

# Fronteiras do Brasil

uma síntese dos trabalhos da oficina de Brasília



MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO NACIONAL

Samara Oliveira  
Bolívar Pêgo  
Rosa Moura  
Caroline Krüger  
Maria Nunes  
Paula Moreira



# Fronteiras do Brasil

uma síntese dos trabalhos da oficina de Brasília



MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO NACIONAL

Samara Oliveira  
Bolívar Pêgo  
Rosa Moura  
Caroline Krüger  
Maria Nunes  
Paula Moreira

## **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>

# Fronteiras do Brasil

uma síntese dos trabalhos da oficina de Brasília



MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO NACIONAL

Brasília, 2017

Samara Oliveira  
Bolívar Pêgo  
Rosa Moura  
Caroline Krüger  
Maria Nunes  
Paula Moreira

## **FICHA TÉCNICA**

### **Editores**

Samara Oliveira – Pesquisadora graduada na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Bolívar Pêgo – Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea e coordenador da pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública.

Rosa Moura – Consultora sênior na Dirur do Ipea.

Caroline Krüger – Pesquisadora doutoranda na Dirur do Ipea.

Maria Nunes – Pesquisadora doutora na Dirur do Ipea.

Paula Moreira – Pesquisadora doutora na Dirur do Ipea.

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

Alexandre Bastos Peixoto – Coordenador-geral de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Morganna Mendes Pedroza de Oliveira – Coordenadora operacional da Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Katia Marcia Yajima Habara – Assistente técnico administrativo.

Thales Alessandro de Carvalho – Analista técnico administrativo.

Este relatório institucional é produto do projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira, referente à parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI). A equipe agradece ao parecerista Jean Marlo Pepino de Paula pelas importantes contribuições ao texto, eximindo-o de qualquer responsabilidade quanto a possíveis erros e/ou omissões.

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, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ou do Ministério da Integração Nacional.

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

# SUMÁRIO

SINOPSE .....	7
ABSTRACT .....	7
1 INTRODUÇÃO .....	7
2 ANTECEDENTES .....	9
3 A FRONTEIRA E O DESENVOLVIMENTO .....	10
4 A REDE URBANA E A FRONTEIRA .....	13
5 TRABALHOS EM GRUPO .....	16
6 ALGUMAS CONCLUSÕES E SUGESTÕES .....	19
REFERÊNCIAS .....	21
ANEXO .....	23





## SINOPSE

O Brasil possui uma fronteira oeste longa, diversa e complexa. Conhecer melhor sua realidade é algo necessário; no entanto, essa não é uma tarefa fácil. Diante disso, o Ipea e o Ministério da Integração Nacional (MI) realizaram, em junho de 2016, a oficina de trabalho Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas, como atividade inicial do projeto Fronteiras do Brasil. O objetivo dessa oficina foi levantar questões, apresentar problemas, promover discussões e colher subsídios para a execução das atividades previstas sobre o tema fronteiras. Uma síntese de todos os trabalhos da oficina é o objeto deste relatório institucional, que introduz o projeto; resgata seus antecedentes na instituição; coloca em discussão o significado da “fronteira”, bem como de sua diversidade e importância, que transcendem a defesa e a segurança nacionais; e aponta as principais relações entre as cidades fronteiriças e a rede urbana brasileira. O relatório encerra-se resumindo algumas das principais conclusões da oficina e as sugestões encaminhadas pelos participantes, envolvendo pesquisadores e técnicos dos governos federal e estaduais e de instituições internacionais.

**Palavras-chave:** oficina Ipea/MI; fronteiras brasileiras; políticas públicas; relações transfronteiriças; rede urbana; integração sul-americana; cidades gêmeas.

## ABSTRACT

The Brazil has a long western boundary, diverse and complex. Better know your reality is something necessary; However, this is not an easy task. Given this, the Ipea and the Ministry of National Integration (MI) held in June 2016, the workshop frontiers of Brazil: an analysis of public policies, such as initial activity of the project borders of Brazil. The goal of this workshop was to raise questions, present problems, promote discussions and gather support for the implementation of planned activities on the topic. A synthesis of all the proceedings of the workshop is the object of this institutional report, which introduces the project; rescues his background in the institution; put in discussion the meaning of “border”, as well as of your diversity and importance, which transcend the defence and national security; and points out the main relationships between the border towns and the Brazilian urban network. The ends report summarizing some of the main conclusions of the workshop and the suggestions forwarded by the participants, involving researchers and technicians of the federal and State Governments and international institutions.

