, esses movimentos não são considerados migratórios, pois não implicam mudança de município de residência. Também não se restringem a fluxos diários, abrangendo também aqueles com maior duração entre a partida e o retorno. O censo registra fluxos de saída dos municípios e fluxos de entrada. No caso dos fluxos para o estrangeiro é possível registrar apenas os de saída dos municípios brasileiros.

As informações apontam que 14.803.149 pessoas realizam movimento pendular para trabalho e/ou estudo entre municípios brasileiros. Desses, 72% se deslocam para trabalho e 28% para estudo em outro município (entre eles, há casos em que os deslocamentos incluem ambos). As pessoas que se deslocam

para trabalho em outro município correspondem a 12,8% do total da população que trabalha. Os que se deslocam para estudo em outro município correspondem a 7,4% do total da população que estuda.

Considerando as pessoas que realizam movimento pendular para trabalho e/ou estudo, 0,4% dos que trabalham e 0,6% dos que estudam o fazem no estrangeiro. Considerando o total de fluxos, 34.975 pessoas deixam municípios brasileiros em fluxos pendulares para trabalhar no exterior; 34.335 para estudar no exterior; e 741 para ambas as atividades. Há, ainda, pessoas que saem para estudar em município brasileiro, mas que realizam atividade de trabalho no estrangeiro (tabela 10). Somando-se todas as saídas do país, o que incluem ainda pessoas que estudam em outro município e trabalham no estrangeiro, ou que estudam no estrangeiro e trabalham em outro ou em vários outros municípios, tem-se 72.303 pessoas em movimento.

TABELA 10
Brasil: movimento pendular da população – fluxos de saída (2010)

Condição	Pessoas	Total de pessoas (%)
Saída para trabalho em outro município	9.527.748	64,36
Trabalho no estrangeiro	34.975	0,24
Trabalho em vários municípios	883.890	5,97
Estudo em outro município	3.652.488	24,67
Estudo no estrangeiro	34.335	0,23
Estudo e trabalho em outro município	647.687	4,38
Estudo em outro município e trabalho no estrangeiro	269	< 0,01
Estudo e trabalho no estrangeiro	741	0,01
Estudo no estrangeiro e trabalho em outro município	1.719	0,01
Estudo em outro município e trabalho em vários municípios	19.034	0,13
Estudo no estrangeiro e trabalho em vários municípios	264	< 0,01
Total	14.803.149	-

Fonte: Censo Demográfico/IBGE (dados da amostra).

Elaboração: Ipadres.

Os fluxos pendulares para o estrangeiro concentram-se nos grandes centros urbanos. De São Paulo, saem 14,9% do total; e do Rio de Janeiro, 6,1%. Salvador, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte têm participação superior a 1% do total. Entre os onze municípios com essa classe de participação, encontram-se também os municípios fronteiriços de Foz do Iguaçu (9,1%), Santana do Livramento (3,8%), Ponta Porã (2,9%), Chuí (1,8%) e Tabatinga (1,3%), demonstrando que o mesmo padrão de mobilidade ocorre em municípios integrantes nas aglomerações transfronteiriças (cidades gêmeas ou cidades pares) dos três arcos da linha de fronteira do país (figura 7). Sumarizando, esses onze municípios respondem

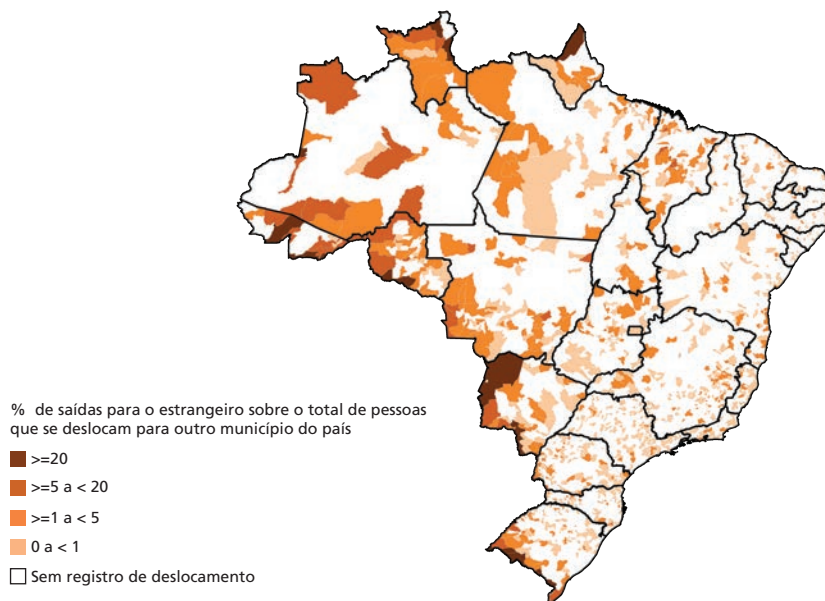
por 45% dos deslocamentos (tabela 11), sendo que 18,9% correspondem aos municípios fronteiriços.

TABELA 11
Brasil: participação sobre o total de fluxos pendulares para trabalho e/ou estudo no estrangeiro (2010)

Classe	Municípios	Pessoas	Total de pessoas (%)
≥ 1	11	32.544	45,01
$\geq 0,1$ a < 1	113	23.712	32,80
$\geq 0,01$ a $< 0,1$	707	14.269	19,74
$\geq 0,001$ a $< 0,01$	422	1.777	2,46
Sem registro de deslocamentos	4.312	-	-
Total	5.565	72.302	-

Fonte: Censo Demográfico/IBGE (dados da amostra).
Elaboração: Iparides.

FIGURA 7
Brasil: movimento pendular de saída para estudo e/ou trabalho no estrangeiro (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE.
Elaboração: Iparides.

Ao se analisar a proporção das pessoas que saem para o estrangeiro sobre o total de pessoas que se deslocam em movimentos pendulares, observa-se que apenas 24 municípios superam os 20% do total de saídas, um total de 19.517 pessoas

(tabela 12). A grande maioria dos municípios com movimentos pendulares para o estrangeiro tem neles menos de 5% do total dos fluxos de saída.

TABELA 12

Brasil: movimento pendular de saída para estudo e/ou trabalho no estrangeiro (2010)
(% de saídas para o estrangeiro sobre o total de pessoas que se deslocam para outro município do país)

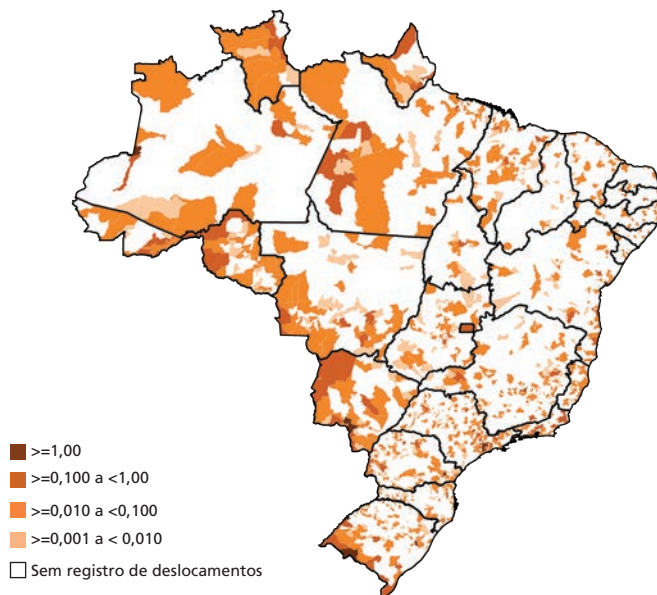
Saídas para o estrangeiro/total de saídas (%)	Município	Pessoas
≥ 20	24	19.517
≥ 5 a < 20	44	3.930
≥ 1 a < 5	350	29.582
0 a < 1	835	19.273
Sem registro de deslocamentos	4.312	-
Total	5.565	72.302

Fonte: Censo Demográfico/IBGE (dados da amostra).
Elaboração: IparDES.

Os municípios onde essa participação é elevada estão inseridos na faixa de fronteira, porém são os da linha de fronteira (as aglomerações transfronteiriças, cidades gêmeas ou cidades pares) que apresentam os mais elevados percentuais (figura 8).

FIGURA 8

Brasil: participação sobre o total de fluxos pendulares para trabalho e/ou estudo no estrangeiro (2010)
(Em %)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE.
Elaboração: IparDES.

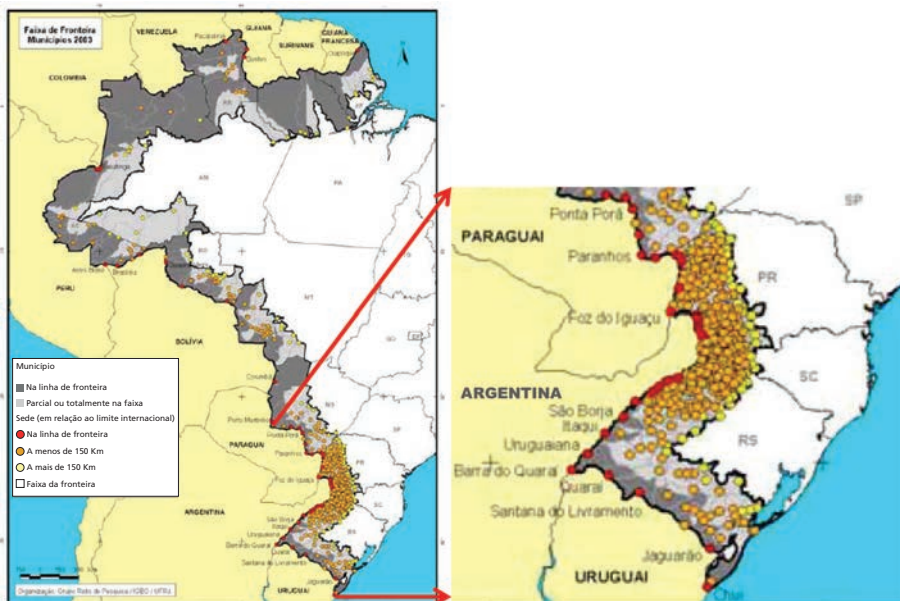
Da mesma forma que observado na análise dos movimentos migratórios, os deslocamentos pendulares também apontam fluxos importantes na extensão da faixa de fronteira, seja pelo volume de pessoas, seja pela proporção que representam sobre o total dos fluxos. Lembra-se que não se dispõe de dados similares dos países vizinhos, e que, portanto, são consideradas apenas as saídas do Brasil, as quais, por sua vez, se computadas, fariam o volume de pessoas em trânsito ser consideravelmente superior. Particularmente nas aglomerações urbanas, esses deslocamentos representam a interação de pessoas no território para a realização de atividades de trabalho e/ou estudo e exigem a definição de políticas de mobilidade, assim como outras medidas que garantam o livre trânsito das pessoas.

4 TERRITÓRIO REFERENCIAL

O objeto de estudo de caso deste estudo é a fronteira do estado do Paraná com o Paraguai e a Argentina. São 139 municípios que se inserem na faixa e na linha de fronteira desse estado (mapa 1), totalizando 35% do total dos municípios paranaenses e 22,7% do total da população do estado em 2010, o que indica a necessidade de se aprofundar o conhecimento das especificidades desses municípios, sobretudo das configurações urbanas que emergem nessa região.

MAPA 1

Municípios da faixa e da linha de fronteira



Fonte: Brasil (2005).

Elaboração: Instituto de geociências/Universidade Federal do Rio de Janeiro (Igeo/UFRJ).

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).

Em detalhes, foram desenvolvidos estudos sobre a aglomeração urbana de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazú, cidades de Brasil, Paraguai e Argentina, respectivamente; além de outras de menor porte, como Guaíra (Paraná)/Mundo Novo (Mato Grosso)/Salto del Guairá (Paraguai); e Barracão (Paraná)/Dionísio Cerqueira (Santa Catarina)/Bernardo de Irigoyen (Argentina); assim como simples passagens fronteiriças, como Santo Antônio do Sudoeste (Paraná)/San Antonio (Argentina) e Capanema (Paraná)/Andresito (Argentina) (figura 9).

FIGURA 9

Aglomeraciones transfronteiriças no estado do Paraná (2009)

Fonte: 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).

Observou-se uma realidade complexa em todos os espaços analisados. Constatou-se, porém, uma complexidade maior na aglomeração Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazú, alcançando-a da condição de uma cidade gêmea, como apontada em estudo do Ministério da Integração Nacional, para a de uma aglomeração transfronteiriça de porte médio, comparável às demais aglomerações urbanas brasileiras, muitas das quais com *status* de regiões metropolitanas.

4.1 Breve histórico

Um dos primeiros esforços por parte do governo brasileiro no sentido de interiorizar a ocupação do território ocorreu na década de 1930, com o movimento denominado Marcha para o Oeste, durante o governo do presidente Getúlio Vargas. No Paraná, essa iniciativa deu continuidade ao processo de exploração da madeira, ampliando a oferta de terras de qualidade para práticas agrícolas e pecuárias. A exploração do estoque madeireiro foi realizada por companhias colonizadoras, simultaneamente voltadas ao comércio de terras.

No Paraguai, até os anos 1950, a fronteira oriental era uma região pouco ocupada, porém cobiçada. Um movimento de pioneiros, paraguaios e brasileiros, estes últimos particularmente no período pós-anos 1960, intensificou a ocupação, desencadeando um processo que adentrou os limites do espaço comum e expandiu as fronteiras agropastoris (Souchaud, 2007).

Os investimentos em infraestrutura e logística na região expandiram-se a partir da década de 1950, impulsionando de forma decisiva a expansão da ocupação, o crescimento populacional e a consolidação das atividades agropecuárias no oeste paranaense, sendo que a qualidade do solo e a capacidade técnica dos produtores, aliadas à possibilidade de escoamento, viabilizaram a produção de excedentes para comercialização.

O grande impulso de crescimento adveio, contudo, nos anos posteriores a 1970, devido à construção da usina hidrelétrica de Itaipu, quando Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e, de forma menos intensa, Puerto Iguazú vivenciaram a intensificação da dinâmica de ocupação de suas áreas urbanas, iniciada por trabalhadores da construção civil, conhecidos como barrageiros, entre outros trabalhadores e prestadores de serviços, fornecedores, comerciantes etc. Igualmente intensa e veloz, a ocupação urbana expandiu-se territorialmente e deu início à configuração de uma aglomeração na fronteira dos três países. As obras de Itaipu marcaram, portanto, o início de um novo momento histórico na ocupação dessa porção do território, com repercussão na orientação dos vetores de expansão da ocupação nesses espaços de fronteira, estabelecendo progressivamente novas relações com os principais centros urbanos nacionais e internacionais.

Além da construção de Itaipu, outras obras e fatos históricos foram importantes para a formação do aglomerado transfronteiriço entre Brasil, Paraguai e Argentina, bem como o “descolamento” de Foz do Iguaçu em relação ao oeste paranaense. Destacam-se, entre outras: a construção da Ponte Internacional da Amizade, unindo Brasil e Paraguai (1965); a integração do município de Foz do Iguaçu às áreas de segurança nacional do território brasileiro (1968), fazendo com que seus prefeitos passassem a ser nomeados pelo governo estadual, com anuência do presidente da República, salvaguardando interesses comuns aos três governos, representados

então por ditaduras militares; e a construção da ponte Tancredo Neves, ligando Brasil e Argentina (1985).

Interesses nacionais comuns foram salvaguardados e as comunicações entre os países, facilitadas pela implantação de infraestrutura viária. Essas infraestruturas impactaram diferentemente as cidades fronteiriças do Paraná. No entanto, enquanto em Foz do Iguaçu desencadeou-se um processo de elevado crescimento, Guaíra se viu depreciada pela presença do lago de Itaipu, cujas águas encobriram um dos principais pontos turísticos paranaenses: o Salto das Sete Quedas. O município enfrentou sucessivas perdas populacionais e econômicas, começando a se recuperar apenas após a construção da ponte Ayrton Senna, que liga o Paraná ao Mato Grosso do Sul e ao Paraguai. Se, no caso da aglomeração de Foz do Iguaçu, a usina hidrelétrica de Itaipu despontou como uma obra superlativa, no caso de Guaíra foi a ponte Ayrton Senna, uma das maiores pontes fluviais do Brasil, com aproximadamente 3,6 km de extensão, inaugurada em 1998, possibilitando então a ligação entre o norte e o sul do país, como um prolongamento da rodovia BR-163. Barracão e Santo Antônio do Sudoeste, contudo, situados em outro vetor de comunicação transfronteiriça, pouco se valeram dessas obras, mantendo um crescente movimento de fluxos, porém em volume incomparavelmente menor ao da aglomeração de Foz do Iguaçu.

Os efeitos mais evidentes foram os relacionados ao incremento populacional e à configuração do aglomerado: em 1970, o município de Foz do Iguaçu possuía uma população de 33.966 habitantes, saltando para 136.321 ao final de 1980, dando início à configuração de uma aglomeração urbana densa e extensa (figura 10). Sua população total quadruplicou, ao mesmo tempo em que sua taxa de urbanização passou de 59%, em 1970, para 74%, em 1980. Ciudad del Este, por sua vez, reproduziu crescimento similar. Dados da Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC), do Paraguai, apontam que, em 1972, a municipalidade tinha 26.485 habitantes, elevando-se para 62.328 em 1982 e chegando a uma população total de 260.594 habitantes em 2005. Embora partindo de uma base populacional bastante inferior às das duas cidades vizinhas, a municipalidade de Puerto Iguazú foi também impactada pelas obras de infraestrutura, mesmo a Argentina não fazendo parte do acordo binacional. Sua população triplicou após 1970, quando detinha 3.001 habitantes, chegando a 10.250 em 1980 e 31.515 em 2001, conforme dados do Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), da Argentina.

A estimativa da população atual dessa aglomeração transfronteiriça sofre as dificuldades decorrentes da inexistência de bases de dados com compatibilidade metodológica e temporal na disponibilização de indicadores, bem como de bases cartográficas comuns. Mesmo assim, recorrendo aos institutos nacionais de pesquisa

dos três países e organizando a informação conforme a mancha contínua que se configura, tem-se que a aglomeração possui população aproximada de 1 milhão de habitantes, conforme a tabela 13.

FIGURA 10

Aglomeração transfronteiriça Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este (2010)

Fonte: 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).

TABELA 13

Foz do Iguaçu/Puerto Iguazú/Ciudad del Este: população estimada para a aglomeração transfronteiriça

Município	País	População	Ano
Foz do Iguaçu	Brasil	256.088	2010
Santa Terezinha de Itaipu		20.841	2010
Puerto Iguazú	Argentina	82.227	2010
Ciudad del Este	Paraguai	387.000	2010
Hernandarias		79.735	2008
Minga Guazú		60.719	2008
Presidente Franco		68.242	2008
Total		954.852	-

Fonte: IBGE; Indec; DGEEC.

Tal ordem de crescimento e a elevada população alcançada em período recente têm causado impactos relevantes sobre as administrações municipais, com diversificação e acréscimo das demandas sobre a gestão local. Além dessa crescente população fixa, um crescente volume de população flutuante tem acesso à região em busca de turismo, comércio e outras atividades. Essa condição de passagem provoca demandas particulares e distintas aos já fragilizados poderes locais.

Como acontece em regiões de fronteira, a mobilidade humana é traço característico tanto no que se refere aos movimentos cotidianos de trabalhadores e consumidores quanto na diversidade étnica, fazendo com que os próprios limites fronteiriços se tornem transparentes no feixe de relações. Os movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo são frequentes nessas áreas. Nessa dinâmica, a heterogeneidade étnica e cultural, geralmente presente numa porção fronteiriça, assume uma amplitude ainda mais notável. Além de ponto de interseção entre três países culturalmente distintos, um intenso movimento migratório se processou, atraído pelas oportunidades econômicas, ampliando a diversidade de origens e a complexidade de relações, particularmente no âmbito identitário.

De fato, com exceção de Santo Antônio do Sudoeste/San Antonio e de Capanema/Andresito, essas aglomerações configuram manchas de ocupação em continuidade, com cursos d'água servindo como elemento separador e grandes pontes servindo como elementos unificadores nos casos de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazú e de Guaíra/Salto del Guairá (figura 11). No caso de Barracão/Dionísio Cerqueira/Bernardo de Irigoyen, apenas uma pequena ponte serve de passagem sobre um pequeno curso d'água em meio a uma mancha de ocupação que não distingue os limites entre estados e países (figura 12).

FIGURA 11

Guaíra/Mundo Novo/Salto del Guairá: aglomeração transfronteiriça (2009)



Fonte: 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).

FIGURA 12

Barracão/Dionísio Cerqueira/Bernardo de Irigoyen: aglomeração transfronteiriça (2010)



Fonte: 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).

Essas três aglomerações devem ser consideradas como os contatos transfronteiriços mais importantes do Paraná, demarcando a presença de escalas territoriais múltiplas, seja entre países, seja como regiões intermediadas pela presença de outras UFs. Resultam, pois, de projetos governamentais de ocupação e da implantação de grandes infraestruturas, ligadas principalmente ao transporte de pessoas e mercadorias, representando um marco na integração interna e externa dessas porções territoriais, com desdobramentos e repercussões em seus tecidos urbanos, políticos, econômicos e sociais.

4.2 Uma construção simbólica: das Três Fronteiras à Tríplex Fronteira

Por muitos anos, o símbolo dessa região transfronteiriça foi o marco das Três Fronteiras: obeliscos situados em pontos dos territórios de onde se podia avistar porções dos três países, assim como a confluência dos rios Paraná e Iguaçu. Ícone de um período de entrelaçamento de relações amistosas, esses marcos deixaram de ser objeto de visita obrigatória. A própria expressão que os denomina – Três Fronteiras – aos poucos foi sendo substituída por Tríplex Fronteira. Se, em princípio, essa mudança aparenta ser uma simples recorrência à sinonímia, ao se buscar suas

origens percebe-se que ela decorre de uma sutil, lenta e elaborada construção simbólica, provavelmente menos ligada à concepção dos moradores da região sobre ela mesma do que a uma construção exógena, introjetada no imaginário local.

Rabossi (2004) e Montenegro e Béliveau (2006) exploram essa construção do imaginário coletivo como uma ação deliberada recente, situada ao final dos anos 1990. Segundo os autores, essa denominação emergiu a partir da suspeita da presença de terroristas islâmicos na região, após os atentados à Embaixada de Israel em Buenos Aires em 1992, e à Associação de Mutuários Israelitas Argentinos (Amia), em 1994. Em março de 1996, a denominação foi incorporada oficialmente pelos governos dos respectivos países no acordo dos ministros do Interior da República Argentina e da República do Paraguai e do ministro da Justiça da República Federativa do Brasil, assinado em Buenos Aires. Dois anos depois, em janeiro de 1998, foi assinado o Plano de Segurança para a Tríplice Fronteira, que criou comissões e ações específicas para a área.

Montenegro e Béliveau (2006), a partir de investigação empírica, analisam a emergência de tensões e conflitos em torno da integração cultural, alguns dos quais articulados externamente à região, recebidos e contestados pelos atores locais. As autoras trabalham a justaposição “diversidade e conflito”, indagando sobre as representações da alteridade nacional, étnica e religiosa que resultam dos fluxos culturais e simbólicos, além dos comerciais ou econômicos. Chamam a atenção para o fato de que a aparente fluidez acaba por reforçar identidades fechadas – religiosas, nacionais, regionais. Essas identidades, em determinados momentos, assumem uma expressão de plasticidade, hibridez e compatibilidade; em outros, de recíproca desconfiança, da invenção do “perigo do estrangeiro”.

Para as autoras, a região se converteu em uma metáfora das zonas cinzentas e dos espaços sob a ameaça imprevisível do “terrorismo global”. Após 2001, a região tornou-se alvo de notícias na imprensa nacional e internacional, mediante um discurso que a relaciona a um espaço transnacional que escapa aos controles estatais, e com vínculos a eventos como os atentados ao *World Trade Center*, em Nova York. Essas notícias baseiam-se em circunstâncias locais, como a concentração de imigrantes árabes e o descontrole sobre os fluxos comerciais realizados na confluência dos países. As autoras apontam que, além da imprensa, a construção simbólica da tríplice fronteira teve subsídios do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

Abbott (2005), em publicação de origem militar, afirma que a área é ideal para o surgimento de grupos terroristas, dada a falta de fiscalização, que contribui para: o acesso ilegal a armas e tecnologias avançadas; a movimentação e esconderijo de criminosos; e a abundância de outras atividades ilícitas, como lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, falsificação de dinheiro/documentos e pirataria. A publicação refere-se, ainda, ao apoio de “uma população compassiva de onde recrutam novos

membros e disseminam mensagens globais”, e admite que, “embora essa área não seja atualmente o centro de gravidade para a guerra total contra o terrorismo, ela tem um lugar importante na estratégia contra o mesmo” (*op. cit.*, p. 18).

A publicação aponta diretamente grupos terroristas islâmicos, supostamente articulados em redes, que estariam usando a região para criar bases para ataques aos Estados Unidos. “Por certo, membros, facilitadores e simpatizantes de organizações terroristas islâmicas estão presentes em nossa região”,¹³ afirma o almirante Jim Stavridis, chefe do Comando Sul dos Estados Unidos, em artigo publicado na revista *Americas Quarterly* (*Advierten...*, 2007). O almirante afirma, ainda, que a organização libanesa Hizbolá é o grupo mais ramificado na América Latina, e que há evidências de uma presença operacional e de potencial para ataques. Essa presença, como uma força-tarefa multinacional, estaria estabelecida na Tríplice Fronteira. Tal convicção não é confirmada por autoridades brasileiras, prevalecendo um exercício de representações.

A questão do terrorismo segue em um nível similar à do narcotráfico. Em entrevista realizada por Gustavo Torres, em 2007 para a *Causa Popular*, o entrevistado, Horacio Galeano Perrone, analista político paraguaio, especialista em questões militares, afirmou:

para a política norte-americana é um dos problemas fundamentais da segurança da América Latina. Digo com absoluta segurança de conhecimento de que isto é assim, este é um tema delicadíssimo, eles estão absolutamente seguros de que o problema da Amia e a embaixada israelense em Buenos Aires está vinculado com o terrorismo, que ali existe narcotráfico, lavagem de dinheiro, tráfico de arma, e outros.¹⁴

Enquanto a presença terrorista é contestada por moradores da região, os demais atos ilícitos são frequentemente noticiados pela mídia e presenciados à luz do dia por esses mesmos moradores. Mais que sobre o espaço transfronteiriço como um todo, as observações a respeito dos ilícitos recaem intensamente sobre Ciudad del Este. A informalidade na circulação ilegal de cigarros, armas e componentes eletrônicos, além da falsificação de marcas acabam sendo uma condição de crescimento, cuja superação exige uma alternativa econômica e formas de controle ausentes na atual política econômica dos países. Segundo Perrone, “Ciudad del Este é um território ingovernável e por tanto, se alguém quere fazer algo ilegal, é o lugar mais propício

13. “Por cierto, miembros, facilitadores y simpatizantes de organizaciones terroristas islámicas están presentes en nuestra región”.

14. “Para la política norteamericana es uno de los problemas fundamentales de la seguridad de América Latina. Lo digo con absoluta seguridad de conocimiento de que esto es así, éste es un tema delicadísimo, ellos están absolutamente seguros de que el problema de la Amia y la embajada israelí en Buenos Aires está vinculado con el terrorismo, que allí hay narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de arma, y demás”. Entrevista disponível em: <<http://nacionalypopular.com/2007/09/26/informe-especial-la-triple-frontera/>>.

para poder fazer qualquer coisa”.¹⁵ Afirma ainda que “Ciudad del Este não é Paraguai, e Paraguai não é Ciudad del Este, dado que finalmente é uma ameaça para o próprio Paraguai também. Não obstante, os Estados Unidos não necessitam trazer seus militares ao território”.¹⁶ E acrescenta: “tampouco se pode estigmatizar aos pobres árabes”.¹⁷

Para concluir, concorda-se com a afirmação de Montenegro e Béliveau:

construída como “região” a TF parece participar dos aspectos simbólicos que permeiam o conceito, aqueles que assinalara Pierre Bourdieu: aparece como uma unidade física e social delimitada pelo conjunto de agentes que aspiram ao monopólio de impor uma definição legítima das divisões do mundo social. (...) Como área de interseções, mais além das fronteiras, mostra justamente o que ao dizer de Bourdieu são em realidade as fronteiras, vestígios de atos de autoridade, que consistem em ações de circunscrever os territórios, em impor definições que realizam o sentido de consenso sobre a unidade ou identidade de um espaço (2006, p. 15-16).¹⁸

A soma desses processos reforça manifestações de um imaginário de medo e insegurança. Sob a alcunha de “zona de guerra do Cone Sul” (Carneiro, 2007), outorgada à tríplice fronteira, a visibilidade adquirida pela região confunde-se e sobrepõe-se ao cotidiano dos moradores locais. Contudo, por mais convincentes que se tornem os argumentos, um contradiscurso se articula na região, aglutinando mobilizações em defesa da diversidade cultural e da biodiversidade, assim como os referentes à responsabilidade social dos governos diante das desigualdades.

Organizações ecologistas, mídia ou agências de notícias alternativas, organizações sociais, lideranças religiosas e fóruns sociais regionais vêm configurando uma “constelação ideológica” que começa a questionar as definições da imprensa e dos organismos oficiais, e a definir a tríplice fronteira, mais propriamente, como objeto de cobiça de recursos naturais por parte de países estrangeiros (Montenegro e Béliveau, 2006).

Esse questionamento aflorou durante a realização do II Fórum Social da Tríplice Fronteira, em Ciudad del Este, quando mais de quarenta organizações sociais e sindicais de Brasil, Argentina e Paraguai manifestaram-se contra a militarização americana na área: “estamos construindo uma unidade de movimentos sociais para

15. “Ciudad del Este es un territorio ingobernable y por lo tanto, si uno quiere hacer algo ilegal, es el lugar más propicio para poder hacer cualquier cosa”.

16. “Ciudad del Este no es Paraguay, y Paraguay no es Ciudad del Este, dado que finalmente es una amenaza para el propio Paraguay también. Sin embargo, los EE.UU. no necesitan traer a sus militares al territorio”.

17. “Tampoco se puede estigmatizar a los pobres árabes”.

18. “Construída como ‘región’ la TF parece participar de los aspectos simbólicos que permean el concepto, aquellos que señalara Pierre Bourdieu: aparece como una unidad física y social delimitada por el conjunto de agentes que aspiran al monopolio de imponer una definición legítima de las divisiones del mundo social. (...) Como área de intersecciones, más allá de las fronteras, muestra justamente lo que al decir de Bourdieu son en realidad las fronteras, vestígios de actos de autoridad, que consisten en acciones de circunscribir los territorios, en imponer definiciones que realizan el sentido de consenso sobre la unidad o identidad de un espacio”.

denunciar os efeitos da militarização americana na região”, disse Orlando Castillo, membro do Serviço Paz e Justiça (Serpaj) do Paraguai (Organizações..., 2006). O fórum teve como lema *Pela vida, a soberania e a integração solidária dos povos, lutamos contra a militarização, a dívida externa, a Alca e os tratados de livre-comércio*. Um dos temas analisados foi a suposta tentativa de Washington de dominar os recursos naturais da região, principalmente o Aquífero Guarani. Dessa forma, no caso da porção transfronteiriça, a construção social da ideia de tríplice fronteira introduz novos elementos à discussão conceitual:

como espaço de fronteiras mostra um estado anterior de relações de forças, o produto histórico das determinações sociais, “fabricadas por autoridade” e, como outras classificações “naturais”, nada tem de natural. Daí que essas mesmas definições estão sempre sujeitas a ser contestadas no campo de luta as definições legítimas no que intervêm atores com interesses diversos (Montenegro e Béliveau, 2006, p. 16).¹⁹

5 PESQUISA DE CAMPO

5.1 Metodologia

As atividades de campo previstas no projeto se voltam a uma análise preliminar das dinâmicas das regiões de fronteira e à identificação de políticas públicas adequadas para esses espaços. Para tanto, com a finalidade de melhor qualificar as políticas existentes, os problemas e os desafios a serem enfrentados para se implementar estratégias de desenvolvimento para essas áreas, a equipe optou por contatar e entrevistar lideranças regionais com atuação precípua relativa ao Mercosul e fronteiras.

As entrevistas foram orientadas por um roteiro voltado a levantar os problemas e desafios das diversas áreas de atuação nas áreas de fronteira do país. Os entrevistados foram selecionados em razão de sua atuação junto ao Mercosul ou por seu trabalho no governo do Paraná, em universidades e em organizações não governamentais (ONGs). São eles:

- Dr. Rosinha, parlamentar, ex-presidente do Parlamento do Mercosul, ex-integrante da Comissão de Representantes do Brasil no Mercosul;
- Elizete Sant’Anna de Oliveira, graduada em serviço social, atuando no Centro de Atendimento aos Migrantes/Pastoral do Migrante, Sociedade dos Missionários de São Carlos;

19. “Como espacio de fronteras muestra un estado anterior de relaciones de fuerzas, el producto histórico de las determinaciones sociales, “fabricadas por autoridad” y, como otras clasificaciones “naturales”, nada tiene de natural. De allí que esas mismas definiciones estén siempre sujetas a ser contestadas en el campo de lucha de las definiciones legítimas en el que intervienen actores con intereses diversos”.

- Gislene dos Santos, doutora em geografia, docente no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), disciplina sobre fronteira no Programa de Pós-Graduação em Geografia;
- Gladys Renée de Souza Sánchez, presidente da Casa Latino-Americana (Casla);
- José Antônio Peres Gediél, doutor em ciências jurídicas, coordenador da Coordenadoria dos Direitos do Cidadão, da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (Seju) do Paraná;
- Josemar Ganho, coordenador do Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná (NFPR), vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Paraná;
- Maristela Ferrari, doutora em geografia, professora substituta da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); e
- Nadia Floriani, advogada, assessora da Comissão Parlamentar do Mercosul e Assuntos Internacionais na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

5.2 Síntese das posições dos agentes entrevistados

Foi percebida consonância na posição dos entrevistados quanto aos problemas ou desafios em sua atuação na temática Mercosul e regiões de fronteira. De modo geral, para os entrevistados, os grandes problemas residem nas situações a seguir.

- 1) Na centralização das decisões: “O coração de um país pulsa no poder central, mas quando o assunto é ‘integração’, o coração pulsa na fronteira”.
- 2) Em não se considerar a integração como necessidade da participação política dos povos latino-americanos nas tomadas de decisões em nível regional e nacional. É preciso integrar a soberania popular nas tomadas de decisões políticas e econômicas.
- 3) No fato de que as decisões políticas sobre a zona fronteira ou faixa de fronteira ainda são normalmente impostas “de cima para baixo”, não considerando as necessidades dos habitantes fronteiriços, bem como as especificidades da zona fronteira e de suas aglomerações urbanas transfronteiriças (cidades gêmeas, cidades pares).
- 4) No conflito de escalas, pois é fácil trabalhar articuladamente com a União. A grande dificuldade é trabalhar com os municípios.
- 5) Na falta de escalas que permitam visão mais compartilhada sobre as necessidades, oportunidades e desafios desse espaço territorial, articulando os diversos atores.
- 6) Na atomização de planos, projetos e ações federativas na faixa de fronteira.

- 7) Na assimetria entre os países, com diferentes características e interesses.
- 8) Na ausência de políticas públicas que considerem as especificidades dos grupos culturais distintos e as precárias condições de renda, deixando a população a mercê de agenciadores.
- 9) Na inexistência de políticas públicas em relação à cultura dos povos fronteiriços, com respeito à diversidade (cultural, social étnica etc.) e identidade em todas as suas formas específicas (diverso e idêntico se constroem em relação e interdependência).
- 10) Na ambígua função da fronteira, que, além de ser um espaço alfandegário, é também porta de entrada e saída de imigrantes, sendo para muitos um espaço transitório e para outros, um lugar “perigoso”.
- 11) No tráfico de drogas e de pessoas e no contrabando, problemas alardeados pelos meios de comunicação, mas que são causados por 1% daqueles que circulam pela fronteira. Os demais 99% sofrem suas consequências.
- 12) No medo e no temor de represálias, que provocam o silêncio (as situações sempre ocorrem pelas mãos de alguém).
- 13) Na presença de uma rede não oficial de agenciamento de trabalho, sem política pública que lhe dê suporte.
- 14) Na precarização do trabalho.
- 15) Na difícil tarefa de inserir o indocumentado e o apátrida (caso daquelas pessoas que nascem e têm negado o direito a registro no país migrante, como ocorre entre guaranis).
- 16) Na compreensão cultural do que é entendido por violação de direitos.

Diante desses problemas, o diálogo entre países, agentes e responsáveis por políticas e práticas de integração é inconsistente. Os motivos dessa inconsistência são que:

- esse é um desafio em estados federados, como o Brasil, onde as competências concentram-se na União;
- tal diálogo se faz mais com atores das escalas nacional/estadual/provincial, quase sempre sem a presença de atores da escala local;
- o diálogo com a sociedade civil é incipiente, havendo apenas contatos com associações de migrantes; porém, trata-se de um diálogo informal;
- existem disputas e dificuldades de indução de políticas adequadas;
- o diálogo ocorre de diferentes maneiras, em face das distintas culturas políticas entre os países e práticas de política exterior;

- é ausente a cultura política para relações internacionais, pois os parlamentares não valorizam a política exterior, até porque, na concepção geral dos parlamentares brasileiros, “isso não dá voto”; ademais, a imprensa critica os deputados “viajantes”;
- há sérias dificuldades de inovação nas relações entre os países fora das estruturas burocráticas estabelecidas; e
- a maioria dos parlamentares membros da Comissão do Mercosul não demonstra interesse pelo tema.

Também se ressaltou a falta de autonomia para esse diálogo e para a tomada de decisões. A maior parte das questões é de competência da esfera nacional; os problemas, todavia, recaem nos níveis de estado e município. Nas ações práticas, por vezes ocorre um processo de pactuação consensual com atores da sociedade civil e empresários, na intenção de uma agenda de integração compartilhada com Paraguai e Argentina. No geral, os líderes não conseguem fazer política externa, e é grande a dificuldade de diálogo com os próprios partidos. Também é grande a dificuldade de aprovação das resoluções junto ao Congresso Nacional, dados os diferentes “tempos” político-eleitorais dos países e suas diferentes disputas políticas.

Diante dessas observações, quais seriam os principais desafios que se apresentam?

O principal diz respeito à cidadania. Não existe ainda um “cidadão do Mercosul”, mas um cidadão da Argentina que quer vantagens para a Argentina, um cidadão do Brasil que quer as vantagens para o Brasil. Assim, com isso, vai sendo fomentada a desintegração e não a integração.

É imprescindível, também, redefinir conceitos: a fronteira tem de ser vista como área que tenha condições de gestão/intervenção conjunta dos Estados, não como área limite da soberania, pois isso limita a construção da cidadania para além da nacionalidade. Os conceitos jurídicos de nação e soberania não dão conta das relações fronteiriças. Portanto, há de se construir o conceito de cidadania ampliada a partir da situação fática das pessoas, de sua existência nos lugares.

Outro desafio premente é colocar a dignidade na discussão sobre o migrante transfronteiriço, o qual está em um contexto social com pouca representatividade e tem pouco poder.

É fundamental, ainda, implementar a identificação única de pessoas e veículos nas regiões transfronteiriças, pois há acordos aprovados, mas que demoram a ser ratificados e muitas vezes não são praticados. Outra questão é o diálogo entre todas as escalas envolvidas e com a participação de moradores fronteiriços.

É necessário estabelecer um diálogo mais estreito com os municípios e estados no que diz respeito às particularidades das cidades que recebem as influências da

fronteira, a partir da administração e políticas locais de saúde, educação, moradia, livre trânsito etc. O alargamento das instituições supranacionais – União de Nações Sul-Americanas (Unasul), Mercosul – e o aprofundamento da integração com os países limítrofes abre grande possibilidade para uma agenda compartilhada em prol da solução de problemas comuns na faixa de fronteira.

Também é necessário mudar a concepção dos políticos em relação à fronteira. Não se pode querer colocar a “culpa” sempre do outro lado. É preciso romper com o nacionalismo exacerbado, que leva em conta somente o aspecto econômico, promovendo-se, então, a integração das *sociedades* do bloco, com o aprofundamento das agendas social, cultural, tecnológica, acadêmica etc. Além disso, deve-se buscar integrar serviços, como saúde, educação, trabalho, mobilidade.

Na educação, particularmente, há o problema de reconhecimento de alguns certificados. Há, na esfera comercial, o problema da tarifa externa, a inexistência efetiva do mercado comum. É urgente fazer valer essas medidas, com a eliminação das barreiras comerciais e tarifárias, o que eliminaria grande parte dos conflitos.

Deve-se procurar fazer com que a estrutura do Estado compreenda os problemas apontados, assimile-os conceitualmente e em ações que devem ser transformadas em políticas públicas, com orçamento, estrutura, possibilidades de articulação etc. Efetivamente, há que se deslocar o eixo parlamentar para espaços de participação da sociedade civil, levando as discussões sempre ao presidente da Comissão.

Do ponto de vista acadêmico, há o desafio intelectual. É necessário entender que a fronteira é uma nova categoria teórica, nem limite, nem contato, nem interação. Existe, ainda, um desafio empírico, decorrente da ausência de dados dos dois lados e metodologias diferentes das de escala do Estado Nacional. Além disso, o campo é difícil de ser realizado, sendo delicado circular em dois lugares com fluxos e redes distintas e que exige cuidado.

Dando sequência à pesquisa, perguntou-se aos entrevistados, por fim, a quem pertence a fronteira. Cabe, então, transcrever a essência de algumas respostas.

Ao crime? Ao contrabando? É o que dizem, mas não dá para aceitar. O que é preciso é “borrar” a fronteira. Apagar a linha divisória sobre cursos dos rios ou vias urbanas e tornar o espaço único. Então, a fronteira pertencerá aos povos que ali vivem (Dr. Rosinha).

A considerar os aspectos jurídicos, a noção de fronteira nos leva a ultrapassá-la. É uma noção pouco hospitaleira, que reforça o papel dominante da nação. Devemos considerar proposições de Jacques Derrida e propor que nas fronteiras deveriam existir cidades acolhedoras, territórios livres, que considerassem sua condição de lugares de passagem... Da mesma forma, deveriam ser criados assentamentos solidários a refugiados, e não “campos” de refugiados (José Antônio Peres Gediél).

A quem faz uso dela. Ela precisa de uma política, não de vigilância, mas que capte e seja adequada às suas peculiaridades (Gislene Santos).

Existe uma dialética de fronteira. Fronteira é uma síntese de existência e inexistência, é o fim como também é o início, é o legal e o ilegal manifesto em um mesmo espaço. Dessa forma, a fronteira se apresenta como uma síntese. Existe e inexistente o pertencimento. O uso que se faz torna um elemento diferenciador desse espaço/território (Josemar Ganho).

A fronteira pertence aos povos, mas ali também estão presentes atores dos poderes decisórios das escalas nacionais, estaduais e provinciais que administram o limite, normalmente de acordo com interesses distantes da escala local, o que gera constantes conflitos entre atores das diversas escalas de poder (Maristela Ferrari).

Essa pergunta é bastante complexa. Mas, trabalhando no aspecto da migração, pensamos que muitas vezes os centros das decisões dos países estão muito distantes do cotidiano vivido pelos moradores dessas regiões (Elizete Sant Anna de Oliveira).

As regiões de fronteiras pertencem à América Latina, principalmente aos povos que ali residem (Nadia Floriani).

Aos povos da fronteira. São as sociedades heterogêneas como as de América Latina as que devem discutir os aspectos centrais de suas identidades, tendo em conta a interculturalidade (Gladys Renée de Souza Sánchez).

5.3 Relação dos temas fundamentais para o campo e dos contatos sugeridos

Inúmeras foram as sugestões de leituras e de contatos por parte dos entrevistados. Sobre o assunto, foi enfatizada a importância de se tomar conhecimento da legislação existente, a começar pelo Tratado de Assunção, assim como de toda a normativa que rege o Mercosul. Legislações mais particulares também foram sugeridas, como o Decreto nº 4.289/2012, sobre refugiados, os estatutos do Conselho Nacional dos Refugiados (Conare) e do Conselho Nacional dos Imigrantes (CNI), além das Normativas nºs 97 e 147 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a última ainda não ratificada pelo Brasil.

No âmbito de planos, programas e estudos, foi sugerido o acesso a diversos materiais produzidos pelo Ministério da Integração Nacional e pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, principalmente os resultados do Seminário sobre a Faixa de Fronteira. Foi citada também a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa), com materiais publicados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PONTOS INCONCLUSOS

Inúmeras são as questões remanescentes que envolvem a discussão sobre o espaço transfronteiriço, particularmente em sua principal síntese, que são as aglomerações

que ultrapassam as fronteiras geográficas, entre as quais permanecem latentes questões afetas ao desequilíbrio entre a legalidade e a ilegalidade nas práticas que se materializam nesses locais. Tal fato pode ser associado à distância física e ao relativo isolamento dessas porções dos territórios nacionais; ao resgate da imagem criada a partir de negatividades, como o tráfico, o contrabando, a impunidade e a clandestinidade; e às territorialidades particulares, compondo múltiplas fronteiras internas, dada a quantidade de atores, interesses, pactos formais e informais, levando a que, por se tratar de um espaço de todos, pareça não pertencer a ninguém.

São fronteiras de ordem econômica, social, antropológica, cultural, étnica e, principalmente, do desejo de usufruto das oportunidades que oscilam entre países. Fronteiras que demarcam territorialidades a serem identificadas, reconhecidas e compreendidas como agentes intervenientes na produção do espaço transfronteiriço e em suas relações com o exterior.

Ao fim e ao cabo, é necessário compreender a dinâmica dessas aglomerações peculiares – porém similares a tantas outras que se localizam entre tantos países – pela inserção de seus atores na divisão internacional do trabalho, por suas iniquidades socioespaciais, pela incessante mobilidade de pessoas e mercadorias e pela natureza de sua condição transfronteiriça, permeada pelos embates nas relações entre as populações dos diferentes países que se avizinham. É necessário assumir que essas espacialidades definem um contexto geopolítico de elevada importância, desenhando uma posição de centralidade geográfica na região e favorecendo sua função como ponto de interseção entre os três países.

Quanto à faixa de fronteira, um dos grandes problemas a ser enfrentado são as condições dos “brasiguaios”, o que remete às discussões da questão agrária – relativas tanto à reforma agrária quanto à situação em que se encontram pequenos proprietários e arrendatários – e da unificação de padrões de produção e comercialização de produtos, incluindo padrões sanitários, além de programas sociais, contemplando a efetivação de uma adequada política migratória, com a ampliação dos direitos de cidadania e de ir e vir.

Os movimentos migratórios na faixa de fronteira são intensos, envolvem um grande número de municípios e correspondem a uma busca preferencial pelos países limítrofes, o que sugere um exercício de interação entre os povos dessa região. Resta investigar o perfil desses migrantes e os motivos dos deslocamentos – o que os leva à saída do país e à escolha do destino. Essas informações evidenciarão a existência de atividades comuns entre os países (econômicas, funcionais, sociais), as redes sociais existentes e as principais rotas de mobilidade. Isso orientaria a formulação de políticas adequadas às peculiaridades da região transfronteiriça. Ressalta-se que qualquer informação sobre movimento migratório pode corresponder a um número subestimado, em face das omissões por parte de familiares temerosos diante de

situações de irregularidade – fato que também remete à necessidade de políticas públicas de acolhimento.

No caso da mobilidade pendular, além da importância dos fluxos na extensão da faixa de fronteira, particularmente nas aglomerações urbanas transfronteiriças – confirmando relações de interação no território –, a necessidade de medidas que se traduzem em políticas públicas e pesquisas comuns se torna nítida. Funções públicas de interesse comum têm de ser pensadas e realizadas conjuntamente e cooperativamente entre os países, como aquelas referentes à realização de atividades de trabalho e/ou estudo (medidas nos deslocamentos pendulares) ou para o exercício de atividades de outra ordem, como consumo e lazer. Exigem a definição de políticas de mobilidade, assistência ao trabalho, entre outras, que garantam o livre trânsito dessas pessoas. Outra necessidade é preencher a lacuna de informações compatíveis entre os países. No momento, é extrema a dificuldade de obtenção de informações nos órgãos de pesquisa e estatística dos países vizinhos; e, quando existentes, os dados muitas vezes são incomparáveis, por questões de ordem metodológica.

Algumas ações são imprescindíveis ao contexto de elevada mobilidade das fronteiras brasileiras, entre as quais pode-se destacar:

- reforçar a importância da fronteira na agenda governamental e acadêmica;
- conceber e implementar uma política adequada às especificidades da região transfronteiriça (migração, mobilidade, educação, cultura);
- ampliar a cidadania para além do conceito da nacionalidade;
- efetivar o acolhimento, a documentação e a inserção social;
- garantir dignidade ao migrante destituído;
- romper o silêncio, o medo, a vulnerabilidade e a “irregularidade”;
- assumir a diversidade e a multiculturalidade que caracterizam as regiões transfronteiriças;
- “borrar” a linha imaginária que dificulta o cotidiano dos que nela vivem;
- criar territórios livres, lugares de convivência (não de passagem) e assentamentos solidários; e
- considerar que há leis aprovadas e acordos assinados que são mais que adequados e suficientes. É necessário, apenas, que sejam cumpridos.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, P. K. A ameaça terrorista na área da tríplice fronteira: mito ou realidade? **Military Review**, [s.n.], p. 18-23, jan./fev. 2005. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/MRTF.pdf>>.

ADVIERTEN amenaza terrorista desde AL. El maximo jefe militar norteamericano en la región dijo que hay redes islámicas **Excelsior**, Ciudad de México, 19 out. 2007. Global.

ALBUQUERQUE, J. L. C. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais. A imigração brasileira no Paraguai**. Fortaleza, Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: 2005.

_____. Decreto nº 4.289, de 30 de maio de 2012. Institui o Comitê Estadual para refugiados, migrantes e apátrias do Paraná.

CARNEIRO, C. M. Q. Violência e sociedade: segurança, controle e castigo. *In*: Congresso Brasileiro de Sociologia, 13, 2007, Recife. **Anais...** Recife: Universidade Federal de Pernambuco.

COURLET, C. La frontière: coupure ou coufure? **Economie et Humanisme**, n. 301, p. 5-12, mai/juin, 1988.

_____. Globalização e fronteira. **Ensaio FEE**, v. 17, n.1, p.11-22. 1996.

COURLET, C.; LAGANIER, J. **L'Europe du sud au milieu du gué**. Grenoble: PUG. 1984.

FERRARI, M. Zonas de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do Mercosul. *In*: CONGRESSO EDUCAÇÃO E CULTURA PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA, 2012, Curitiba, Paraná. Palestra... Curitiba: CEPAL, 2012.

FOUCHER, M. Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique. **Vingtième Siècle : revue d'histoire**, v.20, n.1, p. 138-139, 1988.

FUENTES, C. **La frontera de cristal**. Ciudad de México: Alfaguara, 1995.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IPARDES — INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Os vários Paranas: oeste paranaense, especificidades e diversidades**. Curitiba: IPARDES, 2008.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. *In*: STROHAECKER, T. M. *et al.* (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998. p. 41-49.

MONTENEGRO, S.; BÉLIVEAU, V. G. **La Triple Frontera**: globalización y construcción social del espacio. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006.

OLIVEIRA, T. C. M. A lógica espacial do território fronteiriço: os casos das aglomerações de Ponta Porã, Pedro Juan Caballero, Ladário-Corumbá, Puerto Quijarro, Puerto Suarez. *In*: SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras**: características e interações territoriais. Campo Grande: Sebrae, 2010. p. 239-255. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/MS/Estudos%20e%20Pesquisas/MSSF%20Caracteristicas%20-%20BR,%20BO,%20PY.pdf>>.

ORGANIZAÇÕES rejeitam presença dos EUA na tríplice fronteira. **Folha de S. Paulo**. 22 jul. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u98225.shtml>>. Acesso em: 6 de nov. 2007.

POSSE, E. G. Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza. *In*: BONETTI, E. *et al.* **Frontere, integración y después...**: el desarrollo regional integrado, un aspecto específico de la integración nacional. Montevideo: Logos, 1991.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este**: vidas e vendas num mercado de fronteira. 2004. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

RAFFESTIN, C. Eléments pour une théorie de la frontière. **Diogene**, v. 34, n. 134, p. 3-21, 1986.

_____. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Território sem limites**: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005.

ROCHFORT, N. M. D. Frontera: ¿Muro divisorio o tejido de relaciones? **Estudios Fronterizos**, v. 3, n. 5, p. 9-42, 2002.

SANTOS, M. O retorno do território. *In*: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 2. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000.

SOUCHAUD, S. **Geografía de la migración brasileña en Paraguay**. Asunción: UNFPA; ADEPO, 2007. 382 p.

SOUZA, E. B. C. **Dinâmica socioespacial da região Oeste do Paraná**: um estudo preliminar dos reflexos na fronteira com o Paraguai e Argentina. Encontro de Geógrafos da América Latina, 12, 2009. Montevideu: EGAL, 2009.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2001.