**Keywords:** Workshop Ipea/MI; Brazilian borders; public policies; cross-border relations; urban network; South American integration; twin cities.

## 1 INTRODUÇÃO

A situação fronteiriça não apenas privilegia o intercâmbio cultural, além de constituir lugar perpassado pelos mais diversos e importantes fluxos para os desenvolvimentos local, regional e nacional, mas também pode sustentar redes de ilegalidades. Em razão disso, as cidades localizadas na linha de fronteira, muitas conformando o que se denominam “cidades gêmeas”,<sup>1</sup> possuem um importante papel na rede de cidades da América do Sul e são fundamentais à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e à integração internacional.

Nesse sentido, o Ipea – por meio da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) – está desenvolvendo a pesquisa *Fronteiras do Brasil*, que tem como objetivo compreender a complexa realidade da fronteira brasileira e de sua rede de cidades, para dar subsídios à elaboração de políticas públicas voltadas à região. Em razão da importância do tema e de sua dinâmica, que resulta em constante transformação territorial, o Ipea desenvolve uma linha de pesquisa, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI) e com o apoio de outros parceiros. Essa linha de pesquisa é fundamental para que se mantenha o tema em pauta, a constante atualização das informações pertinentes e o aperfeiçoamento das políticas públicas orientadas à região. Para compreender melhor a realidade da fronteira brasileira, pela perspectiva de diferentes agentes, a pesquisa teve como ponto de partida a realização da oficina de trabalho *Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas*, que foi realizada no Ipea, em Brasília, nos dias 15 e 16 de junho de 2016<sup>2</sup>. O objetivo dessa oficina foi levantar questões, apresentar problemas, promover discussões e colher subsídios para a execução das atividades previstas sobre o tema fronteiras.

Essa oficina de trabalho foi organizada pelo Ipea, em parceria com o MI, e contou com a presença de pesquisadores, integrantes de diferentes ministérios, representantes dos núcleos de fronteira dos estados que fazem fronteira com países sul-americanos e membros de órgãos internacionais da América do Sul<sup>3</sup>. Durante dois dias, manteve-se uma profícuca sequência de apresentações por palestrantes, seguida de observações por debatedores convidados e debates abertos ao público participante, envolvendo temas como *pesquisa e políticas públicas para a fronteira, fronteira e integração regional, fronteira econômica e social sul-americana, fronteira como instrumento do desenvolvimento sul-americano, as diversas fronteiras brasileiras, rede urbana continental e a fronteira e rede urbana nacional e a fronteira*.

Quanto às atividades em grupo, foram distribuídas em três temas, quais sejam: *i)* integração e desenvolvimento (grupo A); *ii)* mobilidade transfronteiriça (grupo B); e *iii)* arranjos transfronteiriços e rede urbana (grupo C). Todos os participantes foram distribuídos entre esses temas, respondendo perguntas, debatendo as respostas e apresentando em plenária os resultados.

Este relatório institucional tem como objetivo fazer uma síntese do conteúdo de apresentações, debates, conclusões e sugestões que estão detalhados no livro *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública* (volume 2) (Ipea, 2017a). Além desta

1. Ver Portaria MI nº 213, de 19 de julho de 2016, que estabelece o conceito de “cidades gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e as unidades identificadas (Brasil, 2016).

2. Para mais detalhes, ver a programação realizada anexa a este relatório.

3. Lista de participantes em Ipea (2017), anexo A, quadro A.4, p. 265.

introdução, o relatório possui mais cinco seções, quais sejam: antecedentes (seção 2); a fronteira e o desenvolvimento (seção 3); a rede urbana e a fronteira (seção 4); trabalhos em grupo (seção 5); e algumas conclusões e sugestões (seção 6).

## 2 ANTECEDENTES<sup>4</sup>

O tema fronteira está presente no Ipea há algumas décadas, sendo abordado em diferentes momentos por diversas pesquisas na instituição, cada qual com um recorte específico. O que pode ser observado é que esses estudos colocaram a discussão sobre a fronteira associada a temáticas específicas de análise, como infraestrutura econômica, integração produtiva, comércio, mobilidade transfronteiriça, integração sul-americana, rede urbana, entre outras áreas. Esses estudos trouxeram importantes contribuições; porém, é possível observar que houve pouca integração entre as pesquisas.

A partir de 2000, houve no Ipea maior produção a respeito do tema, especialmente na Dirur. Foram organizadas pesquisas que versavam sobre a integração regional entre países da América do Sul; em especial, os pertencentes ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), que passaram a ser cada vez mais demandados devido à importância do bloco na região. Pode-se destacar a pesquisa *Uma análise da liberalização do comércio internacional de serviços no Mercosul* (Oliveira Junior, 2000), que traz a importância da região de fronteira para esse contexto. Ainda sobre integração regional, o Ipea realizou estudos sobre as oportunidades de integração produtiva na fronteira entre o Brasil (Roraima) e a Venezuela, cujos resultados preliminares foram divulgados por Barros, Severo e Rojas (2011), no Seminário Brasil-Venezuela: integração produtiva e de infraestrutura, realizado em maio de 2011.<sup>5</sup>

Também na Dirur, em 2011, foram desencadeadas discussões sobre as cidades de fronteira – ou cidades gêmeas – no âmbito da pesquisa *Dinâmica Urbano-Regional: rede urbana e suas interfaces*, que na publicação dos resultados dedicou um capítulo sobre cidades e sua interlocução com a rede urbana (Oliveira *et al.*, 2011)<sup>6</sup>. Os autores enfatizaram a importância de compreender as cidades de fronteira como espaço diferenciado e destacaram que cada parte da fronteira tem suas especificidades, pois fatores como colonização, base produtiva, oferta de infraestruturas, entre outros, interferem distintamente na forma de sua organização. O tema também foi objeto de mesa redonda na II Conferência do Desenvolvimento (Code), organizada pelo Ipea em Brasília, em novembro de 2011. O projeto Mercosul e Regiões de Fronteira deu continuidade a esses trabalhos até 2013.

Em 2015, já no âmbito da parceria Ipea-MI, houve a pesquisa Faixa de Fronteira e Cidades Gêmeas na América Latina, que visava articular a Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional (Rede) e trocar experiências na cooperação entre regiões de fronteira. Mais recentemente, uma importante pesquisa foi desenvolvida no Ipea em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ), a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e duas instituições uruguaias (Junta Nacional de Drogas – JND e

4. Para mais detalhes, ver capítulo 1, p. 15.

5. Ver Ipea (2011a; 2011b), no site disponível em: <goo.gl/Z51Fzu>.

6. O estudo completo está no capítulo 4 do livro *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces* (Pereira e Furtado, 2011).

Universidade da República Oriental do Uruguai – Udelar). Trata-se do monitoramento dos impactos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre a zona de fronteira entre o Brasil e o Uruguai.<sup>7</sup>

Tendo-se em vista todos os projetos que já foram desenvolvidos e os que estão em curso, o Ipea – por meio da Dirur – dá continuidade às pesquisas no tema fronteiras, em parceria com o MI e colaboradores. Com isso, busca articular e manter em continuidade pesquisas de qualidade, além de propor, formular, acompanhar e avaliar políticas públicas, que tenham em seu escopo a melhoria da qualidade de vida para as populações das zonas de fronteira e possibilitem o desenvolvimento local e a integração entre o Brasil e os países sul-americanos.

### 3 A FRONTEIRA E O DESENVOLVIMENTO

O Brasil, segundo Amarildo Baesso<sup>8</sup> demorou a colocar em pauta a discussão sobre políticas públicas referentes à fronteira seca brasileira. Isso pode ser explicado devido à própria história do Brasil e de sua ocupação colonial, que se deu primeiramente na zona litorânea para depois chegar ao interior do país. Apesar de atualmente o tema estar mais presente na agenda de governo, ainda se tem um olhar mais voltado à segurança pública e à defesa. Embora seja uma abordagem importante, deve-se levar em conta, também, o desenvolvimento e a integração nacional da faixa de fronteira – até mesmo porque, como pontua Baesso, o desenvolvimento tem contribuição fundamental para as questões de segurança e defesa. Sua avaliação evidencia o quanto é importante analisar como o Brasil tem tratado o tema ao longo do tempo e quais são os resultados das principais políticas públicas que já foram implementadas, a legislação pertinente e também como os órgãos públicos e a academia estão considerando o assunto. A partir dessa análise, será possível a elaboração de políticas públicas mais eficazes para a faixa de fronteira.