SPRANDEL, M. A. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 137-156, maio/ago. 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BECKER, B. Tendências de transformação do território no Brasil: vetores e circuitos. **Revista Território**, v.1, n. 2, 1997.

BENTANCOR, G. T. Mercosur: Adecuación de la integración regional. *In*: LEHNEN, A. *et al.* (Org.). **Fronteiras do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS.

BOURDIEU, P. L'identité et la représentation: éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, v. 35, n. 1, p. 63-72, 1980.

CASTELLS, M. **Fim de Milênio**: a era da informação, economia, sociedade e cultura. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra. 1999. v. 3.

CICCOLELLA, P. J. Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. *In*: CASTELLO, I. R. *et al.* (Org.). **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MACHADO, L. O. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose? *In*: CASTRO, I. *et al.* (Org.). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1996. p.15-64.

OLIVEIRA, N.; KOCH, M. R.; BARCELLOS, T. M. A fronteira Oeste do RS na perspectiva da integração latino-americana. *In*: CASTILHOS, C. *et al.* **Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE/Finep, 1999. p.147-172.

OLIVEIRA, T. C. M. Frontières em Amèrique Latine: réflexions méthodologiques. **Revue Espaces et Sociétés**, n. 138, p. 19-33, 2009.

OLIVEROS, L. A. **Integración y desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina**. Presentación a la pasantía intensiva sobre integración andina para periodistas. Lima: 20/11 A 02/12, 2005.

PÈBAYLE, R. As regiões de fronteira e o projeto de integração do Mercosul. *In*: LEHNEN, A. *et. al.* (Org.). **Fronteiras do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS. 1994.

RIVAS, M. **El lápiz del carpintero**. Madrid: Alfaguara. 1998.

WONG-GONZÁLES, P. Cooperación y competencia internacional de regiones: hacia nuevas formas de gestión de desarrollo regional binacional. *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Território sem Limites**: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005.

O PERFIL ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE FRONTEIRA DO MATO GROSSO DO SUL, MATO GROSSO, PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL E O INVESTIMENTO PRODUTIVO E EM INFRAESTRUTURA NA REGIÃO DE FRONTEIRA DO RIO GRANDE DO SUL

Fernanda Queiroz Sperotto¹
Camilo Pereira Carneiro Filho²
Milton Cruz³
Róber Iturriet Ávila⁴

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa elencar os elementos norteadores do estudo tema deste livro – corte analítico proposto, elementos conceituais trabalhados, definição da área de abrangência –, bem como apresentar as informações obtidas até junho de 2013, quando o projeto Mercosul e Regiões de Fronteira teve seu prazo de término antecipado.

O texto encontra-se dividido em três partes principais. Nesta introdução, há uma breve descrição do encaminhamento da pesquisa, destacando os objetivos, os temas e a área de abrangência. Na segunda seção, encontra-se uma síntese das informações apresentadas em um relatório parcial anterior, elaborado a partir da coleta de dados secundários. Na terceira, há um levantamento a respeito das projeções de investimentos produtivos e projetos de infraestrutura no estado do Rio Grande do Sul. Por fim, na última seção, algumas considerações finais são feitas.

No caso do Rio Grande do Sul, em 2011 o governo do estado criou o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira. Um dos objetivos foi intensificar o processo de integração com os países vizinhos, especialmente nas cidades gêmeas, onde se encontram os maiores desafios para essa integração.

1. Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE-RS) e coordenadora estadual do projeto Mercosul e Regiões de Fronteira do Ipea.

2. Professor do curso de relações internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e pesquisador do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes).

3. Pesquisador do Proredes.

4. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE/UFRGS).

No país, a região de faixa de fronteira é definida pela porção de terra estendida ao longo do limite territorial, com largura interna de 150 km. Nela, em 2009, situavam-se 588 municípios, espalhados em onze estados e com uma população aproximada de 10 milhões de habitantes (Brasil, 2009).

O Rio Grande do Sul destaca-se entre os estados por ser limítrofe com dois países – Uruguai e Argentina –, com os quais o Brasil mantém importantes laços comerciais. A faixa de fronteira rio-grandense agrega 197 municípios, distribuídos em uma cidade trigêmea, nove cidades gêmeas, dezenove municípios de linha de fronteira e 168 de faixa de fronteira.

1.1 O corte analítico

A estrutura metodológica proposta pela coordenação nacional do projeto elencou quatro eixos temáticos para a pesquisa. Cada uma das instituições envolvidas ficou responsável pela elaboração do termo de pesquisa de um desses eixos e, por conseguinte, da sua aplicação na área delimitada como região de faixa de fronteira, nos quatro estados analisados. Os eixos temáticos estão listados a seguir.

- 1) Capital: identificação de políticas públicas – multilaterais, bilaterais e nacionais –, com destaque para projetos de infraestrutura e investimento produtivo em desenvolvimento e/ou previstos nas regiões de fronteira, e a identificação de como a expansão da infraestrutura (transporte, energia e telecomunicações) e a intensificação das relações de troca poderiam redefinir a divisão regional do trabalho em regiões de fronteira.
- 2) Serviços: apreciação das políticas públicas multilaterais, bilaterais e nacionais para as regiões de fronteira do Brasil com os países fundadores do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Bolívia, bem como dos respectivos marcos legais, enfatizando os casos de sucesso e de fracasso dessas políticas para regiões de fronteira em áreas como saúde, educação e serviços de telefonia, energia e transporte; e análise da eficácia de ações de controle fronteiriço voltadas para o setor sanitário, fluxos de comércio, entrada de armas e drogas.
- 3) Terra: avaliação de políticas públicas multilaterais, bilaterais e nacionais para as regiões de fronteira do Brasil com os países fundadores do Mercosul e a Bolívia, bem como dos respectivos marcos legais, com ênfase em dois tópicos: o papel dos assentamentos rurais implantados na zona de fronteira no contexto da ampliação das relações fronteiriças entre países vizinhos e a discussão sobre as diferentes políticas voltadas para a propriedade de terras em regiões de fronteira em cada um dos países.

- 4) Trabalho: consideração de políticas públicas multilaterais, bilaterais e nacionais para as regiões de fronteira do Brasil com os países fundadores do Mercosul e a Bolívia, bem como dos respectivos marcos legais, com ênfase na avaliação das principais dinâmicas do trabalho e dos fluxos migratórios em regiões de fronteira e a eficácia das políticas voltadas para estes temas.

1.2 Revisão da literatura

A sistemática do modo capitalista de produção tem por norte a ativação da acumulação de capital que se manifesta em termos de incremento do produto social. Esse objetivo é seguido pelos gestores públicos e pelos agentes privados, tendo-se em vista que o aumento do produto possui equivalência contábil com a majoração da renda de uma determinada sociedade, o qual pode refletir na melhoria da qualidade de vida e na ampliação do acesso a bens e serviços por parte do tecido social.

Em termos macroeconômicos, a variável investimento assume uma função ímpar no estímulo ao crescimento econômico, e isso decorre por dois aspectos. O primeiro se refere ao seu duplo caráter. Em um primeiro momento, o investimento expressa-se em aumento de demanda: a ampliação da capacidade produtiva exige contratação de mão de obra, aquisição de máquinas e ferramentas, edificação de prédios, pagamento de tributos e aquisição de insumos, ampliando, assim, o produto social. Em um segundo momento, o investimento representa a elevação da oferta de bens, uma vez que há acréscimo da capacidade produtiva, permitindo o incremento do produto.

A segunda razão pela qual a variável investimento associa-se ao dinamismo econômico está relacionada com sua oscilação. A alternância das expectativas dos agentes econômicos de acordo com os cenários conjunturais é determinante da decisão do investimento produtivo. Assim sendo, há bruscas flutuações na efetivação dos investimentos. Evidências dos negócios futuros e opiniões mercadológicas possuem capacidade de trazer ondas de otimismo ou de pessimismo, podendo alterar radicalmente a efetivação de investimentos. Essa alternância não encontra paralelo nos demais agregados da renda nacional, como nos gastos governamentais e no consumo das famílias.

Esses dois motivos tornam os investimentos produtivos cruciais para que haja um processo de crescimento econômico. Não por diferente motivo, os governos, em todas as esferas, visam atrair e ampliar o investimento das empresas.

1.2.1 Especificidade da fronteira

O termo fronteira não surgiu com a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. O significado da palavra implica aquilo

que sua etimologia sugere – o que está na frente. Na antiguidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas de começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir (Machado, 1998). Essa ideia é corroborada pelas palavras de Santos (2011, p. 5):

ela [a fronteira] se projeta como zona de comunicação e incorporação mútua entre o mundo externo e o interior, mas, simultaneamente, dá ganho de causa ao segundo sobre o primeiro, representadas aí todas as forças expansionistas das sociedades dinâmicas de fronteira.

Na concepção moderna, a fronteira pode ser entendida como o invólucro contínuo do Estado, pois ela designa uma descontinuidade política, o limite jurídico da soberania e da competência territorial. Além de possuírem um caráter defensivo e de reivindicação territorial, as zonas de fronteira constituem lugares de junção onde se defrontam as áreas culturais de Estados vizinhos (Brasil, 2005).

Nos dias de hoje, o desenvolvimento da faixa de fronteira configura-se em uma importante diretriz da política nacional e internacional brasileira. Apesar de estratégica para a integração sul-americana, essa região se apresenta como pouco desenvolvida economicamente, marcada pela dificuldade de acesso aos bens e aos serviços públicos, além de ser historicamente abandonada pelo Estado por falta de coesão social, problemas de segurança pública e precárias condições de cidadania (Rio Grande do Sul, 2012).

1.2.2 Investimento produtivo e infraestrutura

A fim de alcançar os objetivos do projeto, caracterizou-se investimento produtivo e oferta de infraestrutura da forma elucidada a seguir.

QUADRO 1

Definições dos elementos centrais

Investimento produtivo	Oferta de infraestrutura
Corresponde aos recursos aplicados numa atividade produtiva, que provocam, de um lado, o aumento da oferta de produtos e/ou serviços finais, e, de outro, a expansão no consumo de insumos, diretos ou indiretos (máquinas, equipamentos, mão de obra, matérias-primas).	Representa a quantidade e a qualidade disponível de instalações físicas necessárias às atividades socioeconômicas (geração e distribuição de energia elétrica, oferta de serviços de transporte, rede de telecomunicações etc.).
Para avaliar o nível de investimento produtivo presente na região de fronteira, consideraram-se: <ul style="list-style-type: none"> ● ingressos de novas empresas; ● ampliações da capacidade produtiva de empresas já existentes; e ● fechamento e realocização de empresas. 	Para analisar a oferta de infraestrutura na região de fronteira, examinaram-se: <ul style="list-style-type: none"> ● serviços de transporte (terrestre, fluvial, ferroviário, aeroviário e obras especiais); ● serviços de energia elétrica (geração e transmissão); ● serviços de telecomunicações (sistemas de transmissão de telefonia fixa e móvel, acesso à banda larga e canais de rádio e televisão); e ● gestão pública e privada dos serviços.

Elaboração dos autores.

1.3 Metodologia de pesquisa

O estudo proposto baseou-se numa pesquisa quantitativa e qualitativa e foi estruturado em três etapas. Na primeira, buscou-se, a partir de uma pesquisa bibliográfica, focar os elementos particulares das regiões de faixa de fronteira, com

o intuito de conhecer a realidade e os principais desafios para o desenvolvimento socioeconômico dessa região. Além disso, foi iniciado um levantamento mais pontual acerca dos principais projetos de infraestrutura previstos na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), bem como aqueles programados no âmbito dos programas de aceleração do crescimento (PACs 1 e 2).

Na primeira etapa, também foi elaborada uma proposta amostral, com a finalidade de identificar aqueles municípios mais relevantes especialmente para a execução da segunda etapa da pesquisa, que previa a aplicação de questionário dirigido a atores locais – representantes tanto da esfera pública como da privada –, bem como visitas a campo. Nessa ocasião, foram selecionadas 26 municipalidades, sendo dez no Rio Grande do Sul, oito no Paraná, cinco no Mato Grosso do Sul e três no Mato Grosso.⁵

Ainda durante a primeira fase, foram coletadas informações obtidas por bancos de dados secundários de instituições de pesquisa – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE-RS) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e do cadastro nacional da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE). No final desta etapa, foi elaborado o segundo relatório parcial, no qual foi apresentada uma análise socioeconômica da região.

Em razão da antecipação do encerramento do projeto, a segunda e a terceira etapas não foram executadas. A segunda etapa, de orientação mais qualitativa, previa a aplicação dos questionários com atores locais. A maioria deles receberia o instrumento por meio eletrônico, e uma pequena parte seria entrevistada presencialmente, durante a pesquisa de campo. Finalmente, na terceira etapa da pesquisa, seriam analisados e confrontados os três conjuntos de informações – dados secundários, questionários e pesquisa de campo –, com o objetivo de responder às questões centrais da pesquisa.

1.3.1 Seleção da amostra dos municípios

O ponto de partida da seleção dos municípios foi a tipologia seguida pelo Ministério da Integração Nacional, que classifica os municípios situados na região de fronteira em três categorias. São elas:

- cidades gêmeas: representam os municípios cuja sede é contígua à sede de outro município do país vizinho;
- linha de fronteira: compreende as municipalidades que são contíguas a outro país, porém sua sede administrativa (prefeitura municipal) está distante do limite da fronteira; e
- faixa de fronteira: reúne os municípios com área total ou parcial localizada na faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

5. Para mais detalhes, ver Sperotto, Carneiro Filho e Cruz (2012).

Considerando os estados analisados – Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul –, a região de fronteira é constituída por 407 municípios. Destes, 18 são cidades gêmeas (4,4%), 44 são municípios lindeiros (10,8%) e 345 são municipalidades situadas dentro do limite de 150 km da faixa de fronteira (84,8%).

A distribuição desses municípios por estado é bastante distinta. No estado do Mato Grosso, 19,1% do total dos municípios localiza-se dentro do limite de 150 km. Uma particularidade desse estado é a ausência de cidades gêmeas. Além disso, possui quatro municípios lindeiros e 23 municípios de faixa de fronteira, que representam 2,8% e 16,3% respectivamente em relação ao total de municípios mato-grossenses. O Mato Grosso do Sul possui 44 municípios na faixa de 150 km de fronteira. Eles representam, entretanto, 56,4% do total dos municípios desse estado, que possui ainda cinco cidades gêmeas e sete municipalidades lindeiras à fronteira internacional brasileira.

Os estados da região Sul – Paraná e Rio Grande do Sul – são os que possuem mais municipalidades na faixa de 150 km de fronteira: 139 (34,8% sobre o total de municípios) e 197 (39,7% sobre o total de municípios), respectivamente. O Paraná possui três cidades gêmeas, quatorze municípios na linha de fronteira e 122 na faixa de fronteira. Isso representa, no total dos municípios paranaenses, 0,8%, 3,5% e 30,6%, respectivamente. Cabe destacar que no Paraná encontra-se a maior cidade gêmea brasileira, Foz do Iguaçu, que possui 256.088 habitantes, segundo dados de 2010.

Entre os estados analisados, o Rio Grande do Sul é o que possui o maior número de municípios dentro da faixa de fronteira de 150 km: 197 municipalidades (39,7%). Pontualmente, há dez cidades gêmeas, ou seja, mais da metade das cidades gêmeas analisadas é gaúcha, o que representa, no total dos municípios do estado, 2%; dezenove municípios lindeiros (3,8% do total); e 168 municipalidades na faixa de fronteira (33,9%).

TABELA 1
Número de municípios segundo o critério de localização em relação à fronteira internacional (2009)

Estados	Cidades gêmeas (a)	Linha de fronteira (b)	Faixa de fronteira (c)	Total de faixa de 150 km (a) + (b) + (c)	Total de municípios
Mato Grosso	0	4	23	27	141
Mato Grosso do Sul	5	7	32	44	78
Paraná	3	14	122	139	399
Rio Grande do Sul	10	19	168	197	496
Total	18	44	345	407	1.114

Fonte: Brasil (2009).
Elaboração dos autores.

Vale destacar que o principal fator considerado na delimitação desse primeiro grupo de municípios da amostra foi a proximidade com a fronteira. Nesse sentido, foram privilegiados os municípios de cidades gêmeas e lindeiros, porque, nestes,

as relações de troca com os países vizinhos tendem a interferir mais na dinâmica socioeconômica da região.

A segunda etapa da amostra avaliou conjuntamente duas variáveis, que estão intimamente ligadas à promoção do investimento e da oferta de infraestrutura, que foram:

- a participação do produto interno bruto (PIB) do município no PIB total do estado; e
- a variação da população entre 1991, 2000 e 2010.

Assim, no caso da participação do PIB, foram selecionados os municípios com as maiores participações na economia do estado, enquanto no caso da população verificou-se tanto os municípios que ganharam população como os que perderam. Ademais, foram previamente selecionados os municípios com mais de 10 mil habitantes.

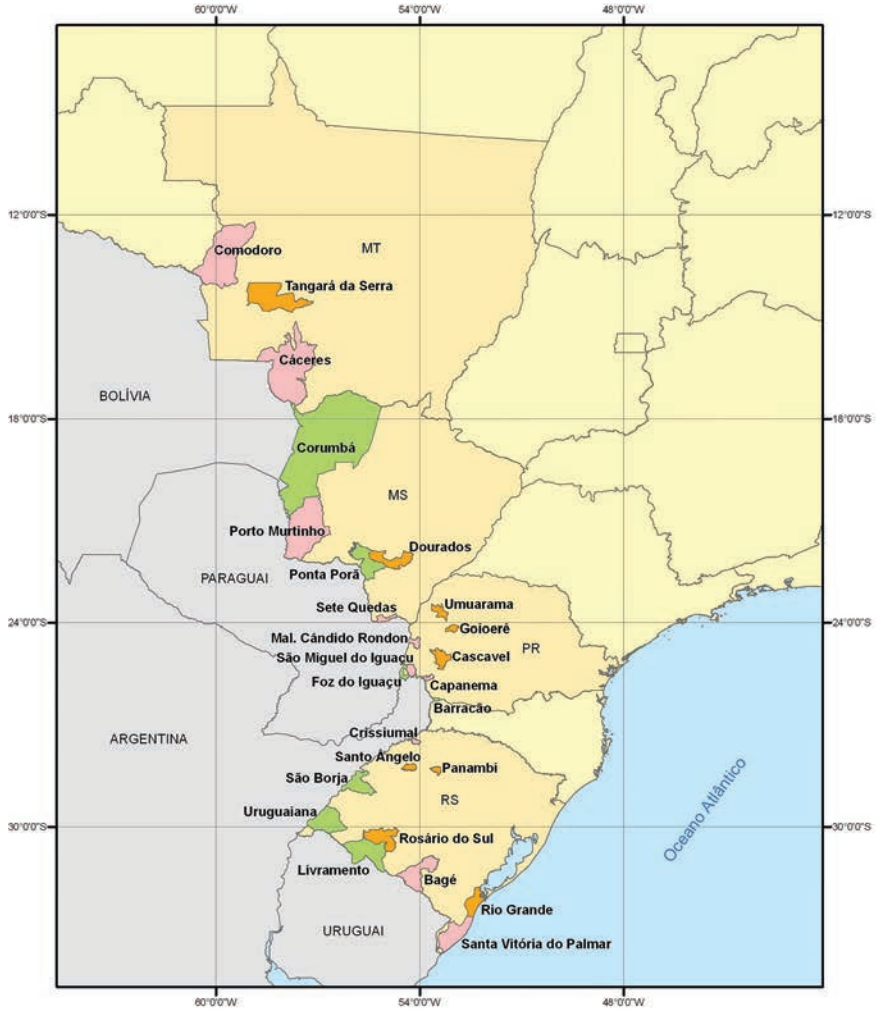
Cruzando a tendência dessas duas variáveis, as municipalidades selecionadas, por estado, segundo o tipo de localização na faixa de fronteira, foram as listadas a seguir (e podem ser vistas também no mapa 1).

- 1) Cidades gêmeas:
 - a) Mato Grosso do Sul: Corumbá e Ponta Porá;
 - b) Paraná: Foz do Iguaçu e Barracão;⁶ e
 - c) Rio Grande do Sul: Uruguaiana, São Borja e Santana do Livramento.
- 2) Municípios de linha de fronteira:
 - a) Mato Grosso: Cáceres e Comodoro;
 - b) Mato Grosso do Sul: Porto Murtinho e Sete Quedas;
 - c) Paraná: Marechal Cândido Rondon, São Miguel do Iguaçu e Capanema; e
 - d) Rio Grande do Sul: Bagé, Santa Vitória do Palmar e Crissiumal.
- 3) Municípios de faixa de fronteira:
 - a) Mato Grosso: Tangará da Serra;
 - b) Mato Grosso do Sul: Dourados;
 - c) Paraná: Cascavel, Umuarama e Goioerê; e
 - d) Rio Grande do Sul: Rio Grande, Santo Ângelo, Rosário do Sul e Panambi.

6. Embora o município de Barracão, em 2010, tenha tido população inferior a 10 mil habitantes (9.735), optou-se por selecioná-lo, em vista do decréscimo populacional sofrido entre 1991 e 2010 e de sua localização na tríplice fronteira.

MAPA 1

Municípios selecionados na amostra, segundo tipo de localização na faixa de fronteira (2012)



- Cidades gêmeas
- Municípios em linha de fronteira
- Municípios em faixa de fronteira
- Estados analisados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul)
- Brasil



Escala: 0 75 150 300 Km

Elaboração dos autores.

2 ESTRUTURA ECONÔMICO-PRODUTIVA DAS CIDADES SELECIONADAS NA AMOSTRA

A Constituição brasileira designa que a área de 150 km contígua ao limite internacional constitui a faixa de fronteira, um território considerado de segurança nacional, gerido pela Lei nº 6.634/1979 e pelo Decreto nº 85.064/1980. O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, trabalha com a sub-regionalização da faixa de fronteira brasileira em três diferentes arcos: Norte, Central e Sul⁷ (Brasil, 2009).

As informações apresentadas seguem a tipologia utilizada pelo ministério, que classifica os municípios situados na região de fronteira em três categorias: cidades gêmeas, linha de fronteira e faixa de fronteira. Ademais, assumem-se os termos região de fronteira e região fronteira para designar a área formada por essas três categorias de municípios.

Esta seção tem o objetivo de analisar os aspectos da estrutura econômico-produtiva, particularmente a participação da produção de cada município no produto total do seu respectivo estado, bem como a composição da produção segundo os grandes setores econômicos (primário, secundário e terciário). As informações apresentadas foram coletadas nos *sites* do IBGE e da FEE-RS (FEE Dados).

A fim de identificar a posição relativa das cidades selecionadas na produção econômica do seu respectivo estado, a exposição a seguir adotou o recorte por estado, dando ênfase aos anos 2000 e 2010. Primeiramente, cabe elencar algumas características gerais identificadas a partir de dados secundários dos estados analisados.

Os estados pesquisados integram dois grupos distintos economicamente (tabela 2). De um lado, estão os estados da região Sul – Paraná e Rio Grande do Sul –, que ocupam, respectivamente, o quinto e o quarto lugar na classificação geral do PIB dos estados brasileiros, em 2010. Juntos, representam 10,7% do total de riqueza gerada no país. Ambas as estruturas econômicas se destacam pelo produto gerado no setor industrial e de serviços.

Do outro lado, encontram-se os estados da região Centro-Oeste – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Estes, em 2010, foram responsáveis pela geração de 2,8% da produção total brasileira e, na classificação dos estados brasileiros, ocuparam, nessa ordem, o 15º e o 17º lugares. Em sua estrutura econômica, ganham ênfase as atividades do setor primário (como pecuária e plantio de grãos).

7. O Arco Norte reúne a região de fronteira dos estados Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre. O Arco Central contempla a região fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Finalmente, o Arco Sul abrange Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

TABELA 2
Brasil: PIB, classificação e participação das Unidades da Federação (UFs) selecionadas

Estados	2000			2010		
	Classificação	Valor (R\$ mil)	%	Classificação	Valor (R\$ mil)	%
São Paulo	1ª	370.818.992	33,7	1ª	1.084.353.490	28,8
Rio de Janeiro	2ª	137.876.531	12,5	2ª	353.878.136	9,4
Minas Gerais	3ª	106.168.725	9,6	3ª	287.054.748	7,6
Rio Grande do Sul	4ª	85.137.543	7,7	4ª	215.863.879	5,7
Paraná	5ª	65.968.713	6,0	5ª	189.991.949	5,0
Bahia	6ª	48.197.174	4,4	6ª	137.074.671	3,6
Santa Catarina	7ª	42.428.004	3,9	7ª	129.806.256	3,4
Distrito Federal	8ª	29.587.137	2,7	8ª	131.487.268	3,5
Goiás	10ª	21.665.356	2,0	9ª	85.615.344	2,3
Pernambuco	9ª	29.126.796	2,6	10ª	78.428.308	2,1
Mato Grosso	13ª	13.428.289	1,2	15ª	59.599.990	1,6
Mato Grosso do Sul	14ª	11.861.168	1,1	17ª	43.514.207	1,2
Brasil		1.101.254.907	100,0		3.770.084.872	100,0

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Ao analisar o período de 2000 a 2010, foi constatado que houve uma redução na participação nos estados da região Sul, embora a posição entre os demais estados brasileiros tenha permanecido a mesma. Nos estados da região Centro-Oeste, ainda que a posição tenha piorado, a participação no produto total do país aumentou.

Para analisar as informações de PIB *per capita*, estabeleceu-se um *ranking* e classificaram-se os valores em quatro categorias, com base nas informações de 2010: *i)* PIB *per capita* elevado, acima de R\$ 30 mil; *ii)* PIB *per capita* médio-alto, entre R\$ 20 mil e R\$ 30 mil; *iii)* PIB *per capita* médio-baixo, entre R\$ 10 mil e R\$ 20 mil; e *iv)* PIB *per capita* baixo, inferior a R\$ 10 mil.

Os quatro estados analisados estão no grupo dos dez maiores PIBs *per capita* estaduais brasileiros. Conforme os dados de 2010 (tabela 3), o maior montante gerado por habitante ocorreu no Distrito Federal, de R\$ 58.489,46.

Para os dados de 2010, entre os estados pesquisados, o maior valor foi o do Rio Grande do Sul (quinto no *ranking* nacional), de R\$ 23.606,36. O Paraná é, entre as UFs aqui analisadas, o segundo melhor posicionado, com a geração de um PIB *per capita* de R\$ 20.813,98 (sétima posição no país). Os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, respectivamente, oitavo e décimo na posição nacional, apresentam um PIB *per capita* abaixo da média nacional: R\$ 19.644,09 e R\$ 17.765,68, nessa ordem. Na comparação com 2000, a classificação dos estados alterou-se, para pior, no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul, que caíram

uma posição. Em oposição, Mato Grosso subiu duas posições, passando de oitavo para décimo; e o estado do Paraná manteve-se na mesma colocação, em sétimo lugar.

TABELA 3
Brasil: classificação do PIB *per capita* nas UFs selecionadas

Estados	2000		2010	
	Classificação	Valor (R\$)	Classificação	Valor (R\$)
Distrito Federal	1ª	14.223,54	1ª	58.489,46
São Paulo	2ª	9.919,39	2ª	30.243,17
Rio de Janeiro	3ª	9.513,09	3ª	25.455,38
Santa Catarina	5ª	7.844,18	4ª	24.398,42
Rio Grande do Sul	4ª	8.301,71	5ª	23.606,36
Espírito Santo	6ª	6.880,34	6ª	23.378,74
Paraná	7ª	6.846,56	7ª	20.813,98
Mato Grosso	10ª	5.296,94	8ª	19.644,09
Minas Gerais	8ª	5.888,46	9ª	17.931,89
Mato Grosso do Sul	9ª	5.655,76	10ª	17.765,68
Brasil		6.886,28		19.766,33

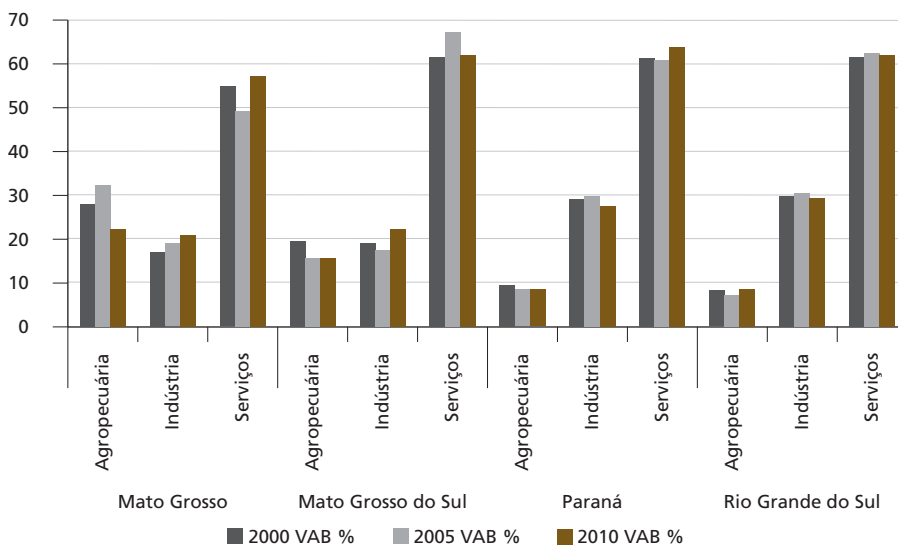
Fonte: IBGE e FEE Dados.
Elaboração dos autores.

Outra forma de captar as características econômicas de uma localidade (país, estado ou município) é analisar a estrutura econômica a partir da variável do valor adicionado bruto (VAB). O VAB corresponde à diferença entre o valor bruto da produção, a preços do produtor, e o consumo intermediário, a preços de mercado. Essa variável pode ser segmentada por grandes setores econômicos, como agropecuária, indústria e serviços.

A estrutura econômico-produtiva dos quatro estados, segundo a composição setorial do VAB, é nitidamente diferenciada (gráfico 1 e tabela 4). Conforme salientado anteriormente, nos estados da região Centro-Oeste – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – verifica-se que o VAB das atividades de agropecuária representa mais de 10% do VAB total. Nos estados da região Sul – Paraná e Rio Grande do Sul –, o VAB do setor da agropecuária é inferior a 10% do VAB total, ao passo que o VAB da indústria supera os 25% do VAB total. O VAB do setor de serviços, em todos os quatro estados, representa mais da metade do VAB total.

No tocante às mudanças ocorridas ao longo da década passada (2000-2010), observou-se que, nos estados da região Sul, ocorreu uma retração relativa do VAB industrial maior no Paraná que no Rio Grande do Sul. Nos estados da região Centro-Oeste, as variações foram mais relevantes. Em ambos os estados, houve um aumento da participação do VAB industrial no VAB total, em detrimento do VAB da agropecuária, revelando uma tendência de industrialização na economia dos dois estados.

GRÁFICO 1
Composição do VAB segundo setores econômicos
(Em %)



Fonte: IBGE e FEE Dados.
Elaboração dos autores.

TABELA 4
VAB total segundo grandes setores econômicos
(Em R\$ milhões)

Estados	2000				2010			
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
Mato Grosso	3.670	2.223	7.251	13.145	11.728	10.921	30.375	53.025
Mato Grosso do Sul	1.965	1.894	6.210	10.069	5.844	8.377	23.601	37.821
Paraná	5.493	17.727	37.361	60.582	15.871	51.411	119.981	187.263
Rio Grande do Sul	5.983	21.433	44.456	71.873	19.027	63.989	136.032	219.048

Fonte: IBGE e FEE Dados.
Elaboração dos autores.

2.1 Mato Grosso

O estado do Mato Grosso não possui cidades gêmeas. As cidades selecionadas para a pesquisa foram Tangará da Serra (faixa de fronteira), Cáceres e Comodoro (linha de fronteira). Estas três cidades não estão entre aquelas com maior participação no PIB estadual.

Em 2010, o PIB do estado concentrou-se em apenas duas cidades (Cuiabá e Rondonópolis), que, juntas, produziram 27,1% da produção estadual (tabela 5).

O município com maior participação foi Cuiabá (18,54%). Em comparação a 2000, verifica-se uma tênue tendência de desconcentração da capital para outros municípios do estado.

TABELA 5
Mato Grosso: PIB, classificação e participação no PIB total dos municípios selecionados

Discriminação	2000			2010		
	Classificação	Valor (R\$ mil)	%	Classificação	Valor (R\$ mil)	%
Cuiabá	1ª	3.489.312	23,46	1ª	11.051.628	18,54
Rondonópolis	3ª	922.586	6,20	2ª	5.094.937	8,55
Várzea Grande	2ª	958.648	6,45	3ª	3.449.445	5,79
Primavera do Leste	6ª	436.973	2,94	4ª	2.073.040	3,48
Sorriso	4ª	533.067	3,58	5ª	2.067.137	3,47
Sinop	5ª	501.486	3,37	6ª	2.011.403	3,37
Lucas do Rio Verde	10ª	300.316	2,02	7ª	1.651.886	2,77
Nova Mutum	15ª	217.257	1,46	8ª	1.425.972	2,39
Tangará da Serra	8ª	340.091	2,29	9ª	1.304.639	2,19
Sapezal	9ª	306.870	2,06	10ª	1.215.026	2,04
Cáceres	13ª	254.124	1,71	14ª	930.296	1,56
Comodoro	51ª	59.945	0,40	49ª	261.057	0,44
Linha de fronteira	-	392.202	2,60	-	1.571.520	2,60
Faixa de fronteira	-	1.636.117	10,63	-	6.072.858	10,19
Demais municípios	-	11.399.970	86,73	-	51.955.612	87,17
Mato Grosso	-	13.428.289	100,00	-	59.599.990	100,00

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

No conjunto dos municípios de linha de fronteira, a participação no PIB total do estado foi de 2,6% em ambos os anos. No agrupamento de municípios de faixa de fronteira, a participação em 2010 foi de 10,19%, um pouco menor que a verificada em 2000.

Particularmente nas localidades da amostra, destaca-se a municipalidade de Tangará da Serra (faixa de fronteira), que foi um dos dez municípios com maior participação no PIB estadual. Em 2010, o PIB do município foi de R\$ 1.304.639,00 representando 2,19% do PIB total. Contudo, em comparação a 2000, houve um decréscimo na participação. O município de Cáceres (linha de fronteira) ocupou o 14º lugar no PIB de 2010, perdendo uma posição em relação a 2000, quando foi o 13º. A menor participação em situação de linha de fronteira foi observada na cidade de Comodoro, de 0,44%. Contudo, em relação a 2000, houve uma pequena melhora, permitindo que o município passasse de 51ª (2000) para 49ª (2010).

Para analisar o PIB *per capita* de 2000 e 2010, determinou-se um *ranking*, além da comparação com as médias estadual e nacional (tabela 6). O PIB *per capita* do estado do Mato Grosso, segundo os dados do IBGE, para 2010, foi de R\$ 19.644,09, valor um pouco menor que o PIB *per capita* do país, de R\$ 19.766,33 (2010). Três cidades no Mato Grosso destacaram-se por apresentar um PIB *per capita* acima de R\$ 70 mil, aproximadamente quatro vezes mais que a média estadual. Foram elas: *i*) Santa Rita do Trivelato (fora da região de fronteira), com população de 2.491 habitantes em 2010; *ii*) Campos de Júlio (faixa de fronteira), com população de 5.145 habitantes em 2010; e *iii*) Alto Araguaia (fora da região de fronteira), com população de 16.644 habitantes em 2010. Os três são municípios pequenos, com população máxima de 17 mil habitantes, que, ao longo da década (2000-2010), elevaram seu PIB a uma taxa superior àquela do crescimento populacional.

TABELA 6
Mato Grosso: classificação e valor do PIB *per capita* dos municípios selecionados

Discriminação	2000		2010	
	Classificação	Valor (R\$)	Classificação	Valor (R\$)
Santa Rita do Trivelato	-	-	1ª	80.407,08
Campos de Júlio	1ª	39.237,65	2ª	78.780,92
Alto Araguaia	34ª	5.568,62	3ª	74.247,43
Sapezal	2ª	39.012,20	4ª	67.202,78
Alto Taquari	5ª	19.317,25	5ª	66.247,90
Itiquira	4ª	20.171,09	6ª	52.845,80
Ipiranga do Norte	-	-	7ª	48.650,43
Nova Mutum	11ª	14.661,70	8ª	45.078,61
Campo Novo do Parecis	3ª	20.512,08	9ª	41.564,63
Primavera do Leste	13ª	10.963,52	10ª	39.778,94
Cuiabá	20ª	7.219,08	36ª	20.044,67
Tangará da Serra	30ª	5.779,93	68ª	15.517,38
Comodoro	64ª	3.984,12	76ª	14.377,78
Cáceres	104ª	2.959,85	118ª	10.582,13
Linha de fronteira	-	3.174,08	-	11.937,65
Faixa de fronteira	-	5.307,05	-	17.328,28
Demais municípios	-	6.196,49	-	20.368,86
Mato Grosso	-	5.937,87	-	19.644,09
Brasil	-	6.886,28	-	19.766,33

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados para os municípios de Santa Rita do Trivelato e Ipiranga do Norte não estavam disponíveis para o ano de 2000 em razão de suas recentes fundações, 1999 e 2000, respectivamente.

No total do estado, para 2010 constatou-se que: *i*) dezoito cidades geraram um PIB *per capita* elevado; *ii*) em dezenove municípios, o PIB *per capita* foi médio-alto; *iii*) em 87 cidades (a grande maioria, portanto), o PIB *per capita* foi médio-baixo; e *iv*) dezessete municípios apresentaram um PIB *per capita* baixo, inferior a R\$ 10 mil.

Considerando a região fronteira do Mato Grosso (composta por 27 municípios), apenas dois – Campos de Júlio e Sapezal – situados na faixa de fronteira obtiveram um PIB *per capita* acima de R\$ 30 mil. Na categoria PIB *per capita* médio-alto, também apenas dois municípios de faixa de fronteira – Indiavaí e Lambari d'Oeste – alcançaram esse valor. A maior parte dos municípios (dezenove), de linha de fronteira e faixa de fronteira, situou-se no estrato de PIB *per capita* médio-baixo. Finalmente, quatro municipalidades de faixa de fronteira (Poconé, Barão de Melgaço, Curvelândia e Nossa Senhora do Livramento) obtiveram um PIB *per capita* baixo.

No conjunto de municípios da região de fronteira, observou-se que o PIB *per capita*, nos dois anos, é inferior à média do estado: R\$ 11.937,65 (linha de fronteira) e R\$ 17.328,28 (faixa de fronteira) contra R\$ 19.644,09 (estado), em 2010. Nos demais municípios mato-grossenses, o produto por habitante foi maior que as médias do estado e do país. Em 2010, esse valor supera inclusive o produto por habitante da capital Cuiabá.

No caso das cidades selecionadas – Tangará da Serra, Comodoro e Cáceres –, verificou-se que, em 2010, todas apresentaram um PIB *per capita* abaixo da média estadual e, conseqüentemente, da média nacional. Nas três municipalidades, o PIB *per capita* foi médio-baixo (entre R\$ 10 mil e R\$ 20 mil), porém, a localidade de Cáceres ficou em pior situação, com um PIB *per capita* de R\$ 10.582,13 em 2010.

Com o intuito de qualificar a análise do PIB, foram coletadas informações sobre o VAB, segundo os grandes setores da economia: agropecuária, indústria e serviços. No estado do Mato Grosso, o setor agropecuário ocupa uma posição relevante: 22,12% do VAB total do estado foram gerados no setor primário em 2010. Embora o setor com maior participação no VAB total seja o de serviços (57,29%), é pertinente frisar que, nas pequenas e médias localidades, ele normalmente exerce uma função de apoio às atividades agropecuárias e industriais. O setor industrial representou apenas 20,60% do VAB total (tabela 7).

Comparando essas informações com aquelas de 2000, verifica-se uma sutil alteração, que consagra uma representação maior tanto do VAB industrial quanto do de serviços, em detrimento do VAB da agropecuária.

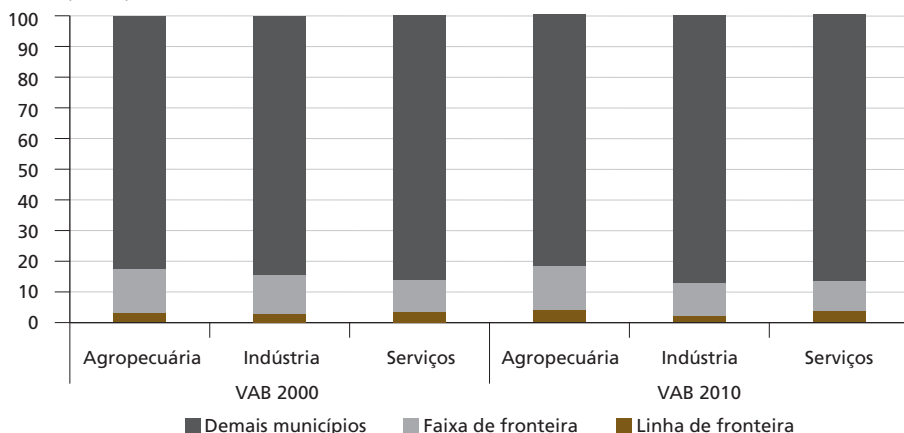
TABELA 7
Mato Grosso: composição do VAB, segundo setores econômicos, dos municípios selecionados
 (Em %)

Discriminação	2000			2010		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Cáceres	18,83	19,39	61,79	20,43	13,21	66,36
Comodoro	30,16	13,67	56,16	28,98	11,03	59,99
Tangará da Serra	14,43	27,88	57,68	14,05	23,29	62,66
Linha de fronteira	27,44	15,87	56,70	29,14	12,80	58,06
Faixa de fronteira	33,75	17,79	48,45	27,92	19,65	52,43
Demais municípios	27,17	16,83	56,00	21,17	20,96	57,87
Mato Grosso	27,92	16,91	55,17	22,12	20,60	57,29

Fonte: IBGE.
 Elaboração dos autores.

A avaliação do VAB total do estado do Mato Grosso, segundo o recorte de área – municípios dentro da região de fronteira e demais municípios –, indicou que a participação da região de fronteira é inferior a 20%, independentemente do setor econômico. O setor da agropecuária dessa região foi o que mais contribuiu para o VAB total do estado, e em contraponto, os demais municípios (fora da região de faixa de fronteira) possuem peso maior da produção industrial e da prestação de serviços (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Mato Grosso: composição do VAB segundo setores econômicos
 (Em %)



Fonte: IBGE.
 Elaboração dos autores.

Para captar o perfil das cidades da região de fronteira (todos os 27 municípios, de linha de fronteira e faixa de fronteira), agregou-se o VAB de cada um dos municípios, segundo o setor econômico. A composição e a correspondente evolução, no intervalo dos dez anos, revelaram dois comportamentos: as municipalidades em situação de faixa de fronteira seguiram a mesma tendência dos demais municípios e da média estadual, enquanto naquelas da linha de fronteira ocorreu um acréscimo da participação do VAB da agropecuária no VAB total.

Nas cidades da amostra, observaram-se situações variadas na formação do VAB. Em 2000, os três municípios tinham perfis bem definidos e diferentes. Em Tangará da Serra, o VAB industrial representava aproximadamente 30% do VAB total, enquanto as atividades da agropecuária não atingiam o patamar de 15%. Porém, em 2010, o valor referente à agropecuária permaneceu quase inalterado, ao passo que o VAB industrial se reduziu, em detrimento do acréscimo do de serviços. Apesar dessa redução, a indústria permaneceu ocupando a segunda posição no VAB total, e nos outros dois municípios da amostra, a participação do VAB do setor de serviços foi seguida pela do VAB da agropecuária.

2.2 Mato Grosso do Sul

Para o estado do Mato Grosso do Sul, as cidades selecionadas na pesquisa foram Corumbá e Ponta Porã (cidades gêmeas), Porto Murtinho e Sete Quedas (linha de fronteira) e Dourados (faixa de fronteira). No estado, 44 municipalidades situam-se na região de fronteira, sendo que, dessas, 5 são cidades gêmeas, 7 de linha de fronteira e 32 de faixa de fronteira.

No agregado da região de fronteira, constatou-se que, em 2010: *i*) as cidades gêmeas sul-mato-grossenses geraram em torno de 11% do PIB estadual; *ii*) o produto total dos municípios de linha de fronteira representou apenas 2,22% do PIB do estado; e *iii*) as 32 municipalidades de faixa de fronteira produziram 27,17% do PIB. É pertinente destacar que a região fronteiriça foi responsável por 40% do PIB do estado. Na comparação com 2000, houve um pequeno acréscimo, em consequência do aumento da participação das cidades gêmeas na produção total do estado, que passou de 8,88% para 10,99% (tabela 8).

No estado do Mato Grosso do Sul, praticamente um terço do PIB total foi gerado apenas na capital Campo Grande. Na amostra, sobressaem-se três cidades: *i*) Dourados, que ocupou o segundo lugar na produção total do estado e é responsável por 8,14% do PIB total; *ii*) Corumbá, que esteve na terceira posição e produz 7,47% do produto total sul-mato-grossense; e *iii*) Ponta Porã, quinto lugar na ordem estadual e produtor de 2,23% do total das riquezas do estado. Confrontadas essas informações com as do ano 2000, nota-se que as ordens de classificação desses três municípios permaneceram as mesmas, embora tenha havido uma considerável elevação na

participação de Corumbá no PIB do estado (entre 2000 e 2010, elevou-se cerca de 2,5 pontos percentuais – p.p.). As localidades de Porto Murtinho e Sete Quedas apresentaram participações bem mais modestas entre 2000 e 2010.

TABELA 8
Mato Grosso do Sul: PIB, classificação e participação no PIB total dos municípios selecionados

Discriminação	2000			2010		
	Classificação	Valor (R\$ mil)	%	Classificação	Valor (R\$ mil)	%
Campo Grande	1ª	3.737.673	33,02	1ª	13.875.046	31,89
Dourados	2ª	1.023.107	9,04	2ª	3.543.858	8,14
Corumbá	3ª	562.655	4,97	3ª	3.248.681	7,47
Três Lagoas	4ª	407.345	3,60	4ª	2.821.909	6,49
Ponta Porã	5ª	304.498	2,69	5ª	968.521	2,23
Maracaju	8ª	220.824	1,95	6ª	906.438	2,08
Rio Brillhante	12ª	176.719	1,56	7ª	841.910	1,93
Naviraí	9ª	207.087	1,83	8ª	780.740	1,79
Nova Andradina	11ª	186.211	1,64	9ª	771.132	1,77
Sidrolândia	10ª	198.322	1,75	10ª	688.745	1,58
Porto Murtinho	40ª	58.543	0,52	29ª	255.650	0,59
Sete Quedas	60ª	29.295	0,26	62ª	105.335	0,24
Cidades gêmeas	-	1.005.260	8,88	-	4.784.056	10,99
Linha de fronteira	-	234.033	2,07	-	964.031	2,22
Faixa de fronteira	-	3.262.921	28,82	-	11.822.318	27,17
Demais municípios	-	6.818.169	60,23	-	25.943.802	59,62
Mato Grosso do Sul	-	11.320.383	100,00	-	43.514.207	100,00

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

O dado de PIB *per capita* (2000 e 2010) foi analisado por meio da classificação estadual dos municípios e das médias das regiões fronteiriças, do estado e do país. Em Mato Grosso do Sul, o valor do PIB *per capita*, em 2010, foi de R\$ 17.765,68 (aproximadamente R\$ 1.500,00 mensais por habitante), enquanto a média brasileira foi de R\$ 19.766,33 (cerca de R\$ 1.650,00 mensais por habitante) (tabela 9).

As duas únicas cidades com PIB *per capita* elevado (superior a R\$ 30 mil) foram Chapadão do Sul (R\$ 34.715,60) e a cidade gêmea Corumbá (R\$ 31.305,95). Nas demais categorias de PIB *per capita* estão: *i*) São Gabriel do Oeste, Três Lagoas, Rio Brillhante, Costa Rica, Água Clara, Bataguassu, Laguna Carapá e Maracaju, cidades com PIB *per capita* médio-alto; *ii*) Dourados (faixa de fronteira), Porto Murtinho (linha de fronteira) e Ponta Porã (cidade gêmea), com PIB *per capita* médio-baixo; e *iii*) Sete Quedas (linha de fronteira), com produto total por habitante baixo.

TABELA 9
Mato Grosso do Sul: classificação e valor do PIB *per capita* dos municípios selecionados

Discriminação	2000		2010	
	Classificação	Valor (R\$)	Classificação	Valor (R\$)
Chapadão do Sul	1ª	20.479,16	1ª	34.715,60
Corumbá	19ª	5.879,30	2ª	31.305,95
São Gabriel do Oeste	2ª	13.348,49	3ª	28.125,33
Três Lagoas	34ª	5.152,42	4ª	27.741,38
Rio Brilhante	11ª	7.805,61	5ª	27.471,19
Costa Rica	4ª	10.189,70	6ª	25.922,39
Água Clara	7ª	8.439,31	7ª	25.741,61
Bataguassu	32ª	5.199,30	8ª	24.630,92
Laguna Carapã	10ª	7.914,30	9ª	24.232,05
Maracaju	8ª	8.422,29	10ª	24.231,78
Dourados	16ª	6.202,57	18ª	18.074,64
Porto Murtinho	43ª	4.396,44	36ª	16.634,11
Ponta Porã	37ª	4.998,65	56ª	12.438,30
Sete Quedas	72ª	2.678,77	72ª	9.771,37
Cidades gêmeas	-	4.921,35	-	20.431,67
Linha de fronteira	-	3.699,72	-	13.425,87
Faixa de fronteira	-	4.993,22	-	15.386,75
Demais municípios	-	5.892,93	-	8.599,76
Mato Grosso do Sul	-	5.655,76	-	17.765,68
Brasil	-	6.886,28	-	19.766,33

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

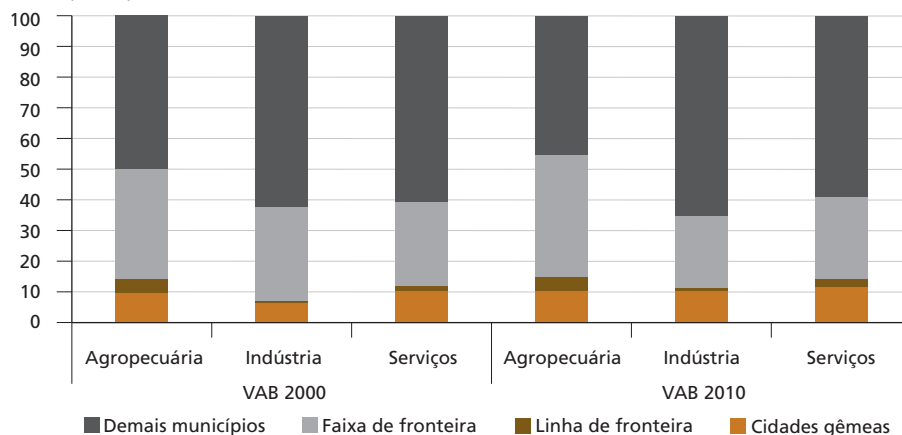
Na região de fronteira, constatou-se que o PIB *per capita* das cidades gêmeas foi superior à média do estado, situando-se na categoria de PIB *per capita* médio-alto. Nas localidades de linha de fronteira e de faixa de fronteira, o PIB *per capita*, em 2000 e 2010, foi inferior ao produto médio do estado por habitante, encontrando-se as duas regiões na categoria de PIB *per capita* médio-baixo. Embora esses dois últimos grupos de municípios estejam abaixo da média, a situação dos municípios de fora da região de fronteira foi ainda pior: além de o PIB *per capita* ser baixo (R\$ 8.599,76, menos de R\$ 720,00 mensais), ele corresponde, aproximadamente, à metade da média do estado. Cabe ressaltar que essa piora ocorreu no ano de 2010, pois, em 2000, o PIB por habitante dessa região tinha valor próximo à média estadual.

Na análise do VAB (gráfico 3), admitindo, primeiramente, o agregado segundo região – cidades gêmeas, linha de fronteira e faixa de fronteira –, verificou-se que a região fronteira tem um peso relevante para o VAB total sul-mato-grossense.

GRÁFICO 3

Mato Grosso do Sul: composição do VAB segundo setores econômicos

(Em %)



Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Especialmente chama atenção a participação das cidades gêmeas. Ao todo, existem no estado cinco cidades gêmeas – Corumbá, Ponta Porá, Bela Vista, Mundo Novo e Paranhos –, e estas, em 2010, foram responsáveis por aproximadamente 10% do VAB da agropecuária, da indústria e dos serviços.

Observando a região fronteiriça total, comprovou-se que, em 2000, a metade do VAB da agropecuária sul-mato-grossense foi produzida nesta fronteira, sendo que, em 2010, ainda houve um pequeno acréscimo de 4 p.p. No caso do VAB industrial, a participação da região também foi significativa: em torno de 35%.

Nas municipalidades selecionadas – duas cidades gêmeas, duas de linha de fronteira e uma de faixa de fronteira –, a composição do VAB (ano-base 2010, tabela 10), pode ser caracterizada por três perfis: *i*) distribuição semelhante à média do estado (Ponta Porá); *ii*) predomínio das atividades de agropecuária (em Porto Murtinho); e *iii*) preponderância de serviços (Corumbá e, principalmente, Dourados).