Outro importante conjunto de instrumentos se compõe dos programas de governo diretamente vinculados à faixa de fronteira no Brasil. Segundo Ernesto Galindo<sup>9</sup> o mais importante é o Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), desenvolvido pela Secretaria de Programas Regionais do MI (Brasil, 2005). Além deste, existem outros programas e políticas públicas que são direcionados a todo o território nacional, mas que possuem rebatimentos sobre a fronteira, dado que – apesar de não terem recorte territorial específico – impactam áreas, como as fronteiriças, que historicamente possuem carências de infraestrutura, serviços, entre outras, como é o caso do Programa Bolsa Família (PBF).

Além desses programas existem, também, diversas ações dos ministérios na faixa de fronteira. No entanto, essas ações vinham ocorrendo de maneira desarticulada. Para superar essa lacuna, foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), pelo decreto de 8 de setembro de 2010 (Brasil, 2010), que tem como objetivo o desenvolvimento de iniciativas necessárias para a região de fronteira (Brasil, 2010). De acordo com Alexandre Peixoto,<sup>10</sup> esta proporcionou avanços no sentido

7. Para mais informações sobre a pesquisa, ver Ipea (2016) e Ipea (2017b).

8. Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional do MI.

9. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

10. Coordenador-geral de monitoramento e avaliação de políticas públicas do MI. Para mais detalhes, ver capítulo 4, p. 47.

de ter consolidado uma rede de agentes públicos e por possibilitar um espaço para discussão de temas fronteiriços. Também a respeito dessa articulação, em escala local, há o núcleo de fronteira, que tem como objetivo identificar e priorizar os principais problemas e oportunidades para atuação do poder público em nível regional.

Para Peixoto, a legislação é um ponto sensível do recorte fronteiriço. Nesse sentido, é importante conhecer a base legal desse recorte específico do território. A principal fonte citada pelo palestrante – sobre a qual se ampara a atuação do poder público na faixa de fronteira – é a Constituição Federal (CF) de 1988, que define sua largura em 150 km a partir da linha de fronteira. Se o município estiver parcialmente inserido nessa distância, toda a sua área passa a compor o perímetro da faixa de fronteira, o que explica que em alguns pontos a faixa possui mais de 150 km. Outra base legal que dispõe sobre fronteira é a Lei nº 6.634/1979 (Brasil, 1979), que regula algumas atividades estratégicas realizadas na extensão da faixa de fronteira; e também a Lei nº 10.683/2003, que apresenta a organização da Presidência da República e dos ministérios, e que atribuiu ao MI a competência para realizar obras públicas na faixa de fronteira. Com esse conjunto em vigor, já existe um arcabouço legal que regulamenta a faixa de fronteira e gera diversos incentivos e restrições a essa área. É importante refletir, porém, se essa legislação contempla as reais necessidades da fronteira e da população que vive nessa região.

A respeito dos investimentos na faixa de fronteira, Carlos Mussi<sup>11</sup> destacou a importância de levar em consideração todas as especificidades da região e de ter a abordagem no plural (fronteiras), pois, dadas as restrições impostas pela defesa do território, legislação etc., os investimentos na região são basicamente compostos por recursos públicos. Em relação aos investimentos públicos em infraestrutura, no Brasil, foram gastos menos de 2% do produto interno bruto (PIB), anuais, nos últimos vinte anos. Assim, Mussi destacou dois pontos, descritos a seguir.

1. A importância da discussão sobre como projetos que estavam anteriormente na então Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que atualmente é instância técnica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), podem ser aplicados na região de fronteira.
2. A ideia da Agenda Cepal 2030,<sup>12</sup> que poderá incorporar as demandas dessas fronteiras.

Já Cláudio Stenner<sup>13</sup> destacou a *expertise* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ligada ao conhecimento do território brasileiro e da produção de informações. A primeira reflexão é de como o território se organiza, de como este se estrutura e se transforma. Para entender a dinâmica do território, é preciso pensar em duas unidades básicas: a região e as redes. A região, uma unidade de área, que é dada pela coesão territorial, pela articulação mais que imediata das pessoas, dos fluxos mais que imediatos que geram uma coesão em unidades territorialmente coerentes no espaço, em diversas escalas. Isso consiste na região, que tem a ver com laços de comunidade, identidade, com todo o processo histórico de formação e tal. Quanto às redes (o espaço de fluxo), estas comandam a dinâmica transformadora do território, que se trata de dinâmica econômica do território.

11. Diretor, no Brasil, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Para mais detalhes, ver capítulo 5, p. 57.

12. Disponível em: <goo.gl/4q9wxj>. Acesso em: 28 jul. 2017.

13. Coordenador de geografia do IBGE. Para mais detalhes, ver capítulo 6, p. 63.

A segunda reflexão é a conexão em rede com outras cidades do país e do mundo. Esse é o principal processo dinamizador das cidades, especialmente das que vivem em patamar mais elevado da hierarquia urbana. A ligação que tem o Rio de Janeiro, como essa cidade é, não foi feita formando-se uma vasta hinterlândia, e não se tinha nem comando para uma vasta hinterlândia. Mas a cidade tem ligações econômicas com vários pontos do Brasil, ou com todas as outras metrópoles brasileiras e também com outras metrópoles globais. São essas ligações que dão a dinâmica ao Rio de Janeiro. E são, também, o principal elemento que proporciona a dinâmica a São Paulo, Buenos Aires, Lima, Santiago etc. Então, os processos que dinamizam as cidades são ligações de longa distância.

A produção de informação, quando se trata da questão fronteiriça, é um dos grandes desafios, destacando-se: criação de unidades territoriais adequadas; esclarecimento do que é rural e urbano; e produção de estatísticas e outras informações para as redes.

O diretor Pedro Barros<sup>14</sup> trouxe ao evento uma amostra de que o tema fronteira tem sido tratado como instrumento de desenvolvimento sul-americano pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Segundo ele, o desenvolvimento fronteiriço e o Sistema de Informações Geográficas (SIG) são a área e o instrumento, respectivamente, nos quais a Unasul faz as análises de maior destaque a esse respeito. O SIG contém uma base de dados sobre fronteira, na qual podem ser elaborados e acessados mapas com informações georreferenciadas específicas, vinculadas à infraestrutura, sobre esse recorte territorial. Barros afirma que esse material ainda integra a primeira fase de organização dos dados e, posteriormente, o objetivo é, também, disponibilizar dados socioeconômicos, com abrangência mais substancial para as fronteiras. No Cosiplan, o tema fronteiriço também possui um grupo de trabalho especializado, que tem no acervo uma discussão histórica a respeito do tema, além de estudos mais complexos e detalhados. Todas essas informações estão disponíveis no *site* da instituição.<sup>15</sup> Barros apresentou, também, uma experiência desenvolvida entre Equador e Colômbia, e que poderia ser ampliada para a região de fronteira. Nessa experiência, foram desenvolvidos instrumentos de integração bastante eficientes, que incluem saúde e educação, além de terem sido desenvolvidas políticas públicas em comum.

Já Alessandra Rufino<sup>16</sup> trouxe para reflexão que a visão da fronteira como problema e espaço de conflitos é limitante e dificulta a compreensão da sua realidade. Ela afirma que a fronteira deve ser vista como um desafio, pois trata-se de espaço que privilegia a compreensão das relações interétnicas, os processos de exploração econômica, a configuração política de determinadas regiões, entre outras relações específicas à região de fronteira. A palestrante destacou a importância de uma política que de fato seja descentralizada, com distribuição de responsabilidades entre estados e municípios, além de pesquisas mais direcionadas a uma visão micro da fronteira – ou seja, que enfatizem as condições socioculturais e socioeconômicas em escala local, dando ênfase aos habitantes da fronteira.

Rufino ressaltou a importância de ter uma visão micro (local) da fronteira, e recomendou que sejam abertos espaços de participação para os atores da fronteira e que suas contribuições sejam consideradas na elaboração das políticas públicas.