TABELA 10

Mato Grosso do Sul: composição do VAB, segundo setores econômicos, dos municípios selecionados (Em %)

Discriminação	2000			2010		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Corumbá	15,86	15,69	68,46	10,40	21,91	67,68
Dourados	8,80	23,06	68,14	5,83	21,30	72,87
Ponta Porã	26,11	10,70	63,19	19,78	15,99	64,23
Porto Murtinho	48,99	6,05	44,97	42,71	16,32	40,97
Sete Quedas	44,96	5,67	49,37	21,95	12,66	65,40
Cidades gêmeas	20,02	13,41	66,57	13,63	20,44	65,93
Linha de fronteira	45,61	5,87	48,52	33,09	10,32	56,59
Faixa de fronteira	23,79	19,15	57,06	21,91	18,70	59,39
Demais municípios	16,39	19,91	63,70	12,06	24,53	63,41
Mato Grosso do Sul	19,52	18,81	61,67	15,45	22,15	62,40

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

2.3 Paraná

O estado do Paraná possui uma região de fronteira composta por 139 municípios, que representam 35% do total do estado. Integram esse grupo três cidades gêmeas, 14 de linha de fronteira e 122 de faixa de fronteira. As municipalidades selecionadas para a pesquisa foram Barracão e Foz do Iguaçu (cidades gêmeas), Capanema, Marechal Cândido Rondon e São Miguel do Iguaçu (linha de fronteira), e Cascavel, Goioerê e Umuarama (faixa de fronteira).

A cidade de Curitiba, capital paranaense, produziu 24,44% do PIB do estado, sendo a primeira colocada no *ranking* geral dos municípios, tanto em 2000 como em 2010 (tabela 11). A região fronteiriça produziu, em 2010, 19,26% do total da produção do Paraná. Em comparação com 2000, houve uma pequena redução de 1 p.p. A maior parcela da produção de R\$ 41,9 bilhões (ou R\$ 41.851 milhões) adveio dos municípios de faixa de fronteira (75% ou R\$ 31,4 bilhões, ou, ainda, R\$ 31.391 milhões). Os municípios de linha de fronteira foram os que menos contribuíram no produto total do estado: apenas 1,46% (2010) e 1,45% (2000). Finalmente, a produção total das cidades gêmeas representou, em 2010, 3,35% do total do produto paranaense.

TABELA 11
Paraná: PIB, classificação e participação no PIB total dos municípios selecionados

Discriminação	2000			2010		
	Classificação	Valor (R\$ mil)	%	Classificação	Valor (R\$ mil)	%
Curitiba	1ª	16.391.052	23,71	1ª	53.106.497	24,44
São José dos Pinhais	3ª	3.685.026	5,33	2ª	13.690.888	6,30
Araucária	2ª	3.894.254	5,63	3ª	12.371.028	5,69
Londrina	4ª	3.673.324	5,31	4ª	9.936.563	4,57
Maringá	6ª	2.653.033	3,84	5ª	8.263.628	3,80
Paranaguá	7ª	2.186.961	3,16	6ª	7.200.842	3,31
Foz do Iguaçu	5ª	2.994.609	4,33	7ª	6.760.175	3,11
Ponta Grossa	8ª	1.955.108	2,83	8ª	5.925.947	2,73
Cascavel	9ª	1.541.944	2,23	9ª	5.190.870	2,39
Pinhais	11ª	804.145	1,16	10ª	4.493.030	2,07
Umuarama	19ª	501.816	0,73	21ª	1.375.392	0,63
Marechal Cândido Rondon	28ª	313.014	0,45	27ª	1.045.043	0,48
São Miguel do Iguaçu	52ª	163.259	0,24	53ª	520.112	0,24
Goioerê	55ª	146.093	0,21	65ª	390.020	0,18
Capanema	93ª	87.617	0,13	87ª	285.388	0,13
Barracão	235ª	30.454	0,04	201ª	119.373	0,05
Cidades gêmeas	-	3.155.942	4,57	-	7.288.245	3,35
Linha de fronteira	-	999.005	1,45	-	3.171.504	1,46
Faixa de fronteira	-	9.830.633	14,22	-	31.391.382	14,45
Demais municípios	-	55.145.169	79,77	-	175.438.546	80,74
Paraná	-	69.130.749	100,00	-	217.289.677	100,00

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Pontualmente, destaca-se a participação da cidade de Foz do Iguaçu. Embora, no *ranking* geral dos municípios paranaenses, tenha perdido duas posições entre 2000 e 2010 (de quinta passou para sétima), a cidade gerou, nos dois anos, mais de 93% do produto total das cidades gêmeas (em 2000, sua participação foi de 95%). Outra cidade da amostra com peso relevante no PIB estadual foi Cascavel: nos dois anos, foi a nona economia paranaense, gerando 2,23%, em 2000, e 2,39%, em 2010, do produto total do estado.

As demais cidades da amostra (a cidade gêmea Barracão; os municípios de linha de fronteira Marechal Cândido Rondon, São Miguel do Iguaçu e Capanema; e os de faixa de fronteira Umuarama e Goioerê) possuem participação pouco expressiva no PIB total do estado, somando, juntas, 1,71% do PIB total em 2010.

No estado do Paraná, o PIB *per capita*, em 2010, foi de R\$ 20.813,98, indicando uma riqueza média mensal por habitante no valor de R\$ 1.734,50, acima do valor nacional de R\$ 1.647,19 (ou R\$ 19.766,33 anual) (tabela 12).

TABELA 12
Paraná: classificação e valor do PIB *per capita* dos municípios selecionados

Discriminação	2000		2010	
	Classificação	Valor (R\$)	Classificação	Valor (R\$)
Araucária	1ª	41.314,84	1ª	103.777,70
Saudade do Iguaçu	329ª	2.918,19	2ª	87.810,75
São José dos Pinhais	5ª	18.035,91	3ª	51.960,20
Paranaguá	6ª	17.174,32	4ª	51.269,79
Douradina	15ª	10.775,81	5ª	46.455,83
Carambeí	3ª	18.820,93	6ª	40.906,90
Pinhais	30ª	7.808,37	7ª	38.347,56
Santo Inácio	187ª	4.157,29	8ª	35.382,55
Indianópolis	169ª	4.516,38	9ª	35.197,26
Palotina	11ª	11.500,25	10ª	33.131,35
Curitiba	18ª	10.326,28	14ª	30.400,49
Foz do Iguaçu	10ª	11.582,63	19ª	26.398,58
Marechal Cândido Rondon	35ª	7.633,18	31ª	22.331,10
São Miguel do Iguaçu	56ª	6.682,18	44ª	20.194,59
Cascavel	69ª	6.284,18	70ª	18.138,99
Capanema	144ª	4.803,83	116ª	15.416,36
Umuarama	102ª	5.533,31	165ª	13.656,15
Goioerê	134ª	4.910,69	184ª	13.437,84
Barracão	284ª	3.284,87	225ª	12.259,78
Cidades gêmeas	-	10.644,96	-	24.578,69
Linha de fronteira	-	5.628,51	-	16.635,48
Faixa de fronteira	-	5.508,86	-	16.639,73
Demais municípios	-	7.548,98	-	21.737,39
Paraná	-	6.846,56	-	20.813,98
Brasil	-	6.886,28	-	19.766,33

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

No estado, 14 cidades possuem um PIB *per capita* anual acima dos R\$ 30 mil, sendo que duas superam os R\$ 80 mil (Araucária e Saudade do Iguaçu). No caso de Saudade do Iguaçu, que apresentou um aumento extremamente elevado entre 2000 e 2010, esclarece-se que este é um município pequeno (com 5.028 habitantes em

2010) e que teve um aumento importante no seu PIB a partir de 2008, elevando sua participação de 0,02% (em 2007) para 0,18% (em 2008).

No total da região de fronteira, observou-se que a maior média de PIB *per capita* encontra-se nas cidades gêmeas (R\$ 24.578,69). Esse valor supera as médias do estado e do país. Nos municípios de linha e faixa de fronteira, a riqueza *per capita* por habitante gerada é inferior, ainda que próxima, às médias paranaense e brasileira: R\$ 16.635,48 e R\$ 16.639,73, respectivamente.

Nas municipalidades amostradas, verificou-se o maior PIB *per capita* em Foz do Iguaçu, R\$ 26.398,58, na faixa de PIB *per capita* médio-alto. Também nesse mesmo estrato, encontram-se as cidades de Marechal Cândido Rondon e São Miguel do Iguaçu. No agrupamento imediatamente inferior – PIB *per capita* médio-baixo – encontram-se os restantes dos municípios, sendo que o menor montante foi verificado em Barracão, R\$ 12.259,78, correspondente a um produto mensal por habitante de R\$ 1.021,65.

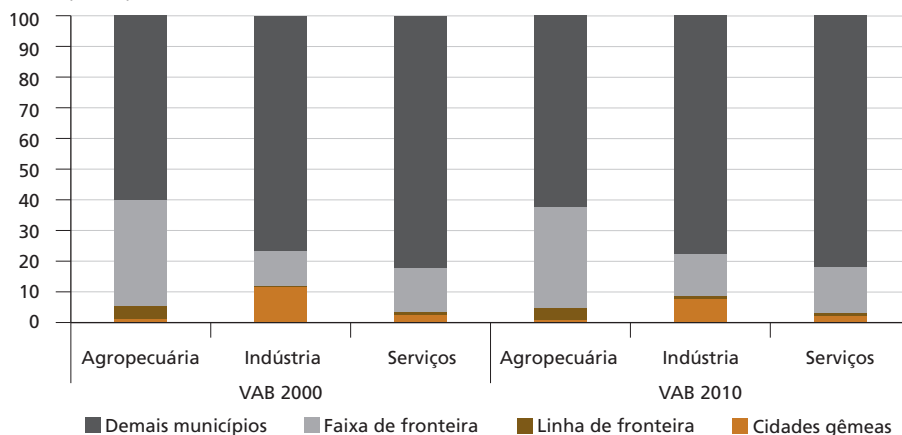
Comparando a classificação dos municípios da amostra de 2000 e 2010, viu-se que Marechal Cândido Rondon, São Miguel do Iguaçu, Capanema e Barracão melhoraram suas posições no quadro total dos municípios, ao passo que Foz do Iguaçu, Umuarama e Goioerê pioraram.

A composição do VAB paranaense (gráfico 4) indicou que as cidades gêmeas possuem uma importante participação nos setores da indústria e de serviços. Contudo, é válido ressaltar que essa participação foi principalmente influenciada pela cidade de Foz do Iguaçu. Em 2010, a produção industrial desse município representou 62,5% do seu VAB total, 34,0% do VAB industrial do conjunto dos municípios pertencentes à faixa de 150 km e 7,6% do VAB industrial paranaense. Nas municipalidades de linha de fronteira e, principalmente, de faixa de fronteira, destacou-se a participação no VAB da agropecuária.

Quanto às alterações da participação entre 2000 e 2010, notou-se que as cidades gêmeas diminuíram sua participação no VAB industrial e de serviços, e, em oposição, houve um aumento da participação das cidades de faixa de fronteira no VAB industrial. Entretanto, todas as três regiões da fronteira diminuíram sua participação no VAB de serviços. Cabe comentar que as cidades de linha de fronteira foram aquelas que menos contribuíram para geração do VAB nos três setores, e sua participação no VAB estadual permaneceu praticamente inalterada.

GRÁFICO 4

Paraná: composição do VAB segundo setores econômicos (Em %)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Os dados do VAB na região analisada (tabela 13) sinalizaram que a estrutura econômica dos municípios difere muito. Foi possível identificar três quadros: no primeiro deles, formado pelos municípios de Barracão, Capanema e São Miguel do Iguçu, o VAB do setor agropecuário tem um peso significativo, sendo o segundo mais importante depois do VAB de serviços, com participação acima de 20% no VAB total. No segundo, que inclui as localidades de Cascavel e Umuarama, o VAB do setor de serviços superou os 70% do VAB total, e o segundo setor em importância foi o industrial, porém com participação inferior a 20%. A atividade primária é pouco expressiva nesses municípios, tendo uma participação inferior a 7%. Finalmente, o terceiro quadro retrata o caso particular de Foz do Iguçu, em que o VAB industrial superou 60% do VAB total, e o VAB do setor primário foi inferior a 0,5%.

Em síntese, a fronteira paranaense configura-se pela presença de municípios com vocações econômicas diversas. Nas cidades gêmeas, o VAB industrial foi o principal gerador de riquezas e nas municipalidades de linha de fronteira, a principal posição foi dada pelos serviços, sendo que o setor primário participou em mais de 20%. No entanto, entre 2000 e 2010 houve um aumento do setor industrial, elevando a participação para 20,7%. Nos municípios de faixa de fronteira, o maior montante do VAB adveio do setor serviços, o VAB da indústria superou os 20%, e o VAB da agropecuária foi inferior a 18%.

TABELA 13

Paraná: composição do VAB, segundo setores econômicos, dos municípios selecionados
(Em %)

Discriminação	2000			2010		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Barracão	22,41	9,97	67,62	20,61	13,09	66,29
Capanema	28,42	17,01	54,57	24,57	24,37	51,06
Cascavel	6,17	18,93	74,90	4,00	18,94	77,06
Foz do Iguaçu	0,25	69,87	29,88	0,31	62,55	37,14
Goioerê	14,76	19,11	66,12	12,83	15,79	71,38
Marechal Cândido Rondon	16,49	20,11	63,40	12,80	30,23	56,97
São Miguel do Iguaçu	30,33	7,61	62,06	21,01	15,51	63,48
Umuarama	3,83	12,98	83,20	4,92	19,59	75,49
Cidades gêmeas	1,39	66,98	31,63	1,62	59,23	39,14
Linha de fronteira	27,97	13,08	58,95	22,40	20,70	56,90
Faixa de fronteira	20,97	21,40	57,62	17,87	23,80	58,32
Demais municípios	6,91	28,67	64,42	6,68	26,86	66,46
Paraná	9,07	29,26	61,67	8,48	27,45	64,07

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

2.4 Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul, entre os estados dos arcos Sul e Central, é o que mais agrega municípios na região de fronteira: 197 municipalidades ou 40% do total dos municípios gaúchos.

A capital do estado foi o município com maior participação no PIB estadual – em 2010, produziu 17,05% do total da produção do estado (tabela 14). Quatro outros municípios da região metropolitana – Canoas, Gravataí, Triunfo e Novo Hamburgo – responderam por 13,78% do PIB do estado em 2010. Agregando a participação desses municípios à da capital, chega-se ao montante de 30,87% do PIB rio-grandense. Os demais municípios com os maiores PIBs estão espalhados nas regiões nordeste (Caxias do Sul), central (Santa Cruz do Sul), noroeste (Passo Fundo) e sul (Rio Grande e Pelotas) do estado.

Na região de fronteira, sobressaem-se os municípios de Rio Grande (4^o na classificação estadual), Pelotas (9^a), Uruguaiana (16^a) e Erechim (17^a), que, juntos, responderam por 7% do PIB estadual de 2010.

Toda a região de fronteira produziu, em 2010, 23,7% do PIB total gaúcho. Comparando com 2000, a participação da produção da região em questão permaneceu praticamente a mesma. Por agrupar o maior número de municípios,

entre os grupos, o montante mais expressivo da produção, R\$ 48,6 bilhões (19,26%), foi gerado nos municípios de faixa de fronteira.

TABELA 14
Rio Grande do Sul: PIB, classificação e participação no PIB total dos municípios

Discriminação	2000			2010		
	Classificação	Valor (R\$ mil)	%	Classificação	Valor (R\$ mil)	%
Porto Alegre	1ª	16.510.641	20,18	1ª	43.038.100	17,05
Canoas	2ª	4.841.352	5,92	2ª	16.547.966	6,55
Caxias do Sul	3ª	4.342.501	5,31	3ª	15.692.359	6,22
Rio Grande	6ª	1.850.177	2,26	4ª	7.737.855	3,06
Gravataí	8ª	1.506.423	1,84	5ª	7.081.795	2,80
Triunfo	4ª	2.523.056	3,08	6ª	5.777.746	2,29
Novo Hamburgo	5ª	2.205.845	2,70	7ª	5.395.053	2,14
Santa Cruz do Sul	10ª	1.408.950	1,72	8ª	4.810.913	1,91
Pelotas	7ª	1.682.792	2,06	9ª	4.564.464	1,81
Passo Fundo	9ª	1.436.416	1,76	10ª	4.551.198	1,80
Uruguaiana	19ª	706.576	0,86	16ª	2.646.214	1,05
Bagé	23ª	583.964	0,71	31ª	1.430.888	0,57
São Borja	45ª	331.955	0,41	32ª	1.342.380	0,53
Santo Ângelo	37ª	400.838	0,49	36ª	1.264.801	0,50
Santana do Livramento	39ª	395.206	0,48	40ª	1.010.022	0,40
Panambi	55ª	268.622	0,33	43ª	999.966	0,40
Rosário do Sul	77ª	168.122	0,21	67ª	597.381	0,24
Santa Vitória do Palmar	72ª	178.227	0,22	77ª	533.668	0,21
Crissiumal	129ª	74.338	0,09	152ª	197.313	0,08
Cidades gêmeas	-	2.079.783	2,54	-	7.174.038	2,84
Linha de fronteira	-	1.360.155	1,66	-	3.996.861	1,58
Faixa de fronteira	-	14.537.186	17,77	-	48.634.259	19,26
Demais municípios	-	63.837.590	78,03	-	192.677.439	76,31
Rio Grande do Sul	-	81.814.714	100,00	-	252.482.597	100,00

Fonte: FEE Dados.
Elaboração dos autores.

No estado, existem dez cidades gêmeas que fazem fronteira com Uruguai e Argentina. Em 2010, essas cidades produziram 2,84% do PIB do Rio Grande do Sul, três décimos a mais do produzido em 2000. A principal delas é Uruguaiana (que faz fronteira com a cidade argentina Paso de Los Libres), um município com mais de 100 mil habitantes, que, em 2010, gerou 1,05% do total da produção rio-grandense (ocupando a 16ª posição no *ranking* estadual). Além de Uruguaiana, destacam-se também os municípios de Santana do Livramento (fronteira com a cidade de Rivera, no Uruguai) e São Borja (fronteira com a cidade de Santo Tomás, na Argentina).

A linha de fronteira rio-grandense é formada por dezenove municípios. Em 2010, eles produziram 1,58% do PIB do estado, e na comparação com 2000, ocorreu uma pequena redução de 0,8 p.p. Os dois municípios mais importantes da região são Bagé (31º lugar no *ranking* estadual), um dos municípios da amostra, e Dom Pedrito (55º).

A faixa de fronteira gaúcha é formada por 168 municipalidades (34% do total dos municípios gaúchos), e esses municípios, em 2010, responderam por, aproximadamente, 20% do total da produção do estado. Nessa faixa, além dos municípios de Rio Grande e Pelotas (faixa de fronteira com Uruguai) e Erechim (faixa de fronteira com Argentina), anteriormente citados, destacam-se também as cidades de Ijuí (23º no *ranking* estadual), Cruz Alta (25º) e Santa Rosa (27º), todas na região de faixa de fronteira com a Argentina.

Para avaliar o PIB *per capita*, de 2000 e 2010, considerou-se a classificação dos dez municípios com PIB *per capita* mais elevado (incluindo os municípios da amostra), bem como as médias estadual e nacional (tabela 15).

TABELA 15

Rio Grande do Sul: classificação e valor do PIB *per capita* dos municípios selecionados

Discriminação	2000		2010	
	Classificação	Valor (R\$)	Classificação	Valor (R\$)
Triunfo	1ª	112.435,64	1ª	223.848,22
Pinhal da Serra	-	-	2ª	76.834,61
Muitos Capões	6ª	15.557,91	3ª	72.353,72
Garruchos	287ª	4.673,97	4ª	68.672,25
Aratiba	29ª	10.768,59	5ª	59.575,17
Canoas	5ª	15.694,42	6ª	51.070,03
Nova Araçá	75ª	7.971,36	7ª	44.722,68
Nova Bassano	7ª	14.936,49	8ª	43.602,39
Entre Rios do Sul	50ª	9.065,82	9ª	42.752,42
Capão Bonito do Sul	-	-	10ª	41.472,70
Rio Grande	41ª	9.869,87	13ª	39.228,07
Porto Alegre	21ª	12.072,54	41ª	30.524,80
Panambi	69ª	8.184,95	79ª	26.267,90
São Borja	230ª	5.097,20	141ª	21.769,97
Uruguaiana	190ª	5.530,45	151ª	21.084,19
Santa Vitória do Palmar	208ª	5.330,06	245ª	17.213,98
Santo Ângelo	218ª	5.202,99	263ª	16.575,82
Rosário do Sul	360ª	4.090,95	317ª	15.028,07
Crissiumal	254ª	4.949,63	349ª	14.008,76

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2000		2010	
	Classificação	Valor (R\$)	Classificação	Valor (R\$)
Bagé	260 ^a	4.888,48	420 ^o	12.251,59
Santana do Livramento	338 ^a	4.317,59	422 ^a	12.240,76
Cidades gêmeas	-	5.241,92	-	18.703,72
Linha de fronteira	-	4.797,01	-	14.932,33
Faixa de fronteira	-	5.846,05	-	19.692,94
Demais municípios	-	9.092,60	-	25.442,44
Rio Grande do Sul	-	8.301,71	-	23.606,36
Brasil	-	6.886,28	-	19.766,33

Fonte: FEE Dados.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados para os municípios de Capão Bonito do Sul e Pinhal da Serra não estavam disponíveis para o ano de 2000 em razão de suas recentes fundações, 2001 e 2000, respectivamente.

O PIB *per capita* do Rio Grande do Sul, de acordo com o FEE Dados, em 2010, foi de R\$ 23.606,36. Esse valor foi superior à média nacional (R\$ 19.766,33) e às médias dos demais estados analisados. Semelhante ao Paraná, o PIB *per capita* no Rio Grande do Sul encontra-se no estrato médio-alto (entre R\$ 20 mil e R\$ 30 mil anuais por habitante).

A cidade gaúcha com o PIB *per capita* mais elevado foi a cidade de Triunfo (R\$ 223.848,22). Cabe esclarecer que, nesse município, localiza-se o Polo Petroquímico do Sul, que eleva significativamente o PIB gerado no município. Ademais, essa posição é reforçada pelo tamanho do município, que, em 2010, possuía 25.793 habitantes. Outros municípios com situação semelhante são: Pinhal da Serra, Muitos Capões, Garruchos e Aratiba. No caso destes, identificou-se uma redução significativa da população concomitantemente a um aumento no PIB entre 2000 e 2010.

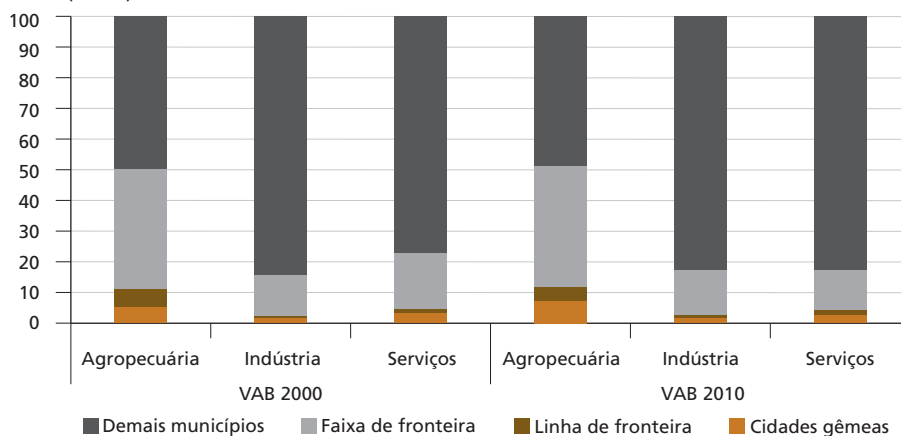
Na região de fronteira, constatou-se que o PIB *per capita*, nas três categorias (cidades gêmeas, linha de fronteira e faixa de fronteira), foi inferior às médias do estado e do país. Dos municípios da amostra, apenas Rio Grande obteve um PIB por habitante acima das médias do Brasil e do estado: R\$ 39.228,07 (classificação como PIB *per capita* alto). São Borja e Uruguaiana (ambas cidades gêmeas) geraram um PIB por habitante médio-alto, superior à média brasileira, mas inferior à média rio-grandense. A cidade gêmea de Santana do Livramento, entre as amostradas, foi aquela que gerou o menor valor por habitante, R\$ 12.240,76, em 2010.

A composição do VAB gaúcho (gráfico 5 e tabela 16), segundo a região (fora e de dentro da região de fronteira), revela a importante participação dos municípios fronteiriços na geração do produto da agropecuária. Em 2000, a participação desses

municípios no VAB do setor foi de 49,30%. Em 2010, houve um acréscimo para 51,02%, ou seja, mais da metade do produto agropecuário do Rio Grande do Sul foi produzido na região fronteira, e os municípios que mais contribuíram para essa porcentagem foram aqueles situados na faixa de fronteira. De um modo geral, entre 2000 e 2010, muito pouco da estrutura do VAB se alterou nos municípios da região de fronteira.

GRÁFICO 5

Rio Grande do Sul: composição do VAB segundo setores econômicos (2000 e 2010)
(Em %)



Fonte: FEE Dados.

Elaboração dos autores.

TABELA 16

Rio Grande do Sul: composição do VAB, segundo setores econômicos, dos municípios selecionados
(Em %)

Discriminação	2000			2010		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Bagé	9,10	15,88	75,02	8,75	14,77	76,49
Crissiumal	38,33	12,00	49,68	26,53	19,76	53,71
Panambi	9,55	31,56	58,89	6,04	39,36	54,60
Rio Grande	2,39	36,68	60,94	3,00	35,19	61,81
Rosário do Sul	27,74	10,73	61,53	25,83	16,20	57,97
Santa Vitória do Palmar	38,08	8,97	52,95	42,24	11,37	46,39
Santana do Livramento	13,79	10,77	75,44	18,81	9,23	71,96
Santo Ângelo	5,83	13,62	80,55	6,28	20,00	73,72
São Borja	15,64	22,30	62,06	20,11	20,81	59,08

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2000			2010		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Uruguaiana	10,76	21,51	67,73	19,13	13,66	67,21
Cidades gêmeas	17,94	20,19	61,87	18,48	20,80	60,72
Linha de fronteira	25,59	13,08	61,33	26,62	15,46	57,92
Faixa de fronteira	17,40	21,30	61,30	17,07	21,93	61,00
Demais municípios	5,47	32,68	61,85	5,60	31,86	62,54
Rio Grande do Sul	8,33	29,82	61,85	8,69	29,21	62,10

Fonte: FEE Dados.
Elaboração dos autores.

Nas cidades amostradas de Crissiumal, Rosário do Sul e Santa Vitória do Palmar, o VAB do setor da agropecuária foi superior a 25% do VAB total do município. Contudo, na comparação com 2000, houve um decréscimo dessa participação em Crissiumal e Rosário do Sul. Em Santa Vitória do Palmar, a participação elevou-se para 42,24%.

Nos municípios de Rio Grande e Panambi, chama atenção a participação do VAB industrial, 35,19% e 39,36%, respectivamente. O município de Rio Grande vem recebendo, nos últimos anos, fortes investimentos na área portuária, ao passo que Panambi vem se tornando um importante polo industrial de máquinas e equipamentos agrícolas.

As localidades de Bagé, Santana do Livramento e Santo Ângelo possuem um setor de serviços com participação no VAB municipal acima de 70%. Todos os três configuram-se como importantes polos de prestação de serviços para o seu entorno.

2.5 Indicadores de emprego formal, segundo a classe de atividade econômica⁸

Esta subseção apresenta informações referentes ao número de empregos formais e estabelecimentos, colhidas na Rais, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) 1.0.⁹ Foram levadas em conta as dez classes de atividades econômicas mais importantes nos municípios da amostra, preponderantemente relacionadas aos setores primário e secundário.¹⁰ O objetivo

8. A análise mais detalhada dessas informações encontra-se no relatório parcial de março de 2013.

9. A Cnae é aplicada a todos os agentes econômicos que estão engajados na produção de bens e serviços, podendo compreender estabelecimentos de empresas privadas ou públicas. Resulta de um trabalho conjunto das três esferas de governo, elaborado sob a coordenação da Secretaria da Receita Federal e a orientação técnica do IBGE. A opção pela classificação Cnae 1.0 ocorreu em virtude da escolha do período de 10 anos (2002 e 2011) para análise, uma vez que os dados das classes da Cnae 2.0, por municípios, estavam disponíveis apenas para anos posteriores a 2004.

10. Cabe ressaltar que, em números absolutos, as classes com número mais expressivo de postos de trabalho formais são aquelas vinculadas à administração pública (direta e indireta) e aos serviços e comércio.

dessa escolha foi mapear as atividades dos setores mencionados, a fim de identificar os principais produtos e serviços da região, bem como realçar as empresas que investiram e exercem atividades nesse local. A conformação desse mapeamento serviria, no segundo momento da pesquisa, para seleção, elaboração e aplicação de um questionário dirigido aos empresários locais, com o intuito de investigar em que medida a localização em uma região fronteiriça é um fator favorável ou desfavorável para o investimento produtivo. As classes de atividade econômica escolhidas, por estado, são apresentadas no quadro 2.

QUADRO 2

Classes Cnae 1.0 selecionadas de acordo com o total de empregos formais nos municípios da amostra

Mato Grosso	
Classes	Ordem/denominação da classe
01.41-4	1ª Criação de bovinos
15.11-3	2ª Abate de reses, preparação de produtos de carne
15.12-1	3ª Abate de aves e outros pequenos animais e preparação de produtos de carne
01.15-5	4ª Cultivo de soja
20.10-9	5ª Desdobramento de madeira
02.11-9	6ª Silvicultura
28.12-6	7ª Fabricação de esquadrias de metal
26.41-7	8ª Fabricação de produtos cerâmicos não refratários para uso estrutural na construção civil
19.10-0	9ª Curtimento e outras preparações de couro
26.30-1	10ª Fabricação de artefatos de concreto
Mato Grosso do Sul	
Classes	Ordem/denominação da classe
01.41-4	1ª Criação de bovinos
24.29-5	2ª Fabricação de produtos químicos orgânicos
15.11-3	3ª Abate de reses, preparação de produtos de carne
15.12-1	4ª Abate de aves e outros pequenos animais e preparação de produtos de carne
13.10-2	5ª Extração de minério de ferro
01.15-5	6ª Cultivo de soja
28.11-8	7ª Fabricação de estruturas metálicas
01.11-2	8ª Cultivo de cereais para grãos
26.30-1	9ª Fabricação de artefatos de concreto
15.56-3	10ª Fabricação de rações para animais

(Continua)

(Continuação)

Paraná	
Classes	Ordem/denominação da classe
15.12-1	1ª Abate de aves e outros pequenos animais e preparação de produtos de carne
18.12-0	2ª Confeção de peças do vestuário
34.32-0	3ª Fabricação de carrocerias para ônibus
36.11-0	4ª Fabricação de móveis com predominância de madeira
01.45-7	5ª Criação de aves
15.11-3	6ª Abate de reses, preparação de produtos de carne
29.31-9	7ª Fabricação de máquinas e equipamentos para agricultura
01.61-9	8ª Atividades de serviços relacionadas com a agricultura
15.51-2	9ª Beneficiamento de arroz e fabricação de produtos do arroz
26.30-1	10ª Fabricação de artefatos de concreto
Rio Grande do Sul	
Classes	Ordem/denominação da classe
01.11-2	1ª Cultivo de cereais para grãos
29.31-9	2ª Fabricação de máquinas e equipamentos para agricultura
01.41-4	3ª Criação de bovinos
35.11-4	4ª Construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes
15.11-3	5ª Abate de reses, preparação de produtos de carne
15.51-2	6ª Beneficiamento de arroz e fabricação de produtos do arroz
15.14-8	7ª Preservação e preparação do pescado
24.13-9	8ª Fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogenados e potássicos
27.51-0	9ª Fabricação de peças fundidas de ferro e aço
29.23-8	10ª Fabricação de máquinas, equipamentos e aparelhos para transporte e elevação de cargas e pessoas

Fonte: Rais, 2013.

Elaboração dos autores.

Conforme apontaram os dados de VAB, a análise dos números de emprego formal e estabelecimentos dos 26 municípios da amostra (quadro 2) ratificou o peso do setor primário (pecuária e agricultura) na economia da região de fronteira dos arcos Sul – Rio Grande do Sul e Paraná – e Central – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Nesses dois últimos estados, a criação de bovinos e o abate de animais, vinculados ao setor primário, são as classes de atividade econômica que possuem o maior contingente de empregos formais nos municípios da amostra. Cabe salientar que, no Mato Grosso do Sul, também foram significativos os empregos gerados na fabricação de produtos químicos e na extração mineral.

Nos municípios selecionados do Paraná, as atividades econômicas que geraram o maior número de empregos formais foram a criação e o abate de aves e outros pequenos animais, e a fabricação de produtos de carne – ambas agropecuárias.

No setor industrial, destacaram-se os empregos gerados nos setores de confecção de vestuário e fabricação de móveis, equipamentos para ônibus e máquinas agrícolas.

Por sua vez, no Rio Grande do Sul, o cultivo de cereais para grãos foi a atividade que mais empregou, seguida pela criação e abate de animais. Aquela atividade integra a importante cadeia produtiva do agronegócio, na qual se sobressaem também os empregos secundários gerados na produção de máquinas agrícolas. Cabe aqui ressaltar também os empregos ofertados no polo naval de Rio Grande.

Em síntese, os estados onde se localizam os municípios da amostra possuem características particulares que os diferenciam entre si, o que sugere, portanto, uma análise mais particularizada. Por exemplo, ao longo da região de fronteira do Brasil, ao lado das atividades relacionadas à pecuária e à agricultura, existem algumas classes de atividade econômica que marcam determinadas regiões e que merecem ser destacadas, tais como: *i*) a construção de embarcações em Rio Grande; *ii*) a indústria calçadista de Crissiumal; *iii*) a indústria metal/mecânica de Panambi; *iv*) a geração de energia elétrica em Foz do Iguaçu; *v*) a fabricação de carrocerias de ônibus em Cascavel; *vi*) a indústria química de Dourados; e *vii*) a mineração e a siderurgia em Corumbá. Essas classes de atividade econômica são responsáveis por um grande número de empregos formais.

3 INFRAESTRUTURA E INVESTIMENTO PRODUTIVO NA FRONTEIRA RIO-GRANDENSE

Esta seção do capítulo dedica-se aos investimentos produtivos e em infraestrutura – nos setores de energia, transportes, telecomunicações e produção industrial – realizados nos municípios da faixa de fronteira apenas do Rio Grande do Sul, em 2012 e 2013. Conforme será observado, no conjunto de investimentos selecionados, alguns se encontram no estágio de execução, enquanto outros estão em fase de projeto.

A fim de caracterizar melhor a região, optou-se por dividir a fronteira gaúcha em duas áreas: a fronteira Brasil e Argentina e a fronteira Brasil e Uruguai. Foram incluídas informações de outros municípios situados na faixa de fronteira, além daqueles previamente selecionados, apresentados anteriormente no mapa 1, e no mapa 2 são destacadas as principais rodovias de fluxo de movimentação de mercadorias e pessoas no Rio Grande do Sul.

Em termos socioeconômicos, os municípios da faixa de fronteira próximos ao Uruguai possuem características distintas daqueles próximos à Argentina. Enquanto na região vizinha ao Uruguai a indústria é pouco relevante – sustentada basicamente pelas indústrias de processamento de produtos animais e vegetais – e o setor mais importante é a pecuária, na fronteira com a Argentina destacam-se a produção agrícola e o setor de máquinas e equipamentos ligados a este.

MAPA 2

Rio Grande do Sul: infraestrutura da faixa de fronteira (2013)



Legenda

- Rios principais
- Rodovias
- Brasil



Escala:



Elaboração dos autores.

3.1 Região de fronteira Brasil e Argentina

De toda a extensão da fronteira brasileira, o trecho que o país partilha com a Argentina é o mais populoso, o de maior nível de desenvolvimento econômico e o com maior número de equipamentos instalados (rodovias, aeroportos, hidrelétricas etc.), além de possuir um grande potencial turístico (histórico e ecológico) (Rio Grande do Sul, 2012). Estas características podem ser aproveitadas em políticas de governo como elementos facilitadores do processo de integração do subcontinente.

O processo mencionado, que tem na Iirsa e na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) suas principais iniciativas, tem muitos de seus acordos materializados nos territórios fronteiriços dos países participantes. Particularmente, o estado do Rio Grande do Sul e as províncias de Misiones e Corrientes possuem papel-chave, constituindo o cenário das ações de atores territoriais de diversas escalas (Rückert e Grasland, 2012). A seguir, são listados os principais investimentos nos segmentos de energia, transporte e produção.

3.1.1 Energia

No âmbito dos investimentos em geração de energia, a faixa de fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina vem se caracterizando, nos últimos dois anos, pela diversificação de empreendimentos, com projetos de termelétricas (a gás e a biocombustíveis) e hidrelétricas, além do investimento na rede de distribuição.

Em 2012, a Secretaria da Infraestrutura e Logística do Rio Grande do Sul (Seinfra) confirmou o apoio do governo do Rio Grande do Sul ao projeto de melhoria na distribuição de energia para a região de São Miguel das Missões. À época, a expectativa do governador Tarso Genro era de que o projeto fosse concluído até novembro de 2013, conclusão essa estimada em R\$ 10 milhões. Em março de 2013, representantes da população de São Miguel das Missões reuniram-se em uma audiência pública na Universidade Regional Integrada (URI) para discutir os avanços que a ampliação da subestação de energia elétrica da Cooperativa de Distribuição e Geração de Energia das Missões (Cermissoes) irá trazer aos produtores da região.¹¹

Na fronteira oeste, a população de Uruguaiana vive um momento de expectativa em relação aos investimentos em produção de energia. Após retomar as atividades em fevereiro de 2013, e interrompê-las novamente ao final de março, a termelétrica AES Uruguaiana poderá voltar, em breve, a gerar energia. No entanto, ao invés de enviar sua produção para o Brasil, como aconteceu da última vez, o destino da energia da usina será a Argentina. A reativação e funcionamento da termelétrica aguarda o tratado definitivo entre os governos brasileiro e argentino, que ainda está sendo negociado. Uma das propostas sugeridas é de que a estrutura abasteça, futuramente, por sete meses (abril a outubro), a Argentina e, por cinco meses (novembro a março), o Brasil (Klein, 2013).

Em fevereiro de 2013, a AES Uruguaiana retomou oficialmente a operação comercial após quase quatro anos de inatividade. A usina tem capacidade instalada de 639 MW, e sua retomada foi possível graças à importação de gás natural liquefeito (GNL) de Trinidad e Tobago pela Petrobras. O gás era entregue no terminal de regaseificação de Bahía Blanca, na Argentina, e chegava ao Brasil por meio de um

11. Disponível em: <http://www.cermissoes.com.br/index.php?origem=ver_noticia.php&id=201>.

gasoduto que vai até a cidade de Uruguaiana. As negociações para a reativação da usina iniciaram em 2012 junto ao Ministério das Minas e Energia (MME), em conjunto com AES Uruguaiana, Petrobras, Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul (Sulgás), Transportadora Sulbrasileira de Gás (TSB) e o Operador Nacional do Sistema (ONS). Cerca de R\$ 17 milhões foram investidos para a retomada de suas atividades.

FIGURA 1
Usina Termelétrica de São Borja



Fonte: Planeta Arroz. Disponível em: <http://planetaarroz.com.br/site/noticias_detalle.php?idNoticia=11345>.

No âmbito das novas tecnologias, destaca-se a casca do arroz, que é utilizada na Usina Termelétrica de São Borja, inaugurada em maio de 2012, cuja capacidade de geração é de 85 mil megawatts ao ano, com consumo de cerca de 100 mil toneladas de casca nesse período. De acordo com o presidente da Agência de Desenvolvimento de São Borja (ADSB), José Francisco Rangel, a unidade termelétrica irá gerar o equivalente para o abastecimento de uma cidade de 200 mil habitantes.

Pertencente à companhia alemã MPC Bionergie Brasilien, a Usina Termelétrica de São Borja custou R\$ 60 milhões, gerando energia suficiente para abastecer uma cidade de 80 mil habitantes. A planta foi projetada para consumir 96 mil toneladas de casca de arroz por ano, material que não possuía valor econômico e, até então, era descartado em lixões. A empresa francesa

Dalkia, operadora da usina, recebe a matéria-prima de pequenos agricultores da região. No período da pesquisa, projetos de instalação de usinas termelétricas alimentadas com casca de arroz nos municípios de Itaqui e Pelotas estavam em processo de elaboração (São Borja, 2012).

Em 2013, no município de Itaqui, foi prevista a construção de uma usina nos mesmos moldes da de São Borja. Na ocasião, a Usina Termelétrica Itaqui Geradora de Energia Elétrica S.A., com custo estimado em R\$ 65 milhões, previa a geração de 12,3 MWh de energia e queima de 96 mil toneladas por ano de casca de arroz, fornecidas pelas empresas Camil e Josapar. A energia produzida será comercializada por meio da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e as cinzas produzidas em função da queima da casca de arroz serão utilizadas nas indústrias de borracha, cimento e fertilizantes. Atualmente, as obras da termelétrica, que será construída em uma área de 11 ha, adquirida pela MPC Bionergie Brasilien, encontram-se na fase de terraplanagem (Barbosa, 2012). No final de 2015, a capacidade de geração de energia da usina foi elevado para 18 MWh, com previsão de queima de 140 mil toneladas de casca de arroz, e com essa ampliação, o investimento previsto passou para R\$ 208 milhões, e a sua construção teria início em 2016 (Barbosa, 2015).

No âmbito da energia hidrelétrica, a Eletrobras, em parceria com a empresa argentina *Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (Ebisa)*, vem desenvolvendo estudos e projetos para a instalação de aproveitamentos hidrelétricos no rio Uruguai, na fronteira do Brasil (Rio Grande do Sul) com a Argentina (províncias de Misiones e Corrientes). No seio do PAC 2, estão previstas as construções das usinas de Garabi e Panambi. As estruturas, quando concluídas, terão capacidade instalada somada de 2.200 MW e poderão desalojar até 12,6 mil pessoas. A construção da usina de Panambi demandará US\$ 2,47 bilhões de investimentos, enquanto a previsão para a usina de Garabi é de investimentos na ordem de US\$ 2,73 bilhões.¹²

De acordo com o levantamento, os investimentos previstos na área de energia totalizam R\$ 11,284 bilhões (tabela 17). Desses, destacam-se as construções das usinas de Panambi e Garabi (98% do montante previsto).

12. Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=313>. Acesso em: 5 jun. 2013.

TABELA 17
Rio Grande do Sul: principais investimentos em energia na fronteira Brasil-Argentina (2013)
 (Em R\$)¹

Municípios	Principais investimentos	Valor estimado
Alecrim	Panamby	5.294.360.000
Garruchos	Garabi	5.837.920.000
São Miguel das Missões	Cermissões	10.000.000
São Borja	Usina Termelétrica de São Borja	60.000.000
Itaqui	Usina Termelétrica de Itaqui	65.000.000
Uruguaiana	AES Uruguaiana	17.000.000
Total		11.284.280.000

Fonte: Barbosa (2012); São Borja (2012); Iirsa, disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=313>; PAC 2/Ministério do Planejamento, disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/47735>>; Cermissões, disponível em: <<http://www.cermissoes.com.br/index.php?origem=conteudo.php&id=201>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores baseados na cotação do dólar de julho de 2013.

3.1.2 Transporte

No âmbito dos investimentos no setor de transportes, no período da coleta de dados desta pesquisa, averiguou-se a existência de projetos de infraestrutura rodoviária, como a construção de uma nova ponte sobre o rio Uruguai, a reforma e ampliação de aeroportos e a recuperação e duplicação de rodovias. De 2012 a 2014, o maior volume de recursos foi anunciado pelo governo federal, através de iniciativas como a Iirsa e o PAC 2;¹³ no entanto, também existem alguns investimentos por parte do governo estadual e de governos municipais.

A Iirsa contempla projetos de infraestrutura que poderão contribuir para a melhoria do sistema de transporte entre o Brasil e a Argentina, analisando, com especial consideração, a viabilidade de novas conexões sobre o rio Uruguai nas seguintes localidades (no Brasil e na Argentina, respectivamente): Itaqui e Alvear; Porto Mauá e Alba Posse; e Porto Xavier e San Javier. O custo total do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (Evtea) da nova ponte entre os dois países é de 500 mil dólares, valor a ser compartilhado em partes iguais entre os governos brasileiro e argentino, de acordo com dados da Iirsa.

Ainda no âmbito das obras de infraestrutura rodoviária da Iirsa, está em vigor a segunda etapa do Programa de Contratos de Recuperação e Manutenção Rodoviária (Programa Crema), que engloba intervenções no entroncamento da BR-153, no Rio Grande do Sul – de Bagé até a fronteira Brasil-Argentina, em Uruguaiana (km 316,8 até o km 724,8). Na época da pesquisa, estavam em etapa de

13. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/47735>>.

elaboração, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), os projetos de engenharia para obras de restauração do pavimento e manutenção, incluindo melhoramentos ao longo da rodovia. Naquele momento, estavam em andamento na BR-290, no Rio Grande do Sul, os seguintes contratos:

- do entroncamento da BR-153 para Bagé (km 316,8) até o entroncamento da BR-473 para Tabuleiro (km 412,4); e
- do entroncamento da BR-473 para Tabuleiro (km 412,4) até o entroncamento com a BR-293, fronteira Brasil-Argentina.

Também no âmbito do Programa Crema, em abril de 2013 o DNIT anunciou a realização de obras de terceira pista em trechos da BR-285, entre os municípios de Panambi e Ijuí, e foi anunciada a realização de modificações nos trevos de acesso à cidade de Panambi. Os trechos de terceiras pistas e a reforma dos trevos estavam sendo licitados em 2013 (Panambi, 2013).

Com o objetivo de criar uma rota direta entre os oceanos Atlântico e Pacífico, em abril de 2013 a presidente Dilma Rousseff anunciou a construção da BR-392, que liga Santo Ângelo a Santa Maria. A rodovia, que está orçada em R\$ 1,6 bilhão, terá uma extensão de 235 quilômetros e garantirá um corredor de transporte continental, interligando Brasil, Argentina e Chile (Pilau, 2013).

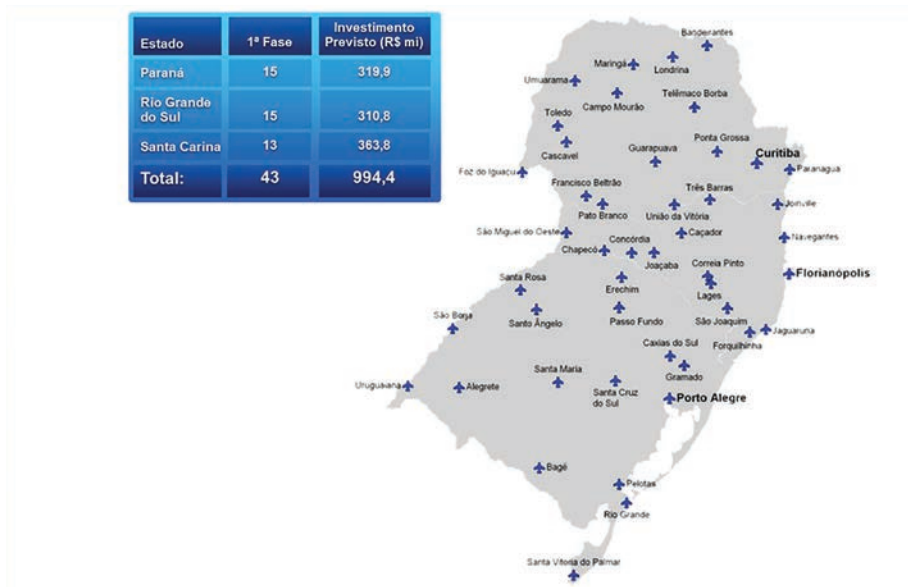
No âmbito dos investimentos em aeroportos, em 20 de dezembro de 2012 a presidente lançou o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos. Tratava-se de um conjunto de medidas para melhorar a qualidade dos serviços e da infraestrutura aeroportuária e ampliar a oferta de transporte aéreo à população brasileira. As ações para aeroportos integram o Programa de Investimentos em Logística, lançado em 2012 para os setores ferroviário, rodoviário e para a área portuária do país, no qual fortalecer e ampliar a malha de aeroportos regionais estão entre as principais medidas. Nesse sentido, o governo federal anunciou investimentos de R\$ 7,3 bilhões na primeira etapa do plano de aviação regional, contemplando, nessa fase, 270 aeroportos regionais, dos quais 43 estão localizados na região Sul.¹⁴ No Rio Grande do Sul, os municípios localizados dentro da faixa de fronteira brasileira cujos aeroportos receberam investimentos do governo federal são: Santa Vitória do Palmar, Bagé, Alegrete, Uruguaiana, São Borja, Santo Ângelo, Santa Rosa e Erechim.

Além dos investimentos do governo federal, o governo do Rio Grande do Sul assinou, em 17 de abril de 2013, uma ordem de serviço para obras de melhorias no aeroporto municipal João Boss Filho, em Ijuí, com previsão de investimento de R\$ 880 mil e expectativa de que o aeroporto volte a ter voos comerciais até o

14. Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/noticias/2012/12/governo-anuncia-programa-de-investimento-em-aeroportos>>.

mês de setembro. O contrato prevê alargamento da pista, pavimentação asfáltica e adequações técnicas. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Ijuí, em 2013 foram registrados, em média, vinte pousos por mês, apenas de aviões particulares.

FIGURA 2
Região Sul: investimentos federais nos aeroportos (2012)



Fonte: Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR).

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).

Ainda em abril, o governo estadual havia anunciado investimentos de R\$ 1,35 milhão para a modernização do Aeroporto Comandante Kraemer, em Erechim, também contemplado no Plano Nacional de Aviação.¹⁵

3.1.3 Setor produtivo

Os investimentos no setor produtivo do Rio Grande do Sul são diferentes, se comparados àqueles das metades sul e norte do estado, devido às características inerentes ao perfil agrícola e industrial de cada uma delas. O peso da agricultura e da pecuária, no entanto, é muito grande tanto no sul como no norte do estado, estando uma grande parcela do parque industrial gaúcho voltada à fabricação de bens e insumos para a atividade agropecuária.

15. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/16892/em-erechim-beto-grill-destaca-investimentos-do-governo-na-regiao-norte>>.

Em agosto de 2011, a Prefeitura Municipal de Itaqui assinou um protocolo de intenções para instalação, no município, de uma biorrefinaria para produção de etanol em grande escala, tendo como matéria-prima o arroz em casca, a quirera de arroz (arroz quebrado) e o sorgo granífero. Em Itaqui, seria necessária uma área de 50 ha para a construção da unidade, que teria capacidade para produzir 300 mil litros de etanol por dia – com consumo diário de 750 t de arroz em casca, isto é, 250 mil toneladas por ano –, deixando, nos cofres do município, cerca de R\$ 20 milhões em tributos anualmente. Visando o aproveitamento máximo do processo produtivo, além do biocombustível, seriam gerados outros produtos com aplicações em diversos outros segmentos industriais, como alimentação humana e animal. O empreendimento custaria aproximadamente R\$ 120 milhões e criaria de 47 a 50 empregos diretos e 300 indiretos (Barbosa, 2011).

Em janeiro de 2013, o governo estadual e a empresa Vinema Multióleos Vegetais assinaram um protocolo de intenções para viabilizar o investimento na instalação de seis novas biorrefinarias no Rio Grande do Sul, entre as quais está prevista a unidade de Itaqui (Barbosa, 2013). Em abril de 2013, o governo do Rio Grande do Sul anunciou investimentos na ordem de R\$ 2,79 milhões em Erechim para o fomento à área industrial do município.¹⁶ No último ano da pesquisa, a previsão para o município de São Borja, por sua vez, era de investimentos de R\$ 132 mil, pelo governo gaúcho, para a aquisição de equipamentos agroindustriais que beneficiassem o setor de agroindústria familiar (Giacomelli, 2013).

Uruguaiana também atraiu grandes investimentos. O Grupo Nutribel, de Minas Gerais, chegou ao município no primeiro semestre de 2013, construindo uma unidade no Distrito Industrial, e na primeira etapa, o investimento previsto foi de R\$ 7 milhões. A previsão de benefício pela Nutribel era de 3 mil toneladas de arroz, com investimento total de R\$ 15,6 milhões, em uma área de 35.873 m². A capacidade inicial de armazenagem e secagem no depósito estava prevista em 20 milhões de sacas de arroz no primeiro ano (Instalação..., 2012).

A paranaense Zaeli Sul anunciou que até o final de 2013 investiria R\$ 25 milhões na construção de seis novas linhas de produção em sua fábrica de Uruguaiana. O aporte incluía a implantação de uma usina termelétrica para a produção de 3 MW de energia por meio do consumo da casca do arroz (Carrança, 2012).