14. Diretor de assuntos econômicos da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

15. Disponível em: <[goo.gl/HHJkX0](http://goo.gl/HHJkX0)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

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

Durante os debates, Márcia Loureiro<sup>17</sup> salientou a importância de compreender o desenvolvimento como fator promotor de segurança. Eduardo Pereira e Ferreira<sup>18</sup> destacou a importância de entender a diferença entre cooperação internacional e territorial; dois recortes importantes no âmbito das especificidades fronteiriças. Alex Neves<sup>19</sup> enumerou relevantes pontos do estudo do Grupo Retis de pesquisa, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com ênfase no conceito de áreas críticas de fronteira, que reuniu dados sobre incidência criminal, tráfico de drogas, contrabando, vulnerabilidade socioeconômica etc., e que pode ser utilizado na elaboração de políticas públicas. Essa pesquisa também realizou um mapeamento detalhado da estrutura de segurança e justiça de 178 municípios da faixa de fronteira considerados importantes (Brasil, 2015).

O pesquisador Luiz Mauricio Cuervo<sup>20</sup> salientou que o principal desafio é conseguir fórmulas institucionais que tenham estabilidade e durabilidade. Segundo ele, esse é um problema da América Latina, tanto na gestão de temas territoriais quanto de temas fronteiriços, o que resulta em políticas cíclicas, espasmódicas, assíncronas e assimétricas. Cuervo destacou que a América Central tem conseguido avanços importantes por meio da integração econômica, regional e territorial, e que é importante inteirar-se da forma como essa integração foi realizada, pois o contexto político e institucional centro-americano aproxima-se mais da realidade sul-americana que o contexto europeu.

Outros participantes ressaltaram a necessidade de assumir as políticas de fronteira como políticas de Estado, e não apenas como políticas de governo. Além disso, também destacaram que a fronteira deve ser compreendida como espaço de oportunidades de integração e desenvolvimento, para o que cabe pensar em projetos de infraestrutura econômica, cooperação técnica, cooperação de serviços, entre outras formas de integrar espaços. Para que isso ocorra, é imperativo que haja uma legislação que oriente esse tipo de integração.

Finalmente, foi observada a importância de manter linearidade nas ações desenvolvidas na faixa de fronteira e na busca do desenvolvimento da região, pelo quanto se refletem positivamente nas áreas de segurança e defesa do território.

#### 4 A REDE URBANA E A FRONTEIRA

Na sequência, dois painéis (*A rede urbana continental e a fronteira brasileira* e *A rede urbana nacional e a fronteira*) apresentaram para debate as articulações da fronteira; especialmente, as cidades de fronteira, com a rede urbana nacional e sul-americana. Sobre a análise do primeiro painel (*A rede urbana continental e a fronteira brasileira*),<sup>21</sup> Rosa Moura<sup>22</sup> expôs os resultados iniciais da pesquisa em desenvolvimento no Ipea. Nessa pesquisa, foram analisados dados de distribuição e crescimento da população, migrações, comutação, indicadores econômicos, fluxos comerciais, cargas, passageiros, importação e exportação, além de informações sobre gestão do território, como a presença de instituições públicas, sedes e tipos de empresas – no caso do Brasil – e de sedes de capitais de estados, províncias ou departamentos – nos demais países.

17. Ministra, assessora internacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ).

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

19. Coordenador-Geral de planejamento estratégico da Secretaria Nacional de Segurança Pública do MJ.

20. Oficial de assuntos econômicos da Cepal, em Santiago.

21. Mais detalhes, ver capítulo 8, p. 103.

22. Consultora sênior na Dirur do Ipea.

O estudo também se voltou para uma leitura sobre os grandes projetos de infraestrutura e integração regional, sistemas de circulação, relações internacionais, representações diplomáticas, entre outros dados que contribuiriam para compreender enlaces e bloqueios nas relações entre as principais cidades sul-americanas. Mostrou que o primeiro obstáculo à realização da pesquisa foi encontrar informações e dados estatísticos compatíveis entre os países, uma vez que a obtenção desses dados difere quanto à metodologia, aos conceitos e à temporalidade de coleta.

Sobre as cidades da fronteira, Moura chamou atenção de que – apesar de haver estudos e informações que indiquem que alguns municípios da faixa de fronteira estão perdendo população ou crescendo menos que outras regiões no Brasil – é possível notar aumento no número de cidades na linha de fronteira que crescem mais que a média dos respectivos estados e cuja área ocupada encontra correspondência em países vizinhos, formando o que denomina de arranjos transfronteiriços. O peso dessas cidades elevou-se nos últimos anos, assim como o de sua população. Ou seja, é importante realizar uma pesquisa mais aprofundada sobre esses arranjos transfronteiriços, para que sejam compreendidas suas dinâmicas e sua função no âmbito da rede urbana.