No noroeste gaúcho, a empresa Di Canalli Logística de Alta Complexidade, que atende a John Deere na área de transporte internacional de seus produtos, anunciou, em abril de 2013, investimentos que superavam os R\$ 2 milhões na instalação de uma nova unidade no município de Horizontina, que atenderia

16. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/16892/em-erechim-beto-grill-destaca-investimentos-do-governo-na-regiao-norte>>.

toda a região noroeste. Além dos R\$ 2 milhões investidos na obra civil, outros R\$ 8 milhões foram anunciados como investimentos em equipamentos.¹⁷

Ainda na região noroeste, a empresa Nutrifont – *joint venture* entre a Brasil Foods S.A. e o grupo irlandês Carbery – anunciou, em abril de 2013, a construção de uma fábrica no município de Três de Maio para a produção de derivados do soro de leite, gerando sessenta empregos diretos, com um investimento de R\$ 130 milhões. O início das operações estava previsto para janeiro de 2014.¹⁸

Em maio de 2013, o grupo Zaffari anunciou que investiria quase R\$ 14 milhões na construção de um prédio no município de Santa Rosa para abrigar um atacado e um supermercado. A estrutura seria instalada no terreno da empresa Trevosul, adquirido por cerca de R\$ 4 milhões. No período da pesquisa, a previsão era de que a filial de Santa Rosa geraria cerca de oitenta postos de trabalho na primeira etapa, devendo chegar a 150 vagas até a consolidação do projeto.¹⁹

Também em maio de 2013, a AGCO Corporation, indústria de máquinas e implementos agrícolas, anunciou investimentos de R\$ 50 milhões no município de Santa Rosa. A unidade industrial da empresa, localizada na cidade, produziu duzentas máquinas agrícolas por mês em 2013 – são fabricadas colheitadeiras das marcas Massey Ferguson e Valtra. As instalações abrangem 7,5 mil metros quadrados de área (AGCO..., 2013).

Em Ijuí, a empresa Camera anunciou, em 2013, investimentos de R\$ 540 mil na construção da Central de Tratamento de Sementes Industriais (CTSI) no Parque Industrial de Ijuí. O projeto tem por objetivo aprimorar o tratamento de sementes, tornando o processo mais seguro e rápido e com melhor qualidade. A central é uma parceria da Camera com a multinacional alemã Basf, uma das principais fornecedoras de produtos para proteção de cultivos da empresa.²⁰

A Coopermil investiu R\$ 32 milhões para adquirir, em março de 2013, uma indústria processadora de grãos em Cruz Alta. A aquisição da unidade, responsável por 92 empregos diretos, fez da Coopermil a única cooperativa do Rio Grande do Sul proprietária de uma indústria processadora de grãos. A importância dessa indústria para a região reflete na previsão de geração de impostos para 2013, que alcança os R\$ 2 milhões.²¹

17. Dados retirados de matéria divulgada pela Prefeitura Municipal de Horizontina, intitulada *Empresa de logística Di Canalli anuncia investimentos em Horizontina*.

18. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/18106/industrias-do-setor-lacteo-irao-investir-r-150-milhoes-no-estado>>.

19. Disponível em: <<http://www.adsantarosa.org.br/2013/05/17/zaffari-anuncia-investimento-milionario-em-santa-rosa/>>.

20. Disponível em: <<http://www.camera.ind.br/novo/mostraNoticia.php?id=134>>.

21. Disponível em: <http://www.noroestenoticias.com.br/publicacao-10217-Coopermil_Adquire_Industria_Processadora_Graos_em_Cruz_Alta.fire>.

Em Palmeira das Missões, a Nestlé sinalizou que os planos de crescimento da unidade da empresa no município seriam mantidos. Em 2013, a prefeitura cedeu uma área de 54 ha para que a empresa aumentasse sua produção com a fabricação de leite em pó, leite condensado e creme de leite.²²

As informações obtidas em 2012 revelaram a perspectiva de investimentos na região na ordem de R\$ 376,4 milhões (tabela 18). Os maiores são: uma fábrica de derivados de leite (Nutrifonte), em Três de Maio; uma biorrefinaria, em Itaqui; e uma indústria de máquinas e implementos agrícolas, em Santa Rosa.

TABELA 18

**Rio Grande do Sul: investimentos no setor produtivo na fronteira
Brasil-Argentina (2012)**
(Em R\$)

Municípios	Principais investimentos	Valor estimado
Cruz Alta	Coopermil	32.000.000
Ijuí	Camera	540.000
Erechim	Governo do Rio Grande do Sul	2.790.000
Santa Rosa	AGCO	50.000.000
Santa Rosa	Zaffari	14.000.000
Três de Maio	Nutrifont	130.000.000
Horizontina	Di Canalli	2.000.000
São Borja	Governo do Rio Grande do Sul	132.285
Itaqui	Vinema Multióleos	120.000.000
Uruguaiana	Zaeli Sul	25.000.000
Uruguaiana	Nutribel	15.600.000
Total		376.462.285

Elaboração dos autores.

3.2 Região de fronteira Brasil e Uruguai

Assim como na fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina, a maior parcela de investimentos anunciados para a faixa de fronteira do Brasil com o Uruguai estava prevista dentro do PAC e da agenda de projetos da Iirsa. Eles abrangeram o período de 2007 a 2015 e concentraram-se nos setores de transportes (portos, terminais de carga, dragagem e sinalização, rodovias, pontes), energia (eólica, hidroelétrica, termelétrica, biomassa), comunicação (cabo de fibra ótica) e construção de barragens.

22. Disponível em: <http://www.palmeiradasmissoes-rs.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=820&Itemid=53>.

3.2.1 Energia

Para o setor de energia, estão listadas abaixo as previsões do PAC, de 2012, acerca de investimentos no Rio Grande do Sul. Estes se direcionam a empreendimentos de geração de energia eólica nos municípios de Rio Grande, Santana do Livramento, Chuí, Santa Vitória do Palmar, Palmares do Sul e Bagé (tabela 19).

No que tange aos investimentos na rede de distribuição, o valor previsto em 2012 para a interconexão de redes de 500 Kv com unidade conversora (50 e 60 Hz) entre as cidades de Melo (Uruguai) e Bagé/Candiota era de R\$ 744,4 milhões (tabela 19).

TABELA 19

Rio Grande do Sul: investimentos em geração de energia eólica na fronteira Brasil-Uruguai (2012)
(Em R\$)

Municípios	Valor estimado
Rio Grande	677.040.000
Santana do Livramento	740.721.000
Chuí	548.760.000
Santa Vitória do Palmar	981.447.000
Palmares do Sul	916.584.000
Bagé	744.417.000
Total	3.864.552.000

Elaboração dos autores.

No âmbito da produção de biocombustíveis, a Vinema Multióleos pretende instalar, além da usina de Itaqui, já mencionada, outras cinco usinas de etanol de arroz na metade sul do Rio Grande do Sul. O investimento total previsto no projeto é de R\$ 720 milhões até 2020, quando as seis unidades devem estar em operação. De acordo com o estipulado no projeto, as seis unidades produzirão 600 mil metros cúbicos de etanol, 475 mil toneladas de CO₂ e 21 mil toneladas de óleo, além da energia elétrica gerada a partir da casca de arroz (Barbosa, 2013).

Segundo as informações coletadas, a região de fronteira entre Brasil e Uruguai teria um incremento de recursos destinados à geração de energia de R\$ 3,86 bilhões. Entre os investimentos, praticamente a metade teria sido aplicada nas localidades de Santa Vitória do Palmar e Palmares do Sul, e os municípios de Bagé e Santana do Livramento receberiam aproximadamente 40% do montante total.

FIGURA 3
Programa Luz para Todos



Fonte: PAC 2/Ministério do Planejamento.

3.2.2 Transportes

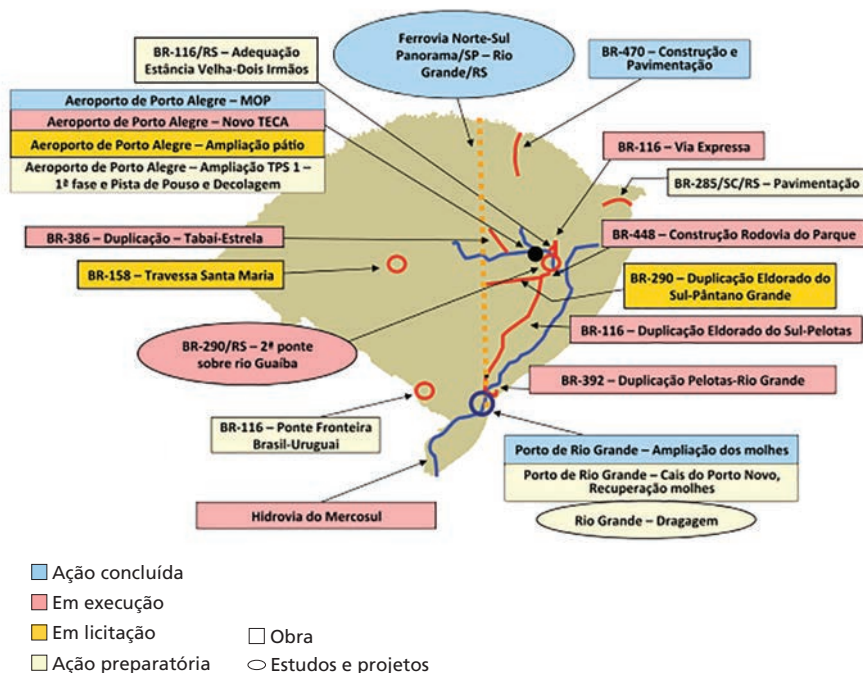
No setor de transportes, a maior parte dos investimentos na faixa de fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai (provenientes da IIRSA e do PAC 2) está localizada nas cidades de Rio Grande, Jaguarão, Rosário do Sul e Santana do Livramento (tabela 20). No município de Jaguarão, o PAC prevê investimentos de R\$ 199,4 milhões para a construção de uma nova ponte. No âmbito do transporte ferroviário, em Santana do Livramento estavam previstos, até 2013, investimentos de R\$ 10,6 milhões no acondicionamento da ferrovia Rivera-Cacequi (tabela 20 e figura 4).

TABELA 20
Rio Grande do Sul: investimentos em transportes na fronteira Brasil-Uruguai (2013)
(Em R\$)

Municípios	Valor estimado
Rio Grande	1.507.117.000
Jaguarão	199.435.500
Rosário do Sul	63.990.000
Santana do Livramento	10.665.000
Total	1.781.207.500

Elaboração dos autores.

FIGURA 4
Investimentos do PAC em infraestrutura de transportes

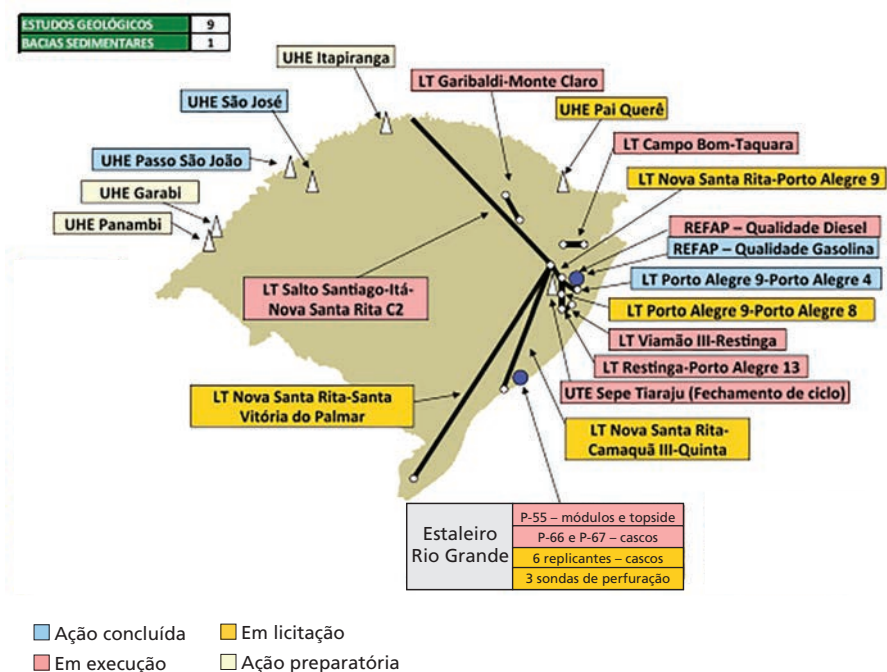


Fonte: PAC 2/Ministério do Planejamento.

Durante o período da pesquisa, a agenda de projetos da Iirsa também previa recursos para os transportes fluvial e lacustre de cargas e passageiros nas lagoas Mirim e dos Patos (hidrovia Uruguai-Brasil, também conhecida como Hidrovia do Mercosul), mediante a prestação de serviços de transportes capazes de operar maior volume unitário de carga em distâncias compatíveis com esse modal, reduzir custos logísticos e descongestionar rodovias. Tais previsões de investimento totalizavam, na época, o valor de US\$ 49 milhões, sendo US\$ 34 milhões dos governos do Brasil e do Uruguai e US\$ 15 milhões do setor privado.²³ No que tange aos investimentos previstos no PAC em infraestrutura de transportes e na rede de energia do Rio Grande do Sul, percebeu-se uma concentração de projetos na região leste do Rio Grande do Sul (figuras 4 e 5).

23. Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=967>.

FIGURA 5
Investimentos do PAC na rede de energia do Rio Grande do Sul



Fonte: PAC 2/Ministério do Planejamento.

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).

3.2.3 Telecomunicações

De acordo com o Ministério das Comunicações do Brasil (atualmente Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações), a inauguração do primeiro anel óptico sul-americano, uma iniciativa entre Brasil e Uruguai, irá proporcionar uma rede de alta velocidade, serviços de transmissão de voz, dados e imagens, além de integrar redes entre os dois países, beneficiando tanto os moradores de Santana do Livramento quanto os de Rivera. A rede comum foi resultado da parceria da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) com a Administração Nacional de Telecomunicações (Antel), empresa estatal de telecomunicações do Uruguai. A integração das redes possibilitou a instalação do primeiro Telecentro Binacional da América Latina, em Santana do Livramento. Na praça Internacional, um dos marcos da fronteira entre os dois países, foi instalado sistema de *wi-fi* grátis para atender à população.

O Telecentro Binacional da América Latina em Santana do Livramento e Uruguai, inaugurado em 2013, funciona em um prédio da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento e oferece cursos de informática à população dos dois

países. Os vinte computadores do telecentro, doados pela Caixa Econômica Federal, estão configurados com padrões de acessibilidade para os portadores de deficiência visual, e os valores investidos não foram informados (Inaugurado..., 2013).

Outra iniciativa que estimula o desenvolvimento das telecomunicações nas fronteiras entre os países sul-americanos é o compromisso firmado pelos países da Unasul no sentido de interligar as redes de comunicação na América do Sul. De acordo com o Ministério das Comunicações do Brasil, o caminho percorrido pelos dados em uma simples conexão à internet é extenso e caro: se um internauta do Brasil acessa um *site* do Chile, por exemplo, a conexão segue até um servidor nos Estados Unidos, via cabos submarinos, para, então, voltar ao Chile. Com o anel óptico interligando os países sul-americanos, o tráfego circulará diretamente entre as redes locais. O compromisso ressalta, ainda, a necessidade de trabalhar para geração, armazenamento e distribuição de conteúdos locais, de modo a aumentar a importância do tráfego de dados na região. Os ministros dos seguintes países assinaram o documento: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.²⁴

3.2.4 Outros recursos aplicados em infraestrutura

Diferentemente dos investimentos em transporte e energia, as ações relacionadas com a construção de barragens, assim como a infraestrutura aeroportuária (figura 2), estão mais presentes na região da fronteira, embora elas também existam na região leste. A tabela 21 contém o valor dos investimentos por município.

TABELA 21
Rio Grande do Sul: total de investimentos previstos para a construção de barragens na fronteira Brasil-Uruguai (2013)
 (Em R\$)

Municípios	Investimentos previstos
Rosário do Sul	68.690.000
Bagé	27.530.000
Jaguari	146.130.000
Faxinal do Soturno	15.000.000
Sarandi	8.000.000
Dom Pedrito	82.000.000
Total	265.350.000

Fonte: PAC 2/Ministério do Planejamento.
 Elaboração dos autores.

3.2.5 Setor produtivo

Carregando há anos o estigma de região menos desenvolvida do estado, a metade sul gaúcha passou a receber mais atenção por parte dos investidores após o cultivo da soja

24. Disponível em: <<https://youtu.be/RZ2uC8v-VTU>>.

ter demonstrado bons resultados. Em 2012 e 2013, houve um acréscimo de 377 mil hectares cultivados com o grão, chegando a 1,3 milhão de hectares. O movimento sentido norte-sul é puxado por unidades de recebimento de grãos, sementes e fertilizantes e indústrias de beneficiamento oriundas da metade norte (Colussi, 2013).

Acompanhando o rastro da soja, indústrias de beneficiamento e de fertilizantes começam a montar suas estruturas na região, onde o plantio do grão mais do que dobrou nos últimos dois anos. Alguns locais, como o Distrito Industrial de Bagé, vêm sendo cotados como receptores desses novos investimentos. Em 2013, o governo estadual negociou a venda de áreas localizadas neste distrito a preço reduzido: R\$ 2 mil o hectare.

Alguns grupos com matriz nas Missões e no Planalto Médio sinalizaram interesse em novos investimentos. A empresa Camera, por exemplo, que possui 44 unidades de recebimento de grãos no norte e oito na metade sul do estado, anunciou um investimento de R\$ 7 milhões em uma operação com capacidade estática de 300 mil sacas. Já a Agrofel Grãos e Insumos, do grupo Ferrarin, que possui onze unidades de recebimento de grãos no norte gaúcho, divulgou a instalação de quatro a seis novas unidades na metade sul (Colussi, 2013).

Além da atividade agrícola, a metade sul do Rio Grande do Sul vinha sendo fortemente impactada pelos investimentos do governo federal no polo naval de Rio Grande – R\$ 7 bilhões, até 2013 –, voltados, sobretudo, à construção de navios e plataformas para a Petrobras (tabela 22). A expectativa é de que a população duplique até 2023. No porto de Rio Grande foram erguidas quatro plataformas da Petrobras para a exploração de petróleo, onde foram gerados 24 mil empregos em 2013. Todavia, em novembro de 2015, o polo tinha apenas cerca de 9 mil funcionários, pois muitos projetos foram interrompidos em decorrência da insegurança gerada pelas prisões executadas pela operação Lava Jato (Pereira, 2015).²⁵

TABELA 22

Rio Grande do Sul: investimentos¹ previstos no setor produtivo na fronteira Brasil-Uruguai (2013)
(Em R\$)

Municípios	Valor previsto
Rio Grande	7.000.000.000
Bagé	41.700.000
Santana do Livramento	45.000.000
Jaguarão	10.000.000
Total	7.096.700.000

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Foram excluídos os investimentos da agricultura familiar.

25. A mudança do cenário lucrativo do polo naval de Rio Grande foi anunciada por diversos jornais. Para mais informações acerca dos dados publicados neste texto, ver Pereira (2015).

A vitivinicultura também vem recebendo impulso na metade sul do estado. A vinícola Salton, com sede em Bento Gonçalves, na serra gaúcha, pretende investir R\$ 45 milhões de 2013 até 2020 para expandir o cultivo de uvas e reduzir em 40% seus custos de produção. Para tanto, a empresa projetou uma nova unidade em Santana do Livramento para o cultivo de 450 ha de vinhedos.

Os setores de comércio e serviços na fronteira Brasil-Uruguai também têm sido movimentados, nos últimos anos, por importantes projetos. Em Jaguarão, cidade movimentada pela proximidade dos *free shops* uruguaios, empresários porto-alegrenses e santa-cruzenses foram atraídos pelo projeto de tombamento de prédios históricos que se transformaram em um novo hotel, mediante o investimento de R\$ 10 milhões. O empreendimento, cujas obras foram iniciadas em abril de 2012, fica às margens da BR-116 (Sanches, 2012).

No município de Bagé, em março de 2012 o grupo Walmart anunciou uma projeção de investimentos de R\$ 30,7 milhões. O investimento incluiu a construção do vigésimo Hipermercado BIG no estado, a segunda loja da varejista em Bagé (Bagé..., 2012). Também em Bagé, a empresa uruguaia Carrocerias Patriarca anunciou investimentos de R\$ 11 milhões na instalação de uma linha de montagem de carrocerias de ônibus e micro-ônibus. Do total do investimento, a empresa pretende entrar com recursos próprios de R\$ 7,5 milhões e financiar o restante com alguma instituição de fomento ligada ao governo do Rio Grande do Sul, como o Badesul ou o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (Banrisul). A perspectiva é de uma produção anual de 540 veículos e criação de 120 postos de trabalho na nova planta (Montadora..., 2012).

No âmbito dos investimentos em agricultura familiar na faixa de fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai, em maio de 2013 a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) entregou para sua coordenadoria regional, em Bagé, três tratores. Além disso, ocorreu também a assinatura de termo de contrato com a Associação Quilombola do Distrito de Palmas e com o município de Hulha Negra. Os projetos visam atender às demandas dos agricultores familiares, quilombolas, pescadores e assentamentos, pois trata-se de uma parceria entre o governo estadual, as prefeituras e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul-Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Emater/RS-Ascar).

A associação dos quilombolas recebeu R\$ 70 mil, sendo que, desse valor, R\$ 40 mil foram destinados à construção da sede. Além disso, há o projeto para a construção de uma cozinha industrial junto ao prédio. Serão mais de quarenta famílias atendidas. Por sua vez, no Corede Campanha, 7.385 famílias foram beneficiadas com os projetos da SDR, totalizando mais de R\$ 11 milhões em investimentos. Dos recursos do Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013,

foram destinados R\$ 750 mil, com o objetivo de qualificar a infraestrutura dos assentamentos. Para Bagé, os investimentos foram de R\$ 926 milhões.²⁶

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A faixa de fronteira brasileira, que compreende a área estendida ao longo do limite territorial, com largura interna de 150 km, é composta por 588 municipalidades, distribuídas em onze estados, abrigando cerca de 10 milhões de habitantes.

Ainda que aproximadamente 6% dos brasileiros residam nessa região, ela se particulariza por apresentar escasso povoamento e níveis de desenvolvimento socioeconômico inferiores à média nacional. Entre os problemas comumente citados, estão o descaminho de mercadorias e o contrabando transfronteiriço. Porém, sua situação geográfica também lhe possibilita uma gama maior de intercâmbios, tanto na perspectiva econômica, a partir do comércio de produtos e serviços, como sob o ponto de vista cultural, partilhando idiomas e costumes.

Foi em razão dessas singularidades que, em 2011, o Ipea apresentou a proposta de estudo dirigida à análise dos impactos sobre as regiões de fronteira oriundos do processo de integração do Mercosul. O objetivo central era fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas de integração e articulação dessas regiões.

Pontualmente, a análise sobre o eixo capital – elaborada pela equipe da FEE-RS – privilegiou os recursos aplicados em investimentos produtivos e em melhorias de infraestrutura (nas áreas de transportes, energia e telecomunicações), na região da faixa de fronteira dos quatro estados selecionados, com sua execução prevista em três etapas.

Devido à antecipação do término do projeto, entretanto, foram finalizadas apenas duas dessas etapas, que envolveram: *i*) a revisão bibliográfica sobre o tema e a região delimitada; *ii*) o levantamento e a sistematização de informações sobre os investimentos e recursos aplicados em infraestrutura, no âmbito dos municípios gaúchos situados na região da fronteira;²⁷ *iii*) a coleta e a análise de dados secundários socioeconômicos dos quatro estados, priorizando os municípios selecionados nas três condições de fronteira – cidades gêmeas, linhas de fronteira e faixa de fronteira; *iv*) a confecção de questionário direcionado aos atores locais; e *v*) a elaboração de uma série de mapas temáticos sobre a região.

De acordo com as informações coletadas, observou-se que os estados analisados integram dois grupos distintos economicamente. De um lado, situam-se os dois

26. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/16453/governo-entrega-maquinas-e-assina-contratos-com-quilombolas-na-regiao-da-campanha>>.

27. Vale destacar que o levantamento para os outros três estados – Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Paraná – foi previsto e seu início se daria após o recebimento dos relatórios parciais das outras equipes. Entretanto, como isso não ocorreu, a base de informações apresentadas contempla somente o estado do Rio Grande do Sul.

estados da região Sul analisados, Paraná e Rio Grande do Sul, onde predominam as atividades industriais e de serviços, que responderam, juntos, em 2010, por aproximadamente 11% da riqueza gerada no país. De outro lado, encontram-se os dois estados da região Centro-Oeste, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (com sua base econômica fortemente atrelada ao setor primário), que em 2010 geraram 2,8% da produção total brasileira e ocuparam as posições quinze e dezessete no *ranking* nacional do PIB. Entre 2000 e 2010, nos estados do Sul, pouco dessa estrutura se alterou, contudo, no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul houve uma expansão da participação do setor industrial, em detrimento da do setor agropecuário, indicando um novo desenho na estrutura econômica.

Entre as três categorias de fronteira – linha, faixa e cidade gêmea –, observou-se que, nos municípios de linha de fronteira, as participações no PIB estadual foram menores, o PIB *per capita* foi inferior às médias dos estados e do país, e, nitidamente, a base econômica sustentou-se no setor primário da economia. O fato de possuírem baixa participação no PIB, em parte, está relacionado ao pequeno número de municípios nessa condição (44 municípios no total dos quatro estados), mas, como sinalizou o indicador de PIB *per capita*, o nível gerado de produto por indivíduo sempre foi baixo na região.

Nos municípios de faixa de fronteira, em contraponto, constatou-se que a participação no PIB estadual foi maior, contando com uma base econômica mais diversificada, conforme sinalizaram as informações do VAB. Entretanto, a razoável participação no PIB e a economia mais variada não foram condições suficientes para gerar um PIB *per capita* com valores mais altos. Em média, nos municípios da faixa de fronteira, o PIB *per capita* ficou bem próximo à média dos estados.

Finalmente, o grupo das cidades gêmeas encontra-se num nível intermediário em comparação às outras duas situações. Houve diferenças bem marcadas, como o caso dos municípios de Corumbá e Ponta Porá (Mato Grosso do Sul), Foz do Iguaçu (Paraná) e Uruguaiana (Rio Grande do Sul), que ocupam um lugar mais relevante nas economias de seus respectivos estados. As informações referentes ao número de empregos formais nas classes de atividade econômica dos municípios selecionados, nos quatro estados pesquisados, partilham semelhanças, mas também apresentam algumas singularidades.

No Mato Grosso, as atividades econômicas relacionadas à pecuária e ao abate e preparação de produtos de carne foram as mais importantes em número de empregos formais na região da fronteira. Da mesma forma, no estado do Mato Grosso do Sul, a pecuária e o abate e a preparação de produtos de carne também abarcaram o maior número de empregos formais nessa região (excluindo-se a administração pública, o setor de comércio e serviços e a construção civil).

Nos municípios paranaenses selecionados, apesar de o abate e a preparação de produtos de carne, aves e pequenos animais contabilizarem o maior número de empregos formais (excluindo-se a administração pública, o setor de comércio e serviços e a construção civil), destacaram-se também a confecção de artigos do vestuário e a fabricação de artigos do mobiliário.

Por sua vez, os municípios gaúchos da fronteira distinguem-se dos demais municípios nessa condição. A oferta de postos de empregos formais foi mais diversificada tanto nas atividades da agropecuária (cultivo de cereais para grãos, beneficiamento de arroz, cultivos de lavouras temporárias, criação e preparação de produtos de carne) como nas da indústria (fabricação de máquinas e equipamentos agrícolas, fertilizantes, peças de ferro e aço e de elevadores e empilhadeiras).

Os dados expostos demonstraram que a região da fronteira não é homogênea em termos de diversidade produtiva. Na última década, alguns territórios dessa região aparecem como polo de atração de novos setores produtivos, que passam a se somar à sua estrutura produtiva assentada na agropecuária.

Particularmente, no Rio Grande do Sul, os investimentos em geração de energia, na faixa de fronteira, caracterizam-se pela diversificação, tanto no limite com a Argentina como com o Uruguai. Na fronteira com a Argentina, sobressaíram-se, em 2012 e 2013, os projetos de termelétricas – a gás e a biocombustíveis, a exemplo da produção a partir da casca de arroz – e hidrelétricas, além do investimento na rede de distribuição. No lado uruguaio, destacaram-se os projetos previstos no PAC 2.

No que diz respeito aos transportes, mostraram-se relevantes os projetos de infraestrutura rodoviária, financiados através da Iirsa e do PAC 2, além da participação, ainda que em menor peso, dos recursos dos governos estadual e municipal. No lado da fronteira com a Argentina, estão previstas a construção de uma nova ponte sobre o rio Uruguai, a reforma e a ampliação de aeroportos e a recuperação e duplicação de rodovias. No lado fronteiriço com o Uruguai, houve a viabilização de investimentos nos ramos ferroviário e fluvial.

Na área de telecomunicações, cabe mencionar a inauguração do primeiro anel óptico sul-americano. Essa iniciativa entre Brasil e Uruguai – resultado da parceria da Telebras com a Antel – possibilita o acesso a uma rede de alta velocidade e serviços de transmissão de voz, dados e imagem. Outra importante iniciativa foi o compromisso firmado pelos países da Unasul no sentido de interligar as redes de comunicação na América do Sul.

Finalmente, os investimentos no setor produtivo sinalizam uma tendência de diversificação produtiva, acompanhada pela consolidação de alguns segmentos mais tradicionais da região. Na faixa de fronteira com a Argentina, mais ao sul do estado, conforme citado anteriormente, uma parte importante dos recursos está sendo

aplicada na produção de energia, baseada na casca de arroz e no beneficiamento desse cereal a partir da produção de óleo. Na parte da fronteira noroeste, destacam-se os investimentos na indústria, mais precisamente na produção de máquinas e equipamentos agrícolas e na produção de alimentos. Na faixa de fronteira com o Uruguai, merecem atenção os investimentos aplicados na produção de soja e vinhos e, especialmente, no complexo que está emergindo a partir da ampliação do polo naval de Rio Grande.

Em suma, as informações levantadas sugerem, no campo das políticas de desenvolvimento, a adoção de projetos e programas de investimento que respondam à diversidade identificada nessa região. É fundamental que sua particularidade geográfica seja contemplada nos planos nacional e estaduais de desenvolvimento. Internamente, devem-se ampliar as discussões com os atores locais, identificando suas demandas, e externamente, é preciso intensificar o processo de integração com os países vizinhos, a partir do encaminhamento de acordos bilaterais. No campo dos investimentos produtivos, por exemplo, a adoção de uma política diferencial de crédito para essas localidades seria uma forma de alavancar a economia, possibilitando uma melhoria das condições econômicas e sociais.

REFERÊNCIAS

AGCO inaugura dia 28 ampliação de R\$ 50 milhões. **Jornal Noroeste**, 17 maio 2013. Disponível em: <<http://www.jornalnoroeste.com.br/noticias/economia/agco-inaugura-dia-28-ampliacao-de-r-50-milhoes>>.

BAGÉ receberá R\$ 30,7 milhões em investimentos do Walmart. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 21 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=89326>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

BARBOSA, J. Prefeito Gil assina protocolo de intenções para instalação de uma biorrefinaria. **Portal Itaqui**, 3 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.itaqui.rs.gov.br/noticias/2011/08/prefeito-gil-assina-protocolo-de-intencoes-para-instalacao-de-uma-biorrefinaria.html>>.

_____. Prefeito prestigia inauguração de usina termelétrica em São Borja. **Portal Itaqui**, 28 maio 2012. Disponível em: <http://www.itaqui.rs.gov.br/noticias_detalle_imprimir.php?nId=1439>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. Protocolo de intenções entre governo gaúcho e empresa prevê investimento de R\$ 720 milhões em biorrefinarias no Estado. **Portal Itaqui**, 11 jan. 2013. Disponível em: <http://www.itaqui.rs.gov.br/noticias_detalle_imprimir.php?nId=1565>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. Instalação de Usina Termelétrica em Itaqui vai sair do papel. **Portal Itaqui**, 18 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.itaqui.rs.gov.br/noticias/2015/11/instalacao-de-usina-termeletrica-em-itaqui-vai-sair-do-papel.html>>.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Iica, 2005. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>>.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF. Brasília: Iica, 2009. Disponível em: <<http://ois.sebrae.com.br/publicacoes/2970-2/>>.

CARRANÇA, T. Indústrias médias investem alto para crescer. **Diário Comércio, Indústria e Serviços**, 3 set. 2012.

COLUSSI, J. Investimentos de empresas do agronegócio migram para metade Sul. **Zero Hora**, 31 maio 2013. Disponível em: <goo.gl/6jR6bQ>.

GIACOMELLI, F. São Borja receberá investimentos provenientes da participação popular. **Fábio Giacomelli.com**, 21 maio 2013. Disponível em <<http://www.fabiogiacomelli.com/2013/05/sao-borja-recebera-investimentos.html>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

INAUGURADO o primeiro anel óptico sul-americano. **Portal Brasil**, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/06/inaugurado-o-primeiro-anel-optico-sul-americano>>.

INSTALAÇÃO da Nutribel em 60 dias. **Portal Uruguiana**, 21 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.portaluruguiana.com.br/noticias/2012/03m/21/nutribel/nutrib.php>>.

KLEIN, J. Argentina deverá receber energia da AES Uruguiana. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 27 maio 2013. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=125027>>. Acesso em: 3 maio 2013.

MACHADO, L. Limites, fronteiras e redes. In: STROHAECKER, T. M. *et al.* (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998. p. 41-49.

MONTADORA uruguia de ônibus terá unidade em Bagé. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 23 abr. 2012. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=91772>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

PANAMBI. Prefeitura Municipal. DNIT confirma intervenções nos três trevos de Panambi. **GuiaDigital.Info**. Panambi: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <http://www.guiadigital.info/index.php?not=1&pesq_not=1&mostra=13888>. Acesso em: 16 maio 2013.

PEREIRA, R. Rio Grande vive ressaca da Lava Jato. **O Estado de S. Paulo**, 7 nov. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nova-noticia,1792605>>. Acesso em: 5 set. 2016.

PILAU, J. M. Dilma anuncia R\$ 2,46 bilhões para obras em estradas no Estado. **rs.gov.br** [s.l.]: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/17962/dilma-anuncia-r-246-bilhoes-para-obras-em-estradas-no-estado>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa da Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul** – PDIF/RS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201604/11112501-pdif-rs-versao-final-site-relinter.pdf>>.

RÜCKERT, A.; GRASLAND, C. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. **Revista Geopolítica**, Natal, v. 3, n. 2, p. 90-112, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yfWg7QwRtfgJ:www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/download/52/51+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>.

SANCHES, J. Iniciam as obras do novo hotel de Jaguarão. **Diário Popular**, Pelotas, 4 abr. 2012.

SANTOS, C. R. Sobre limites e fronteiras: a reprodutibilidade do estoque territorial para os fins da acumulação capitalista. **Revista Confins**, n. 12, dez. 2011. Disponível em: <<https://confins.revues.org/7081>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

SÃO BORJA. Câmara Municipal. Vereadores participam da inauguração da Usina de Biomassa. **Câmara Municipal de São Borja**. São Borja: Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <http://www.camarasaaborja.rs.gov.br/noticia.php?id_not=1275>. Acesso em: 2 jun. 2013.

SPEROTTO, F.; CARNEIRO FILHO, C.; CRUZ, M. **Seleção da amostra de municípios da temática investimento produtivo e infraestrutura** – Projeto Proredes: Mercosul e regiões de fronteira. 2012. Mimeografado.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GOVERNO movimentará R\$ 215 milhões em orçamento para portos. **Pensar Grande**, 27 maio 2013. Disponível em: <<http://pensargrandeilheus.blogspot.com.br/2013/05/movimentar-r-215-milhoes-em-orcamento.html>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Chamada pública Ipea/Proredes nº 001/2011**. 2011.

LACERDA, R. Plataformas de globalização. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 27 maio 2013. Disponível em: <<http://www.amanha.com.br/home-2/4867-plataformas-de-globalizacao>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

RIO GRANDE: investimentos no Polo Naval pode duplicar população. **SBT Notícias**, 5 out. 2011.

CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA DIMENSÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA DO BRASIL COM OUTROS MEMBROS DO MERCOSUL

Tito Carlos Machado de Oliveira¹

Luiza Figueiredo²

Roberto Ortiz Paixão³

Miriam Mity Nishimoto⁴

1 INTRODUÇÃO

Há uma necessidade premente de aprofundamento dos estudos científicos para que se possa construir um painel mais seguro sobre a vida, a economia e a estrutura territorial da fronteira, uma vez que esta desempenha um papel no desenvolvimento sustentável nacional, pois atua como ponto estratégico para a catalisação e o fortalecimento da integração entre os membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

As complementaridades de toda ordem ocorrentes no espaço fronteiriço transformam-no em um conjunto de subsistemas abertos não condicionados às amarras da burocracia estatal, uma vez que muitos fatos que ocorrem ali são movidos por necessidades e/ou vontades que independem do escopo legal. Os diversos processos de integração sobrepostos, aparentemente sem hierarquia e seletividade, consolidam um espaço com uma espécie de articulação espacial independente.

Esse emaranhado de articulações binacionais localizadas não desenha uma região que perdeu os elos com os mercados de seus países, muito menos com o frenesi do mercado mundial, senão o contrário: as regiões de fronteira terminam por contribuir para uma ligação mais intensa entre as nações, porque prostram os limites físicos e psicológicos que impedem a cooperação plena. São regiões onde há uma fuga (ou uma tentativa de fuga) do controle sistematizado da burocracia administrativa; porém, e não poderia ser diferente, há também o respeito à lógica da circulação do capital nacional e internacional.

1. Professor do Mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenador do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (Cadef/UFMS).

2. Professora do MEF/UFMS e pesquisadora do Cadef/UFMS.

3. Professor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e pesquisador do Cadef/UFMS.

4. Pesquisadora do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes) do Ipea.

Na fronteira, há uma heterogeneidade de fluxos que desafiam os limites legais. A condição fronteira de contiguidade geográfica tem-se colocado como uma oportunidade para incrementar os fluxos comerciais e de serviços, sendo como um ponto nodal de integração e complementaridade econômica para as nações, ainda que seja cunhada, em especial pela mídia, como sinônimo de migração ilegal, contrabando, narcotráfico etc.

Entrementes, as imposições destacadas pelas condições territoriais sustentam que as localidades fronteiriças, especialmente aquelas na condição de conurbação ou semiconurbação, possuem forte apelo de interação e integração; contudo, estão muito distantes de se constituírem em espaços isomorfos. Efeitos como tamanho, intensidade, distâncias da linha e estrutura física do território são arenas de influências que seccionam e diferenciam a lógica espacial de atuação do capital em cada região, transformando cada lugar com particularidades estruturais e identidades próprias. Faz-se necessário estudá-las.

A fronteira possui todo um movimento voluntário e empírico que dita uma sistêmica costura particular do ambiente urbano. Esse movimento interfere na vida dos cidadãos fronteiriços, em todas as formas e em todas as frentes. O ambiente criado neste panorama retrata uma paisagem contraditória: as vantagens do movimento econômico de um lado são divididas com o outro, enquanto os problemas sociais e urbanos são multiplicados para ambos os lados, considerando a potencial utilização de seus equipamentos acima de sua capacidade.

O movimento fronteiriço é ainda enviesado, pouco estudado, cientificamente desconhecido e politicamente mal visto. É um lugar onde o urbano se confunde com as múltiplas formas de actualidades complexas, cidadania difusa e legalidade prolixa. Como efeito, qualquer projeto para o desenvolvimento regional das fronteiras não poderá desconsiderar essas particularidades territoriais. Estudar, analisar e conhecer para planejar e desenvolver é preciso; ignorar os meandros da realidade, simplesmente transferir experiências de alhures ou impor concepções formatadas é impreciso e arriscado sob o ponto de vista da gestão territorial. Logo, fazer um diagnóstico das atividades pertinentes aos serviços prestados na região de fronteira, seu dinamismo, suas diversas singularidades e sua relação com o Mercosul torna-se bastante importante.

O objetivo geral proposto para este trabalho de pesquisa foi, então, identificar as particularidades pertinentes à prestação de serviços na região de fronteira, em especial os serviços públicos, relacionando-os às decisões tomadas no âmbito do Mercosul e à luz da interdisciplinaridade. Adicionalmente, foram colocados como objetivos específicos: *i)* analisar a prestação de serviços públicos no âmbito da fronteira do Brasil com Paraguai, Argentina, Bolívia e Uruguai; e *ii)* aprofundar a

análise dos impactos da prestação de serviços públicos na fronteira do Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai.

Os dados e as interpretações aqui abordadas estão diretamente dependentes das condições e concepções sobrepostas à realidade oferecida no ano de 2013. O território fronteiriço, em especial aquele onde a ambiência é ditada pelas cidades mais próximas da linha divisória ou em condição de conurbação, move seus intentos e suas preocupações em perfeita ou imperfeita conformidade ao que está posto não apenas ao seu lado, mas muito incisivamente também ao que está posto do outro lado.

2 APONTAMENTOS SOBRE A PESQUISA – ESCOPO METODOLÓGICO

2.1 Coleta de dados

A coleta de dados se ateve à região da fronteira internacional de Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul. Ela se deu tanto na condição da formalidade, com questionário estruturado no formato de *survey* (pesquisa via internet), aplicado nas cidades previamente selecionadas, quanto na condição pouco formal, com um questionário de questões abertas, em cidades na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e com a Bolívia. A intenção foi cobrir as necessidades do entendimento do objeto proposto e traçar um perfil de suas ações. Para tanto, fez-se imperativo delimitar o objeto de estudo, conceber procedimentos metodológicos aplicáveis e estabelecer um padrão de entrevistas com os atores fronteiriços.

2.2 Universo da pesquisa

O universo da pesquisa foi estabelecido pela equipe do Rio Grande do Sul, a partir dos parâmetros utilizados na subseção anterior. Entretanto, nesta subseção, formulada pela equipe do Mato Grosso do Sul, foram excluídos municípios de Mato Grosso. Tal decisão deve-se a três fatores: primeiro, o estado de Mato Grosso faz fronteira apenas com a Bolívia, país associado do Mercosul e que ainda não completou o processo para se tornar membro efetivo, significando, portanto, que perguntas do questionário aplicado ficariam fora de contexto. Segundo, pelo fato de Corumbá, no Mato Grosso do Sul, ser a cidade mais importante e mais dinâmica da fronteira do Brasil com a Bolívia, e essa condição representaria suficientemente a relação fronteiriça entre esses países. Terceiro, devido ao fato de que foram retornados apenas três questionários enviados às localidades de Mato Grosso até o dia determinado para o final da coleta impondo limites às interpretações.

Assim, para operacionalização da pesquisa, priorizaram-se os 24 municípios dos estados do Paraná, do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul. Entretanto, a pesquisa se desenvolveu com nível maior de profundidade nos municípios do Mato Grosso do Sul, em destaque no quadro 1.

QUADRO 1
Municípios abrangidos pela pesquisa

Mato Grosso do Sul	Paraná	Rio Grande do Sul
Investigação: aprofundada e <i>survey</i>	Investigação: somente <i>survey</i>	Investigação: somente <i>survey</i>
Corumbá	Barracão	Bagé
Dourados	Capanema	Criciúma
Jardim	Cascavel	Panambi
Ponta Porã	Foz do Iguaçu	Rio Grande
Porto Murtinho	Goioerê	Rosário do Sul
Sete Quedas	Marechal Cândido Rondon	Santana do Livramento
-	São Miguel do Iguaçu	Santo Ângelo
-	Umuarama	São Borja
-	-	Santa Vitória do Palmar
-	-	Uruguaiana

Elaboração dos autores.

No processo de sistematização e interpretação dos questionários, os dados não foram separados por estado. Embora houvesse essa possibilidade, tal mecanismo denotaria uma abordagem locacional com um nível de especificidade de difícil execução no tempo da pesquisa estipulado. Isto não impediu que o Mato Grosso do Sul servisse de exemplo para particularidades e observações decorrentes do trabalho de campo.

2.3 Procedimentos

Os procedimentos metodológicos contaram com as seguintes fases.

- 1) Formação e aperfeiçoamento da equipe de trabalho: para um trabalho desta envergadura, há necessidade de uma equipe com qualificação e disposição necessária para levantamento e revisão da bibliografia existente, bem como para o levantamento e a análise das questões jurídicas e de todos os projetos em curso que pudessem causar impacto para a região. Dessa forma, foram incorporados pesquisadores à equipe por meio de seleção e treinamento de uma pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, seleção e treinamento dos estagiários de iniciação científica e realização de contatos preliminares com agentes públicos e privados, prioritariamente os que atuavam na área de serviços.
- 2) Elaboração da estratégia de levantamento de dados: elaboração de questionários, definição dos tipos de abordagem, do tipo de informação a ser levantada, do método de abordagem interpretativa e seleção das entidades e órgãos alvos da pesquisa.

- 3) Levantamento de dados secundários: são os dados referentes a educação, saúde, população, energia, outros prestadores de serviços públicos, transportes, saneamento e dados sobre economia e finanças. Como de praxe, informações foram coletadas junto a órgãos e entidades, tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Planejamento do Estado de Mato Grosso do Sul (Iplan/MS), Instituto Nacional de Estatística (INE), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSus), além de instituições bancárias e agentes financeiros, institutos de pesquisa, redes de articulações comerciais e de serviços, órgãos policiais militares, entidades de pesquisa, instituições religiosas e juntas comerciais no Brasil e em algumas cidades da Bolívia e do Paraguai. Foi feita, também, uma coleta de informações e de documentos junto a todos os órgãos e entidades que possuíssem algum tipo de levantamento (sistemático ou não) e que estivessem sediados nas conurbações de Corumbá/Puerto Suarez/Puerto Quijarro e Ponta Porã/Pedro Juan Caballero.
- 4) Levantamento de dados primários: por ser a parte mais importante do trabalho de pesquisa, a coleta seguiu dois formatos.
 - a) Aplicação de um questionário em formato eletrônico (para cidades do Paraná e do Rio Grande do Sul) e presencial (para as cidades do Mato Grosso do Sul) com certo padrão de confiabilidade. Foi estabelecido um número médio de três atores entrevistados para cada organização, em cada cidade selecionada, devidamente testado, para que fosse possibilitada uma coleta mínima de 96 questionários, considerando as 24 cidades selecionadas. A parte mais complexa desta tarefa foi contatar os atores⁵ das cidades, inicialmente por telefone, solicitando o preenchimento do questionário que estava sendo enviado por *e-mail*. Foram contatados e enviados questionários a 254 atores das cidades, dos quais retornaram 129 questionários preenchidos. Este trabalho foi desenvolvido pelos estudantes de iniciação científica, sob a tutela da pesquisadora do PNPd do Ipea, entre março e agosto de 2013.
 - b) Entrevistas abertas semiestruturadas e descritivas foram realizadas somente nas cidades de Dourados, Jardim, Porto Murtinho e Sete Quedas. Nas conurbações de Corumbá/Puerto Suarez/Puerto Quijarro e Ponta Porã/Pedro Juan Caballero foram realizadas

5. Foram priorizados diretores de escolas, secretários municipais, assistentes sociais do Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), hospitais, médicos, conselheiros do Conselho Tutelar, comerciantes e outros empresários, diretores de associações comerciais, agentes comunitários da saúde, sindicalistas (patronais e de trabalhadores), agentes do IBGE, delegados e policiais.

entrevistas que tratavam tanto de pormenorizar as questões constantes no *survey*, quanto nas questões cotidianas sobre a fronteira. Como relatado, nestas cidades, os questionários de perguntas fechadas foram aplicados presencialmente.

2.4 Breves apontamentos teóricos

Este projeto foi pensado com base em House (1980), que aborda a necessidade de análise do fator integração com base em quatro partes: capital, terra, trabalho e serviços. Todavia, o texto do autor caracteriza-se demasiado economicista e não devota a devida atenção a vários outros elementos fundamentais da integração, como a cultura, por exemplo. Porém, trata-se de uma referência nas análises do assunto fronteira até os dias que correm. Desse modo, a equipe do Mato Grosso do Sul ficou responsável pela parte dos serviços, e decidiu centrar sua investigação nos aspectos essenciais do tema: saúde, educação, energia, saneamento e segurança.

É digno de observação que, nas regiões de fronteira, a paisagem vem sendo substancialmente modificada em tempos mais recentes. Frágeis lugarejos têm se fortalecido como cidades; a infraestrutura, ainda que lenta e malcuidada, tem avançado em direção às divisas; as relações de interatividades econômicas, formais, funcionais e ilícitas, estabelecem redes de intercâmbios de tipos variados; os trabalhadores, os empresários e a população, em geral, aproveitam-se de legislações trabalhistas e ambientais diferentes, além de diferenciais monetários, e criam economias de arbitragens para obterem diferenciais de lucros. Todas estas relações tecem interações intensas, cada vez mais permanentes e fecundas, subvertendo as formas de controle. Como efeito, todo esse movimento conspira contra qualquer tentativa de uniformização do território.

Segundo Santos (1979), para um tipo de consumo, os indivíduos são prisioneiros da cidade e de sua condição espaço-temporal; para outros tipos, a capacidade de escapar da sujeição das analogias do mercado local impõe a necessidade de mobilidade do indivíduo. Na fronteira, há uma mobilidade que obedece a uma lógica própria. A condição de fronteira impõe deslocamento aos indivíduos de qualquer classe social, com diferentes graus de intensidades e legitimando os mecanismos de complementaridades. Assim, há processos de funcionalização e de refuncionalização consequentes das estruturas produtiva e ocupacional, em decorrência das vantagens comparativas localizadas. Este fenômeno é chamado de isotropia.

As externalidades econômicas, outra modalidade sentida pelos habitantes, refletem-se em sua realidade cotidiana e, por efeito, nas administrações locais. As forças exógenas, quando atuam, contrariando o que está posto no meio geográfico fronteiro, não levam apenas a uma mudança nas direções dos fluxos,

ou desorganizam as vantagens comparativas existentes, mas também engendram adaptações severas, que mudam abruptamente o subsistema local: determinado tipo de comércio desaparece, enquanto outros florescem rapidamente, capitais se transferem, terras se concentram ou se dissipam em tamanho e preço, ocupações se desintegram ou se readaptam, infraestruturas se degradam etc.

Raffestin (1993), por sua vez, destaca duas organizações que se confrontam e se conformam no mesmo espaço: as econômicas e as políticas. Essas duas não possuem, a todo instante, os mesmos interesses. As primeiras dependem, diretamente, da fluidez da circulação de bens e serviços. Para tanto, são reguladas pelo arrefecimento das barreiras territoriais, o que significa forçar a queda dos processos de emperramento e regulação, tornando o espaço o mais isotrópico possível.⁶ As organizações políticas, ao contrário, têm interesse direto em dividir e recortar, como forma de impossibilitar a difusão e a utilização ampla dos equipamentos urbanos e, como efeito, manter o controle sob o espaço territorial, ou seja, torná-lo anisotrópico. Enquanto o autor supracitado traz à luz o entendimento de que as organizações econômicas e políticas relacionam-se muito bem e se completam em espaços capitalistas não fronteiriços (ainda que seus representantes as neguem), na fronteira, estas organizações possuem dissintonia nos interesses e, como efeito, nas ações (ainda que seus representantes também as neguem).

Para consecução dos objetivos propostos, não havia condições de desconsiderar estas abordagens. Assim, as questões foram sistematizadas conforme a localização dos atores, segundo sua condição como participante em uma das duas organizações (econômica ou política). Em termos, esta opção pode representar um desvio interpretativo da pesquisa. O ideal seria fazer uma amostragem que abarcasse pessoas de distintas classes e condições sociais, o que lograria maior sucesso em captar o processo de integração e o nível de utilização dos serviços oferecidos dos dois lados da fronteira.

3 OBSERVAÇÕES JURÍDICAS – A INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL

Considerando a formação jurídica do Estado brasileiro em Democrático de Direito, conforme art. 1º da Constituição Federal de 1988, bem como a tradição romanista do direito brasileiro (*civil law*), pretende-se trazer ao leitor esclarecimentos e reflexões acerca do arcabouço jurídico existente envolvendo a temática proposta para o grupo de pesquisa em Mato Grosso do Sul.

O papel precípuo do direito é organizar a vida em sociedade por meio do estabelecimento de regras de conduta: sejam elas informalmente pactuadas entre os interessados no acordo verbal ou ditadas pelos costumes locais (sistema *common law*);

6. Há de se observar que as organizações econômicas, por diversos meios, também solicitam o fechamento das fronteiras quando estas terminam, levando seus clientes para o outro lado. Neste caso, a isotropia é retardada.

ou positivadas mediante leis e códigos escritos por uma autoridade competente, impessoais e de cumprimento obrigatório para todos os integrantes da sociedade (sistema *civil law*). Em síntese, a *common law* fundamenta-se na lei não escrita, no direito jurisprudencial e nos costumes; enquanto a *civil law* tem como alicerce a lei devidamente positivada e codificada (Castro e Gonçalves, 2012).

Historicamente, o Brasil e os demais países do Mercosul possuem uma base comum romanista, ou seja, do direito romano e do sistema *civil law*. Ao considerar que a fonte primária do direito são as leis, em sentido amplo, as quais devem emanar de uma autoridade competente e seguir um processo de elaboração específico, ambos traçados pela Constituição Federal, é de se reconhecer que as relações sociais se formam e se estabelecem de maneira muito mais rápida do que as relações jurídicas. Não raro as leis procuram regulamentar situações de fato já estabelecidas.

Com efeito, diante das sucessivas reformas implementadas nas leis processuais brasileiras nos últimos vinte anos, aos poucos caminha-se para uma mistura dos sistemas *civil* e *common law*, em razão da crescente importância dada aos precedentes das cortes superiores (conclusões de interpretações jurídicas externadas em julgados específicos diante de casos concretos), inclusive com a criação da súmula vinculante. Esclarecido, pois, qual o sistema predominante no Brasil (*civil law*), e considerando o objeto da pesquisa, deve-se destacar também o tratamento jurídico dado pela legislação brasileira aos tratados internacionais.

De acordo com o art. 4º da Constituição Federal, a República brasileira rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e concessão de asilo político, além de prever especificamente que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Brasil, 1988).

Com efeito, na atualidade, é cada vez mais intensa a relação entre o direito internacional e o direito interno. De acordo com a classificação consagrada pelo primeiro, existem duas teorias acerca do tratamento jurídico dado às normativas internacionais. Para a teoria dualista, o direito internacional e o direito interno são dois sistemas jurídicos distintos e independentes, sendo que o último regula as relações entre os estados e, por conseguinte, não origina obrigações para os indivíduos.

Já para a teoria monista, o direito é único, tanto nas relações do Estado para com a sociedade, quanto nas relações entre os estados. Há duas correntes acerca da prevalência em caso de dúvida entre a aplicação de normas do direito internacional em

face do direito interno: uma no sentido de que a norma internacional prevalecerá sobre a interna; e a outra, *contrario sensu*, que a primazia será do direito interno sobre o direito internacional. Não obstante, é o direito interno que determina a forma como o direito internacional será concebido no plano da hierarquia das fontes normativas.

No Brasil, como regra, tem-se que tratados e convenções internacionais ratificados pelo parlamento equivalem à lei federal ordinária, ou seja, integram o direito infraconstitucional, com exceção dos tratados que dispõem sobre os direitos humanos. Porquanto, o art. 5º da Constituição, com redação dada pela Emenda nº 45, de 30 de dezembro de 2004, atribuiu um regime diferenciado para os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aduzindo que aqueles que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

O constituinte derivado entendeu como necessária e oportuna a inclusão do § 3º, com o conteúdo supracitado, seguindo inclusive o modelo da constituição argentina. Entretanto, não houve referência expressa aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos já ratificados pelo Brasil por ocasião da edição da emenda. A própria jurisprudência da Corte Constitucional é oscilante nesse sentido.

O que se deve destacar, nesse contexto, é a necessidade, dada a teoria dualista, de que as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro em tratados e acordos internacionais sejam ratificadas pelo parlamento para que tenham efetiva vigência no sistema jurídico. E isso também ocorre com os demais países-membros do bloco, porquanto possuem sistemas constitucionais semelhantes nesse aspecto.

A integração entre países possui cinco fases reconhecidas pela teoria especializada. A primeira é área ou zona de livre comércio, caracterizada pela eliminação de tarifas alfandegárias e cotas entre os países-membros, além de incentivos fiscais e tributários de modo que não haja distinção quanto à origem e ao destino final dentro do bloco. A segunda é a união alfandegária ou aduaneira, que implica a adoção de sistema de tarifas e cotas comuns para relações comerciais externas, ou seja, é criada uma tarifa externa comum. A terceira fase é o mercado comum, definido pela eliminação de restrições de circulação de mercadorias, pessoas e capital. Em seguida, tem-se a união econômica e monetária, com a unificação de políticas e instituições econômicas em um único sistema financeiro e a adoção pelo bloco de uma moeda comum. Por fim, a união política ou confederação formaliza o mais profundo estágio de integração, concebida por Husek *apud* Prebianca (2011) mais como uma possibilidade do que como um caminho comum para a integração.

Conforme pactuado no Tratado de Assunção, em 1991, existe o compromisso dos Estados-partes de harmonizarem suas legislações, nas áreas pertinentes, para

lograr o fortalecimento do processo de integração. entre outras disposições, o referido tratado preceitua a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes (de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem), a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre eles; bem como o compromisso de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. Existe também a previsão no referido tratado de o Grupo Mercado Comum constituir os Subgrupos de Trabalho (SGTs) que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos.

Especificamente acerca dos serviços, objeto desta pesquisa, destacam-se, no âmbito da educação: o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul; o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Primário, Médio e Técnico; o Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Estados-parte do Mercosul e o Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados-parte do Mercosul.

Pelo Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, os Estados-parte comprometem-se a promover a cooperação e o intercâmbio entre suas respectivas instituições e agentes culturais, com o objetivo de favorecer o enriquecimento e a difusão das expressões culturais e artísticas do bloco, bem como a proteção de cada Estado-parte, em seu território, dos direitos de propriedade intelectual das obras originárias dos outros Estados-parte, de acordo com sua legislação interna e com os tratados internacionais a que tenha aderido ou venha a aderir e que estejam em vigor em cada estado.

O Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Primário, Médio e Técnico prevê que os Estados-parte reconhecerão os estudos de nível primário, médio e técnico e revalidarão os diplomas, certificados e títulos expedidos pelas instituições educacionais oficialmente reconhecidas por cada um dos Estados-partes, nas mesmas condições estabelecidas pelo país de origem para os alunos ou egressos das referidas instituições.

O Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no nível de Pós-Graduação entre os Estados-parte do Mercosul e o Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados-parte do Mercosul têm como objetivo estabelecer o intercâmbio e a cooperação entre instituições de nível superior do Mercosul para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação. Reconhecem que a educação tem papel fundamental no processo de integração regional e

preveem, assim: *i*) a formação e o aperfeiçoamento de docentes universitários e pesquisadores com o objetivo de consolidar e ampliar a pós-graduação na região; *ii*) a criação de um sistema de intercâmbio entre as instituições, pelo qual os docentes e pesquisadores, trabalhando em áreas comuns de pesquisa, propiciem a formação de recursos humanos, no âmbito de projetos específicos; *iii*) a troca de informações científicas e tecnológicas, de documentação especializada e de publicações; e *iv*) o estabelecimento de critérios e padrões comuns de avaliação da pós-graduação.

No âmbito da energia, deve-se destacar o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, no qual os Estados-parte reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, e estabelecem que, nas ações para alcançar o objetivo deste acordo e implementar suas disposições, os Estados-parte deverão orientar-se, entre outros, pela promoção da proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais, com base nos princípios de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio.

No campo social, houve a criação de grupos específicos no bloco, tais como o SGT-10, para assuntos trabalhistas, de emprego e seguridade social, e o SGT-11, para saúde. Há também a proposição para elaboração da agenda social da integração. Contudo, como também ocorre em outros temas do bloco (direito de concorrência e propriedade intelectual), existem dificuldades para a implementação efetiva das diretrizes em razão da necessidade de essas normativas serem transpostas para a legislação nacional de cada país.

O Plano Estratégico de Ação Social (Peas) do Mercosul parece ser um grande avanço na agenda social do bloco. Ele articula nove eixos fundamentais e vinte e seis diretrizes estratégicas para a região, que se desenvolverão a partir de 2012 sob o formato de projetos sociais regionais. Eles contemplam especificamente as regiões de fronteira entre os países-membros em alguns dos eixos temáticos.

Há um destaque para a saúde (eixo III – universalizar a saúde pública), que tem como diretriz assegurar o acesso a serviços públicos de saúde integrais, de qualidade e humanizados, como um direito básico, e cujo objetivo prioritário é articular as políticas e promover acordos regionais que garantam acesso à saúde pública na faixa de fronteira. No campo da pesquisa científica nesse eixo temático, a diretriz é ampliar a capacidade nacional e regional em matéria de pesquisa e desenvolvimento no campo da saúde.

A educação também é objeto de um dos eixos temáticos (IV), cujas diretrizes buscarão acordar e executar políticas educativas coordenadas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; promover a educação de qualidade para todos como fator de

inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; e promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para o melhoramento dos sistemas educativos.

Entre os objetivos prioritários nesse eixo, destacam-se: *i)* o fomento a ações de formação de docentes/multiplicadores para a integração regional; *ii)* a implementação de programas complementares de formação docente em espanhol e português como segunda língua; *iii)* o fortalecimento da integração regional entre os países do Mercosul a partir de estratégias e ações concretas nas regiões de fronteira com as instituições educativas; e *iv)* a promoção de ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões com os municípios que possuem escolas participantes do Programa Escolas de Fronteira.

Por fim, pretende-se o fortalecimento do Instituto Social do Mercosul (ISM), órgão técnico político estabelecido em 18 de janeiro de 2007 por Decisão do Conselho do Mercado Comum (Decisão CMC 03/07), composto por um representante de cada Estado-parte, cujo objetivo é definir, em coordenação com a direção executiva, as linhas estratégicas e programáticas, o orçamento e os projetos a serem executados de modo a contribuir com a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do Mercosul.

4 O MOSAICO TERRITORIAL DO AMBIENTE DA PESQUISA E A PERCEPÇÃO SOBRE A FRONTEIRA – OS SERVIÇOS PRESTADOS E O MERCOSUL

Antes de tudo, é premente construir um mosaico sobre o ambiente da pesquisa, palco da investigação sobre os serviços prestados. Considerando que o Mato Grosso do Sul foi o estado onde a pesquisa sobre os serviços tomou proporções mais direcionadas e pormenorizadas com as entrevistas abertas, será neste território que esta seção se debruçará com maiores detalhes.

4.1 Fronteira Brasil-Bolívia

A fronteira do Brasil com a Bolívia não é marcada por um povoamento intenso. Ao longo de mais de 3.400 km, algumas poucas povoações são registradas. Algumas cidades conurbadas (ou quase) fazem parte do cenário: Brasiléria (Brasil) com Cobija (Bolívia) e Guajará Mirim (Brasil) com Guayaramerin (Bolívia) estão localizadas na Bacia Amazônica; Cáceres (Brasil) e San Matias (Bolívia) distam-se aproximadamente 100 km, mas possuem uma comunicação significativa devido à ampliação das relações comerciais entre o Mato Grosso e Santa Cruz de la Sierra; e a semiconurbação entre as cidades brasileiras de Corumbá e Ladário, a mais importante ligação entre os dois países, com as cidades bolivianas de Puerto Suarez e Puerto Quijarro – um exemplo de integração com fortes assimetrias e porosidades.

São cinco localidades que formam uma juntura semiconurbada e de grande articulação socioeconômico-cultural. É um território de configuração estratégica, por

ser o principal ponto de contato entre o Brasil e a Bolívia. Por ali passa o gasoduto e um acumulado de outras mercadorias, que chegam ou partem utilizando o rio (com seis portos ali cravados). As rodovias e as ferrovias se encontram, porém não se prendem. Soma-se a esta malha uma rede de articulações comerciais que ligam: de norte a sul, pelo rio Paraguai, de Cáceres (no Mato Grosso) à Argentina e ao Uruguai, passando pelo Paraguai; e de leste a oeste, por meio de rodovia, de São Paulo a Santa Cruz de la Sierra; além de um apinhado de circulações internas menores.

O usufruto da fronteira pela Bolívia iniciou-se com lentidão: produtos brasileiros chegavam de trem até Corumbá e eram descarregados e recarregados em caminhões, com destino a Puerto Quijarro para embarque na *ferrocarril*. Esse movimento permaneceu brando até metade dos anos 1980, quando a lentidão cedeu lugar a uma mobilidade sem precedentes.

Na passagem da primeira para a segunda metade dos anos 1980, dois fatores resplandeceram aquela fronteira. O primeiro foi um programa de incentivos, implementado pelo Banco Mundial na região de Santa Cruz, o qual permitiu um rearranjo produtivo, trazendo investimentos para o comércio, para a indústria e, principalmente, para a agricultura daquele departamento. O segundo aspecto foi o asfaltamento da BR 262, trecho Miranda-Corumbá, que permitiu que os produtos bolivianos de exportação, sobretudo a soja dos arredores de Santa Cruz, fossem transportados pela rodovia até o porto de Santos, ao mesmo tempo amplificando o consumo de mercadorias brasileiras produzidas, especialmente no leste paulista.

Em todo sentido, foi-se fortalecendo um *corredor* entre São Paulo e Santa Cruz, no qual Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suares passaram a desempenhar um papel de destaque. Este se deve à condição de transbordo de mercadoria, de uma ponta a outra do corredor. Por efeito, os horizontes dos fluxos de mercadorias foram alargados em todos os quadrantes, uma vez que a mercadoria brasileira de exportação passou a ser de reexportação. Novos fluxos migratórios direcionaram-se para a região, especialmente para o lado da Bolívia, fazendo crescer o volume populacional. Foi estimulada, por sua vez, a conexão do território em redes técnicas, sejam formais, funcionais ou extralegais, em que os serviços são partes formidáveis.

Neste ambiente repleto de ambiguidades e porosidades florescem, ampliam e se fortalecem complementariedades em todos os sentidos. Os serviços, neste contexto, atuam indelevelmente sobre o modo de viver, habitar, interagir e associar brasileiros e bolivianos. O Mercosul, que pode aparecer com destaque na fluidez do corredor, a partir de facilidades e vantagens aduaneiras, no quesito serviços é pouco sentido nas possíveis vantagens oferecidas, ainda mais considerando que a Bolívia ainda não é ainda membro pleno do bloco.

Entretanto, não se deve descuidar de que entre o Brasil e a Bolívia ainda está em vigor o Tratado de Roboré, de 1958, que contém convênios de livre trânsito,

cooperação econômica e técnica, de comércios inter-regional e ensino obrigatório de espanhol para escolas brasileiras e de português para escolas bolivianas. Considerando as interações cotidianas de complementariedade no setor de serviços naquela semiconurbação, pode-se aludir sobre alguns aspectos que se diferem do contexto reproduzido no conjunto geral das entrevistas realizadas.

O primeiro aspecto relevante é o fato de que aquele ambiente dista muito de ter forma e processo de ocupação isócrona. O segundo é a distância que separa os lados, econômica e culturalmente. Estes dois aspectos revelam algo de imediato com relação a algumas respostas dos questionários preenchidos⁷ de um lado e do outro.

Pelo fato de não ter um sistema público de saúde e pelas imensas debilidades no setor da educação, os entrevistados bolivianos consideram que a pressão exercida pelo lado brasileiro é próxima do tipo absoluto, enquanto do lado brasileiro a média dos entrevistados foi considerada de tipo intenso para os itens saúde e educação. Entretanto, seria um viés interpretativo não considerar que a pressão destacada pelos bolivianos é vista pelo lado positivo; enquanto que, pelo lado brasileiro, é considerada negativamente.

O fato é que Corumbá possui, segundo a Secretaria de Educação do município, uma estimativa na qual consta que há aproximadamente 20% de bolivianos matriculados em escolas brasileiras. Em algumas escolas localizadas nas proximidades da fronteira, segundo dados do Mestrado em Estudos Fronteiriços, *Campus* do Pantanal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (MEF/CPAN/UFMS), este percentual sobe para próximo de 70%. Por sua vez, a *Alcaldia* de Puerto Quijarro estima que aproximadamente 50% de suas crianças estudantes estão matriculadas em escolas brasileiras.⁸

Com relação à saúde, o caso não é diferente. A ausência de saúde pública gratuita boliviana nesta fronteira faz com que, comumente, bolivianos busquem o atendimento em Corumbá. Considerando os aspectos burocráticos estabelecidos para o pronto atendimento – necessidade de documentação e comprovação de residência no Brasil –, a maior incidência está relacionada ao atendimento de emergências e natividade,⁹ para os quais não há tal exigência.

Como não há legislação eficaz que ampare os desdobramentos destas relações, a articulação funcional entre os dois povos embala uma convivência humanitária que extrapola ou contorna as amarras do escopo legal. Comumente, observam-se crianças com dupla nacionalidade. Também são constatados bolivianos internados

7. Foram realizadas entrevistas no lado boliviano, seguindo o mesmo roteiro. Todavia, elas não foram computadas no conjunto das respostas.

8. Estes números aparecem nas entrevistas, mas os entrevistados não apresentaram nenhuma tabela.

9. Após a ascensão de Evo Morales, o sistema público de saúde na Bolívia tem melhorado substancialmente, segundo apurou-se nas entrevistas. Contudo, esta melhora ainda está restrita às cidades maiores, resultando que algumas pessoas de Puerto Quijarro e Puerto Suarez têm recorrido a Santa Cruz de la Sierra, o que, em termos mais amplos, tenderá a reduzir o atendimento de bolivianos na cidade de Corumbá.

em hospitais de Corumbá com nome e endereço que não são reais,¹⁰ merecendo um rigoroso estudo específico sobre o assunto.

Não se pode esquecer que há algum esforço para estabelecer ações conjuntas na área de saúde, em especial com relação à prevenção. Um percentual de 30%, em média, a mais do necessário de vacinas (contra paralisia infantil, tríplice etc.) são enviadas pelo governo federal do Brasil nas campanhas, exatamente para cobrir parte do contingente boliviano. São exemplos distintos os combates à dengue e à leishmaniose, desenvolvidos recentemente pelas administrações municipais. Por outro lado, não se constata a existência de políticas públicas sistemáticas de atuação conjunta das cidades nesta área de imensas debilidades.

Outras questões relevantes tratadas no nível das especificidades se referem ao fluxo de capitais e à segurança na fronteira. Sobre estas questões, há uma coincidência nas respostas, tanto com relação aos fluxos de capitais na mesma direção e sentido, quanto com relação à segurança na mesma direção, porém com sentido diferente.

Há um cálculo, estimado por pesquisas anteriores do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (Cadef) (material de pesquisa ainda não divulgado), de que o comércio fronteiriço representa mais de 30% para ambos os comércios de Corumbá e Ladário. Isso significa, *grosso modo*, que o fechamento da fronteira significaria uma falência desta atividade, com repercussões incalculáveis para a economia urbana destas cidades.

Os fronteiriços concordam plenamente que há uma grande interferência da fronteira nos fluxos de capitais. Em ambos os lados se relata que a condição fronteiriça é o grande elemento dinamizador tanto do ponto de vista formal (*de jure*) quanto funcional. Ainda que os corumbaenses ressaltem que a relação é mais vantajosa para os bolivianos¹¹ devido ao volume maior de impostos cobrados no lado brasileiro, eles concordam que sem a fronteira a situação seria crítica para o comércio local – como também para a administração municipal.¹²

Para bolivianos e brasileiros, a segurança é um problema, e, curiosamente, ambos relatam que a insegurança vem do outro lado. Por meio dos dados colhidos nas entrevistas com as forças policiais e nos hospitais, foi possível observar que ambos estão mais expressando uma opinião sob a influência midiática do que traduzindo uma realidade.

10. É muito comum o registro em nome de parentes e amigos bolivianos que vivem na cidade de Corumbá, segundo informações colhidas no hospital da cidade.

11. Conforme se observa em várias dissertações do mestrado em estudos fronteiriços (UFMS), este fato não aparece como verdadeiro.

12. Pelo fato de o gás boliviano entrar por Corumbá, a cidade se beneficia com a cobrança do ICMS, o qual acrescenta mais de 40% no total da arrecadação daquele município.

Os índices de criminalidade da região equivalem aos existentes em outras cidades de igual tamanho, assim como o contrabando, o descaminho, o consumo e a venda de drogas não têm ocasionado desconroles territoriais. Ainda que estudos mais aprofundados sejam uma necessidade, é possível dizer ante o observado que esta fronteira, assim como a de Ponta Porá, está muito distante de ser considerada desprotegida (“terra de ninguém”, dominada pelo narcotráfico, entre outras adjetivações sensacionalistas comuns).

O saneamento, seja com a coleta de lixo, o tratamento de água e o esgotamento sanitário, assim como o atendimento ao conjunto de serviços públicos, estão diretamente relacionados à recente ocupação populacional do lado da Bolívia e à distância econômica entre as administrações municipais. A arrecadação das administrações municipais na Bolívia representa menos de 10% daquela do lado brasileiro.

A Bolívia possui um sistema de abastecimento de água muito débil e com parcela reduzida de tratamento, enquanto Corumbá possui cobertura superior a 95% de água tratada. A coleta de resíduos sólidos no lado brasileiro é regular e diária, assim como a limpeza dos logradouros. No lado boliviano, este serviço é débil, irregular e seletivo, acontecendo somente em poucos logradouros.

O fluxo diário de bolivianos para a cidade de Corumbá – sem contabilidade precisa ou estimada em nenhum órgão visitado por esta pesquisa – é visivelmente elevado nas ruas centrais Dom Aquino, Frei Mariano, Firmo de Matos, Major Gama, 13 de Junho, América, Edu Rocha, Cabral e Joaquim Murtinho. Isso faz com que, segundo a administração de Corumbá, haja um gasto adicional com todos os tipos de serviços públicos devido ao volume de transeuntes acima da população da cidade.¹³

4.2 A fronteira do Brasil com o Paraguai

A fronteira do Brasil com o Paraguai tem uma particularidade interessante: une o Arco Central ao Arco Sul. Os estados do Mato Grosso do Sul e do Paraná são partes do território brasileiro que fazem divisa com os departamentos paraguaios de Alto Paraguai, Concepción, Amambay, Canideyú e Alto Paraná. Sobre esta aproximação territorial está uma série de cidades na condição de conurbação, ou semiconurbação, de diferentes tamanhos e estilos, com divisões “secas e molhadas”, iniciando com Porto Murtinho/Carmelo Peralta, passando por Bela Vista/Bella Vista Norte, Ponta Porá/Pedro Juan Caballero, Coronel Sapucaia/Capitã Bado, Paranhos/Ype Yu, Sete Quedas/Pindoty Porá, Mundo

13. Em entrevista realizada com o responsável pela coleta de lixo da cidade, relatou-se que Corumbá coleta um terço de resíduos sólidos a mais que outras cidades do mesmo tamanho no Brasil. Entretanto, o entrevistado estabeleceu uma acusação explícita ao contingente de bolivianos que visitam a cidade cotidianamente.

Novo/Guaira/Salto del Guairá e finalizando com a grande conurbação de Foz do Iguaçu/Puerto Iguazu/Ciudad del Este/Hernandarias. Para efeitos deste estudo, conforme metodologia adotada, foi necessário mencionar as cidades que se distanciam da linha fronteira e que apresentam grande repercussão sobre a fronteira: Jardim (86 km), Amambai (40 km) e Dourados (120 km).

Ali estão presentes momentos históricos, como a guerra da Tríplice Aliança (século XIX), a exploração da *yerba mate* (séculos XIX e XX) e a construção de Itaipu, os quais ainda interferem nas relações cotidianas. Está presente também uma paisagem topográfica agradável, que envolve a possibilidade de viver, produzir e circular entre duas nações, sem grandes barreiras naturais. Consistentes fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais entrelaçam essa região transfronteiriça, abarcando diferentes problemáticas transversais com diversas potencialidades.

A partir do final do século XIX, mas especialmente desde a década de 1940 do século XX, toda a região transfronteiriça presenciou um modelo único de exploração econômica: a extração da erva-mate (*illex paraguayensis*). Essa exploração se estendia do nordeste do Paraná até o extremo oeste do Mato Grosso do Sul, onde hoje está a cidade de Porto Murtinho (antigo porto de domínio da Companhia Matte Laranjeira). O monopólio da Companhia Matte Laranjeira – empresa de capital misto argentino-brasileiro – estendia-se sobre uma vasta área de ervais, concedida pelo governo brasileiro, mas que rapidamente também se estendeu para terras paraguaias, por meio da exploração do trabalho indígena.

Outros aspectos geoeconômicos devem ser considerados dentro da estrutura territorial da fronteira em questão: a pecuária, a agricultura da soja, o contrabando, o narcotráfico e a economia de arbitragem. Além disso, a pecuária hoje permeia praticamente toda a região, com destaque maior para a ligação seca do Mato Grosso do Sul com o Paraguai (Departamentos de Canindeyú e Amambay). Em termos gerais, as formas de produção baseadas no gado de corte em condição extensiva e o regime de propriedade patronal e latifundiária ainda continuam marcando toda a região nos dois países. Contudo, o avanço sobre as terras não foi realizado sincronicamente.

Na parte mais ocidental, dentro da bacia pantaneira, e nas terras do Grande Chaco paraguaio, o gado está presente desde o século XVI. Naquele espaço, a ocupação urdiu um processo de utilização da mão de obra indígena, perfeitamente adaptada ao meio ambiente, sob a égide de uma estrutura latifundiária e patronal. Entretanto, a pecuária que se estende do médio rio Apa, onde está a conurbação Bela Vista com Bella Vista Norte, até o rio Paraná, tanto do lado brasileiro quanto paraguaio, está relacionada aos movimentos populacionais e ao feitio da expansão capitalista, dada pela chegada de migrantes (especialmente gaúchos e paulistas) àquela fronteira nos anos 1960 e 1970, e pós-construção de Itaipu, nos anos 1980.

Outro fenômeno produtivo a considerar é a exploração da madeira. Nas décadas de 1950 a 1970 do século passado, o lado brasileiro foi mutilado por uma exploração irracional, na região compreendida entre Mundo Novo e Ponta Porá. Esse movimento devastou, em menos de vinte anos, 80% de toda a reserva florestal de mata atlântica ali existente.¹⁴ Com o esgotamento da reserva de madeira no final dos anos 1970, restaram aos madeireiros senão duas alternativas: ou se transferiam para o norte de Mato Grosso (Floresta Amazônica) ou avançavam sobre terras paraguaias.

Uma parte muito significativa de madeireiros brasileiros adentrou em terras dos Departamentos de Canindeyú e Amambay, no Paraguai. O resultado não poderia ser diferente do ocorrido no lado brasileiro: um processo de exploração desmedida, com uma devastação sem precedentes dos recursos florestais em solo paraguaio e a instauração de um sistema de contrabando coordenado por madeireiros, que se estendeu até a última década do século passado. O fato é, contudo, que a exploração da madeira e seus desdobramentos comerciais contribuíram para consolidar e emergir novas cidades naquela fronteira: Mundo Novo, Sete Quedas, Salto del Guairá, Ype Yu, Coronel Sapucaia, Capitán Bado, Aral Moreira e a vila de Pindoty Porá, nas proximidades da linha de fronteira.

Entrementes, a soja foi, durante longo tempo, o produto com maior capacidade de transformação social e geração de riqueza na fronteira dos lados brasileiro e paraguaio. Até meados da década de 1990, a soja dominou a paisagem produtiva consorciada ao milho e ao trigo. Municípios como Ponta Porá, Amambay e Antônio João, no lado brasileiro, e o Departamento de Amambay paraguaio, em especial, estiveram associados ao frenesi da sojicultura.¹⁵

Nos últimos anos do século passado, as oscilações do preço da soja no mercado internacional somadas à abertura de novas frentes agrícolas no norte de Mato Grosso e no Paraguai proporcionaram para a região um retorno à pecuária: há um recuo da sojicultura em favor dessa, especialmente nos municípios mais lindeiros – Ponta Porá e Pedro Juan Caballero, em primeiríssimo plano. Como efeito, nos dias que correm, é a *ganaderia* (pecuária) que domina o horizonte produtivo dos dois lados da fronteira.

A esse respeito, o trabalho de campo de pesquisadores do Cadef constatou, por meio de entrevistas com empresários locais, a crescente presença de pecuaristas de outras regiões e estados do Brasil. A existência desta categoria é grande na região

14. Segundo Yanomine (2014), o zoneamento ecológico-econômico do Mato Grosso do Sul (ZEE/MS) constata a presença inferior a 16% do total existente de mata atlântica naquela região sul do estado.

15. Sobre este assunto, há um conjunto considerável de trabalhos acadêmicos, dos quais destacamos Oliveira (1994) e Fogel *et al.* (2005).

de fronteira do Brasil com o Paraguai, e ela é denominada *ganaderos foraneos*, termo utilizado pelos paraguaios e copiado pelos brasileiros.¹⁶

O cultivo da soja, em solo paraguaio, significou uma modificação substantiva no padrão de produção do campo. O fenômeno da “sojeização” encontra-se absolutamente associado à migração brasileira para os departamentos de Cadindeyú, Amambay e parte de Concepción.¹⁷ Esses migrantes dominaram rapidamente o cultivo da soja e avançaram sobre a pequena produção campestre, provocando expropriação e expulsão de uma considerável porção da população rural para as cidades de Salto Guairá e Pedro Juan Caballero, alterando irreversivelmente a paisagem urbana daquelas cidades com surgimento de bairros periféricos com visível pauperização.

A síntese deste movimento do campo paraguaio em direção às cidades é reflexo direto de um modelo de propriedade cada vez mais concentrador, com baixa absorção de mão de obra e um contínuo avanço sobre as pequenas e médias propriedades campesinas tradicionais. Esse fenômeno é mais visível, recentemente, nos departamentos de Concepción e Alto Paraguai, e é um elemento inseparável da consolidação dos conflitos de terras no Paraguai.

A ausência de condições para absorver a mão de obra nas cidades tem resultado na incorporação de parte dos “recém-chegados” em alguns circuitos legais presentes na fronteira. Na fronteira em tela, as cidades conurbadas se caracterizam por possuir duas riquezas de imensurável valor: água doce e terras em abundância. A sua economia (em ambos os lados) está embasada na pecuária extensiva, na produção de soja (que já foi maior no passado recente) e no comércio de reexportação – destaque para Pedro Juan Caballero e Salto Guairá –, movimentando um substantivo turismo de compras.

O comércio é a principal fonte de trabalho e investimentos nas cidades coladas à linha internacional. Isso se encontra em relação direta a fatores ligados à intensa circulação de produtos importados, utilizando-se do instrumento da economia de arbitragem. Os sojicultores, mesmo com a retração do cultivo no lado brasileiro, são ainda preponderantes na geografia do poder da fronteira. Por outro lado, o setor rural da pecuária vem avançando fortemente sobre áreas de lavouras nos departamentos de Amambay e Canideyú, no Paraguai. Tal condição tem reflexo direto na composição política: é comum encontrar prefeitos fazendeiros, tanto nas intendências paraguaias quanto nas prefeituras brasileiras, embaralhando

16. Esse é um fenômeno que merece ser mais bem investigado quanto aos seus reflexos na economia local e na integração fronteiriça, uma vez que, em sua maioria, esses produtores adquirem seus insumos em outros centros e mantêm uma relação de distância para com a economia urbana local, ao contrário dos pecuaristas de origem local.

17. Sobre este assunto, e outros ligados à migração de brasileiros para o Paraguai, é indispensável a leitura de Souchaud e Théry (2002), Albuquerque (2005), Riquelme (2005), Fogel *et al.* (2005) e Sprandel (1992).

severamente as possíveis divergências entre a lógica de atuação entre as organizações econômicas e políticas.

Na estrutura e no desenvolvimento econômico destas cidades, é possível rastrear a funcionalidade e a articulação com os sistemas econômicos regionais, nacionais e internacionais, e assim, *a priori*, aproximar dois grupos de cidades: um, composto por municípios cuja base é a reexportação; e outro, ligado sobremaneira às atividades agropecuárias. Em ambos, observa-se um elevado nível de integração sociocultural, econômico e político, não sem algum nível de conflito, como esperado.

Entretanto, destaca-se que, no primeiro grupo, os pares de cidades apresentam um processo de integração mais efetivo e menos hierárquico, visto que, tanto no caso de Mundo Novo quanto de Ponta Porã, os fatores de desenvolvimento estão mais ligados ao outro lado da fronteira, ou seja, as cidades brasileiras estão usufruindo do movimento econômico de reexportação de produtos para cidades também brasileiras. Pode-se afirmar que há uma espécie de paridade territorial, mesmo que relativa, entre aquelas cidades ali presentes.¹⁸ Este fenômeno permite, dentro de parâmetros equitativos, certo controle por parte dos organismos políticos sobre a circulação funcional de bens e serviços conduzidos pela população em geral, transformando estas conurbações em uma forma qualquer de fronteira vibrante.¹⁹

A situação se inverte no segundo tipo. O desenvolvimento agropecuário, nas mãos de grandes criadores brasileiros, em ambos os lados da fronteira, não consegue gerar essa paridade anteriormente observada. Nas cidades onde primam os componentes agrícolas (grandes latifúndios, agricultura intensiva, pecuária extensiva, pouca mão de obra empregada etc.) não impetram articulações e benefícios necessários para *trascinare*²⁰ o desenvolvimento de um lado ao outro e reduzir as diferenças entre cidades brasileiras e paraguaias. A reprodução do modelo ao outro lado da fronteira, sob a lógica do latifúndio, não faz mais que replicar um modelo gerador de grandes disparidades regionais.

Esta estrutura social fronteiriça, *grosso modo*, refletida por estas coordenadas econômicas – ricos proprietários rurais (brasileiros em especial), novos ricos no setor comercial, um ativo setor médio concentrado nos serviços públicos e privados e uma vasta população pobre com baixa qualificação –, tem conseguido estabelecer uma condição pendular na execução do trabalho urbano e rural e nos parques investimentos das cidades. Ao mesmo tempo e apesar disso, tem construído elementos de aproximação social entre as cidades. Em relação àquelas que estão

18. Ainda que polêmicos, os números relatados pelos dirigentes paraguaios indicam a presença de um *quantum* de pobres e ricos nas cidades de Salto Guairá e Pedro Juan Caballero muito simétrico aos números externados pelos dirigentes brasileiros em Mundo Novo e Ponta Porã. Outra concordância entre os dirigentes é que os ricos brasileiros são mais ricos que os paraguaios e os pobres paraguaios são mais pauperizados que os pobres brasileiros.

19. Conforme relatado em Oliveira (2009).

20. Arrastar, no dizer dos italianos. Este termo é mais intenso que “transportar” em nosso idioma.

na linha de fronteira, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, por exemplo, localizadas em um bom nível de paridade territorial, espelha um certo grau de aproximação transversal aos diversos níveis de prestação de serviços, assim, as assimetrias se escondem em diversidades que se completam.

A educação naquela conurbação, especialmente do ensino fundamental, é pública e gratuita no lado brasileiro, ao passo que os atores institucionais do lado paraguaio – onde o ensino é maioritariamente privado – orgulham-se de que sua educação prima por conter qualidade e organização dentro da escola muito mais consistente que a do Brasil. No nível superior existe uma diferença quantitativa no que diz respeito ao número de estudantes: mesmo com a presença da gratuidade em dois *campi* universitários (UEMS e UFMS) no Brasil, o número de alunos no conjunto do polo universitário existente no lado do Paraguai é mais representativo.²¹

Os serviços de saúde estão pautados pela gratuidade no lado brasileiro; mas, comumente, brasileiros da baixa classe média se deslocam para Pedro Juan Caballero para consultar-se com médicos paraguaios cujo preço da consulta é menos da metade do valor no lado brasileiro.²²

No consumo de energia, as tarifas do lado paraguaio são inferiores à metade do preço praticado do lado brasileiro, assim como as demais tarifas públicas, refletindo nos preços dos aluguéis e no valor das terras urbanas como algo favorável ao lado paraguaio.

Profundamente destoantes são os serviços de segurança e de saneamento. Na segurança, o fato determinante é um profundo antagonismo entre a visão administrativa, a percepção política do problema para a fronteira e a qualificação do contingente policial. Complementarmente, há uma dessimetria entre os contingentes policiais no tocante ao número de policiais, aos tipos de equipamentos, às estruturas administrativas e aos salários. Como efeito, há desalinhamento na abordagem e na troca de informações, suscitando suspeições nas estatísticas criminais e desconfianças de parte a parte, restando, senão, em similitudes da truculência na abordagem e nas seguidas queixas e denúncias de corrupção e alteração de condutas dos policiais de ambos os lados, por parte da população entrevistada.

No saneamento, a paisagem é profundamente desigual, amplamente favorável ao lado brasileiro, seja na cobertura de água tratada, no esgotamento sanitário e

21. São cinco instituições de ensino superior no lado brasileiro e oito do lado paraguaio, sendo que em Pedro Juan Caballero são oferecidos cursos de graduação em medicina (com mais de três mil alunos) e de pós-graduação (mestrado e doutorado), tornando-se um ponto atrativo de estudantes de várias outras regiões paraguaia e brasileira.

22. Apenas como registro: indagados sobre a qualidade deste serviço prestado pelo médico no Paraguai, três entrevistados que haviam utilizado este serviço relataram que “os médicos paraguaios são mais atenciosos e cordiais que os médicos brasileiros”.

na coleta de resíduos sólidos. Mesmo que os índices tenham melhorado no lado paraguaio, o contorno que separa as duas cidades ainda é emblemático.

Essas assimetrias observadas naquele território podem ser transpostas para outros territórios fronteiriços – resguardando as devidas proporções e variações territoriais – como Ciudad Del Este com Foz do Iguazu e Puerto Iguazu, Santana do Livramento e Rivera, Uruguaiana com Paso de los Libres, entre outras que assim se aproximam.

Totalmente outra é a situação de cidades que se encontram em territórios profundamente dissimétricos, como aquela observada nas cidades de Sete Quedas (junto a Pindoty Porã) e Porto Murtinho (junto a Carmelo Peralta). Embora não esteja como parte do trabalho de campo desta pesquisa, podem ser somadas a elas as comunidades ao sul do estado, como Paranhos (junto com Ype Yu), Coronel Sapucaia (conurbada com Capitán Bado) e Bela Vista (separada pelo rio Apa de Bella Vista Norte).

Porto Murtinho e Carmelo Peralta constituem um território especial, separado pelas águas do caudaloso rio Paraguai. A primeira possui uma população que vive em função do pequeno comércio local, do desenvolvimento pecuário – o município conta com mais de 700 mil cabeças de gado – e do turismo de pesca, que tem crescido como alternativa concorrencial ao destino de Corumbá. Faz-se necessário destacar que o município arrecada três vezes mais que Coronel Sapucaia e mais que o dobro de Bela Vista, ainda que com volume populacional equivalente.

Apesar de Carmelo Peralta ser considerada uma cidade, é muito difícil identificá-la como tal, pois não possui ruas, terrenos diagramados e localidades que permitam assemelhá-la a um traçado urbano. A ausência de infraestrutura é completa, a tal ponto que a prefeitura não possui estrutura física própria. Trata-se de uma pequena comunidade de pescadores e pequenos camponeses, que desenvolvem uma agricultura de subsistência ou com níveis baixíssimos de excedentes. Em todos os sentidos, é uma comunidade rural sem nenhuma tessitura urbana. A atividade comercial está centralizada na pequena Isla Margarita, posicionada em frente a Carmelo Peralta, sem grande significado em termos econômicos para a região. Trata-se de um conjunto de menos de meia dúzia de lojas com produtos de reexportação.

Carmelo Peralta é altamente dependente de Porto Murtinho, visto ser ali que a mão de obra paraguaia encontra alguma forma de trabalho – um pequeno mercado para seus excedentes agrícolas – e usufrui dos serviços de saúde, educação e assistência social.

Sete Quedas faz parte de um conjunto de cidades do Mato Grosso do Sul que nasceu por conta de um processo de colonização nos anos 1970, tendo como base a exploração da madeira. Hoje é uma pequena cidade com pouco mais de

10 mil habitantes que sobrevivem da pecuária, consolidando um dos mais baixos produtos internos brutos (PIBs) do estado. À sua frente está Pindoty Porã, uma pequena vila com pouco mais de 2 mil pessoas. Estas são localidades tipicamente rurais, que têm no comércio um fator decisivo para sua sobrevivência.

Para estas comunidades, o observado em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero não serve como parâmetro. Os problemas de escala local e regional aparecem como determinantes, a paridade territorial desaparece por completo e o nível de dependência do lado paraguaio em relação ao brasileiro é quase completo. Os débeis serviços existentes do lado brasileiro são sobrecarregados ainda mais com o atendimento aos paraguaios, em especial na educação e na saúde. A recente colonização do lado paraguaio ainda não engendrou uma aproximação cultural suficiente para desencadear laços de amizade e parentesco e quebrar desconfianças e suspeições de ambas partes.

Nas entrevistas nestas cidades, constata-se que a separação nas opiniões entre os atores das organizações econômicas e políticas são relevantes. Ainda que a maioria fale com respeito sobre a relação com o povo paraguaio, os prefeitos destas cidades – assim como outros agentes públicos como diretores de escolas e agentes comunitários de saúde – não escondem a insatisfação com o fato de abarcar a população do lado paraguaio nos serviços prestados no lado brasileiro.²³ Os comerciantes e prestadores de serviços privados, quase como unanimidade, consideram que parte de seus lucros advém da condição fronteiriça, mesmo que se constate algumas abordagens sobre a concorrência desleal dos paraguaios.

Vale lembrar que a presença maciça de brasileiros proprietários no lado paraguaio – em processo de expansão – tem suscitado conflitos culturais, econômicos e étnicos com muita frequência, tanto ao sul (divisa com Canindeyú), com madeireiros, sojicultores e ganadeiros; quanto ao sudoeste (na divisa com os departamentos de Concepción e Alto Paraguai), com grandes proprietários ganadeiros. Mais que isto, nestas cidades, os circuitos ilegais possuem desmedidas atuações: contrabando de gado, no sudoeste, e de *cannabis*, no sul, carimbam estas localidades com má fama.

De acordo com dados das entrevistas no campo, esta situação aparece com muito desconforto junto aos entrevistados quando expõem que o peso da fronteira para atuação dos circuitos ilegais é muito emblemático; todavia, há que se observar que os entrevistados, apesar de se sentirem desconfortáveis, não expressaram medo

23. Em Ponta Porã, somente a Prefeitura Municipal demonstra desagrado com o atendimento que é “forçada” a fazer aos paraguaios, enquanto os atendentes, no geral, não possuem a mesma opinião.

ou se sentem molestados com a presença das ilegalidades, senão o contrário, a sensação de segurança é visível.²⁴

Nesse quadro de potencial perigo, entretanto, não é justo oferecer uma ideia equivocada de cidades desguarnecidas. As instituições de segurança existem e funcionam e a presença militar é histórica, consistente e preparada.²⁵ Não há a presença, na fronteira, de um nível de corrupção e despreparo, além do que está posto, no geral, para a grande maioria dos municípios brasileiros e paraguaios.

Por fim, é importante aludir que a faixa de fronteira²⁶ não é a fronteira. A faixa (Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979) é uma proposta normativa pensada militarmente, e construída com critérios e sob condições de utilização, visando à defesa do território nacional. Nesta faixa estão contidas cidades que estão próximas, algumas até juntas da linha de fronteira, mas muitas (a maioria) das cidades guardam, física, econômica e culturalmente, profundas distâncias em relação à condição fronteiriça. É o caso das cidades de Dourados e Jardim (ver o mapa A.2 da seção de mapas deste livro).

Dourados, a segunda maior cidade do Mato Grosso do Sul, é um centro sub-regional que centraliza comércio e serviços para um conjunto muito abrangente de cidades da Grande Dourados. Está localizada a 120 km de Ponta Porã, ou como referem seus habitantes, “está a 120 km do Shopping China”. Enquanto Jardim, cidade nos contornos dos 25 mil habitantes, que somando com a população de Guia Lopes da Laguna (cidade a ela conurbada) ultrapassa 35 mil pessoas, está a 85 km de Bela Vista na linha de fronteira.

Estas duas cidades não recebem os reflexos da fronteira da mesma forma. O tamanho de Dourados, com população na casa dos 200 mil habitantes, sua condição de polo de centralização de comércio e serviços sub-regional impede, *grossomodo*, que os ventos da fronteira cheguem com grande impacto. A fronteira faz parte de um cotidiano distante para os entrevistados. A percepção do douradense em relação à fronteira não dista da percepção dos habitantes de Campo Grande (distante mais de 300 km da fronteira), e ambos estão contaminados pelos efeitos midiáticos.

O choque que a fronteira provoca sobre os serviços em geral na cidade de Dourados é de significado restrito, até mesmo na sua economia. Os constantes deslocamentos que os douradenses fazem até Pedro Juan Caballero para compras tipicamente de classe média são pouco sentidos no comércio da cidade; assim como as vendas do comércio local para o Paraguai não contabiliza expressividade

24. Segundo a opinião de vários entrevistados, há um ambiente paradoxalmente seguro. Alguns afirmaram que “o tráfico só perturba quem está enrolado com ele”.

25. Não significando, todavia, que parte do efetivo não tenha sido contaminado pela ilegalidade.

26. Sobre a faixa de fronteira, recomenda-se a leitura de Brasil (2005).

e as exportações do município para o Paraguai representa menos de 1% do total, segundo dados de 2012.

Quando da realização da entrevista em um hospital de Dourados, observou-se que o número de pacientes que vieram de cidades paraguaias, em termos de volume, é insignificante (menos de um paciente por hospital visitado), e em termos de enfermidade não se constata dessemelhanças com o quadro geral. Nas escolas, a presença de paraguaios, quando existe, é de quem já está radicado no Brasil.

Os efeitos mais significativos referem-se à condição de segurança. Todavia, quando esmiuçada a questão não se observa que os níveis de criminalidade estejam associados à condição fronteiriça: os delitos registrados não são realizados por paraguaios; os índices de criminalidade relacionados ao tráfico e consumo de drogas não se distanciam de cidades de igual tamanho localizadas muito distantes da fronteira, de modo que a relação violência/fronteira não aparenta fácil aceitação. Talvez, como apontou um entrevistado, a fronteira possibilite a compra de armas, porém, não há números que respaldem esta asseveração.

Em Jardim, a situação possui leve diferença em relação a Dourados. O tamanho da cidade e de seus equipamentos faz com que os ventos fronteiriços sejam mais sentidos. O fato de que a cidade (contando com Guia Lopes da Laguna, sua gêmea) possui infraestrutura, em todos os segmentos, superior a Caracol, Bela Vista e Porto Murtinho, faz com que estes municípios desaguem seus estrangulamentos – em especial com relação aos serviços de segurança, saúde e abastecimento – em direção a Jardim.

Jardim termina por centralizar as ações policiais, alguns atendimentos em saúde e recebe estudantes de curso médio do Paraguai. Nas entrevistas, um dado interessante foi a posição dos dirigentes do comércio local em relação às compras na fronteira, especialmente em Bela Vista. Segundo os comerciantes, esse fluxo tem interferido no dinamismo do comércio de Jardim e Guia Lopes, especialmente com relação à venda de produtos rurais e eletroeletrônicos, quando mais em períodos de valorização da moeda brasileira. Narraram, também, que a condição fronteiriça tem sido importante para atrair compradores de terras do Paraná e de São Paulo para a região,²⁷ questão relacionada a fatores regionais específicos que estão fora da proposta deste trabalho.

4.3 As fronteiras Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai

A fronteira do Brasil com a Argentina é aquela com maior número de municípios, maior número de cidades em condição de conurbação e semiconurbação

27. É importante relatar que esta região vem passando por um processo intenso de vendas de terras para pecuaristas dos estados do Sul e Sudeste. Verifica-se que vários destes compradores também possuem terras no lado paraguaio.

internacional, além de ser a região que apresenta maior densidade populacional e paridade territorial com o vizinho.

Nesta região, até faz algum sentido haver a faixa de fronteira nos dias de hoje, não pela visão estritamente militar, mas na concepção do processo de integração.²⁸ Referenciais históricos e uma larga tradição de entrelaçamento de pessoas (relações de amizade e de parentesco) proporcionaram uma composição étnico-cultural e outras identidades territoriais. As mobilidades populacionais diversas e as complementariedades amplificadas alargam os limites nacionais e possibilitam a formatação de uma região de fronteira muito mais abarcante. Soma-se a estes elementos a tradicional e abrangente infraestrutura de ligação entre as cidades fronteiriças ali presentes.

Tal condição possibilitou que cidades distantes da linha pudessem consolidar formas diversas de aproximação, a ponto de cidades com mais de 100 km da linha de fronteira possuírem relações estreitas com cidades do país vizinho – os casos de Pelotas e Rio Grande são simbólicos. Isto impõe a esta região outro recorte analítico mais adaptado às condições regionais. A Argentina e o Uruguai, países desta fronteira, separam-se de qualquer comparação linear com o Paraguai (país da fronteira com o Paraná e o Mato Grosso do Sul), e apenas este fato já seria suficiente para construir uma tessitura de abordagem diferenciada sobre esta parte do Arco Sul das fronteiras brasileiras. Neste estudo, os dados colhidos mais relevantes sobre o assunto foram conquistados a partir do questionário aplicado nas cidades selecionadas do Arco Sul (Paraná e Rio Grande do Sul) – ver mapa A.2 da seção de mapas deste livro.

5 PERCEÇÃO SOBRE A FRONTEIRA, OS SERVIÇOS PRESTADOS E O MERCOSUL

Antes de mais nada, é importante abordar algumas questões sobre o questionário e sua sistematização, além do exposto na metodologia. Ele foi elaborado pensando a fronteira como um todo, contudo, a indicação do local do entrevistado e sua condição de ator de uma organização política ou da organização econômica até permitiria afunilar a análise por cidade. Entrementes, este funil deveria ser respaldado por uma amostra significativamente maior do que aquela implementada. Assim, tomou-se o cuidado de apresentar os dados de forma geral, não apenas por estado, tomando em particular as questões sobre o coletado no Mato Grosso do Sul devido ao trabalho complementar de campo.

Uma segunda questão está relacionada com as respostas. Como se observa no questionário aplicado (apêndice), as respostas estavam divididas em: *inexistente e muito fraco* (pontuando 1), *fraco* (pontuando 2), *moderado* (pontuando 3), *forte*

28. Há uma rica e tradicional literatura sobre os enlaces de cooperação e integração dos brasileiros com os argentinos e com os uruguaios. Destacam-se três trabalhos que esclarecem muito do que está sendo tratado neste estudo: Dorfman e Rosés (2005), Carneiro (2008) e Coelho (2014).

(pontuando 4) e *total* (pontuando 5). Essas pontuações possibilitaram que as quantidades de cada resposta, em cada item, fossem somadas e divididas em médias. A partir desse cálculo, pode-se caracterizar como *irrelevante* os itens com média inferior a 2; como *relevante*, os com média entre 2 e menos de 3; como *intenso* aqueles que alcançaram uma média entre 3 e menos que 4; e como *absoluto*, quando a média superou 4.

5.1 Percepção sobre a condição fronteiriça, segundo a pesquisa

As questões que apresentaram maior índice de aceitação como fonte positiva, com média superior a 4,0 (*absoluto*), foram a respeito da venda e consumo de droga, presença de produtos estrangeiros e aspectos culturais da cidade. As respostas foram similares independentemente da localidade das cidades (quanto à região ou a condição lindeira ou não). No Mato Grosso do Sul, nas entrevistas, fazia-se outra pergunta paralela com relação às drogas: “Se esta cidade não estivesse na fronteira (ou próximo dela), ela teria problemas com as drogas?”. A resposta foi invertida: *não*. Ou seja, os entrevistados desconsideram o fato de que São Paulo e Rio de Janeiro (que não estão na fronteira) são os locais de maior incidência de problemas com drogas, o que provavelmente se deve à imagem construída de fronteira pela mídia, como apontado anteriormente.

As questões com menor índice médio foram sobre a qualidade da limpeza da cidade e o nível de organização sindical e comunitária. As respostas são coerentes, considerando que a população geralmente liga imediatamente a limpeza pública à administração municipal, não interessando se faz ou não parte da fronteira, e no geral, o nível de organização sindical e comunitária dos municípios investigados é remoto, à exceção dos patronais.

Mormente, a fronteira não atingiu o nível *irrelevante* em nenhum quesito. Também não pode passar despercebida a questão de que não se vislumbra diferenciais inofismáveis entre as respostas dos atores econômicos e dos atores políticos. Este fato condiz com o alerta de Raffestin (1993), quando determina a necessidade de diferenciá-los na fronteira, partindo do pressuposto de que as organizações econômicas estabelecem mais relações horizontais, enquanto as organizações políticas situam mais relações verticais e possuem interesses territoriais antagônicos. Todavia, o mesmo autor ressalva que estas contradições podem e devem ser suplantadas, caso contrário, pode-se entrar no pesadelo das descontinuidades paralisantes. Portanto, observa-se, em função da confluência de respostas dos entrevistados, que estas organizações possuem uma forte tendência a afunilar interesses e reduzir posicionamentos contrapostos, todavia, particularidades existem para que sejam tratadas no momento oportuno.

Há, de imediato, quatro questões que tratam muito da esfera individual e pessoal do entrevistado: *i*) se ele possui contato cotidiano com pessoas do país vizinho – o que estabelece uma dimensão sobre o volume de transeuntes dos países vizinhos nas cidades; *ii*) a percepção da relação fronteira e desenvolvimento da cidade; *iii*) a conexão da fronteira com a qualidade de vida da população; e *iv*) o vínculo da fronteira com sua vida pessoal e profissional.

Em todos os casos, a resposta ficou definida como *intensa*. Estas respostas conduzem à interpretação de que a fronteira interfere, com veemência, tanto na vida pessoal quanto no coletivo da cidade, e é plenamente identificável pelos moradores. No Mato Grosso do Sul, nas quatro cidades lindeiras, a resposta foi relacionada à condição *absoluta*, enquanto que em Jardim e em Dourados a média geral foi a mesma de todas as outras respostas.

No que diz respeito à percepção geral da condição de fronteira sobre a cidade ali localizada, ou sobre o nível de pressão exercida pela fronteira, seis questões (abastecimento de produtos de alimentação; especulação fundiária; trabalho formal e informal; habitação popular; conflitos de terras e/ou indígenas; e arrecadação de tributos municipais) alcançaram o nível *relevante*.

Aqui se encontram divergências fecundas entre as cidades lindeiras e as não lindeiras. Se contabilizadas apenas as respostas das cidades lindeiras, estas chegam próximo do nível *absoluto*.²⁹ Para as cidades que não estão na linha, as respostas se aproximam da categoria *irrelevante*. Há uma divergência sentida entre os atores econômicos e políticos com relação à pressão sobre a arrecadação de impostos municipais, tanto para o aumento, como para sonegação. Os atores políticos a realçam como um item *absoluto*, enquanto os atores econômicos a colocam na condição de *relevante*.

Uma particularidade observada, entre várias outras, é a questão relacionada ao conflito de terras e/ou indígena. A grande nação guarani não respeita nem observa os limites do Estado-nação, e sim os de sua cultura. Esta é, para alguns, uma potencialidade e, para outros (os organismos políticos, sobretudo), um grande problema. Frequentemente, os índios são acusados de possibilitar o descontrole de zoonoses, contrabando de animais e até de “emprestar” suas terras para passagem de contrabando de madeira e tráfico de drogas.³⁰ Estas questões, se no particular possuem alguma importância, no geral se perdem ante as questões mais contundentes, entre elas a luta pela terra. No caso específico do Mato Grosso do

29. É importante reafirmar que esta contabilidade faz aumentar consideravelmente a margem de confiança das respostas em relação à realidade, ou seja, trata-se de uma afirmação temerária que os autores aqui assumem.

30. Cabe aqui o registro de que estas acusações foram captadas em algumas entrevistas, mas não há comprovação física nem documental sobre elas.

Sul, o nível de tensão entre proprietários rurais e índios interfere na possibilidade de conquistar respostas mais coerentes e neutras.

Com relação à parte verdadeiramente ilícita, como venda e consumo de drogas, como foi aludido anteriormente, a desenvoltura midiática é em parte responsável – mas não apenas ela. Em cidades como Porto Murtinho, por exemplo, os entrevistados colocam o assunto no pedestal das piores mazelas existentes no município, porquanto os dados conquistados, em especial entrevistas com policiais militares, civis e com o judiciário, não respaldam que naquele ambiente as drogas sejam algo de efetivo destaque. Vale destacar que, com exceção de um entrevistado apenas, todos os demais no Mato Grosso do Sul não relacionaram a violência ao consumo de álcool nem às demais drogas ilícitas; enquanto os dados coletados nos hospitais, nos Cras, nos Creas, no Conselho Tutelar de Ponta Porã e na Intendência de Pedro Juan Caballero dão conta de que, até agosto de 2013, a extraordinária maioria dos casos de violência doméstica estavam relacionados ao consumo de bebidas alcoólicas e não ao de drogas ilícitas.

É bom afirmar que este capítulo não está contradizendo o fato de que a venda e consumo de drogas não seja um problema na fronteira, senão o contrário. Entretanto, possivelmente, a região fronteiriça não possui índices de venda e consumo de entorpecentes maiores que noutros lugares não fronteiriços, todavia, a massificação midiática é de tamanha intensidade que até mesmo os fronteiriços passaram a acreditar nesta verdade como *absoluta*.³¹

Outra “verdade absoluta” está relacionada à presença de produtos estrangeiros, ao contrabando (aparentemente um ligado ao outro) e à pressão que eles causam no comércio local. A pesquisa aponta que a indicação da intensa pressão exercida pelos produtos estrangeiros e pelo contrabando chega quase ao nível *absoluto*. Tanto as cidades lindeiras quanto as não lindeiras convergem no mesmo sentido, entretanto, a pesquisa qualitativa aponta sentido diferente.

O consumo de produtos estrangeiros em qualquer cidade está condicionado à lógica conjuntural (câmbio, impostos, disponibilidade creditícia etc.), isto é, está relacionado a questões de política e não de polícia, ainda mais se contabilizadas as intensas complementariedades existentes nas cidades conurbadas na fronteira. Nas entrevistas qualitativas, 82% dos entrevistados indicaram o preço como fator preponderante na compra de produtos estrangeiros, 14% indicaram o fator qualidade e 4% outros motivos.

Quando entrevistados, paraguaios *pedrojuaninos* e bolivianos *puertoquijarinos* destacaram que compram móveis e eletrodomésticos no lado brasileiro, mesmo sendo mais caro, devido à facilidade de parcelamento oferecida pelas lojas brasileiras

31. Esta afirmação está respaldada pelas entrevistas junto aos órgãos de segurança.

e não oferecida pelos paraguaios e bolivianos, o crédito se revela fator importante.³² Quando o preço, por sua vez, se coloca em condições de ser o principal elemento para o deslocamento ao outro lado da fronteira, implica dizer que a carga tributária passa a se constituir um fator determinante. A carga tributária no Paraguai é de 12%, e na Bolívia, 15%, mesmo assim, com grandes volumes de sonegação. Isso possibilita inferir que, de certa forma, os desníveis comerciais que o Tratado do Mercosul propôs reduzir ainda não chegaram à fronteira.

É dever destacar que existe na fronteira um consumo de produtos estrangeiros (ou brasileiros-estrangeiros) que faz parte do acervo cultural da funcionalidade efetiva e visível, assim como outros são “reações defensivas” a partir de ações com participação invisível da funcionalidade.³³ Ainda que ambas fujam do escopo legal, não são e não podem ser tratadas com o mesmo olhar e o mesmo rigor. Não se pode igualar aquele indivíduo que corta a fronteira com produtos de consumo cotidiano da funcionalidade efetiva e visível (um pacote de café, uma garrafa de uísque, sabão em pó, escova de cabelo, alguns quilos de carne ou um eletroeletrônico para uso próprio ou restrito), com aqueles que cruzam e atravessam a fronteira (em qualquer dos sentidos) com sacos de café, centenas de cabeça de gado, dezenas de caixas de uísque ou caminhões de agrotóxico para uso indiscriminado e sem controle, elementos da participação invisível da funcionalidade. Ambos os casos que estão na mesma direção da não legalidade, ao mesmo tempo, estão em sentido diametralmente oposto em relação ao destino e ao uso da mercadoria.

5.2 Os serviços na fronteira

Examinar um conjunto de serviços urbanos permite, entre um amontoado de fatores, entender os aspectos da gestão pública e das políticas especificamente direcionadas para a população. Analisar o campo de serviços urbanos em cidades de fronteira torna possível captar elementos dentro da infraestrutura ou dos equipamentos urbanos e o modo como estes atendem às necessidades da população fronteiriça.

Quando se observam os dados coletados pelo questionário com relação ao atendimento de saúde, educação, energia e coleta de resíduos sólidos, verifica-se que a população, em geral, considera os serviços como regular. Os atores das organizações econômicas, com poucas variações, consideram o mesmo que os atores das organizações políticas.

32. A pesquisa não entrou em detalhes sobre estas operações. Não se inquiriu sobre a documentação exigida pelos estrangeiros.

33. Conforme observa Oliveira (2009), a *integração funcional* na fronteira se apresenta com duas características: uma, de forma visível, é diretamente relacionada às compras e aos serviços adquiridos para a complementariedade cotidiana no outro lado da fronteira que todos sabem e veem. A outra, de forma invisível, coloca-se em prática quando a forma visível se torna abusiva e ninguém quer mostrar.

Esta opinião possui estreita coincidência com os dados coletados de forma secundária e primária no Mato Grosso do Sul: a estrutura disponibilizada não foi considerada catastrófica pelos entrevistados. Há uma infraestrutura pertinente para os serviços básicos da saúde e educação em especial, mesmo que distante do ideal. Os dados disponibilizados por IBGE, Sistema Único de Saúde (SUS), Ministério da Educação (MEC), entre outros, relatam que, nas cidades selecionadas da fronteira, não se observam grandes discrepâncias nos números de atendimento e nos percentuais de estudantes em sala de aula, quando relacionados ao volume da população.

As queixas referem-se mais especificamente ao ato do atendimento, em que o despreparo e o estímulo dos profissionais são mais evidentes, refletindo, como efeito, na qualidade dos serviços prestados. Mesmo assim, com exceção de parte dos atores econômicos – especialmente aqueles que são dirigentes –, não se observou nenhuma reação catastrófica em relação aos serviços prestados.

Na segurança, por exemplo – que na pesquisa de campo sempre esteve mais evidente –, a população considera o policial despreparado para atuar na região fronteiriça,³⁴ porém, ela não afere o trabalho das forças policiais, no geral, como terminantemente ruim. Ainda que considerando o preço executado muito elevado, os serviços de abastecimento de energia elétrica possuem um nível muito alto de aceitação por parte dos entrevistados. No cômputo geral, atingiu o nível intenso.

Talvez um equívoco da pesquisa tenha sido não separar o atendimento da rede de esgoto da coleta de lixo. Quando a pergunta era feita frente a frente com o entrevistado, a diferença se mostrava muito evidente. No geral, as pessoas concordavam que o sistema de coleta de lixo era muito bom; contudo, quanto à rede de esgoto, este serviço foi considerado muito deficitário.³⁵ Aqui, a relação proximidade/distância da linha fronteiriça não se aporta como elemento diferenciador: tanto nas cidades conurbadas quanto nas cidades afastadas da linha, as respostas com relação a infraestrutura para educação, saúde, energia, coleta de lixo e esgoto e segurança não foram pautadas por diferenças substantivas.

A situação é muito diferente quando tratado o nível de pressão exercida pela fronteira. Os valores indicados no questionário, considerando a média das cidades junto à linha e a média das outras afastadas, indicam uma diferenciação com a realidade quando contrastadas com o trabalho de campo. Nas cidades distantes da linha de fronteira, a população considera que a pressão exercida sobre os serviços em

34. Este despreparo, até onde foi possível apurar, deve-se ao fato de os entrevistados dizerem que os policiais, em síntese, “sempre partem do pressuposto de que todo fronteiriço é um natural contraventor”.

35. É possível destacar que, nas cidades do Paraná e do Rio Grande do Sul, este serviço de esgoto está em estágio mais avançado do que o existente no Mato Grosso do Sul, onde a coleta e o tratamento são mais recentes, embora apresentem avanços visíveis.

geral – exceto segurança – é *irrelevante*, enquanto as cidades na linha – conurbadas, em especial – retratam o contrário: é *absoluto*.

Os serviços bancários, posicionados nas cidades conurbadas ou semiconurbadas, possuem um conjunto de ações diferenciadas em relação às outras agências posicionadas em cidades fora da linha.³⁶ Em entrevistas, gerentes de bancos destas cidades relataram o alto nível de tensão por que passam cotidianamente, quando qualquer movimentação financeira – em especial de depósito – acima de um determinado limite (não explicitado por eles) requer um grau de observação elevado por parte das agências e das centrais regionais dos bancos. Nas agências destas cidades, a realização de transações tidas como corriqueiras noutros lugares, do tipo serviços de câmbio, são ali tratadas como transações complexas. Os entrevistados, é digno registrar, não deixaram explícito qual a diferença entre o simples e o complexo.

Exemplo significativo é o de Coronel Sapucaia, cidade de 15 mil habitantes conurbada com Capitán Bado. No início dos anos 2000, observou-se a saída da única agência bancária da cidade, cuja justificativa dada pela diretoria da organização foi o excesso de depósitos. Mais recentemente, outra instituição financeira transferiu sua agência de Ponta Porá para Antônio João (50 km da linha) por motivo equivalente. No entanto, assaltos a bancos em cidades fronteiriças são muito menos frequentes que em outros lugares não fronteiriços.

No que diz respeito à limpeza urbana, os questionários apontam – mesmo considerando as desproporcionalidades em relação às cidades distantes da linha – que o nível de pressão é quase *irrelevante*. Nas entrevistas com as administrações municipais, estas relataram que o volume de metros cúbicos de água gastos é, por vezes, mais de 20% maior do que outras cidades de tamanho equivalentes, não localizadas na linha. Em Corumbá, fronteira com a Bolívia, as autoridades relatam que o aumento das *basuras* (lixo) é dado pelo aumento do volume comercial com a presença de bolivianos negociando produtos nas feiras, mas também advertem sobre a “falta de educação” dos brasileiros e bolivianos como uma razão.

Outra situação é quando são questionados os serviços de saúde, educação e segurança. De maneira geral, os números do questionário apresentam um impacto *relevante* tanto para saúde como para educação. Todavia, quando observados os questionários preenchidos apenas por atores de cidades não lindeiras, verifica-se que a pressão é bastante reduzida ou *irrelevante*; e, por atores de cidades lindeiras, o impacto é visto quase como *absoluto*.

Praticamente não se constata, como dito anteriormente, a presença de estudantes e pacientes do país vizinho nas escolas e hospitais daquelas cidades mais

36. Há de se observar que as agências bancárias em Amambai (cidade a 40 km de Coronel Sapucaia) também recebem interferências agudas da condição fronteiriça devido ao fato de Coronel Sapucaia não possuir nenhuma agência bancária.

distantes da linha. Isto faz com que as médias apresentadas se assentem, destoando da realidade, pois, nas cidades conurbadas, o volume de estudantes estrangeiros na rede pública é muito elevado.

Na saúde há algo similar. De maneira geral, os números também não respaldam a realidade quando se juntam as cidades distantes e as cidades conurbadas. O impacto é *absoluto* quando se analisa apenas as cidades da linha e *irrelevante* para cidades não lindeiras. O ponto principal está no atendimento de emergência, pois o atendimento a estrangeiros é dificultoso e requer a utilização de uma complexa burocracia, uma vez que os procedimentos são mais simplificados. Assim, a permanência no hospital requer “atitudes criativas”. Entre eles, o mais comum é a utilização de documentos e endereços de pessoas residentes no lado brasileiro; outro, é a espera do agravamento da doença para constar como emergência e facilitar o atendimento.

São raros os casos de permanência de estrangeiros nos hospitais das cidades conurbadas em tratamento contínuo. No geral, quando constatada a necessidade de prosseguimento do tratamento, estes pacientes são encaminhados para cidades maiores (no caso de Campo Grande, Mato Grosso do Sul) que possuem maior facilidade com os trâmites burocráticos.³⁷

Os repasses de recursos financeiros destinados aos municípios para a saúde estão relacionados à população municipal residente no Brasil, portanto, não consideram a condição de conurbação internacional das cidades. E, como a saúde do lado paraguaio, mesmo considerada de qualidade, não é gratuita, os resultados são, senão, as “atitudes criativas” realizadas tanto pela população como pelo corpo administrativo das instituições – compêndios da complementariedade funcional existente entre os povos. Nos hospitais e postos de saúde dos municípios de Corumbá e Ponta Porã não se constata, por consequência, o atendimento a estrangeiros, quando se sabe da presença de uma quantidade significativa deles – conforme entrevistas realizadas, próximo de 10% são estrangeiros naquelas cidades.³⁸

Com relação à segurança, é necessário fazer uma observação. Deve-se distinguir as forças policiais que atuam nas cidades conurbadas; bem como a maneira com a qual a população enxerga cada uma delas. Há uma diferença substantiva tanto do ponto de vista da atuação quanto da interpretação da população com relação aos policiais civis e militares, à Polícia Federal (PF), à Polícia Rodoviária Federal (PRF) e à Guarda Nacional.

Os policiais (tanto civis quanto militares) possuem como lógica e compromisso a defesa do cidadão, além de atuarem em organizações menores e de forma mais autônoma e descentralizada. Eles devem privilegiar a negociação e a conciliação

37. Considerando o relato de uma assistente social do hospital de Ponta Porã.

38. Para aprofundar este assunto, recomenda-se a leitura de Figueiredo (2013).

amigável e contar com preparo para utilizar armas leves menos letais. Em síntese, devem-se colocar como instrumentos da segurança cidadã. A população, supostamente, assim os deveria enxergar. Ou seja, deveriam ser vistos como uma condição de elementos internos.

A PF, a PRF, a Guarda Nacional e os policiais são vistos como externos, em princípio, por não possuírem compromissos com os cidadãos e sim com o território. Seu âmbito de atuação extrapola a condição local para a nacional, organizam-se com base em um sistema de comando, coordenação, comunicação e controle altamente centralizado em alhures, com baixíssima autonomia de atuação local e, por fim, priorizam na sua *performance* um sistema de armas pesadas com alto poder letal.

Ao contrário de alhures, onde a força vista como externa é – ou deveria ser – cada vez mais imperceptível, na fronteira conurbada, estas duas forças se imbricam em um formato de desempenho híbrido, difuso e complexo, permitindo desconfianças de parte a parte e da população em relação a ambos. O fato é que os externos não possuem, em princípio, traquejo nem orientação metodológica para a abordagem cidadã e agem sentindo-se superiores aos internos. No entanto, os internos se posicionam aceitando uma condição enviesada de subordinação rebelde tácita aos externos. Trata-se, de qualquer modo, de um assunto assaz amargo para se ter uma conclusão efetiva sobre a presença e atuação das forças policiais na fronteira merecendo, desta feita, estudos mais consistentes.

Por sua complexidade, esta questão não foi efetivamente colocada no questionário. Nas entrevistas de campo, foi possível observar que a população, se não desconfia, não confia plenamente no desempenho de todas as forças policiais na fronteira, apesar de não se constatar um ambiente definitivamente hostil entre população e polícia. A população da fronteira se sente segura. Todavia, não foi possível constatar que a presença e o desempenho do conjunto policial, *per si*, seja o fator essencial e definitivo para a compleição deste sentimento.

5.3 A fronteira e o Mercosul

A primeira questão a ser observada com relação ao Mercosul é um conhecimento bastante satisfatório sobre sua existência por parte dos entrevistados. Constatou-se que o número de pessoas que responderam não sei foi bastante reduzido, embora tenha que ser ponderado que o questionário foi aplicado a pessoas com um grau de instrução consideravelmente mais elevado em relação ao conjunto populacional. O número de pessoas que identificaram como pouco relevante a participação do bloco nas questões ponderadas foi igualmente pequeno.

Outra situação importante a relatar é o grau de coesão entre as respostas obtidas nas cidades lindeiras e nas localidades não lindeiras, pois ambas não discordam sobre o impacto do Mercosul na fronteira. No entanto, observa-se uma

sutil divergência nas opiniões entre os atores das organizações econômicas – com interesses muito mais afeitos às condições do bloco – e as opiniões dos atores das organizações políticas. Muitos entre esses últimos chegaram a relatá-lo como algo irrelevante para a fronteira. Entrementes, não se pode deixar de observar uma visível incoerência quando indagados sobre a interferência do Mercosul na vida pessoal. As respostas a marcam como relevante, contrapondo-se, desta maneira, a todas as outras questões anteriores.

Do ponto de vista econômico, as percepções relatadas durante as entrevistas são respaldadas pelos números de importações e exportações das cidades investigadas: à exceção de Foz do Iguaçu e Ponta Porá, todas as demais possuem uma relação comercial muito restrita com os países do bloco. Mas não se podem tornar estes números absolutos, visto que seria necessária uma investigação mais cuidadosa sobre os fluxos comerciais de todas as cidades, considerando, em especial, o *corredor São Paulo-Buenos Aires*, que abre uma grande pauta de exportação³⁹ com a Argentina, passando por Uruguaiana e Paso de los Libres.

Do ponto de vista social, a situação é mais sentida, como se examina sobre a saúde e a educação, a saber. Considerando o acervo documental oficial e a postura dos dirigentes nacionais, sabe-se que as fronteiras do Mercosul são tidas como uma prioridade e existem alguns documentos e discursos que sustentam esta informação. Todavia, da diretriz do Peas do Mercosul, que busca assegurar o acesso a serviços de saúde na fronteira, através da articulação com os países vizinhos visando promover acordos de cooperação, pouco se observa atuações neste sentido, muito menos no de ampliar e dinamizar a capacidade nacional e regional para o desenvolvimento de pesquisas no campo da saúde.

A ação integrada na área de saúde é sempre dada de forma funcional e criativa por parte das instituições e de seus atores. O estrangeiro é sempre atendido na atenção primária à saúde – muito raramente na assistência médica de alta complexidade – sem acompanhamento *a posteriori*, permitindo até a propagação de doenças em caso de enfermidades transmissíveis.

De acordo com Giovanella *et al.* (2007), que investigou o acesso aos serviços de saúde na fronteira com os secretários de saúde, 90% deste serviço está desregulamentado e os recursos existentes são insuficientes para garantir o tratamento aos estrangeiros. Isto tudo exige por parte do poder público, de todas as esferas, o estabelecimento de estruturas de planejamento e coordenação cooperada, elementos previstos por acordos do Mercosul.⁴⁰

39. Com movimento em torno de US\$ 12 milhões/ano segundo a Receita Federal.

40. Há um subgrupo de trabalho para a saúde criado pela Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 151/1996, constituído por três comissões: Serviços de Atenção, Produtos e Vigilância em Saúde.

Em 2005, foi constituído o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS Fronteira), com o objetivo de fortalecer um sistema que favorecesse os municípios brasileiros fronteiriços (Figueiredo, 2013). Este projeto, que surgiu com a atribuição de realizar diagnóstico, promover qualificação e implantação de um plano operacional de atendimento, resumiu-se a “uma simples compra de equipamentos”, segundo os secretários de saúde.

Na educação, outras particularidades surgem. Este item aparece como um dos eixos temáticos do Peas, e possui como diretrizes: *i*) buscar, acordar e executar políticas educativas coordenadas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; *ii*) promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social para o desenvolvimento humano e produtivo; e *iii*) suscitar a cooperação solidária e o intercâmbio, visando ao melhoramento dos sistemas educativos.

Entre os objetivos prioritários estão: *i*) o estímulo a ações de formação docente/multiplicadores para a integração regional; *ii*) a implementação de programas complementares de formação docente em espanhol e português como segunda língua; *iii*) o fortalecimento da integração regional entre os países do bloco a partir de estratégias e ações concretas nas regiões de fronteiras com as instituições educativas; e *iv*) a promoção de ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões, especialmente nos municípios que possuem escolas participantes do programa Escola de Fronteira. A intenção, por fim, é fortalecer o Instituto Social do Mercosul (ISM), órgão técnico político estabelecido em 18 de janeiro de 2007 por Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC/DEC nº 03/07).

Dessa forma, os instrumentos legais necessários à integração educacional entre os países do bloco estão bem embasados. Porém, entre o arcabouço legal e a sua aplicação existe um hiato considerável. O programa Escola de Fronteira somente saiu do papel no ano de 2012 e exclusivamente em planos pilotos como Ponta Porá e Corumbá. Em certa medida, como aludido anteriormente, o Brasil já cumpre um papel de integração educacional com o recebimento de vários estudantes dos países vizinhos, mas este acolhimento está relacionado a fatores ligados à criatividade regional, muito presente na funcionalidade existente nas cidades conurbadas de fronteira e não pela interferência ou facilitação legal por meio das normativas estabelecidas pelo Mercosul.

Outro imbróglgio importante está relacionado ao reconhecimento de diplomas por parte dos países-membros, tanto na graduação quanto na pós-graduação. O Mecanismo Experimental de Avaliação (Mexa) para cursos de graduação dos países integrantes e associados do Mercosul, implementado entre 2003 e 2006, tinha como objetivo estabelecer certos padrões de qualidade, com critérios claros e objetivos entre os países, para que, mesmo em caráter experimental, promovesse

o reconhecimento recíproco de diplomas de graduação universitária pelos países participantes, assim como a definição de diretrizes para criação de um sistema de acreditação de cursos. Esse projeto não avançou, como também não avançou a proposta de criar um selo de padrão de qualidade (a exemplo das ISOs) para os cursos de graduação.

Até o momento, todas as iniciativas que visassem ao reconhecimento de cursos de graduação e títulos de pós-graduação de países como Paraguai e Bolívia, por exemplo, foram inúteis. O setor privado brasileiro, em primeiro plano, seria o mais interessado, especialmente quando o setor público não demonstra esforço na direção de reconhecer a titulação conferida nestes países, vide a dificuldade para o reconhecimento de títulos obtidos pelos próprios funcionários públicos brasileiros no Paraguai e na Bolívia.

Em Pedro Juan Caballero existem vários cursos de graduação, entre eles o de medicina, em sete universidades, cuja maioria absoluta do corpo docente é composto de pessoas de várias regiões do Brasil. Estes cursos, segundo informações obtidas junto a médicos e outros professores no lado brasileiro, não estão em condições longínquas daqueles cursos oferecidos por diversas universidades no Brasil e na Argentina que justificassem uma repulsa imediata aos diplomas conferidos naquelas instituições.

No mesmo caminho estão os títulos obtidos nos programas de mestrado e doutorado no Paraguai e na Bolívia. Nestes casos, além da ausência de uma legislação que estabeleça critérios para validação dos títulos, há ainda um forte preconceito com relação às dissertações e teses defendidas nestes países, praticamente inviabilizando a avaliação por instituições de ensino superior no Brasil. De modo amplo, há muito o que avançar na aplicabilidade das intenções do Mercosul para a região de fronteira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acelerar das relações comerciais entre os países e os efeitos da revolucionária globalização – que não seja aqui confundida com um simples processo de mundialização – convocaram todas as nações para uma aproximação sem precedentes. Este mundo globalizado impôs aos países uma burlesca necessidade de circulação de fluxos em ritmo frenético. Ao mesmo tempo, a internacionalização da economia brasileira tem aberto caminhos no sentido da ampliação das relações de troca com seus vizinhos. Nos quatro últimos lustros, ampliou-se o interesse pelo mercado latino-americano, o que engendrou uma nova morfologia geográfico-política e, com ela, uma refuncionalização do território fronteiriço, sob a influência ou não dos acordos fechados no nível regional do Mercosul.

Este fato passou a requerer dos habitantes da fronteira uma aceleração de sua convivência interativa com o outro lado, desmobilizando, cada vez mais, as amarras das relações protocolares e quebrando parte da aspereza no trato político. É o que, *grosso modo*, reflete no conjunto geral desta pesquisa quando expressa como *intensa* a relação fronteiriça, mesmo considerando que muitas cidades que participaram da amostra estão distantes da linha.

Os organismos econômicos – que na essência consagra o *modus vivendi* da comunidade fronteiriça com maior concisão – mobilizam modelos próprios de intercâmbio cada vez mais porosos na circulação de bens, serviços e pessoas no sentido de abrir flancos que assegurem a intensidade das trocas. No entanto, forcem para que as organizações políticas tanto locais quanto nacionais sejam reorientadas para a integração, aproximando interesses, vontades e preocupações, quando mostra, nesta pesquisa, sua participação como *relevante* (quase *intensa*).

Todas estas relações – seja de caráter político ou econômico – compõem interações acentuadas, cada vez mais férteis e promissoras, tentando subverter todas as formas de domínio. A velha geoestratégia do barrar, fechar e restringir aparenta ser uma heresia justaposta à realidade nas cidades (as lindeiras em especial). As fronteiras ensinam e, progressivamente, constroem vibrantes relações de integração e de articulação *desde abajo*. Talvez por isso a participação do Mercosul nas respostas tenha pouco significado.

Há em curso o engendramento de uma nova funcionalização do território fronteiriço: o espaço da separação (visto como perene e contínuo) vem cedendo lugar a um ambiente de circulação intermitente, volátil e cada vez mais contraditório. Sendo assim, há um processo de repactualização do espaço político, embutindo novos formatos de poder, possivelmente mais abrangentes e abertos – ao menos na aparência –, ainda que com o semblante de *rebordering*⁴¹ posto no horizonte por um mundo que abrolhou do 11 de setembro nos Estados Unidos.

O que esta pesquisa tenta revelar é que há, nas fronteiras estudadas, uma atmosfera muito propícia para a edificação de um novo desenho no uso dos equipamentos citadinos por uma espécie de *membresía*⁴² intralocais sem que, para tanto, seja arranhada a nacionalidade dos povos, desapareça as diferenças culturais e desacomode as reivindicações pela melhoria dos objetos de cada cidade. Estes elementos acendem a necessidade de construção de um novo arcabouço conceitual e de novos marcos de referência para a fronteira capazes de influenciar a direção

41. Refronteirização, um movimento que vários estudiosos apontam como de fechamento das fronteiras com imposição de barreiras (econômicas, sociais, culturais etc.) e de construção de muros entre as nações.

42. Palavra comumente utilizada pelos mexicanos para identificar um conjunto de pessoas que agem sob conduta e princípios comuns, naturalmente pactuados e independentes da burocracia.

do *modus* administrativo dos órgãos públicos naquelas localidades, quase sempre pautados pelo desalento.

Contudo, é impossível compelir um ritmo único para todas as cidades da fronteira. A própria densidade da demografia ao longo da fronteira sugere uma dinâmica disforme e isócrona tanto ao formato de aproximação, quanto aos contornos da complementariedade existente em cada lugar, como se coloca bem claro no estudo do Grupo Retis sobre uma Proposta de Restruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDDF) (Brasil, 2005).

É digno observar, contudo, que nas fronteiras as assimetrias tendem a ser persistentes, tanto as relacionadas ao lado bom da convivência (compartilhar serviços de água tratada, saneamento, energia, segurança, saúde, educação, acordos administrativos, entre muitos outros), quanto as que reforçam, uma vez que contam sempre com instrumentos burocráticos, má vontade política e imposição de barreiras às formas distintas de aproximação.⁴³ Todavia, as simetrias são amortecidas quando se destaca o lado indesejável (desmatamentos, especulação fundiária, degradação dos equipamentos urbanos, narcotráfico, violência etc.); neste caso, os descontentamentos, a cobiça e as irresponsabilidades administrativas corroboram para replicar os malefícios de um lado a outro da fronteira.⁴⁴ Em outros termos, o que é bom se barra e o que é ruim se replica.

Entretanto, com um olhar mais atento às respostas desta pesquisa, é possível observar, de forma otimista, que o fato de a grande maioria dos entrevistados ter conhecimento do que é e para que serve o Mercosul é um sinal alvissareiro. Ao mesmo tempo, os entrevistados não deixam transparecer um certo desânimo com relação à baixa efetividade dos acordos para as relações transfronteiriças. Isto aponta uma intenção tácita (para o contexto regional) e explícita (para o contexto local) em aprofundar o enlace com o outro lado; e, muito provavelmente, o outro lado (bolivianos, paraguaios, argentinos e uruguaios) com o lado brasileiro, na mesma amplitude.

Enquanto a fiscalização e a efetividade das decisões não vêm, sobram as criativas formas de contornar o escopo legal e abrir, cada vez mais, flancos para construir e solidificar funcionalidades essenciais à integração real entre os fronteiriços. Isto desponta a luz de que, se existe uma sugestão segura para aqueles que vislumbram maiores e melhores acordos de cooperação entre os Estados-parte com relação à prestação de serviços nas fronteiras, ela está, senão, meramente em observar o *modus vivendi* e as formas colaborativas dos habitantes da fronteira. Somente assim se resguardará algo efetivo.

43. Ponta Porã e Pedro Juan Caballero tentaram, com apoio financeiro da União Europeia, construir um "lixão" para acolher os resíduos sólidos de ambas as cidades, porém, não foi possível quebrar as amarras da burocracia para que tal fato acontecesse. A burocracia também naufragou todos os esforços de atores públicos e privados no sentido de arrefecer as barreiras burocráticas que impedem a circulação mais livre entre Uruguai (Brasil) e Paso de los Libres (Argentina).

44. Como disse um certo entrevistado em Ponta Porã, "tudo que é ruim é mais fácil de copiar".

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. L. C. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais: a imigração brasileira no Paraguai**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Brasília: Iica, 2005.
- CARNEIRO, C. P. **Interações espaciais e cidades gêmeas na fronteira Brasil – Argentina**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- CASTRO, G. F. M.; GONÇALVES, E. S. A aplicação da *common law* no Brasil: diferenças e afinidades. **Âmbito Jurídico**, v. 15, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11647>. Acesso em: 28 ago. 2013.
- COELHO, K. N. B. **Manifestações de fronteira no espaço urbano das cidades gêmeas da fronteira platina**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- DORFMAN, A.; ROSÉS, G. T. B. Regionalismo fronteiriço e o acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios. *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: UFMS, 2005. p. 195-228.
- FIGUEIREDO, L. V. S. **Direitos sociais e políticas públicas transfronteiriças: a fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia**. Curitiba: Ed. CRV, 2013.
- FOGEL, R. *et al.* **Enclave sojero merma de soberanía y pobreza**. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinares, 2005. 269 p.
- GIOVANELLA, L. *et al.* Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do Mercosul na perspectiva dos secretários municipais de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 2, p. 251-266, 2007.
- HOUSE, J. W. The frontier zone: a conceptual problem for policy makers. **International Political Science Review**, v. 1, n. 4, p. 456-477, 1980.
- OLIVEIRA, T. C. M. **Agroindústria e reprodução do espaço: o caso soja no Mato Grosso do Sul**. 1994. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____. Frontières em Amérique Latine: réflexions méthodologiques. **Espaces et Sociétés**, v. 3, n. 138, p. 19-33, 2009.

PREBIANCA, L. Livre circulação de pessoas e cidadania da União Europeia. *In*: RICHTER, T.; SCHMIDT, R. (Org.). **Integração e cidadania europeia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

RIQUELME, M. A. Migrações brasileiras no Paraguai. *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: UFMS, 2005. p. 49-85.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 1. ed. São Paulo: Editora USP, 1979.

SOUCHAUD, S.; THÉRY, S. **Pionniers, brésiliens au Paraguay**. Paris: Karthala, 2002.

SPRANDEL, M. A. **Brasiguaios: conflito e identidade em fronteiras internacionais**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

YANOMINE, S. S. Zoneamento ecológico-econômico do Mato Grosso do Sul – ZEE/MS. *In*: SIMPÓSIO DE GEOTECNOLOGIAS NO PANTANAL, 5., 2014, Campo Grande, Mato Grosso do Sul. **Anais...** Campo Grande: Embrapa, 2014.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO APLICADO

A seguir, mostramos a tabela de pontuação com a média das opiniões conferidas com a aplicação do questionário entre os dias 1º de março de 2013 e 31 de agosto de 2013.

TABELA A.1
Tabela de pontuação

Questão	Organizações políticas	Organizações econômicas	Média
Que avaliação você faz do nível de contato com o país vizinho?	3,5	4,2	Intenso
Que avaliação você faz de sua cidade, quanto...			
... à infraestrutura da saúde para o atendimento da população?	3,0	2,8	Mediano
... à infraestrutura educacional para o atendimento da população em idade escolar?	3,3	3,3	Intenso
... ao fornecimento de energia para o atendimento da população em seu município?	3,3	3,7	Intenso
... à coleta de lixo e à rede de esgoto?	3,2	3,7	Intenso
Avaliação quanto ao nível de pressão do país vizinho:			
sobre o sistema público de educação básica.	3,4	2,9	Intenso
sobre o sistema público de saúde.	3,6	3,3	Intenso
sobre o sistema público de segurança.	3,5	3,6	Intenso
sobre o nível de emprego.	2,8	2,5	Mediano
sobre a presença de tráfico, venda e consumo de drogas.	4,2	4,3	Absoluto
sobre o nível de organização sindical ou comunitária.	1,8	2,0	Irrelevante
sobre a especulação fundiária urbana.	2,5	2,6	Mediano
sobre o abastecimento de produtos de alimentação.	2,9	3,5	Intenso
sobre o trabalho formal e informal.	2,8	2,6	Mediano
sobre a qualidade da limpeza da cidade.	2,5	2,4	Mediano
sobre a habitação popular.	2,6	2,8	Mediano
sobre os conflitos de terras e/ou com indígenas.	3,0	2,2	Mediano
sobre a presença de contrabando e descaminho.	4,0	4,2	Absoluto
sobre o comércio de produtos estrangeiros.	3,9	4,3	Absoluto
sobre a arrecadação de tributos municipais.	3,9	3,1	Intenso
sobre a cultura da cidade (música, dança, gastronomia).	4,1	4,4	Absoluto
sobre o desenvolvimento da cidade e da região.	3,5	3,7	Intenso
sobre a qualidade de vida da população citadina.	3,8	3,7	Intenso
sobre sua vida pessoal.	3,1	3,9	Intenso

(Continua)

(Continuação)

Questão	Organizações políticas	Organizações econômicas	Média
Avaliação quanto à interferência do Tratado do Mercosul:			
sobre no fluxo de pessoas entre os dois países.	2,2	3,2	Mediano
sobre fluxo de capitais (investimentos) em ambos os lados.	2,2	2,9	Mediano
sobre a compra de terras urbanas e rurais.	2,2	3,0	Mediano
sobre o trânsito de estudantes (graduação e pós-graduação).	2,4	3,3	Mediano
sobre a facilidade de atendimentos à saúde.	1,5	1,9	Irrelevante
sobre sua vida profissional.	2,3	3,5	Mediano
O órgão que trabalha utiliza (ou utilizou) instrumentos legais do Mercosul?	2,8	3,1	Mediano
Média geral	Mediano	Intenso	Intenso

Elaboração dos autores.

Obs.: Média de 4 ou mais – absoluto; média de 3 e menor que 4 – intenso; média de 2 e menor que 3 – mediano; e média menor que 2 – irrelevante.

AS REGIÕES DE FRONTEIRA COMO LABORATÓRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL

Walter Antonio Desiderá Neto¹
Bruna Penha²

1 INTRODUÇÃO

Em março de 2016, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou 25 anos de existência. Desde sua criação, o bloco econômico passou por importantes altos e baixos, tendo sido relançado algumas vezes, formal e informalmente. No início, os objetivos da integração regional restringiam-se mais ao campo econômico-comercial, e o cronograma de medidas tomadas voltava-se bastante a aspectos aduaneiros. Posteriormente, em função de crises cambiais e financeiras, nos anos 2000, decidiu-se pelo avanço do processo sobre novas dimensões: social, política, participativa e distributiva. Recentemente, com o impasse no sistema multilateral global de comércio, os países da região parecem estar buscando um resgate dos objetivos iniciais, na procura por sanar imperfeições da área de livre-comércio e da união aduaneira e ampliar o relacionamento comercial externo do bloco.

No que se refere ao desenvolvimento e à integração da faixa de fronteira dos países do Mercosul, algumas decisões tomadas no âmbito do processo regional acabaram dedicando-se exclusivamente a essa tarefa ao longo desses anos. Do ponto de vista do escopo temático, essas iniciativas de certa forma acompanharam as dinâmicas predominantes no contexto da integração como um todo. Nesse sentido, durante o chamado “período de transição” (1991-1994), no qual o mercado comum deveria ter sido completamente formatado, a principal medida relacionada à fronteira consistiu no Acordo de Recife – Decisão nº 05/93 do Conselho do Mercado Comum (CMC) –, que versa a respeito do controle aduaneiro integrado nas passagens de fronteira, tendo como principal função organizar a fiscalização e a arrecadação tributária. Portanto, nota-se que a fronteira aparece pensada no contexto das trocas comerciais.

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

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

Nos anos seguintes, a lógica livre-cambista permaneceu influente. O tema da fronteira veio reaparecer novamente no chamado Programa de Assunção (Decisão CMC 02/99),³ o qual está relacionado com medidas para a simplificação operacional e dos trâmites de comércio exterior e de fronteira. Nesse acordo são listadas diversas atividades a serem efetuadas para a melhoria dos postos de controle integrado, dando seguimento, portanto, a uma visão da fronteira como ponto de passagem de bens.

Ao final dos anos 1990, com a relativa paralisia pela qual passava o bloco, em função da crise econômica no Brasil e da crise política e econômica iniciada na Argentina, abriu-se espaço para a edição de algumas decisões mais voltadas para o campo político na integração regional. São emblemáticos o Protocolo de Ushuaia, em 1998, que criou o compromisso institucional democrático, e a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, em 1999. Nesse contexto, do ponto de vista das fronteiras, a conjuntura favoreceu a celebração do Acordo sobre Trânsito Vicinal entre os Estados-Partes do Mercosul, promovido em 1999 pela Reunião de Ministros do Interior (RMI) do CMC. Esse acordo avança sobre a questão da livre circulação de pessoas em cidades gêmeas, dando início a uma ampliação da visão a respeito do tratamento da integração fronteiriça.

Em 2002, essa tendência de expansão se consolidaria com a criação do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (Gahif), vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC). Coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e integrado aos órgãos técnicos responsáveis pelos temas relacionados à agenda, o Gahif tinha⁴ como objetivo criar instrumentos normativos, ou outros cursos, que promovessem a integração das comunidades fronteiriças, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida dessas populações sem prejuízo para os regimes nacionais ou os negociados entre dois ou três Estados-partes.

A partir de 2003, como consequência do Consenso de Buenos Aires, os objetivos da integração como um todo expandiram-se, atingindo novas dimensões. Do ponto de vista das fronteiras, percebe-se, nessa fase, um crescimento no número de decisões que, mesmo não sendo direcionadas exclusivamente para essas regiões, tiveram impacto cada vez maior sobre a vida da população desse território – apresentando um escopo temático mais extenso e acompanhando a dinâmica geral adquirida pelo processo regional.

Das decisões que primeiro tangenciaram e depois ganharam relevância no impulso do tema das fronteiras na agenda do bloco, destacou-se, nesse período,

3. Em 1998, a Decisão CMC 20/98 encomendou aos quatro países estudos individuais que identificassem procedimentos administrativos e operacionais de comércio exterior que redundassem em barreiras às trocas na região. Uma vez identificadas, os países deveriam propor medidas para eliminá-las. As negociações em torno desses estudos resultaram no Programa de Assunção.

4. Está sendo transformado em um novo Subgrupo de Trabalho (SGT), vinculado ao GMC, o SGT nº 13 – Integração Fronteiriça.

a criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)⁵ e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), ambos em 2004. Com relação ao FCCR, sua primeira reunião foi realizada em 2007, quando foi proposto seu regulamento e foi criado, entre outros, o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (GTIF) – incorporando para si a função de estabelecer um fluxo formal de colocação de demandas das entidades subnacionais de fronteiras perante os governos centrais, e ao longo dos anos, o tema tornou-se um dos principais eixos de ação do fórum.⁶ Por iniciativa do GTIF, contando inclusive com a cooperação técnica das agências da Espanha e da Itália, foram executados projetos para a melhoria das capacidades de gestão dos governos locais de fronteira.

Em 2012, um amplo plano de ação foi aprovado pelo FCCR, estabelecendo metas e prazos para o biênio 2013-2014. O eixo integração fronteiriça foi dividido em seis conjuntos de iniciativas denominados macroatividades, conforme a seguir:

- articulação da cooperação entre atores locais subnacionais nas fronteiras;
- formulação de uma legislação fronteiriça;
- reativação do GTIF;
- articulação com o Focem;
- monitoramento e avaliação da governança fronteiriça; e
- políticas públicas conjuntas.

Cada conjunto contém uma lista de ações específicas a serem executadas que envolvem diferentes áreas, como educação, saúde, processo legislativo, integração produtiva, política de crédito e segurança. Após uma pausa para a avaliação dos resultados, em 2015, um novo plano foi editado para o biênio 2016-2017, dando seguimento aos trabalhos.

O Focem, por sua vez, é um fundo para o financiamento de projetos que promovam a redução das assimetrias entre os países do Mercosul. Ele é composto por quatro programas temáticos: convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade, coesão social e estrutura institucional. O seu capital é integralizado exclusivamente por aportes realizados pelos países do bloco, totalizando anualmente

5. O FCCR substituiu a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (Remi), ambos subordinados ao GMC. Eles diferenciam-se porque a Remi havia sido criada em 2000 por pressão da Rede Mercocidades, a qual fora fundada espontaneamente por iniciativa de algumas cidades do bloco, com o objetivo de ganhar voz no processo regional, revelando um processo que tramitou de baixo para cima, enquanto o FCCR passou a contar com a representação de estados, províncias e departamentos, além dos municípios e das intendências. Dessa forma, houve uma ascensão desse tema na estrutura institucional do Mercosul, provendo alguma capacidade a entidades subnacionais para exporem suas demandas e influenciarem o processo de integração.

6. Além da integração fronteiriça, consolidaram-se também como eixos prioritários do FCCR a integração produtiva e a construção de uma cidadania regional.

o montante de US\$ 100 milhões. Os sócios maiores aportam a maior parte dos recursos, enquanto os menores recebem a maior parte, com o objetivo de transferir recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas.

A Decisão CMC 18/05, que estabelece o funcionamento do Focem, é explícita em seu art. 3º, ao definir que os projetos vinculados aos programas de convergência estrutural e coesão social devem ser prioritariamente direcionados para as regiões de fronteira, com o objetivo principal de melhorar a conectividade da infraestrutura de transportes e contribuir para elevar a qualidade de vida da população dessas regiões, combatendo a pobreza e o desemprego. Dessa forma, o Focem também acabou se tornando um instrumento de potencial importância para a melhoria da integração fronteiriça. É o caso, por exemplo, do Projeto nº 10/07, implantado pelo Uruguai em suas fronteiras com a Argentina e o Brasil, que teve como objetivo fortalecer as comunidades locais com projetos de economia social, fornecendo apoio técnico a microempresas, preferencialmente as de natureza associativa.

Diante desse contexto, o objetivo deste capítulo é colocar em discussão o papel da fronteira como laboratório da integração regional, entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, no qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercute com mais intensidade.

O trabalho está dividido em quatro seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na seção 2 apresenta-se uma revisão dos conceitos acerca do tema fronteira e descrevem-se aspectos da convivência entre os povos de regiões fronteiriças, a fim de trazer à tona como a fronteira caracteriza-se como um lugar de relações complexas, as quais geram demandas relevantes para o processo de integração e para o desenvolvimento regional. Na seção 3, tomando uma amostra definida de iniciativas de diferentes dimensões temáticas da integração como base, analisa-se a maneira como elas podem ter um impacto diferenciado sobre o cotidiano transfronteiriço. Por último, na seção 4, alguns apontamentos finais buscam concluir o conjunto de ideias apresentadas, sem ter, contudo, o objetivo de esgotar a discussão.

2 A CONVIVÊNCIA TRANSFRONTEIRIÇA

No Brasil, a faixa de fronteira é composta por 588 municípios, os quais estão distribuídos em onze estados e têm, no total, cerca de 10 milhões de habitantes. Em geral, seus níveis de desenvolvimento socioeconômico são inferiores à média nacional (ver capítulo 3 deste livro). Essa situação de assimetria interna não é muito diferente na Argentina, no Uruguai e na Venezuela, onde os principais centros urbanos são suas capitais, cidades com vocação litorânea. O caso discrepante é do Paraguai, país que não tem saída para o mar e cuja principal cidade, a capital, Assunção, localiza-se na fronteira com a Argentina.

Entre as cidades fronteiriças brasileiras, 26 são cidades gêmeas, das quais seis são conurbadas (Bento, 2015). As cidades gêmeas conurbadas são aquelas em que a fronteira não é física (montanha, rio), mas uma linha imaginária, geralmente traçada por uma rua. A linha que as divide, mesmo que seja politicamente bem demarcada, é móvel e borrada pela movimentação de bens e pessoas.

Existe uma distinção conceitual entre linha, faixa e região de fronteira. As duas primeiras dizem respeito à caracterização jurídica da fronteira. Linha de fronteira é a demarcação do limite entre dois países; e faixa de fronteira, a demarcação interna de até onde se considera próximo da linha de fronteira (no Brasil, são 150 km de distância da linha para dentro), respectivamente. A região de fronteira, por seu turno, refere-se às realidades social, econômica, cultural e administrativa da faixa de fronteira.

A concepção de território, em sua versão mais simples, refere-se às dimensões jurídica e administrativa de áreas geograficamente delimitadas. Nessa perspectiva, o território está relacionado aos processos de controle, de dominação e/ou de apropriação dos espaços físicos por agentes públicos e privados. Ele pode ser transformado por meio de práticas e significações dos espaços ocupados pelas comunidades. A esfera social da territorialidade corresponde, em certa medida, à reprodução de uma formação socioeconômica concretizada em relações de trabalho, na produção, na distribuição, na troca e no consumo de bens e serviços em um mercado regional.

Como mencionado anteriormente, nas decisões e nos acordos do Mercosul, a fronteira era inicialmente pensada no contexto das trocas comerciais. O convívio transfronteiriço, entretanto, é bastante complexo e não se restringe aos seus aspectos econômicos e aduaneiros, na medida em que também corresponde à esfera da vida cotidiana e estende-se àquilo que diz respeito às relações interpessoais, como, por exemplo, relações trabalhistas, de amizade e de casamento, as quais envolvem diversas questões como as de gênero, os direitos das crianças e dos adolescentes e os direitos laborais.

Em regiões de fronteira, essa esfera social define-se ao mesmo tempo como nacional e internacional. Além disso, esse espaço social de interação nas margens das fronteiras internacionais configura uma transfronteira, em que há uma dinâmica social translocal nas relações entre as populações fronteiriças, as quais, por vezes, driblam os mecanismos de controle das burocracias nacionais (Marcano, 1996).

Na fronteira do Brasil com o Paraguai, por exemplo, as cidades gêmeas Ponta Porã (Mato Grosso do Sul, Brasil) e Pedro Juan Caballero (Amambay, Paraguai) são simbolicamente separadas e fisicamente unidas pela avenida Internacional. Os centros de cada uma das cidades cresceram em torno dessa avenida, onde as trocas comerciais, as interações e o fluxo de pessoas são intensos. Os imigrantes

paraguaios que moram em Ponta Porá identificam-se como “brasiguaios”, mas, nesse caso, o termo não se refere aos camponeses brasileiros que imigraram para o Paraguai durante a ditadura de Alfredo Stroessner. Foi revelado, por meio de pesquisa etnográfica, que se trata de uma metáfora nativa identitária de um imigrante orientado a apagar sua “paraguaidade” e abraçar-se (Penha, 2014).

O multilinguismo pode ser visto como uma característica intercultural, mas pode também ser interpretado a partir das relações sociais e políticas que contornam ou reforçam estigmas e variam de acordo com o espaço de interação. Nesse sentido, há uma discrepância entre Ponta Porá e Pedro Juan Caballero no que diz respeito ao uso dos três idiomas. No Brasil, o paraguaio fala três idiomas, e o brasileiro, geralmente, fala o português, um pouco de castelhano e poucas palavras em guarani. Em Pedro Juan Caballero, o uso dos três idiomas é constante, principalmente no centro comercial. O português configura-se como a língua predominante na relação entre as duas cidades, e pode-se considerar que esta predominância esteja atrelada às relações de poder entre os dois países. Ser indígena e ser paraguaio são motivos para discriminação, uma vez que estes são estigmatizados como preguiçosos, aproveitadores, contrabandistas e perigosos.

A “brasiguaidade” aparece, portanto, como uma maneira de manipular identidades e interagir de maneira mais eficaz no espaço transfronteiriço. Essa eficácia é necessária não apenas para contornar estigmas, como também para facilitar o acesso a serviços públicos que proporcionem uma qualidade de vida mais digna. Os programas de política social do Brasil aparecem, no caso descrito, como motivo para migrar e para permanecer no país. Nota-se que pesquisas feitas em transfronteiras podem revelar demandas que são geradas nesses espaços e que requerem decisões e ações conjuntas por parte do conjunto dos países.

As relações interpessoais entre as populações fronteiriças são ambíguas, por vezes contraditórias, e refletem, de certa maneira, as assimetrias sociais e econômicas locais e entre os países, as quais são diagnosticadas em dados estatísticos. Estes dados são normalmente a principal base utilizada para a formulação de políticas públicas que têm como objetivo enfrentar tais disparidades. De toda forma, pesquisas de teor qualitativo, com trabalho de campo, são também essenciais para informar questões significativas sobre essas regiões e a integração entre populações fronteiriças, como certas configurações menos evidentes do comércio internacional, questões relativas ao tráfico de pessoas, aos conflitos étnicos, aos problemas no mercado de trabalho, entre outras, e ao mesmo tempo, elucidam os potenciais de desenvolvimento da região.

Pode-se dizer que existe uma integração cotidiana e espontânea de fronteira. Ao mesmo tempo, os processos de integração, impulsionados pela administração central dos países, também influenciam o conjunto da sociedade no âmbito

rotineiro, uma vez que impactam unidades governamentais estaduais e locais. O envolvimento dos governos subnacionais nessas relações internacionais – a paradiplomacia – leva à descentralização das iniciativas externas do país, reunindo diversos agentes em uma rede de gestão mais sensível e próxima dos problemas cotidianos de territórios marginalizados. Os acordos paradiplomáticos atuam por meio de contatos permanentes ou *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, a fim de promover atividades socioeconômicas e culturais (Benzatto e Prado, 2014). O desenvolvimento das regiões de fronteira pode colaborar para a descentralização da produção econômica nacional e promover a diminuição das desigualdades sociais nos níveis nacional e internacional (Pucci, 2010).

Nesse sentido, é preciso ser pragmático ao pensar e trabalhar com os dados referentes às regiões de fronteira e com as teorias que são produzidas pelos campos de conhecimento que abordam essa questão. Em outras palavras, isso significa romper com o senso comum, que vê as fronteiras como um lugar do qual é melhor manter distância (Albuquerque, 2009), para então vê-las como um lugar de potencialidades, laboratório para iniciativas da integração regional e do melhoramento do Mercosul – sem, contudo, perder o senso crítico.

3 O IMPACTO DIFERENCIADO DE DECISÕES DO BLOCO SOBRE AS REGIÕES DE FRONTEIRA

Conforme mencionado anteriormente, desde 2003, com o Consenso de Buenos Aires, o escopo da integração tem se expandido para novas dimensões no Mercosul: social, política, participativa e distributiva. Entre as iniciativas levadas à frente na dimensão social, é importante destacar como projetos abrangentes o Plano Estratégico de Ação Social (Peas) – Decisão CMC 67/10 – e o Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania – Decisão CMC 64/10.

O Peas é composto por dez eixos, subdivididos em 26 diretrizes, que estabelecem um amplo leque de metas para o desenvolvimento regional, como a erradicação da fome, da pobreza e das desigualdades sociais, a garantia dos direitos humanos para a igualdade étnica, racial e de gênero, a universalização da saúde pública e da educação, entre outras.

O Estatuto da Cidadania, por sua vez, objetiva conformar uma carta coesa de normas para garantir a todos os cidadãos do Mercosul a livre circulação de pessoas, a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas e a igualdade de condições para o acesso a trabalho, saúde e educação. Somados, esses dois grandes projetos, conforme sejam devidamente executados, deverão formar um importante arcabouço normativo para o equacionamento de diversas questões que afligem a convivência transfronteiriça.

Uma vez que a implementação completa do Peas e do Estatuto da Cidadania vai requerer ainda esforços conjuntos no médio prazo,⁷ a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) – que tem, entre outras atribuições, a de assistir ao CMC e ao GMC – editou pela primeira vez, em 2010, a *Cartilha da Cidadania do Mercosul*, na qual estão compiladas as principais normas vigentes de interesse dos cidadãos (Mercosul, 2010a). Atualmente, são 59 iniciativas⁸ divididas em doze categorias: *i*) circulação de pessoas e bens; *ii*) trabalho e seguridade social; *iii*) educação; *iv*) defesa do consumidor; *v*) apoio à produção e ao comércio; *vi*) correspondências e encomendas; *vii*) cooperação consular e jurídica; *viii*) direitos humanos; *ix*) integração cultural; *x*) aspectos sanitários e de saúde; *xi*) dimensão social; e *xii*) temas diversos. Como tem sido objeto de constante atualização normativa em sua versão digital e por se tratar de uma seleção de iniciativas realizada por uma instituição do próprio bloco regional, a cartilha foi escolhida neste trabalho como amostra para a análise a respeito do impacto diferenciado de algumas decisões do Mercosul sobre as regiões de fronteira.⁹

O exame foi realizado com base em informações oferecidas por pesquisas de campo presentes na literatura (Rabossi, 2004; Hartmann, 2005; Albuquerque, 2009; Penha, 2014) e em resultados obtidos por este projeto em rede do Ipea, Mercosul e Regiões de Fronteira, tomando como premissa principal a ideia de que, nas fronteiras, em especial nas cidades gêmeas, alguns fluxos são mais frequentes e se fazem mais presentes no cotidiano dos cidadãos do que no interior dos países. Com isso em mente, foram separados três grupos de iniciativas: as que têm impacto maior nas fronteiras, e de forma positiva para a vida da população; as que têm impacto maior nas fronteiras, porém de forma negativa para a vida da população; e as que não têm impacto maior significativo nas fronteiras. Cada um desses grupos está listado, respectivamente, nos quadros 1, 2 e 3.

Das 59 iniciativas listadas pela cartilha, observou-se que, nas fronteiras, 49 têm impacto maior e positivo (83%), quatro têm impacto maior e negativo (7%) e seis não têm impacto maior (10%). Esse diagnóstico preliminar corrobora o argumento de que esses territórios são laboratórios da integração, nos quais demandas são formadas e soluções são experimentadas, mesmo que, em alguns casos, não haja um fluxo formal entre uma coisa e outra.

7. O Estatuto da Cidadania está previsto para ser concluído no aniversário de trinta anos do Mercosul, em 2021.

8. Aparentemente são sessenta, mas a iniciativa *Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru* repete-se nas categorias *circulação de pessoas e bens* e *trabalho e seguridade social*.

9. A *Cartilha da Cidadania do Mercosul* lista iniciativas relacionadas com os seguintes tipos de normativas: declarações presidenciais, decisões CMC, resoluções GMC e recomendações CMC. Para este estudo, não foram incluídas as recomendações, por elas não apresentarem nenhum caráter vinculante.

QUADRO 1

Cartilha da Cidadania do Mercosul: iniciativas que têm impacto maior e positivo na região de fronteira

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens	Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru	Decisão CMC 28/02 – Acordos nºs 13 e 14 Decisão CMC 04/11 Decisão CMC 21/11 Decisão CMC 20/12
Circulação de pessoas e bens	Documentos válidos para viajar	Decisão CMC 18/08 Decisão CMC 21/12 Decisão CMC 37/14
Circulação de pessoas e bens	Dispensa de tradução de documentos administrativos para efeitos de imigração entre os Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 44/00
Circulação de pessoas e bens	Responsabilidade civil emergente de acidentes de trânsito	Decisão CMC 01/96
Circulação de pessoas e bens	Regulamento único de trânsito e segurança viária	Resolução GMC 08/92
Circulação de pessoas e bens	Tratamento aduaneiro para material promocional	Resolução GMC 121/96
Circulação de pessoas e bens	Controles integrados e horário nos pontos de fronteira	Resolução GMC 127/94 Decisão CMC 04/00 (Acordo de Recife) Decisão CMC 05/00 Decisão CMC 18/14
Circulação de pessoas e bens	Relação nominal de pontos de fronteira de controles	Resolução GMC 29/07
Circulação de pessoas e bens	Serviços públicos de telefonia básica em zonas fronteiriças no Mercosul	Resolução GMC 66/97
Trabalho e seguridade social	Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru	Decisão CMC 28/02 – Acordos nºs 13 e 14 Decisão CMC 04/11 Decisão CMC 21/11 Decisão CMC 20/12
Trabalho e seguridade social	Acordo multilateral de seguridade social do Mercosul	Decisão CMC 19/97
Trabalho e seguridade social	Condições mínimas do procedimento de inspeção do trabalho no Mercosul	Decisão CMC 32/06
Educação	Protocolo sobre integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico e tabela de equivalências	Decisão CMC 04/94 Decisão CMC 15/08
Educação	Protocolo de integração educativa e revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimento de estudos de nível médio técnico	Decisão CMC 07/95
Educação	Protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 08/96
Educação	Protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 09/96
Defesa do consumidor	Defesa do consumidor – garantia contratual	Resolução GMC 42/98
Apoio à produção e ao comércio	Políticas de apoio a micro, pequenas e médias empresas do Mercosul	Resolução CMC 59/98
Apoio à produção e ao comércio	Programa de Integração Produtiva do Mercosul	Decisão CMC 12/08

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Iniciativa	Normativa
Apoio à produção e ao comércio	Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul (FAFM)	Decisão CMC 45/08 Decisão CMC 06/09
Apoio à produção e ao comércio	Agricultura familiar	Decisão CMC 20/14 Recomendação CMC 02/14
Correspondências e encomendas	Intercâmbio postal entre cidades localizadas em região de fronteira e controle aduaneiro do intercâmbio postal entre cidades situadas em região de fronteira	Resolução GMC 29/98 Resolução GMC 21/99
Cooperação consular e jurídica	Jurisdição internacional em matéria contratual	Decisão CMC 01/94
Cooperação consular e jurídica	Protocolo de cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa e protocolo de medidas cautelares	Decisão CMC 05/92 Decisão CMC 27/94
Cooperação consular e jurídica	Protocolo de assistência jurídica mútua em assuntos penais	Decisão CMC 02/96
Cooperação consular e jurídica	Acordo sobre extradição entre os Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 14/98
Cooperação consular e jurídica	Benefício da justiça e assistência jurídica gratuitas	Decisão CMC 50/00
Cooperação consular e jurídica	Transferência de pessoas condenadas dos Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 34/04
Direitos humanos	Promoção e proteção dos direitos humanos no Mercosul	Decisão CMC 17/05
Direitos humanos	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos	Decisão CMC 14/09 Decisão CMC 12/10
Direitos humanos	Campanha de informação e prevenção do delito de tráfico de pessoas	Decisão CMC 12/06
Direitos humanos	Acordo contra o tráfico ilícito de migrantes entre os Estados-partes do Mercosul	Decisão CMC 37/04
Direitos humanos	Mecanismo de articulação para a atenção a mulheres em situação de tráfico internacional	Decisão CMC 26/14
Integração cultural	Integração cultural do Mercosul	Decisão CMC 11/96
Integração cultural	Patrimônio cultural do Mercosul	Decisão CMC 21/14
Aspectos sanitários e de saúde	Normas sanitárias para o intercâmbio no Mercosul de caninos e felinos domésticos	Resolução GMC 04/96
Aspectos sanitários e de saúde	Procedimentos mínimos de inspeção sanitária em embarcações que navegam pelos Estados-partes do Mercosul	Resolução GMC 06/03
Aspectos sanitários e de saúde	Controle de entrada e saída de entorpecentes e substâncias psicotrópicas para uso em casos especiais/uso compassivo de medicamentos em pacientes	Resolução GMC 66/00
Aspectos sanitários e de saúde	Autorização para entrada e saída de medicamentos que contenham entorpecentes e substâncias psicotrópicas para pacientes em trânsito	Resolução GMC 74/00
Aspectos sanitários e de saúde	Informação básica comum para a caderneta de saúde da criança	Resolução GMC 04/05
Dimensão social	Estatuto da Cidadania – plano de ação	Decisão CMC 64/10
Dimensão social	Peas	Decisão CMC 12/11
Dimensão social	Instituto Social do Mercosul (ISM)	Decisão CMC 03/07
Dimensão social	Alto representante-geral do Mercosul	Decisão CMC 63/10

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Iniciativa	Normativa
Dimensão social	Unidade de Apoio à Participação Social (Uaps)	Decisão CMC 65/10
Dimensão social	Organização e movimentos sociais do Mercosul	Decisão CMC 10/15
Temas diversos	Dia do Mercosul	Decisão CMC 02/00
Temas diversos	Segurança	Decisão CMC 37/04 Decisão CMC 16/06
Temas diversos	Incorporação do guarani como idioma do Mercosul	Decisão CMC 35/06
Temas diversos	Símbolos do Mercosul	Decisão CMC 17/02

Fonte: Mercosul (2010a).
Elaboração dos autores.

No primeiro grupo (quadro 1), é importante pormenorizar o significado de algumas dessas iniciativas, de forma a esclarecer a razão pela qual seu impacto é maior e positivo nas fronteiras. Nesse sentido, da categoria *Circulação de bens e pessoas*, vale destacar a questão sobre a residência para os nacionais dos Estados-partes, de cujas decisões provêm algumas simplificações no que diz respeito ao processo burocrático para a regularização migratória de cidadãos do Mercosul, Colômbia, Bolívia, Chile, Equador e Peru. Como se sabe, uma vez regularizado, o imigrante passa a ter a garantia dos direitos civis vigentes no país que o recebe. Por essa razão, essa iniciativa também compõe a categoria *Trabalho e seguridade social*, sendo direitos dos imigrantes transferir recursos para o país de origem e receber tratamento, salário, condições trabalhistas e seguros sociais iguais aos que os cidadãos nacionais recebem.

Esses dois últimos itens são complementados, nesse caso, para os membros plenos do bloco, pelas iniciativas de acordo multilateral de seguridade social do Mercosul e condições mínimas do procedimento de inspeção do trabalho no Mercosul. A primeira estabelece normas para as relações de seguridade social entre os países. Com ela, os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios de um Estado-parte são levados em conta pelos outros para fins de aposentadoria. A segunda iniciativa, por sua vez, busca assegurar condições gerais de trabalho, como registro dos trabalhadores, jornada regular e proibição do trabalho infantil, além de condições de higiene e segurança.

Essas decisões são especialmente importantes para a população fronteiriça, uma vez que o trabalho é uma das principais motivações para que as pessoas cruzem a fronteira. Na faixa de fronteira de Mato Grosso com a Bolívia,¹⁰ por exemplo, as diferenças econômicas são significativas, e o modelo de ocupação dos

10. Mesmo que a Bolívia não seja ainda um Estado-parte do Mercosul (está em processo de adesão plena), o país é um Estado-associado desde 1996. Além disso, as condições na fronteira Mato Grosso-Bolívia não diferem muito das condições da fronteira Mato Grosso do Sul-Paraguai.

municípios fronteiriços envolve estruturas produtivas diversas, variando da pecuária extensiva – na região do Pantanal – à agricultura também extensiva, porém com uso de tecnologias sofisticadas, voltada para o mercado exportador. Dessa produção, localizada na região norte da fronteira mato-grossense, destaca-se a soja, mas há também a produção agrícola de subsistência e, em menor proporção, áreas de cultivo comercial, no centro e no centro-sul da faixa. Entre esses pequenos proprietários há aqueles que são artesãos, pescadores, vendedores ambulantes e trabalhadores que executam serviços sazonais nas fazendas e cidades próximas, muitas vezes do outro lado da fronteira (ver capítulo 1 deste livro).

Esses trabalhos temporários fazem parte da chamada migração pendular, ou seja, o movimento regular de pessoas para trabalho e/ou estudo em outro município que não o de residência. Em regiões de fronteira, esse deslocamento é internacional. Os dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre deslocamentos pendulares apontam fluxos importantes na extensão da faixa de fronteira, seja pelo volume de pessoas, seja pela proporção que representam sobre o total dos fluxos (IBGE, 2010). Entre as cidades em que se tem uma taxa alta desse tipo de deslocamento em relação ao total nacional encontram-se os municípios fronteiriços de Foz do Iguaçu, no Paraná (9,1%); Santana do Livramento, no Rio Grande do Sul (3,8%); Ponta Porá, no Mato Grosso do Sul (2,9%); Chuí, no Rio Grande do Sul (1,8%); e Tabatinga, no Amazonas (1,3%). Esses números são obtidos a partir da quantificação apenas das saídas do Brasil, uma vez que dados similares dos países vizinhos não são disponibilizados. Caso fossem computados, o volume de pessoas em trânsito seria consideravelmente superior, pois contaria os trabalhadores dos países vizinhos que fazem o movimento oposto (ver capítulo 2 deste livro).

Medidas que simplifiquem os trâmites para o trânsito livre e seguro dessas pessoas, como objetivam as iniciativas da categoria *Circulação de pessoas e bens* da cartilha, são de impacto maior e positivo em regiões em que o fluxo internacional é frequente. A dispensa de tradução de documentos para imigração e a validação de documentos comuns para viajar também contribuem para consolidar o processo de integração, principalmente em fronteiras secas, onde esse deslocamento é cotidiano e precisa ser mais prático.

No que se refere à educação, o protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados-partes do Mercosul, assim como o protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos Estados-partes do Mercosul objetivam promover o intercâmbio e a cooperação entre instituições de nível superior do Mercosul para a formação de professores universitários. Além disso,

as quatro iniciativas dessa categoria também estão relacionadas com a validação e o aproveitamento dos certificados de conclusão dos cursos na região.

Em cidades gêmeas, além do trabalho, a escola é outra importante motivação para a travessia diária. Segundo dados das secretarias municipais de educação dos municípios de Ponta Porã (fronteira com Pedro Juan Caballero, no Paraguai) e de Corumbá (fronteira com Puerto Quijarro, na Bolívia), ambos de Mato Grosso do Sul, a quantidade de alunos estrangeiros na rede de ensino de cada uma delas representa, respectivamente, quase 20% em uma e mais de 10% na outra (ver capítulo 4 deste livro).

O Peas apresenta um alinhamento importante com essa categoria, uma vez que, entre os objetivos prioritários de seu eixo temático *Integração cultural*, destacam-se: *i)* o fomento a ações de formação docente e de multiplicadores para a integração regional; *ii)* a execução de programas complementares de formação docente em espanhol e português como segundas línguas; *iii)* o fortalecimento de estratégias e ações concretas nas regiões de fronteira com as instituições educativas; e *iv)* a promoção de ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões com as cidades que possuem escolas participantes do Programa Escolas de Fronteira. Esse programa foi criado em 2005 a partir da necessidade de estreitamento de laços de interculturalidade entre cidades vizinhas, tendo como objetivos a integração de estudantes e professores dos países limítrofes e a ampliação das oportunidades do aprendizado de uma segunda língua (Argentina e Brasil, 2008).

Por oportuno, outra decisão com impacto positivo é a incorporação do guarani como idioma oficial do Mercosul, junto com o espanhol e o português, como era determinado no Protocolo de Ouro Preto, em 1994. Essa decisão representa o reconhecimento do valor histórico do idioma, tendo, assim, uma relevância simbólica de valorização do guarani. No cotidiano de fronteira, a presença do idioma guarani está além do campo histórico. Segundo Albuquerque e Sousa (2014, p. 11), “o universo das línguas nesta zona de fronteira se constitui em uma dimensão privilegiada de observação sobre as assimetrias de poder entre as línguas”. O reconhecimento do guarani como idioma do Mercosul desafia estigmas e chama atenção para a diversidade e as assimetrias da região, que são parte relevante da agenda de integração.

Prosseguindo nas categorias apresentadas no quadro 1, no caso de *Apoio à produção e ao comércio*, vale destacar o Programa de Integração Produtiva do Mercosul e a criação do FAFM. O objetivo desse programa é estimular a complementaridade entre os diferentes elos das cadeias produtivas regionais para facilitar a incorporação da produção dos países de menor desenvolvimento econômico nos processos produtivos dos demais sócios, além de elevar a produtividade. Por seu turno, o FAFM conta com aportes anuais de US\$ 360 mil, com maior contribuição de Argentina

e Brasil, e seu objetivo é financiar programas e projetos relacionados à agricultura familiar. Ambas as iniciativas têm impacto diferenciado na região de fronteira, uma vez que a partir delas cria-se a oportunidade para esses municípios constituírem pontos focais para a ligação de cadeias produtivas industriais e agrícolas de um lado a outro, seja do ponto de vista logístico, seja do ponto de vista produtivo.

No tema da saúde, a iniciativa de se definir uma informação básica comum nas cadernetas das crianças visa facilitar a comunicação entre os países, em hospitais e postos de saúde, na eventualidade de trânsito ou migração de famílias. São quatorze itens, entre os quais tabela de crescimento, alimentação e desenvolvimento até 1 ano de vida, que são estabelecidos como exigências mínimas presentes nas cadernetas de saúde. Em cidades gêmeas, onde a possibilidade de uma pessoa precisar ou escolher ser atendida do outro lado da fronteira é maior e mais comum, essa iniciativa tem uma repercussão maior. O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, de caráter público e universal, mesmo com suas carências, muitas vezes é o único serviço à disposição de populações com baixo poder aquisitivo presentes do outro lado da fronteira nos países parceiros, por exemplo.

A categoria *Cooperação consular e jurídica* estabelece que, nas jurisdições dos diferentes países do bloco, o benefício da justiça gratuita e a assistência jurídica gratuita serão reconhecidos mutuamente em processos nos quais sejam requeridas medidas cautelares, recepção de provas no exterior e outras medidas de cooperação tramitadas por meio de cartas rogatórias, tudo isento de despesas. Por sua vez, o acordo contra o tráfico ilícito de imigrantes, da categoria *Direitos humanos*, prevê medidas de cooperação para o combate e a prevenção desse tipo de delito, como o intercâmbio de informações sobre os grupos delituosos (e sua forma de organização) envolvidos ou suspeitos desse crime; o compromisso em garantir a qualidade dos documentos de viagem expedidos por cada país, a fim de evitar a falsificação; e a prestação mútua de cooperação técnica voltada para capacitar os serviços públicos a darem tratamento humano às vítimas, com respeito e proteção aos seus direitos reconhecidos internacionalmente. Em última análise, essas duas iniciativas visam prover segurança física e jurídica aos cidadãos do Mercosul.

Deve-se lembrar que as fronteiras são o principal ponto de passagem também das atividades ilícitas internacionais, como o tráfico de migrantes, que é definido em lei como “a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente” (Brasil, 2004). A fronteira pode servir como ponto de passagem para grandes centros do país vizinho ou de outros países e, especificamente na transfronteira, até mesmo como lugar de trabalho para as pessoas traficadas. Portanto, o combate a esses crimes afeta diretamente a qualidade de vida dessas regiões.

Em 2011, foram criados, no Brasil, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron). Em 2012, criou-se o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), que deve ser totalmente implantado em um período de dez anos, iniciando a partir de um projeto-piloto que abarca a região das fronteiras de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai. Apesar de terem um cunho mais nacional, essas ações preveem a cooperação com países vizinhos. Dessa maneira, o Brasil lançou mão de iniciativas no âmbito da defesa, as quais, entre outros objetivos, visam reprimir e combater as condutas criminosas que usam as fronteiras como lugar de entrada e saída de produtos em desconformidade com a lei (contrabando e descaminho) e como passagem para o tráfico de pessoas. São medidas para a melhoria da segurança, que devem impactar positivamente no cotidiano fronteiriço.

No que se refere à categoria *Dimensão social*, é interessante notar que tanto o Peas quanto o Estatuto da Cidadania estão contemplados na cartilha, tendo em vista que envolvem complexos planos de ação com grande potencial de impacto sobre o cotidiano dos cidadãos do bloco. As ações propostas pelo Peas, em especial, são de particular importância para as fronteiras secas, caso seja levado em consideração que esses lugares se caracterizam como espaços de distinção de identidades coletivas por meio da demarcação da diferença. Quer dizer, as regiões lindeiras abrigam em si outras fronteiras, como as econômicas, as etárias, as de gênero e as identitárias, as quais geram demandas urgentes e que compõem diversos trechos do plano, em especial

promover políticas distributivas observando a perspectiva de gênero, idade, raça e etnia; garantir o acesso a serviços de assistência social pelas famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social; desenvolver programas de transferência de renda às famílias em situação de pobreza; fortalecer os territórios sociais por meio da articulação entre as redes de proteção e promoção social; e promover o intercâmbio de iniciativas e experiências exitosas (Mercosul, 2010b, eixo I, diretriz 2).

A partir da exposição de todas essas questões, demonstra-se como a inclusão, no calendário escolar, do dia 26 de março¹¹ como o Dia do Mercosul, à primeira vista uma decisão de menor importância, tem potencial de impacto maior e positivo nas fronteiras. O fortalecimento da identidade regional e a conscientização do processo de integração, em contextos nos quais o fluxo transfronteiriço é frequente, são questões fundamentais para que os cidadãos busquem conhecer e, então, exijam os seus direitos.

As iniciativas do quadro 2, por sua vez, têm impacto maior, porém negativo nas regiões de fronteira, por se tratar dos casos com potencial geração de problemas.

11. Dia da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991.

Em razão de o número delas ser menor que o das iniciativas do quadro 1, cabe detalhá-las uma a uma.

QUADRO 2

Cartilha da Cidadania do Mercosul: iniciativas que têm impacto maior e negativo na região de fronteira

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens	Regime de bagagem no Mercosul	Decisão CMC 18/95
Circulação de pessoas e bens	Seguro de responsabilidade civil do proprietário	Resolução CMC 120/94
Defesa do consumidor	Defesa do consumidor	Resolução CMC 126/94
Integração cultural	Tratamento aduaneiro para a circulação, nos países do Mercosul, de bens integrantes de projetos culturais aprovados pelos órgãos competentes	Resolução GMC 122/96

Fonte: Mercosul (2010a).
Elaboração dos autores.

De acordo com o regime de bagagem, os viajantes do Mercosul só podem atravessar as fronteiras terrestres levando consigo, isentos de tributos, bens equivalentes ao máximo de US\$ 150, apenas uma vez por mês. São isentos também, e não fazem parte dessa franquia, roupas e objetos de uso pessoal, além de livros, folhetos e periódicos. Os bens que excederem essa valoração devem pagar 50% de imposto de importação. Dessa forma, está claro que o objetivo dessa norma é evitar que importações com fins comerciais sejam realizadas pelos chamados “sacoleiros” e escapem da tributação incidente.

Quando se leva em consideração o cotidiano da população que vive em cidades gêmeas, entretanto, essa franquia acaba revelando-se muito restritiva. As pessoas desenvolvem relações de parentesco de um lado a outro da linha de fronteira, e essa norma acaba limitando até mesmo, por exemplo, trocas de presentes que elas desejem fazer entre si. De um ponto de vista mais econômico, impossibilita também que os empresários que tenham filiais de seus estabelecimentos comerciais dos dois lados da fronteira transfiram estoques entre elas, por exemplo. Ainda que na maioria dos casos a realidade seja caracterizada pela baixa fiscalização, permitindo que transações ocorram à revelia da norma, as regiões de fronteira precisam contar com uma legislação própria que estabeleça para elas um regime especial.

O seguro de responsabilidade civil do proprietário de veículos terrestres, por sua vez, é uma modalidade de seguro que foi criada pelo bloco, com o objetivo de indenizar terceiros ou reembolsar o segurado pelos montantes pelos quais seja civilmente responsável na ocorrência de acidentes em um país do Mercosul diferente daquele no qual o veículo seja matriculado. Não se trata de um seguro obrigatório oferecido pelos governos dos países. Essa norma apenas define as características

de um produto diferenciado que as seguradoras poderão vender aos seus clientes, desde que haja acordo estabelecido com outra seguradora no país vizinho.

O defeito dessa norma, quando se considera os habitantes das regiões de fronteira que têm o costume de viajar com seus veículos para o país vizinho com frequência (em razão dos variados motivos já demonstrados anteriormente), reside no fato de obrigá-los a contratar um produto adicional para terem cobertura no país vizinho. Para levar em conta as necessidades dessa população, seria possível realizar apenas um adendo na norma (ou uma norma própria) que obrigasse as seguradoras a oferecer essas coberturas sem custo adicional no caso de os veículos serem matriculados em municípios da faixa de fronteira, por exemplo.

Com relação à resolução sobre defesa do consumidor, nesse caso é a falta de conteúdo que se revela como o principal problema: ela apenas instrui a Comissão de Defesa do Consumidor a seguir em seus trabalhos destinados à elaboração de um regulamento comum para essa questão, definindo que, enquanto o regulamento não for aprovado, cada país seguirá aplicando sua legislação. O problema é que essa harmonização ainda não ocorreu. Dessa forma, em regiões de fronteira, a indefinição abre espaço para que haja uma diversidade de normas aplicáveis no caso de uma pessoa realizar compras em estabelecimentos no outro país, gerando uma insegurança jurídica aos consumidores. Nesse caso, a solução encontra-se na harmonização das legislações sobre direitos do consumidor, tarefa que se encontra com bastante atraso.

Por fim, de acordo com a Resolução GMC 122/96, os bens que forem destinados à exibição ou à utilização em eventos culturais aprovados pelos órgãos nacionais competentes em outro país do bloco receberão o Selo Mercosul Cultural. Com essa marca, os bens circularão no regime de exportação temporária, no país de saída, e de admissão temporária, no país de ingresso. Uma vez sob esse regime, ficam suspensos os tributos incidentes até ocorrer o retorno efetivo dos bens, quando então os tributos são isentados definitivamente.¹² Entre os intuitos dessa iniciativa está garantir a segurança do patrimônio cultural, além de combater o roubo e o tráfico de obras de arte. O selo compõe um projeto maior, o Mercosul Cultural, criado em 1996. Em 2010, foi aprovado o Fundo Mercosul Cultural, que financia a criação, circulação, proteção e difusão de bens e atividades culturais. Essas medidas são positivas sempre que fomentam a divulgação da produção de bens culturais entre os países do bloco, promovendo uma identidade mercosulina que possa alcançar lugares além dos arredores das fronteiras, ou seja, onde a integração cultural é menos óbvia.

12. Se o proprietário não retornar com os bens dentro do prazo informado, deixa de haver a suspensão, e os impostos são cobrados.

Ao mesmo tempo, o problema do selo está no fato de ser um dispositivo elaborado do ponto de vista dos governos centrais, com baixa sensibilidade às necessidades das fronteiras, lugar onde a circulação desses bens deveria acontecer de forma ainda mais fluida. As políticas que incentivam uma integração cultural geopoliticamente mais difusa, a exemplo dos grandes eventos promovidos pelas autoridades nacionais do bloco, podem se revelar insuficientes, uma vez que é possível que se perca de vista que a integração cultural também ocorre no cotidiano, nos lugares em que, de fato, as populações de cada país encontram-se com frequência. Dessa forma, considerando as regiões de fronteira como pontos focais dessa integração, esse tipo de benefício aduaneiro deveria ser aplicado a quaisquer bens que estejam relacionados a eventos culturais – inclusive eventos menores – promovidos nos municípios fronteiriços, sem a necessidade de aprovação dos órgãos centrais. Em outras palavras, deveria ser levado em consideração que, nessas regiões, eventos que cruzam as fronteiras já possuem um selo Mercosul cultural simbólico, dispensando autorizações.

Em face dessas dificuldades que aparecem para as cidades gêmeas – as existentes em função de sua própria condição e aquelas que determinadas normativas acabam criando –, algumas soluções vieram surgindo ao longo do tempo pela via bilateral ou por meio da paradiplomacia e da cooperação descentralizada. Em outras palavras, historicamente, os países da região têm tratado suas questões fronteiriças diretamente com suas contrapartes, em um processo que precede a própria formação do Mercosul e que acabou produzindo marcos jurídicos próprios na forma de acordos e tratados. Entre Brasil e Uruguai, por exemplo, a fronteira recebeu um estatuto jurídico ainda em 1933, e seus municípios, por sua vez, também têm se organizado. Nos anos 1980 e 1990, havia seis comitês de fronteira intermunicipais: Chuí-Chuy; Santana do Livramento-Rivera; Jaguarão-Rio Branco; Quaraí-Artigas; Aceguá-Aceguá; e Barra do Quaraí-Bella Unión (Aveiro, 2006).

Com a formação do bloco regional, no que se refere às cidades gêmeas, a assinatura do Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço, de 1999, veio trazer um novo arcabouço normativo, de maior fôlego, para a criação de mecanismos especiais de gestão para esses espaços. Ele estabelece a possibilidade de os cidadãos domiciliados em localidades contíguas de dois ou mais Estados-partes obterem uma credencial (carteira, documento) especial, sem substituir o documento de identidade, com a qual podem cruzar a fronteira mediante um processo mais ágil e diferenciado.

Com base nessa proposta, Brasil e Uruguai, em 2004, e Argentina e Brasil, em 2005, assinaram acordos bilaterais sobre localidades fronteiriças vinculadas.¹³ Esses

13. No Brasil, entretanto, a ratificação do acordo com a Argentina ocorreu apenas em 2015, em função, principalmente, de preocupações com os custos envolvidos em termos orçamentários para saúde e educação, por exemplo. Hoje, o acordo está em funcionamento, com a principal demanda dando-se, principalmente, em Foz do Iguazu (Brasil)-Puerto Iguazú (Argentina).

acordos tomaram a dianteira desse processo ao estabelecerem, além das prerrogativas de circulação facilitada previstas na decisão do bloco, um leque ampliado de direitos aos portadores das carteiras de trânsito vicinal fronteiriço de suas cidades gêmeas. Entre esses direitos, listam-se: *i*) exercício de trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais do país em que é desenvolvida a atividade, inclusive no que se refere aos requisitos de formação e exercício profissional, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que delas emanam; *ii*) acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade; *iii*) atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade; *iv*) acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência; e *v*) quaisquer outros direitos que venham a ser acordados.

Os portadores da carteira também podem requerer que seus veículos automotores sejam especialmente identificados, de forma a poderem circular livremente dentro da localidade fronteiriça vinculada. O transporte de mercadorias também recebe um regime especial, por meio do qual a regulamentação é simplificada. Prevê-se, ainda, cooperação em combate a epidemias (vacinação, por exemplo) e em matéria educativa, contando até mesmo com ensino especial das disciplinas de história e geografia – levando em conta os conteúdos dos dois países.

Percebe-se, portanto, tratar-se de um regime arrojado, que leva em consideração diversas necessidades locais e busca enfrentar os eventuais problemas que as legislações de origem das administrações centrais podem trazer para a convivência local transfronteiriça. Por essa razão, o plano de ação do Estatuto da Cidadania, art. 3º, cita e elogia a experiência desse regime. Ainda que não esteja definido como uma meta, parece que a intenção é universalizar os mesmos benefícios para as demais regiões análogas do bloco. Na fronteira entre Brasil e Paraguai, por exemplo, com a securitização da fronteira em função de questões como o contrabando, o descaminho e o tráfico de pessoas, jamais foi negociado um mecanismo que sequer se aproximasse desse modelo. A redução das assimetrias bilaterais e a superação de preconceitos brasileiros são passos fundamentais para que um acordo dessa natureza seja assinado pelos dois países.

Do ponto de vista da cooperação descentralizada, é merecedor de nota o projeto Fronteiras Abertas, financiado desde 2007 pela direção-geral da Cooperação para o Desenvolvimento do Ministério de Assuntos Exteriores da Itália, em conjunto com algumas regiões italianas, com o objetivo de transferir práticas de êxito das cidades italianas para as localidades fronteiriças dos países do Mercosul, de forma que fossem formulados mecanismos conjuntos de articulação institucional, com vistas a melhorar as capacidades locais de gestão pública. Também faz parte da iniciativa fornecer assistência técnica para a elaboração de projetos financiáveis de

planejamento territorial, desenvolvimento econômico local, redução da pobreza e inclusão social, fortalecimento institucional, gestão ambiental e turismo sustentável (Sausi e Oddone, 2010, p. 151-156). Isso demonstra que, na falta de estímulos e recursos provenientes dos governos centrais, os atores subnacionais têm dialogado diretamente entre si – e buscado a cooperação de atores externos – para sanar problemas resultantes da condição fronteiriça.

O quadro 3 contém as iniciativas presentes na *Cartilha da Cidadania do Mercosul*, que não têm razão aparente para repercutirem com mais intensidade nas regiões de fronteira em comparação com o interior dos países e os grandes centros urbanos. Não se considera necessário detalhar seus teores um a um. Nesse caso, o importante é ressaltar como sua quantidade e sua proporção nessa amostra são pequenas (seis iniciativas, 10% do total). Esses números indicam que são poucas as decisões em que o impacto na fronteira não é maior, reforçando a ideia de que são espaços em que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas da integração regional merecem maior atenção.

QUADRO 3

***Cartilha da Cidadania do Mercosul*: iniciativas presentes que não têm impacto maior significativo na região de fronteira**

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens	Eliminação dos limites para a obtenção de divisas e cheques de viagem relacionados com serviços de turismo e de viagens	Resolução GMC 43/92
Apoio à produção e ao comércio	Acordo sobre arbitragem comercial internacional do Mercosul	Decisão CMC 03/98
Apoio à produção e ao comércio	Transações comerciais em moedas locais e sistema de pagamentos em moeda local	Decisão CMC 25/07 Decisão CMC 09/09
Cooperação consular e jurídica	Mecanismo de cooperação consular entre os países do Mercosul, Bolívia e Chile	Decisão CMC 35/00
Correspondências e encomendas	Transporte de encomendas em ônibus de passageiros de linha regular habilitados para viagens internacionais	Resolução GMC 28/05
Temas diversos	Caráter público dos projetos de norma Mercosul	Resolução GMC 08/05

Fonte: Mercosul (2010a).
Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito deste capítulo – além de sistematizar informações apresentadas ao longo do livro e relacioná-las com o processo de integração regional – foi revelar o papel da fronteira como laboratório do Mercosul, entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, na qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercutem com mais intensidade. Para atingir esse objetivo, buscou-se examinar a maneira como algumas iniciativas do bloco têm impactos diferenciados nas regiões de fronteira, tomando como base a *Cartilha da Cidadania do Mercosul*.

A visão das fronteiras como laboratório da integração, de toda maneira, não é uma novidade. Ainda que sob óticas diferentes, alguns autores vêm analisando essa questão há algum tempo. Nesse sentido, Alvarez (2010, p. 68) afirma que “se o processo de integração emperra nas fronteiras, dificilmente alcançará um estágio mais profundo”. Sausi e Odone (2010, p. 134), por sua vez, ressaltam que “as entidades subnacionais contam com uma maior capacidade de resposta frente às preferências dos cidadãos e (...) [promovem] a aglutinação dos interesses pró-integracionistas”. Para Vigevani *et al.* (2011, p. 147), “a cooperação descentralizada e a participação dos atores locais são aspectos fundamentais para o aprofundamento de um processo de integração regional”. Bento (2015, p. 108), por fim, defende que “as fronteiras passem a ser compreendidas (...) como espaço-laboratório de integração de base entre as populações fronteiriças”.

No exame aqui efetuado, buscou-se demonstrar de que forma iniciativas do bloco acabam trazendo soluções ou criando demandas para a população fronteiriça. De toda forma, é importante ressaltar que, em certa medida, a análise realizada baseou-se principalmente no conteúdo das normativas, com um olhar de certa maneira distanciado. Sabe-se, contudo, que muitas iniciativas são ineficazes na prática e carecem da fiscalização necessária para funcionar. Dessa forma, o aprimoramento dessas normas deve acontecer também a partir de propostas baseadas em análises que levem em consideração questões profundas do cotidiano das populações fronteiriças. Esses exames dizem respeito não apenas às práticas empiricamente quantificáveis dessas populações, mas também a questões sociais e identitárias, que envolvem, por exemplo, a hibridização e os conflitos culturais. Para tanto, a análise de dados qualitativos, principalmente os coletados por meio de estudo de campo, é bastante relevante, uma vez que traz à tona a complexidade das relações sociais nessas regiões.

É necessário lembrar, também, que as regiões de fronteira são lugares onde as assimetrias estruturais entre os países são realçadas. Incluí-las no planejamento do desenvolvimento regional tem como benefício a capacidade de sempre atentar sobre a necessidade de enfrentar essas desigualdades. Além disso, integrar as fronteiras é uma forma de interiorizar o desenvolvimento dos países da região, que se colocaram de costas uns para os outros historicamente, enfatizando suas regiões litorâneas.

Neste aniversário de 25 anos do Mercosul, quando o bloco regional parece estar se voltando novamente para suas origens, buscando enfatizar os aspectos econômico-comerciais, é importante lembrar que, para as fronteiras, focar apenas essa agenda não é benéfico. Para as pessoas que vivem a integração em seu cotidiano transfronteiriço, em lugares nos quais os fluxos de bens, serviços, pessoas, trabalho, capital e até mesmo crime organizado, entre outros, ocorrem todos os dias, mais importante é avançar com os trabalhos para a conformação do Estatuto da Cidadania e sua ratificação, garantindo direitos e eliminando boa parte das reais fronteiras. Essa tarefa está marcada para os 30 anos do bloco.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 15, n. 31, p. 137-166, jan./jun. 2009.
- ALBUQUERQUE, J.; SOUSA, F. **Escolas de fronteira**: percebendo diferenças, construindo pontes. *In*: 29ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (RBA). Natal: UFRN, 2014.
- ALVAREZ, G. Identidades migrantes, fronteira e cidadania. *In*: SOARES, M.; MATTOS, I. M.; MARTINS, D. C. (Orgs.). **Região e poder**: representações em fluxo. 1ª ed. Goiânia: PUC-Goiás, 2010, p. 65-88.
- ARGENTINA; BRASIL. **Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira (PEBF)**. Brasília; Buenos Aires: [s.n.], 2008.
- AVEIRO, T. **Relações Brasil-Uruguaí**: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- BENTO, F. Cidades-gêmeas e conurbadas e fronteira: na vanguarda da integração regional. *In*: PRADO, H.; ESPÓSITO NETO, T. (Org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015.
- BENZATTO, A.; PRADO, H. A paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Meridiano 47**, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan./fev. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de março de 2004.
- HARTMANN, L. Performance e experiência nas narrativas orais da fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 24, p. 125-153, jul./dez. 2005.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- MARCANO, E. **La construcción de espacios sociales transfronterizos entre Santa Helena de Uairem (Venezuela) y Villa Pircaima (Brasil)**. 1996. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1996.
- MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Cartilha da Cidadania do Mercosul**. Montevídeu: Mercosul, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/1rOgYS>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. Conselho do Mercado Comum. Decisão nº 67/2010. **Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas)**. Montevideu: Mercosul, 2010b.

PENHA, B. O retrato das assimetrias no espaço transfronteiriço entre o Brasil e o Paraguai. In: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PUCCI, A. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília: Funag, 2010.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este**: vidas e vendas num mercado de fronteira. 2004. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SAUSI, J.; ODDONE, N. La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. **Tendencias**, v. 11, n. 2, p. 131-159, Jul./Dic. 2010.

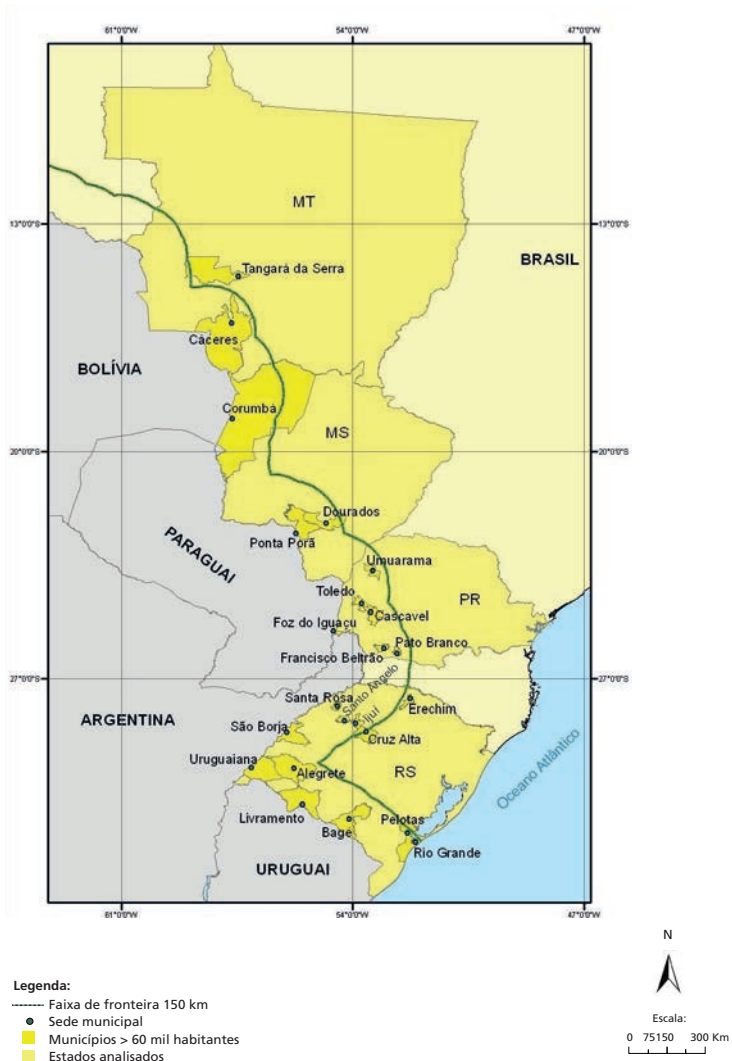
VIGEVAI, T. *et al.* Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del Mercosur. **Anuario de la Cooperación Descentralizada**, v. 6, p. 147-168, 2011.

ANEXO A

MAPAS¹

MAPA A.1

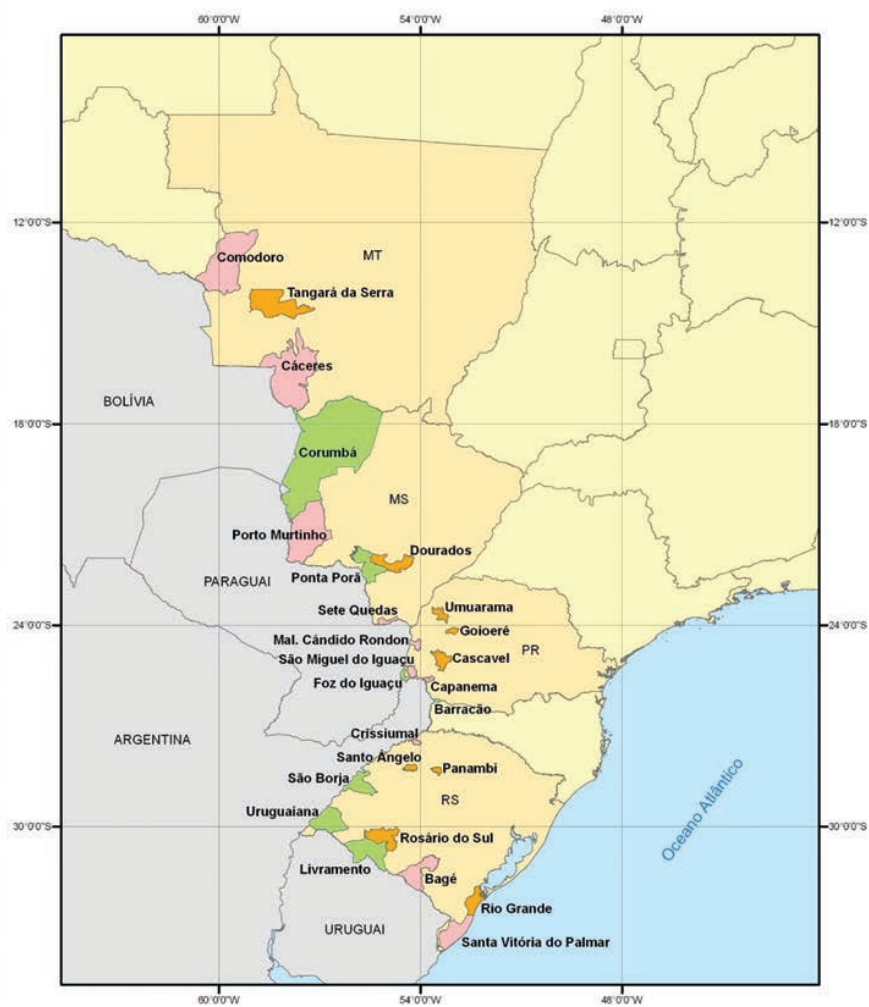
Área analisada na faixa de fronteira do Brasil¹



1. Todos os mapas deste anexo foram elaborados para este projeto por Camilo Pereira Carneiro Filho, pesquisador do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes) do Ipea.

MAPA A.2

Municípios selecionados na amostra, segundo tipo de localização na faixa de fronteira



Legenda:

- Cidades gêmeas
- Municípios em linha de fronteira
- Municípios em faixa de fronteira
- Estados analisados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul)
- Brasil



Escala: 0 75 150 300 Km

MAPA A.3
Infraestrutura da faixa de fronteira do Rio Grande do Sul (2013)

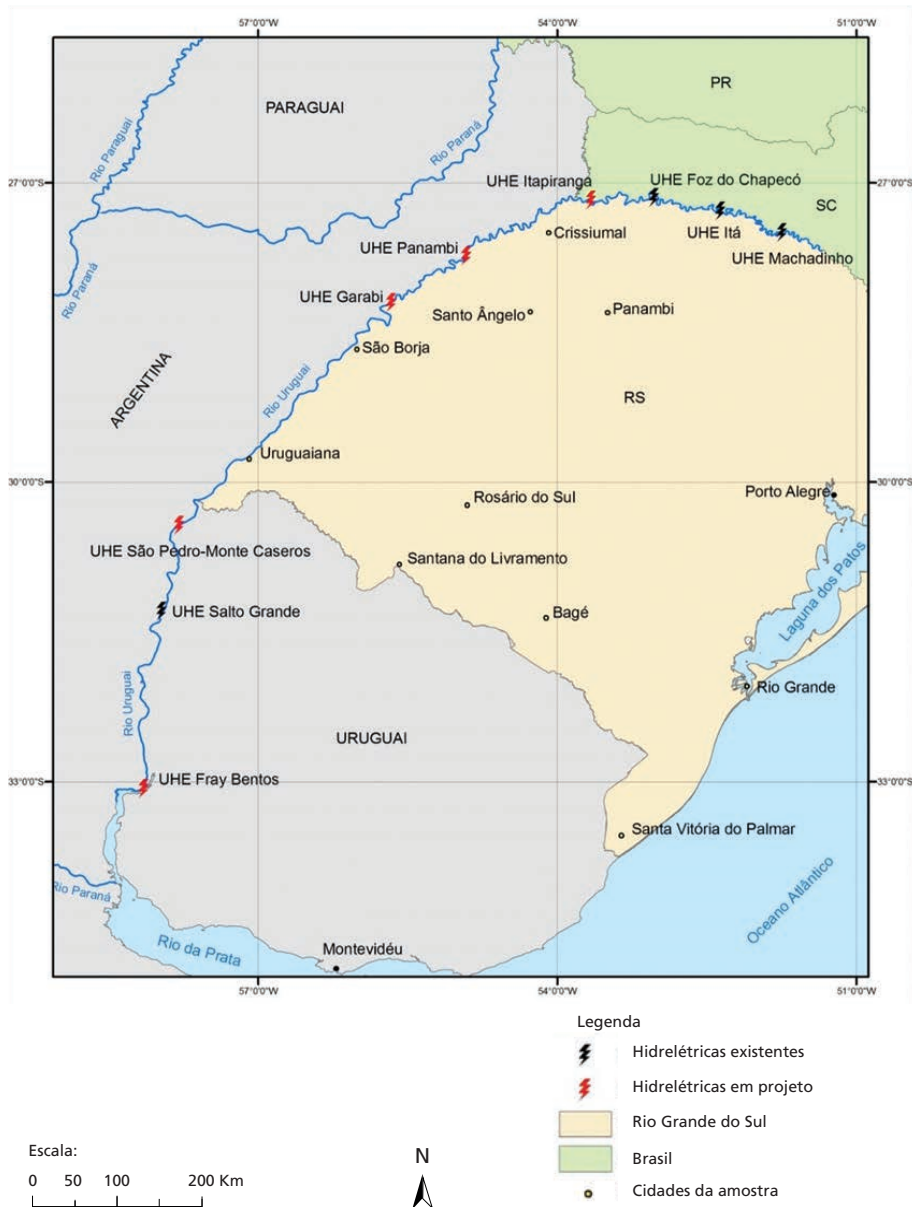


- Legenda:**
- Rios principais
 - Rodovias
 - Brasil

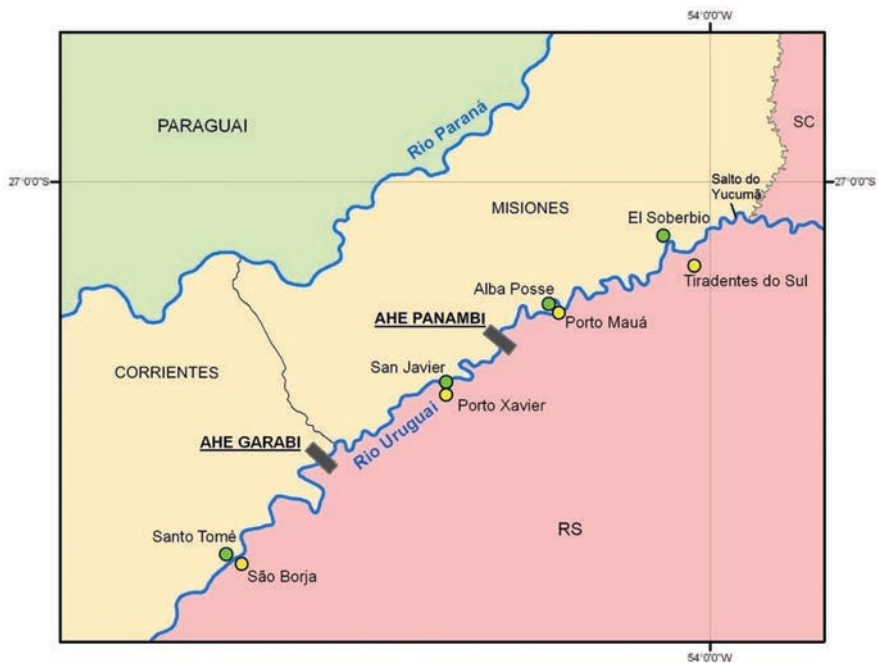


Escala:
 0 75 150 300 Km

MAPA A.4
Hidrelétricas do rio Uruguai (2013)



MAPA A.5
 Novos projetos de hidrelétricas do rio Uruguai (2013)



Legenda:

- Brasil
- Argentina
- Cidades gêmeas brasileiras
- Cidades gêmeas argentinas
- Hidrelétricas em projeto

Escala: 0 15 30 60 Km



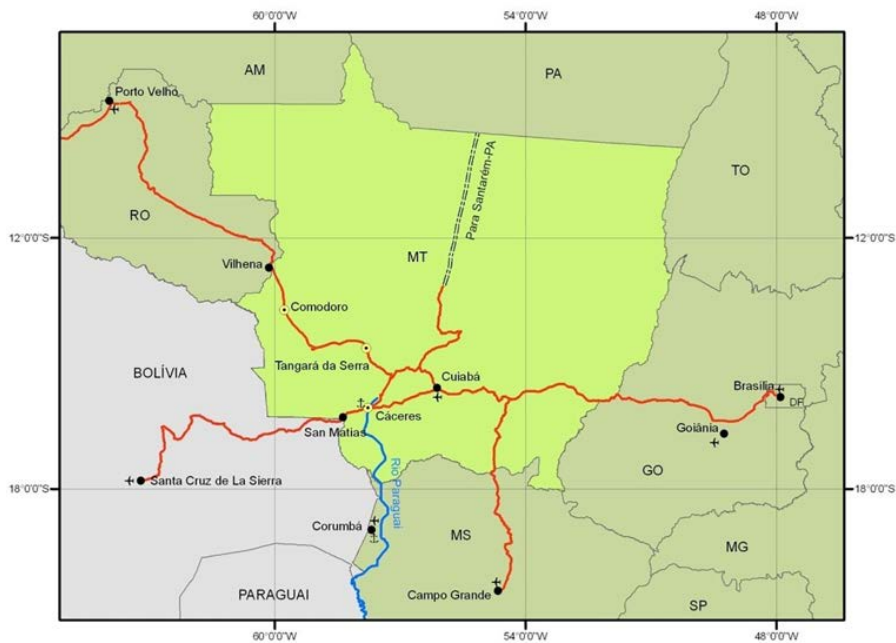
MAPA A.6

Infraestrutura de transporte ferroviário, hidroviário e aéreo dos municípios da amostra (2013)



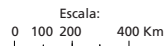
MAPA A.7

Mato Grosso: infraestrutura de transporte rodoviário, hidroviário e aéreo, nos municípios amostrados (2013)



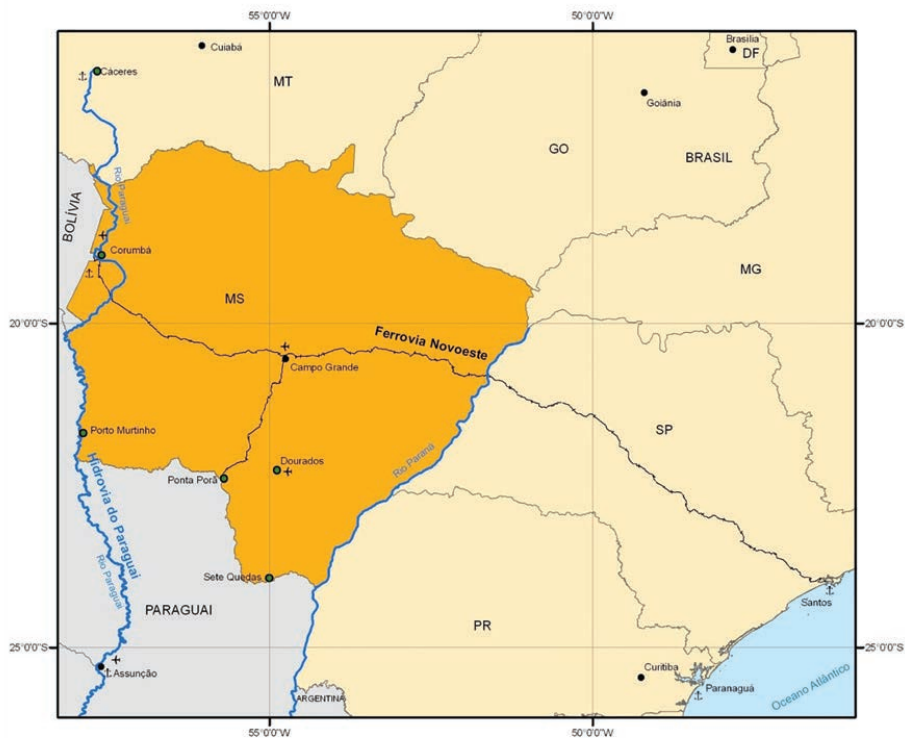
Legenda:

- + Aeroportos com voos comerciais regulares
- ⚓ Portos
- Municípios mato-grossenses da amostra
- Rodovia com pavimentação inacabada
- Rodovias
- Mato Grosso
- Brasil



MAPA A.8

Mato Grosso do Sul: infraestrutura de transporte ferroviário, hidroviário e aéreo, nos municípios amostrados (2013)



Legenda:

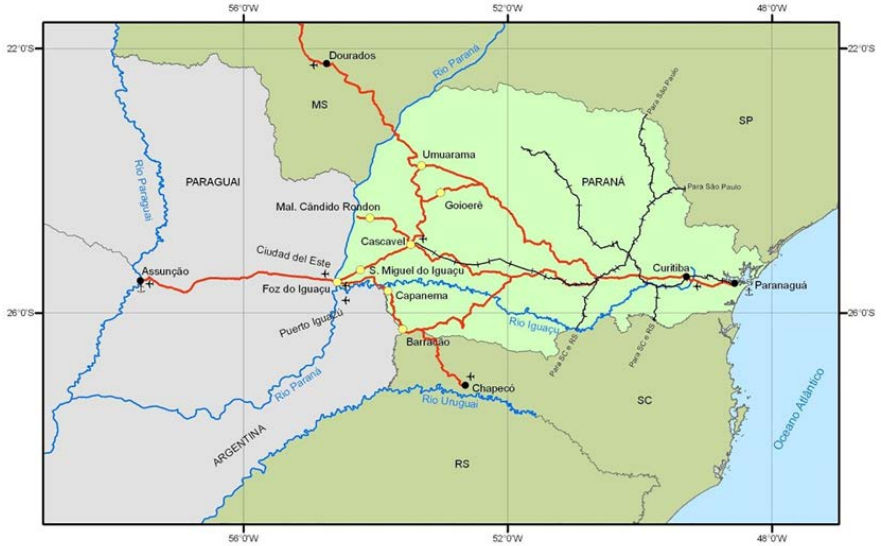
- Capitais
- ⊕ Portos
- Principais rios
- Municípios da amostra
- + Aeroportos com voos comerciais regulares
- Ferrovias
- Mato Grosso do Sul
- Brasil



Escala:
0 75 150 300 Km

MAPA A.9

Paraná: infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo, nos municípios amostrados (2013)



Legenda:

- ⚓ Portos
- + Aeroportos com voos comerciais regulares
- Municípios paranaenses da amostra
- + Ferrovias
- Rodovias
- Paraná
- Brasil



Escala:
0 50 100 200 Km

MAPA A.10

Rio Grande do Sul: infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo, nos municípios amostrados (2013)



Legenda:

- ✈ Aeroportos (com voos comerciais regulares em março de 2013)
- ⚓ Portos
- Hidrovias
- Municípios gaúchos da amostra
- Capitais
- Ferrovias
- Rodovias
- Rio Grande do Sul
- Brasil



Escala:
0 75 150 300 Km

ANEXO B

DADOS SECUNDÁRIOS

TABELA B.1

População total e participação do produto interno bruto (PIB) municipal no PIB total do estado, das cidades gêmeas de Mato Grosso do Sul (MS) e do Paraná (PR) (1991-2010)

Estados	Municípios	População total			PIB municipal/total do estado (%)													
		1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
MS	Corumbá	88.411	95.701	103.703	3,96	4,97	5,43	5,58	6,00	6,01	6,86	8,10	7,31	8,59	7,47	7,47		
MS	Ponta Porã	55.541	60.916	77.872	2,86	2,69	2,82	2,89	2,79	2,39	2,32	2,09	2,23	2,19	2,26	2,23		
MS	Bela Vista	19.135	21.764	23.181	0,64	0,62	0,66	0,64	0,61	0,62	0,62	0,64	0,61	0,64	0,62	0,59		
MS	Mundo Novo	22.417	15.669	17.043	0,43	0,41	0,40	0,40	0,49	0,46	0,45	0,45	0,50	0,47	0,48	0,53		
MS	Paranhos	9.481	10.215	12.350	0,20	0,19	0,20	0,18	0,18	0,21	0,20	0,20	0,20	0,21	0,20	0,19		
PR	Foz do Iguaçu	190.123	258.543	256.088	3,99	4,33	3,78	4,29	3,54	3,66	3,90	4,00	3,80	3,48	3,53	3,11		
PR	Guaira	30.000	28.659	30.704	0,20	0,19	0,19	0,21	0,24	0,21	0,21	0,18	0,20	0,20	0,17	0,19		
PR	Barracão	14.692	9.271	9.735	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,09	0,05		

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA B.2

População total e participação do PIB municipal no PIB total do estado, das cidades gêmeas do Rio Grande do Sul (1991-2010)

Municípios	População total			PIB municipal/total do estado (%)													
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Uruguaiana	117.456	126.936	125.435	0,95	0,86	0,93	0,97	0,84	0,88	1,14	1,16	1,19	1,20	1,07	1,05		
São Borja	63.783	64.869	61.671	0,44	0,41	0,41	0,43	0,46	0,46	0,48	0,57	0,48	0,49	0,54	0,53		
Santana do Livramento	80.252	90.849	82.464	0,51	0,48	0,48	0,46	0,40	0,41	0,46	0,45	0,44	0,43	0,41	0,40		
Itaqui	40.057	39.770	38.159	0,43	0,36	0,34	0,37	0,39	0,39	0,34	0,34	0,30	0,33	0,37	0,34		
Jaguarão	27.755	30.093	27.931	0,17	0,16	0,15	0,14	0,14	0,14	0,16	0,17	0,17	0,16	0,17	0,17		
Quaraí	22.083	24.002	23.021	0,13	0,12	0,13	0,13	0,12	0,12	0,11	0,11	0,10	0,11	0,11	0,11		
Porto Xavier	10.934	11.190	10.558	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07	0,09	0,12	0,07	0,07		
Chuí	-	5.167	5.917	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06		
Barra do Quaraí	-	3.884	4.012	0,06	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,04	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05		
Aceguá	-	-	4.394	-	-	0,04	0,04	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05		

Fonte: IBGE e Fundação de Economia e Estatística (FEE).

TABELA B.3
População total e participação do PIB municipal no PIB total do estado, dos municípios da linha de fronteira do Mato Grosso (MT), do Mato Grosso do Sul e do Paraná (1991-2010)

Estados	Municípios	População total									PIB municipal/total do estado (%)								
		1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010			
MS	Porto Murtinho	12.808	13.316	15.372	0,52	0,52	0,56	0,55	0,48	0,54	0,59	0,57	0,58	0,59	0,63	0,59			
MS	Aral Moreira	8.064	8.055	10.251	0,56	0,54	0,59	0,61	0,74	0,42	0,49	0,41	0,53	0,65	0,57	0,49			
MS	Antônio João	6.636	7.408	8.208	0,21	0,21	0,23	0,22	0,24	0,19	0,18	0,20	0,32	0,26	0,42	0,39			
MS	Sete Quedas	14.994	10.936	10.780	0,33	0,26	0,25	0,27	0,27	0,29	0,25	0,28	0,26	0,26	0,23	0,24			
MS	Coronel Sapucaia	11.609	12.810	14.064	0,32	0,27	0,28	0,28	0,26	0,27	0,25	0,24	0,25	0,26	0,24	0,22			
MS	Caracol	3.930	4.592	5.398	0,17	0,16	0,18	0,19	0,18	0,19	0,21	0,20	0,19	0,21	0,20	0,18			
MS	Japorá	-	6.140	7.731	0,09	0,11	0,12	0,12	0,13	0,14	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11			
PR	Marechal Cândido Rondon	49.430	41.007	46.819	0,46	0,45	0,46	0,50	0,53	0,50	0,51	0,51	0,46	0,50	0,47	0,48			
PR	São Miguel do Iguaçu	24.721	24.432	25.769	0,24	0,24	0,24	0,25	0,28	0,24	0,24	0,22	0,24	0,22	0,24	0,24			
PR	Santa Helena	18.861	20.491	23.413	0,18	0,16	0,16	0,16	0,19	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17	0,15	0,16			
PR	Capanema	19.368	18.239	18.526	0,12	0,13	0,13	0,14	0,15	0,15	0,14	0,14	0,13	0,14	0,14	0,13			
PR	Santo Antônio do Sudoeste	20.290	17.870	18.893	0,09	0,08	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,07			
PR	Planalto	15.092	14.122	13.654	0,07	0,08	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07			
PR	Itaipulândia	-	6.836	9.026	0,05	0,05	0,05	0,06	0,07	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06			
PR	Pranchita	8.604	6.260	5.628	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04			
PR	Entre Rios do Oeste	-	3.328	3.926	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03	0,04			
PR	Mercedes	-	4.608	5.046	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04			
PR	Pérola d'Oeste	12.255	7.354	6.761	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03			
PR	Serranópolis do Iguaçu	-	4.740	4.568	0,05	0,05	0,04	0,05	0,06	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03			
PR	Pato Branco	-	4.049	4.822	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03			
PR	Bom Jesus do Sul	-	4.154	3.796	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02			
MT	Cáceres	77.540	85.857	87.942	1,96	1,71	1,86	1,49	1,53	1,39	1,63	1,81	1,67	1,53	1,49	1,56			
MT	Comodoro	9.278	15.046	18.178	0,34	0,40	0,43	0,42	0,40	0,39	0,46	0,48	0,47	0,52	0,41	0,44			
MT	Vila Bela da Santíssima Trindade	13.693	12.665	14.493	0,27	0,30	0,31	0,34	0,31	0,28	0,32	0,32	0,39	0,38	0,34	0,41			
MT	Porto Esperidião	8.586	9.996	11.031	0,21	0,23	0,23	0,22	0,22	0,19	0,20	0,23	0,21	0,19	0,20	0,23			

Fonte: IBGE.

TABELA B.4
População total e participação do PIB municipal no PIB total do estado, dos municípios da linha de fronteira do Rio Grande do Sul (1991-2010)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Bagé	118.967	118.767	116.794	0,73	0,71	0,66	0,64	0,62	0,63	0,63	0,62	0,58	0,56	0,55	0,57					
Dom Pedrito	38.054	40.410	38.898	0,38	0,28	0,32	0,34	0,34	0,36	0,28	0,27	0,26	0,30	0,32	0,29					
Santa Vitória do Palmar	34.462	33.304	30.990	0,25	0,22	0,22	0,20	0,22	0,25	0,20	0,18	0,17	0,21	0,20	0,21					
Garruchos	-	3.675	3.234	0,02	0,02	0,12	0,26	0,20	0,12	0,10	0,21	0,10	0,08	0,11	0,09					
Crissiumal	18.183	15.180	14.084	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08					
Roque Gonzales	8.808	7.799	7.203	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04					
Doutor Maurício Cardoso	7.208	6.329	5.313	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04					
Alecrim	10.379	8.487	7.045	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Herval	7.169	8.487	6.753	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Tiradentes do Sul	-	7.497	6.461	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
São Nicolau	6.874	6.406	5.727	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03					
Porto Lucena	9.415	6.398	5.413	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03					
Novo Machado	-	4.718	3.925	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02					
Pedras Altas	-	-	2.212	-	-	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Derrubadas	-	3.715	3.190	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Esperança do Sul	-	3.755	3.272	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Porto Mauá	-	2.802	2.542	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Pirapó	3.819	3.349	2.757	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01					
Porto Vera Cruz	-	2.464	1.852	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					

Fonte: IBGE e FEE.

TABELA B.5

População total e participação do PIB municipal no PIB total do estado, dos municípios da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul (1991-2010)

Municípios	População total			PIB municipal/total do estado (%)													
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Dourados	135.984	164.949	196.035	9,60	9,04	8,76	8,94	9,08	8,75	8,35	7,93	8,39	8,66	8,26	8,14		
Maracaju	22.999	26.219	37.405	2,00	1,95	2,26	2,26	2,97	2,33	2,24	2,04	2,34	2,11	2,14	2,08		
Rio Brilhante	22.509	22.640	30.663	1,77	1,56	1,61	1,66	2,00	1,50	1,36	1,67	1,87	1,77	1,65	1,93		
Naviraí	30.670	36.662	46.424	1,92	1,83	1,73	1,89	2,00	2,04	1,89	2,01	1,89	1,82	1,91	1,79		
Sidrolândia	16.340	23.483	42.132	1,44	1,75	1,80	1,69	1,82	1,70	1,52	1,62	1,66	1,75	1,56	1,58		
Aquidauana	39.342	43.440	45.614	1,29	1,25	1,29	1,23	1,10	1,17	1,31	1,31	1,34	1,20	1,25	1,22		
Caarapó	22.492	20.706	25.767	1,07	1,03	1,09	1,16	1,38	0,97	1,05	0,89	1,06	0,92	0,99	1,12		
Amambai	25.951	29.484	34.730	1,08	1,13	1,20	1,15	1,18	1,11	1,01	1,06	1,08	1,01	0,98	0,87		
Itaporã	15.935	17.045	20.865	0,91	0,81	0,93	0,86	0,97	0,83	0,65	0,65	0,75	0,68	0,63	0,69		
Miranda	20.176	23.007	25.595	0,60	0,62	0,60	0,60	0,58	0,62	0,63	0,64	0,62	0,62	0,61	0,59		
Itaquiraí	13.090	15.770	18.614	0,48	0,50	0,56	0,59	0,56	0,53	0,44	0,53	0,48	0,50	0,52	0,57		
Jardim	19.325	22.542	24.346	0,71	0,67	0,64	0,65	0,59	0,62	0,66	0,65	0,62	0,59	0,60	0,57		
Bonito	15.543	16.956	19.587	0,56	0,58	0,62	0,61	0,60	0,59	0,59	0,58	0,56	0,59	0,59	0,55		
Iguatemi	11.100	13.617	14.875	0,48	0,52	0,57	0,52	0,52	0,84	0,69	0,46	0,53	0,59	0,59	0,50		
Anastácio	19.940	22.477	23.835	0,58	0,66	0,59	0,61	0,61	0,68	0,72	0,76	0,66	0,62	0,56	0,48		
Fátima do Sul	22.155	19.111	19.035	0,55	0,49	0,56	0,60	0,57	0,48	0,47	0,54	0,62	0,54	0,44	0,41		
Eldorado	11.025	11.059	11.694	0,35	0,42	0,34	0,39	0,43	0,42	0,36	0,35	0,40	0,41	0,33	0,38		
Laguna Carapã	-	5.531	6.491	0,46	0,39	0,50	0,71	0,98	0,36	0,32	0,30	0,38	0,31	0,32	0,36		
Nioaque	11.057	15.086	14.391	0,51	0,48	0,51	0,45	0,41	0,45	0,44	0,46	0,41	0,46	0,43	0,35		
Bodoquena	8.120	8.367	7.985	0,37	0,39	0,37	0,34	0,32	0,37	0,35	0,36	0,33	0,34	0,35	0,34		
Ladário	11.981	15.313	19.617	0,30	0,29	0,33	0,30	0,29	0,27	0,30	0,28	0,29	0,33	0,33	0,31		
Deodápolis	13.713	11.350	12.139	0,33	0,32	0,32	0,32	0,34	0,33	0,29	0,28	0,30	0,30	0,28	0,29		
Guia Lopes da Laguna	9.167	11.115	10.366	0,36	0,37	0,31	0,27	0,32	0,27	0,28	0,29	0,33	0,27	0,29	0,27		
Dois Irmãos do Buriti	8.749	9.335	10.363	0,29	0,27	0,31	0,29	0,27	0,30	0,29	0,28	0,25	0,26	0,27	0,25		
Tacuru	7.233	8.717	10.215	0,24	0,22	0,23	0,23	0,23	0,27	0,28	0,25	0,26	0,27	0,26	0,25		
Glória de Dourados	11.889	10.035	9.927	0,29	0,29	0,28	0,27	0,25	0,28	0,28	0,32	0,27	0,25	0,26	0,23		
Juti	5.273	4.981	5.900	0,18	0,18	0,18	0,18	0,19	0,18	0,16	0,16	0,20	0,16	0,17	0,20		
Jateí	4.986	4.054	4.011	0,21	0,21	0,20	0,19	0,22	0,22	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20		
Vicentina	7.283	5.779	5.901	0,14	0,12	0,14	0,14	0,13	0,13	0,12	0,13	0,14	0,14	0,17	0,18		
Taquarussu	4.533	3.493	3.518	0,13	0,13	0,14	0,14	0,14	0,13	0,12	0,11	0,12	0,13	0,13	0,16		
Novo Horizonte do Sul	-	6.415	4.940	0,17	0,17	0,15	0,16	0,16	0,17	0,15	0,14	0,14	0,15	0,14	0,15		
Douradina	4.741	4.732	5.364	0,20	0,18	0,20	0,20	0,28	0,20	0,25	0,16	0,17	0,14	0,13	0,13		

Fonte: IBGE.

TABELA B.6
População total e participação do PIB municipal no PIB total do estado, dos municípios da faixa de fronteira do Mato Grosso (1991-2010)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Tangará da Serra	39.848	58.840	83.431	2,57	2,29	2,38	2,32	2,22	2,08	2,22	2,29	2,26	2,13	2,30	2,19					
Sapezal	-	7.866	18.094	1,90	2,06	1,77	2,55	2,76	2,85	2,74	2,25	2,54	2,58	2,48	2,04					
Pontes e Lacerda	34.603	43.012	41.408	1,06	1,05	1,10	1,14	0,80	0,70	0,80	0,94	0,90	0,87	0,92	0,89					
Barra do Bugres	22.264	27.460	31.793	0,81	0,87	0,87	0,87	0,79	0,62	0,67	0,90	0,87	0,72	0,73	0,81					
Campos de Júlio	-	2.895	5.154	0,75	0,76	0,83	0,89	1,07	1,30	0,99	0,99	1,04	1,23	1,09	0,66					
Mirassol d'Oeste	25.864	22.997	25.299	0,60	0,56	0,53	0,50	0,49	0,49	0,57	0,61	0,56	0,53	0,53	0,66					
Poconé	29.856	30.773	31.779	0,50	0,51	0,48	0,49	0,44	0,39	0,43	0,53	0,48	0,41	0,50	0,53					
Araputanga	12.560	13.675	15.342	0,61	0,60	0,57	0,65	0,64	0,61	0,54	0,58	0,49	0,42	0,40	0,49					
Confresa	-	17.841	25.124	0,35	0,37	0,40	0,43	0,28	0,25	0,38	0,51	0,43	0,40	0,44	0,44					
São José dos Quatro Marcos	22.011	19.693	18.998	0,70	0,59	0,62	0,58	0,45	0,37	0,39	0,40	0,37	0,32	0,32	0,41					
Jauru	13.247	12.764	10.455	0,21	0,23	0,28	0,28	0,28	0,33	0,39	0,24	0,22	0,22	0,22	0,24					
Lambari d'Oeste	-	4.690	5.431	0,15	0,16	0,15	0,16	0,16	0,12	0,13	0,23	0,16	0,13	0,14	0,21					
Nova Lacerda	-	4.045	5.436	0,08	0,09	0,09	0,10	0,11	0,11	0,15	0,14	0,12	0,12	0,13	0,18					
Nossa Senhora do Livramento	10.472	12.141	11.609	0,19	0,21	0,20	0,21	0,19	0,17	0,17	0,18	0,17	0,16	0,17	0,17					
Barão de Melgaço	9.858	7.682	7.591	0,14	0,14	0,13	0,13	0,12	0,09	0,10	0,12	0,11	0,10	0,10	0,11					
Indiavaí	2.023	2.056	2.397	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,10	0,08	0,09	0,08	0,10					
Rio Branco	11.845	5.092	5.070	0,12	0,11	0,11	0,11	0,10	0,07	0,08	0,11	0,13	0,10	0,08	0,09					
Figueirópolis d'Oeste	5.413	4.315	3.796	0,11	0,11	0,10	0,09	0,08	0,07	0,08	0,09	0,07	0,07	0,08	0,09					
Salto do Céu	7.410	4.675	3.908	0,12	0,11	0,11	0,10	0,09	0,07	0,07	0,08	0,07	0,06	0,07	0,08					
Curvelândia	-	-	4.866	-	-	0,05	0,35	0,05	0,05	0,06	0,08	0,06	0,06	0,07	0,07					
Glória d'Oeste	-	3.361	3.135	0,09	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07					
Vale de São Domingos	-	-	3.052	-	-	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0,05	0,06	0,06					
Reserva do Cabaçal	3.186	2.418	2.572	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05					

Fonte: IBGE.

TABELA B.7
População total e participação do PIB municipal no PIB total do estado, dos municípios da faixa de fronteira do Paraná (1991- 2010)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Cascavel	192.990	245.369	286.205	2,22	2,23	2,15	2,36	2,31	2,25	2,30	2,37	2,47	2,48	2,62	2,39					
Toledo	94.879	98.200	119.313	1,10	1,09	1,07	1,15	1,27	1,22	1,21	1,20	1,15	1,20	1,28	1,13					
Pato Branco	55.675	62.234	72.370	0,55	0,58	0,54	0,63	0,70	0,66	0,67	0,62	0,62	0,68	0,71	0,69					
Umuarama	100.249	90.690	100.676	0,76	0,73	0,67	0,65	0,64	0,62	0,68	0,68	0,62	0,60	0,66	0,63					
Francisco Beltrão	61.272	67.132	78.943	0,55	0,51	0,50	0,56	0,54	0,55	0,55	0,56	0,55	0,54	0,62	0,60					
Palotina	30.705	25.771	28.683	0,43	0,43	0,44	0,46	0,47	0,43	0,39	0,39	0,40	0,46	0,46	0,44					
Medianeira	38.665	37.827	41.817	0,34	0,34	0,33	0,33	0,36	0,33	0,33	0,34	0,32	0,32	0,34	0,34					
Dois Vizinhos	40.267	31.986	36.179	0,31	0,30	0,29	0,31	0,34	0,34	0,35	0,33	0,33	0,31	0,34	0,31					
Assis Chateaubriand	39.737	33.317	33.025	0,32	0,28	0,31	0,33	0,35	0,30	0,28	0,26	0,27	0,28	0,23	0,27					
Quedas do Iguaçu	31.509	27.364	30.605	0,17	0,18	0,16	0,17	0,17	0,18	0,15	0,15	0,14	0,25	0,25	0,26					
Mangueirinha	25.604	17.760	17.048	0,48	0,48	0,58	0,52	0,41	0,44	0,41	0,29	0,37	0,27	0,25	0,26					
Capitão Leônidas Marques	17.843	14.377	14.970	0,29	0,39	0,50	0,49	0,35	0,40	0,39	0,25	0,34	0,21	0,22	0,23					
Palmas	35.262	34.819	42.888	0,26	0,25	0,25	0,27	0,30	0,32	0,30	0,27	0,28	0,22	0,22	0,21					
Saúde de Iguaçu	-	4.608	5.028	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,18	0,17	0,20					
Cafelândia	8.093	11.143	14.662	0,16	0,15	0,16	0,21	0,24	0,24	0,19	0,20	0,20	0,21	0,23	0,20					
Goioerê	45.131	29.750	29.018	0,22	0,21	0,21	0,22	0,22	0,21	0,18	0,18	0,18	0,18	0,17	0,18					
Douradina	6.578	6.160	7.445	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,13	0,10	0,11	0,16					
Ubiratã	26.828	22.593	21.558	0,20	0,18	0,17	0,19	0,22	0,18	0,17	0,16	0,15	0,17	0,15	0,16					
Cruzeiro do Oeste	23.660	20.222	20.416	0,07	0,08	0,08	0,09	0,11	0,11	0,12	0,12	0,11	0,11	0,15	0,15					
Terra Roxa	19.820	16.300	16.759	0,14	0,14	0,13	0,16	0,18	0,14	0,13	0,12	0,15	0,15	0,14	0,15					
Laranjeiras do Sul	54.102	30.025	30.777	0,18	0,16	0,15	0,17	0,18	0,15	0,15	0,15	0,14	0,15	0,15	0,14					

(Continua)

(Continuação)	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Municípios																				
Coronel Vivida	25.140	23.306	21.749	0,15	0,16	0,14	0,14	0,16	0,15	0,14	0,14	0,13	0,15	0,15	0,13					
Céu Azul	10.586	10.445	11.032	0,14	0,11	0,14	0,15	0,16	0,16	0,14	0,13	0,14	0,16	0,14	0,13					
Corbélia	22.813	15.803	16.312	0,15	0,14	0,13	0,15	0,16	0,14	0,13	0,12	0,15	0,15	0,13	0,12					
Matelândia	17.329	14.344	16.078	0,09	0,11	0,11	0,13	0,14	0,14	0,14	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12					
Tapejara	12.057	13.120	14.598	0,09	0,08	0,09	0,09	0,11	0,10	0,10	0,12	0,10	0,11	0,12	0,12					
Chopinzinho	24.587	20.543	19.679	0,13	0,14	0,12	0,13	0,15	0,14	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,12					
Candói	-	14.185	14.983	0,15	0,15	0,14	0,15	0,14	0,14	0,11	0,11	0,11	0,13	0,11	0,12					
Realiza	17.146	16.023	16.338	0,10	0,11	0,10	0,11	0,12	0,10	0,09	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11					
Ampére	13.213	15.623	17.308	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,10	0,09	0,10	0,10	0,10					
Clevelândia	18.057	18.338	17.240	0,15	0,14	0,11	0,15	0,13	0,17	0,14	0,13	0,13	0,13	0,12	0,10					
São João	13.661	11.207	10.599	0,09	0,09	0,08	0,09	0,11	0,10	0,09	0,08	0,09	0,09	0,10	0,10					
Nova Aurora	15.494	13.641	11.866	0,11	0,10	0,10	0,12	0,13	0,12	0,11	0,10	0,10	0,11	0,10	0,09					
Iporá	26.032	16.445	14.981	0,08	0,08	0,07	0,08	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09					
Campina da Lagoa	20.506	17.018	15.394	0,11	0,10	0,10	0,11	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,10	0,09	0,09					
Santa Terezinha de Itaipu	14.149	18.368	20.841	0,13	0,12	0,12	0,13	0,14	0,11	0,12	0,11	0,13	0,13	0,13	0,09					
Santa Tereza do Oeste	6.118	10.754	10.332	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,09					
Cidade Gaúcha	8.472	9.531	11.062	0,07	0,07	0,06	0,08	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07	0,09	0,08					
Guaraniaçu	26.012	17.201	14.582	0,09	0,09	0,08	0,10	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,10	0,09	0,08					
Altônia	24.589	19.230	20.516	0,08	0,07	0,07	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08					
Rondon	8.647	8.527	8.996	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	0,07	0,07	0,09	0,08	0,08	0,09	0,08					
Itapejara d'Oeste	9.045	9.162	10.531	0,06	0,06	0,06	0,08	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,08					
Juranda	8.796	8.134	7.641	0,10	0,10	0,10	0,10	0,12	0,11	0,09	0,08	0,07	0,10	0,07	0,08					

(Continua)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)																	
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1991	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
	Três Barras do Paraná	14.982	11.822	11.824	0,06	0,06	0,05	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08
Maripá	-	5.889	5.684	0,09	0,08	0,08	0,08	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07
Missal	10.372	10.433	10.474	0,09	0,07	0,08	0,08	0,10	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Pérola	15.046	9.282	10.208	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,05	0,05	0,07	
Tupãssi	8.829	8.018	7.997	0,09	0,08	0,09	0,09	0,10	0,08	0,09	0,08	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07	0,08	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07	
Santa Izabel do Oeste	12.510	11.711	13.132	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	
Marmelêiro	17.113	13.665	13.900	0,07	0,07	0,06	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	
Renascença	7.546	6.959	6.812	0,07	0,08	0,07	0,08	0,09	0,08	0,07	0,08	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	
Vitório	6.478	6.285	6.513	0,05	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,07	
Catanduvas	9.821	10.421	10.202	0,06	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07	0,05	0,06	0,07	0,08	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07	
Salto do Lontra	14.297	12.757	13.689	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	
Querência do Norte	10.384	11.438	11.729	0,06	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	
Moreira Sales	17.004	13.395	12.606	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	0,09	0,06	0,07	0,08	0,09	0,08	0,10	0,08	0,10	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,06	
Rio Bonito do Iguaçu	-	13.791	13.661	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	
Ivaté	-	6.925	7.514	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07	0,05	0,05	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	
Nova Santa Rosa	7.042	7.125	7.626	0,08	0,07	0,06	0,07	0,08	0,07	0,06	0,06	0,07	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	
Nova Prata do Iguaçu	11.615	10.397	10.377	0,06	0,06	0,05	0,06	0,07	0,06	0,05	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	
Alto Piquiri	17.229	10.761	10.179	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	
Jesuítas	12.841	9.832	9.001	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,06	
Icaraima	11.970	10.048	8.839	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	
Verê	10.212	8.721	7.878	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,07	0,05	0,05	0,05	

(Continua)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)																
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1991	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Vera Cruz do Oeste	11.370	9.651	8.973	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,05
Bocaiúva do Sul	10.657	9.050	10.987	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05
Formosa do Oeste	15.196	8.755	7.541	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05
Santa Isabel do Ivaí	12.858	9.154	8.760	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
São Jorge d'Oeste	10.321	9.307	9.085	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Mariópolis	6.280	6.017	6.268	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Boa Esperança	6.954	5.162	4.568	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,06	0,08	0,09	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,08	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05
Santa Cruz de Monte Castelo	10.209	8.578	8.092	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05
Nova Laranjeiras	-	11.699	11.241	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Tuneiras do Oeste	11.460	9.013	8.695	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05
Mariluz	11.053	10.296	10.224	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,04	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Enéas Marques	12.396	6.382	6.103	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Honório Serpa	-	6.896	5.955	0,05	0,06	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05	0,04	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04
Coronel Domingos Soares	-	7.004	7.238	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Quarto Centenário	-	5.333	4.856	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04
São Pedro do Iguaçu	-	7.277	6.491	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04
Perobal	-	5.291	5.653	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Janiópolis	10.614	8.084	6.532	0,05	0,04	0,04	0,06	0,06	0,04	0,04	0,06	0,06	0,06	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,06	0,05	0,04	0,03	0,03	0,05	0,04	0,04
Brasília do Sul	-	3.889	3.209	0,03	0,03	0,03	0,03	0,05	0,03	0,03	0,03	0,05	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04
Francisco Alves	9.205	6.956	6.418	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,03	0,03	0,05	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
Braganey	8.069	6.191	5.735	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,04	0,03
Quatro Pontes	-	3.646	3.803	0,04	0,03	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03

(Continua)

(Continuação)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Bom Sucesso do Sul	-	3.392	3.293	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03					
Tapira	8.528	6.282	5.836	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03					
Lindoele	6.877	6.224	5.361	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Campo Bonito	5.059	5.128	4.407	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03					
Salgado Filho	13.829	5.338	4.403	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Ibema	6.106	5.872	6.066	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03					
São Jorge do Patrocínio	9.137	6.604	6.041	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02	0,03					
Flor da Serra do Sul	-	5.059	4.726	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03					

Fonte: IBGE.

TABELA B.8
População total e participação do PIB municipal no PIB total do estado, dos municípios da faixa de fronteira do Rio Grande do Sul (1991- 2010)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)																				
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Pelotas	291.100	323.158	328.275	2,28	2,06	1,98	1,94	1,80	1,82	1,82	1,82	1,79	1,75	1,80	1,81	0,90	0,86	0,86	0,95	0,95	0,96	0,96	0,96	0,95	0,95	0,96	0,96	0,95	0,95	0,98	0,98
Rio Grande	172.422	186.544	197.228	2,15	2,26	2,37	2,42	2,39	2,39	2,09	2,22	2,52	3,16	2,95	3,06	0,95	0,95	0,96	0,95	0,90	0,90	0,90	0,96	0,89	0,89	0,90	0,90	0,96	0,95	0,98	0,98
Erechim	72.318	90.347	96.087	0,95	0,95	0,96	0,86	0,94	0,86	0,90	0,90	0,96	0,95	0,98	0,98	0,74	0,71	0,80	0,70	0,66	0,66	0,70	0,70	0,70	0,69	0,71	0,71	0,71	0,72	0,72	
Ijuí	75.157	78.461	78.915	0,74	0,71	0,80	0,70	0,75	0,70	0,66	0,67	0,70	0,69	0,71	0,72	0,56	0,50	0,52	0,50	0,52	0,52	0,49	0,49	0,55	0,55	0,53	0,53	0,53	0,50	0,50	
Alegrete	78.918	84.338	77.653	0,56	0,50	0,52	0,50	0,52	0,55	0,52	0,52	0,49	0,55	0,53	0,50	0,53	0,49	0,51	0,48	0,47	0,47	0,49	0,53	0,49	0,49	0,55	0,53	0,57	0,51	0,50	
Santo Ângelo	76.592	76.745	76.275	0,53	0,49	0,51	0,48	0,52	0,49	0,47	0,49	0,49	0,57	0,51	0,50	0,59	0,59	0,62	0,62	0,67	0,65	0,57	0,58	0,65	0,65	0,61	0,59	0,61	0,59	0,62	
Santa Rosa	58.287	65.016	68.587	0,59	0,59	0,62	0,62	0,67	0,65	0,57	0,55	0,58	0,61	0,59	0,62	0,59	0,54	0,52	0,57	0,70	0,59	0,48	0,64	0,59	0,69	0,73	0,69	0,73	0,68	0,68	
Cruz Alta	68.793	71.254	62.821	0,59	0,54	0,52	0,57	0,70	0,59	0,48	0,57	0,64	0,69	0,73	0,68	0,39	0,34	0,34	0,35	0,36	0,32	0,33	0,35	0,36	0,36	0,37	0,36	0,37	0,48	0,48	
São Gabriel	59.040	62.249	60.425	0,39	0,34	0,34	0,35	0,36	0,36	0,32	0,33	0,35	0,36	0,37	0,48	0,48	0,48	0,48	0,49	0,47	0,43	0,48	0,49	0,47	0,43	0,43	0,47	0,43	0,47		
Carazinho	58.767	59.894	59.317	0,48	0,51	0,48	0,49	0,52	0,47	0,43	0,48	0,49	0,47	0,43	0,47	0,23	0,22	0,23	0,22	0,24	0,25	0,26	0,26	0,25	0,24	0,25	0,24	0,25	0,24	0,24	
Canguçu	50.367	51.447	53.259	0,23	0,22	0,24	0,24	0,26	0,25	0,25	0,25	0,26	0,24	0,25	0,24	0,27	0,25	0,25	0,25	0,24	0,23	0,24	0,24	0,23	0,24	0,24	0,23	0,23	0,24	0,24	
Santiago	51.755	52.138	49.071	0,27	0,25	0,25	0,25	0,24	0,23	0,24	0,24	0,24	0,24	0,23	0,24	0,23	0,22	0,23	0,22	0,24	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,25	0,22	0,22	
São Lourenço do Sul	41.420	43.691	43.111	0,23	0,22	0,23	0,22	0,22	0,24	0,22	0,22	0,23	0,23	0,23	0,22	0,21	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,20	0,21	0,24	0,24	0,24	0,24	0,25	0,22	0,22	
Rosário do Sul	40.464	41.058	39.707	0,22	0,21	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,20	0,21	0,24	0,24	0,24	0,33	0,33	0,37	0,38	0,44	0,43	0,39	0,34	0,36	0,37	0,37	0,40	0,37	0,40	0,40	
Panambi	29.379	32.610	38.058	0,33	0,33	0,33	0,37	0,38	0,44	0,43	0,39	0,34	0,36	0,37	0,40	0,21	0,21	0,23	0,22	0,25	0,19	0,21	0,23	0,23	0,23	0,21	0,21	0,22	0,22	0,22	
São Luiz Gonzaga	41.671	39.553	34.556	0,22	0,21	0,23	0,22	0,25	0,19	0,19	0,19	0,21	0,23	0,21	0,22	0,28	0,28	0,28	0,27	0,36	0,29	0,18	0,22	0,28	0,26	0,28	0,28	0,26	0,28	0,26	
Palmeira das Missões	52.968	38.192	34.328	0,29	0,28	0,28	0,27	0,36	0,29	0,18	0,22	0,28	0,26	0,28	0,26	0,22	0,21	0,21	0,21	0,22	0,23	0,20	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	
Caçapava do Sul	34.618	34.643	33.690	0,22	0,21	0,21	0,21	0,22	0,23	0,20	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18	0,19	0,19	0,18	0,21	0,20	0,20	0,21	0,22	0,22	0,25	0,23	0,23	0,23	0,29	0,29	
Frederico Westphalen	24.935	26.759	28.843	0,19	0,19	0,18	0,21	0,20	0,20	0,21	0,22	0,22	0,25	0,23	0,29	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	
São José do Norte	22.071	23.796	25.503	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	
Encruzilhada do Sul	21.479	23.902	24.534	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	

(Continua)

Municípios	População total				PIB municipal/total do estado (%)											
	1991	2000	2010	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Capão do Leão	18.894	23.718	24.298	24.298	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,14	0,14	0,16	0,16	0,16	0,14	0,15
Três Passos	40.761	24.656	23.965	23.965	0,22	0,22	0,23	0,24	0,24	0,20	0,19	0,19	0,18	0,16	0,17	0,15
São Sepé	28.075	24.621	23.798	23.798	0,16	0,14	0,15	0,17	0,19	0,18	0,14	0,15	0,15	0,16	0,16	0,15
Três de Maio	26.535	24.136	23.726	23.726	0,20	0,18	0,18	0,19	0,21	0,18	0,17	0,20	0,21	0,21	0,19	0,18
Tupanciretã	23.240	20.947	22.281	22.281	0,18	0,18	0,22	0,22	0,36	0,23	0,16	0,22	0,26	0,29	0,26	0,21
Sarandi	22.351	18.162	21.285	21.285	0,17	0,17	0,17	0,18	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
Piratini	17.655	19.414	19.841	19.841	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08
Ibirubá	17.816	18.633	19.310	19.310	0,18	0,17	0,20	0,21	0,28	0,25	0,19	0,20	0,22	0,27	0,26	0,24
São Francisco de Assis	26.667	20.810	19.254	19.254	0,09	0,09	0,10	0,09	0,10	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10	0,09
Arroio Grande	18.150	19.152	18.470	18.470	0,15	0,12	0,14	0,12	0,14	0,15	0,12	0,12	0,12	0,13	0,15	0,14
Horizontina	17.023	17.699	18.348	18.348	0,34	0,37	0,31	0,38	0,48	0,56	0,30	0,23	0,28	0,27	0,25	0,28
Giruá	26.828	18.749	17.075	17.075	0,15	0,14	0,14	0,15	0,17	0,13	0,10	0,13	0,16	0,16	0,16	0,16
Santo Cristo	15.147	14.890	14.378	14.378	0,13	0,14	0,14	0,14	0,15	0,13	0,12	0,14	0,15	0,14	0,12	0,12
Santo Augusto	17.832	14.426	13.968	13.968	0,12	0,12	0,12	0,12	0,15	0,12	0,09	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10
Terenete Portela	23.674	14.343	13.719	13.719	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07
Cacequi	15.834	15.311	13.676	13.676	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,08	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07
Cerro Largo	18.901	12.665	13.289	13.289	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,10	0,11	0,11	0,13	0,12	0,13	0,13
Pinheiro Machado	15.396	14.594	12.780	12.780	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07
Nonoai	20.929	12.822	12.074	12.074	0,08	0,08	0,08	0,07	0,09	0,09	0,06	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09
Jaguari	12.749	12.488	11.473	11.473	0,07	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07
Santo Antônio das Missões	13.257	12.691	11.210	11.210	0,07	0,06	0,07	0,06	0,09	0,07	0,06	0,06	0,08	0,07	0,07	0,07

(Continua)

(Continuação)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Seberi	13.532	11.349	10.897	0,05	0,06	0,05	0,06	0,07	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07					
Planalto	17.875	11.302	10.524	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05					
Redentora	9.176	8.846	10.222	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03	0,02	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03					
Ronda Alta	11.689	10.051	10.221	0,06	0,07	0,07	0,07	0,09	0,06	0,05	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06					
Constantina	15.063	11.667	9.752	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06					
Chapada	10.538	9.746	9.377	0,08	0,09	0,10	0,10	0,12	0,09	0,07	0,09	0,10	0,10	0,09	0,08					
Catupe	10.988	10.198	9.323	0,07	0,06	0,07	0,07	0,09	0,07	0,05	0,07	0,08	0,08	0,07	0,06					
Entre-Ijuís	9.955	9.702	8.938	0,06	0,06	0,07	0,06	0,08	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07	0,05	0,05					
Santa Bárbara do Sul	9.941	10.003	8.829	0,12	0,11	0,14	0,13	0,19	0,14	0,08	0,12	0,13	0,13	0,12	0,10					
Candiota	-	8.065	8.771	0,11	0,11	0,15	0,14	0,13	0,17	0,18	0,15	0,13	0,10	0,10	0,13					
Tuparendi	12.481	9.542	8.557	0,06	0,06	0,06	0,06	0,08	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06					
São Vicente do Sul	7.576	8.336	8.440	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05					
Jóia	7.507	8.284	8.331	0,08	0,06	0,09	0,07	0,14	0,07	0,05	0,07	0,09	0,10	0,09	0,08					
Santana da Boa Vista	8.408	8.621	8.242	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04					
Guarani das Missões	11.500	8.990	8.115	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07	0,09	0,08					
Iraí	11.583	9.250	8.078	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03					
Alpestre	13.567	10.266	8.027	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04					
Erval Seco	13.021	9.177	7.878	0,04	0,04	0,05	0,04	0,07	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,05					
Pedro Osório	14.862	8.107	7.811	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04					
Coronel Bicaco	9.598	8.435	7.748	0,05	0,06	0,06	0,05	0,08	0,06	0,04	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06					
Lavras do Sul	8.830	8.109	7.679	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06					

(Continua)

(Continuação)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
São Miguel das Missões	7.413	7.682	7.421	0,05	0,05	0,07	0,05	0,09	0,05	0,04	0,06	0,09	0,08	0,08	0,08					
Ametista do Sul	-	7.414	7.323	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03					
Ajuricaba	11.059	7.709	7.255	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07	0,05	0,04	0,05	0,07	0,06	0,06	0,06					
Augusto Pestana	8.615	8.173	7.096	0,06	0,05	0,06	0,05	0,07	0,06	0,04	0,05	0,07	0,07	0,06	0,06					
Manoel Viana	-	6.995	7.072	0,04	0,03	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04					
Palmitinho	11.669	6.943	6.920	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03					
Bossoroca	7.934	7.757	6.884	0,05	0,05	0,06	0,06	0,08	0,05	0,04	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06					
Independência	7.491	7.308	6.618	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05					
Boa Vista do Buricá	9.086	6.587	6.574	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04					
Aratiba	10.714	7.116	6.565	0,07	0,09	0,17	0,10	0,13	0,17	0,16	0,16	0,16	0,12	0,15	0,15					
Condor	6.421	6.491	6.552	0,07	0,06	0,08	0,07	0,09	0,07	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,07					
Cândido Godói	7.454	7.092	6.535	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04					
Barão de Cotegipe	7.370	6.927	6.529	0,04	0,04	0,04	0,03	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05					
Cerrito	-	6.925	6.402	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
São Paulo das Missões	8.523	7.187	6.364	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03					
Morro Redondo	6.070	5.998	6.227	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Campina das Missões	8.056	7.014	6.117	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03					
Hulha Negra	-	5.359	6.043	0,07	0,07	0,05	0,05	0,04	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04					
Tucunduva	12.538	6.305	5.898	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05					
Trindade do Sul	6.927	5.922	5.787	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03					
Liberato Salzano	8.662	6.574	5.780	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03					

(Continua)

(Continuação)	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Municípios																				
São Martinho	7.352	6.321	5.773	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04					
Rodeio Bonito	10.852	5.751	5.743	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Rondinha	7.126	6.107	5.518	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04					
Machadinho	7.338	5.728	5.510	0,02	0,03	0,05	0,05	0,04	0,04	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Campinas do Sul	8.554	8.258	5.506	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06	0,05	0,03	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04					
Campo Novo	9.410	6.721	5.459	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04					
Vicente Dutra	6.624	6.128	5.285	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02					
Eval Grande	7.272	5.647	5.163	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03					
Caçara	6.202	5.580	5.071	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02					
Caibaté	7.830	7.243	4.954	0,05	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03					
Humaitá	6.030	5.228	4.919	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03					
Miraguaí	5.999	5.034	4.855	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03					
Nova Esperança do Sul	3.589	4.010	4.671	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03					
Pinheirinho do Vale	-	4.184	4.497	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02					
Três Palmeiras	5.030	4.620	4.381	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Alegria	6.247	5.367	4.301	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02					
Vila Nova do Sul	-	4.263	4.221	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Itatiba do Sul	6.657	5.252	4.171	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Jaboticaba	5.748	4.536	4.098	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Chiapetta	6.670	4.481	4.044	0,04	0,04	0,04	0,03	0,05	0,03	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03					
Novo Barreiro	-	3.867	3.978	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					

(Continua)

(Continuação)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Pejuçara	4.039	4.189	3.973	0,05	0,04	0,05	0,04	0,06	0,04	0,03	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05					
Pontão	-	3.904	3.857	0,03	0,04	0,05	0,05	0,06	0,05	0,03	0,05	0,06	0,06	0,05	0,04					
Braga	4.924	4.198	3.702	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Jacutinga	6.307	4.248	3.633	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
São Valentim	7.709	4.109	3.632	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02					
Rio dos Índios	-	4.702	3.616	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Jari	-	3.751	3.575	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03					
Turuçu	-	3.710	3.522	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Vitória das Missões	-	3.979	3.485	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Itacurubi	3.370	3.503	3.441	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Capão do Cipó	-	-	3.104	-	-	0,03	0,03	0,06	0,03	0,02	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05					
Barra do Guarita	-	2.987	3.089	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Entre Rios do Sul	4.041	3.491	3.080	0,04	0,04	0,05	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,05	0,04	0,05	0,05					
Sede Nova	3.734	3.208	3.011	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02					
Taquaruçu do Sul	3.060	2.921	2.966	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
São Pedro do Butiá	-	2.862	2.873	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02					
Saldanha Marinho	3.330	3.195	2.869	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Derezeis de Novembro	3.978	3.444	2.866	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Vista Alegre	3.148	2.996	2.832	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Cristal do Sul	-	2.874	2.826	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01					
Senador Salgado Filho	-	2.927	2.814	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					

(Continua)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Eugênio de Castro	3.541	3.313	2.798	0,02	0,02	0,03	0,02	0,04	0,02	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03					
Vista Gaúcha	2.749	2.725	2.759	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Nova Candelária	-	2.883	2.751	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03					
Arroio do Padre	-	-	2.730	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
São José das Missões	-	3.000	2.720	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02					
Salvador das Missões	-	2.665	2.669	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03					
São Valério do Sul	-	2.625	2.647	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Sagrada Família	-	2.648	2.595	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Faxinalzinho	3.085	2.923	2.567	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01					
Rolador	-	-	2.546	-	-	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Pinhal	2.740	2.503	2.513	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Lajeado do Bugre	-	2.463	2.487	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Coronel Barros	-	2.454	2.459	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Coqueiros do Sul	-	2.695	2.457	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02					
Unistalda	-	2.644	2.450	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01					
Boa Vista do Cadeado	-	-	2.441	-	-	0,04	0,03	0,05	0,04	0,02	0,04	0,04	0,05	0,04	0,03					
Nova Ramada	-	2.723	2.437	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02					
Cerro Grande	2.973	2.601	2.417	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Barra Funda	-	2.231	2.367	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03					
Santa Margarida do Sul	-	-	2.352	-	-	0,02	0,03	0,04	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04					
Bom Progresso	-	2.831	2.328	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01					

(Continua)

Municípios	População total										PIB municipal/total do estado (%)									
	1991	2000	2010	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Benjamin Constant do Sul	-	2.727	2.307	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Ubiretama	-	2.677	2.296	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02					
Novo Tiradentes	-	2.412	2.277	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Gramado dos Loureiros	-	2.543	2.269	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Inhacorá	-	2.378	2.267	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01					
São José do Inhacorá	-	2.402	2.200	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02					
Bozano	-	-	2.200	-	-	0,02	0,01	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Paulo Bento	-	-	2.196	-	-	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Dois Irmãos das Missões	-	2.365	2.157	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02					
Cruzaltense	-	-	2.141	-	-	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01					
Sete de Setembro	-	2.357	2.124	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01					
Boa Vista das Missões	-	2.188	2.114	0,02	0,02	0,03	0,02	0,04	0,02	0,01	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02					
Almirante Tamandaré do Sul	-	-	2.067	-	-	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02					
Barra do Rio Azul	-	2.414	2.003	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01					
Nova Boa Vista	-	2.222	1.960	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01					
São Pedro das Missões	-	-	1.886	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Mato Queimado	-	-	1.799	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Quatro Irmãos	-	-	1.775	-	-	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02					
Novo Xingu	-	-	1.757	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Ponte Preta	-	2.153	1.750	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					
Engenho Velho	-	2.134	1.527	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01					

Fonte: IBGE e FEE.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Autores

Bruna Penha

Camilo Pereira Carneiro Filho

Fernanda Queiroz Sperotto

Flávio Gatti

Leny Caselli Anzai

Luiza Figueiredo

Milton Cruz

Miriam Mity Nishimoto

Nelson Ari Cardoso

Róber Iturriet Ávila

Roberto Ortiz Paixão

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Rosa Moura

Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa

Tito Carlos Machado de Oliveira

Walter Antonio Desiderá Neto

ISBN 978-85-7811-312-4



9 788578 113124

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