O coordenador Cláudio Stenner frisou a importância de entender como o território se organiza, se estrutura e se transforma, a partir da região e das redes. Isso porque para elaboração de políticas públicas é necessário que se compreenda a dinâmica das cidades, não de maneira isolada, mas em sua conexão na rede urbana. Quando se trabalha em rede, uma ação sobre uma cidade pode impactar de maneira positiva ou negativa outra, em função das relações que se estabelecem. Assim, a solução de um problema em uma cidade localizada na fronteira – segundo Stenner – pode estar em uma ação sobre outra cidade, o que reforça a necessidade da análise sobre a região de fronteira, particularmente no tocante aos fluxos que ocorrem nas cidades localizadas nessa região.

Stenner destacou, também, a dificuldade em obter dados sobre a zona de fronteira, pois a organização territorial dos países vizinhos é diferente da organização brasileira. Além disso, há uma grande diferença na forma como os censos são trabalhados nos outros países da América do Sul – ou seja, é difícil compatibilizar os dados. Cada pesquisador faz suas inferências, considerando o que acredita ser mais adequado; porém, não há um acordo entre os países no sentido de criação de um banco de dados sul-americano. Tal criação subsidiaria estudos e enriqueceria as análises sobre cidades e regiões de fronteira, bem como suas conexões com a rede urbana da América do Sul e sobre os fluxos cotidianos na linha e na faixa de fronteira.

Outro fator relevante nas análises é conhecer as características socioculturais das populações da região fronteira. Uma especificidade a ser considerada é que na linha e na faixa de fronteira há grande extensão de terras indígenas, com traços socioculturais bastante diversos.

Já Cláudio Egler<sup>23</sup> destacou que na cidade de Dourados-MS há forte presença do segmento religioso que se expande em direção ao outro lado da fronteira, e caberia estudar como a presença desses novos agentes nessas áreas tem interferido na dinâmica das populações indígenas e na dinâmica fronteira. Ponderou que, além de disseminarem-se nas fronteiras, essas igrejas estão presentes com grandes obras nas metrópoles brasileiras e em várias metrópoles

23. Consultor e professor visitante da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).



sul-americanas. Assim, seria importante compreender como esses novos agentes intervêm na dinâmica urbana de modo geral. Egler também destacou o agronegócio, presente principalmente na fronteira de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que se expande em direção a cidades em territórios dos países vizinhos ao Brasil, o que tem gerado conflitos. Por fim, sugeriu a integração das pesquisas a respeito do tema fronteira e rede urbana sul-americana, realizadas pelas diferentes instituições, em um possível “observatório em rede” na América do Sul.

Durante o debate aberto à plenária, após as apresentações dos dois painéis, diversas questões foram levantadas. Entre estas, a que aponta que somente 6% das cidades de fronteira têm mais de 10 mil habitantes (Maria de Fátima Araújo de Paiva)<sup>24</sup> e pergunta “quais estratégias poderiam ser sugeridas para fortalecer a diversificação das cadeias produtivas na faixa de fronteira, para inclusão dos pequenos e médios produtores?” Bolívar Pêgo esclareceu que estão planejados no cronograma da pesquisa atividades de campo (oficinas de trabalho regionais), para que se possa compreender – em cada arco de fronteira – qual a melhor estratégia para o desenvolvimento regional e urbano.

Outra questão importante foi “como fazer a aproximação entre o mundo acadêmico – ou seja, a universidade – e o mundo prático?” (Maria Amélia Rodrigues da Silva)<sup>25</sup> Bruna Penha<sup>26</sup> ressaltou a importância de pensar-se a configuração dos institutos de pesquisas, sobre uma vertente geopolítica do conhecimento interno. Destacou também que falta trans e interdisciplinaridade nos centros de estudos e pesquisas. Maurício Cuervo destacou que, para a aproximação entre os dois mundos levantados por Maria Amélia, é importante que sejam formados profissionais com capacidade de estabelecer esse diálogo, que haja um exercício de planejamento coletivo, e que sejam fortalecidos os espaços de participação abertos aos diversos agentes do território.

A oficina de trabalho promovida pelo Ipea deu um passo nessa direção, pois reuniu diferentes conhecedores da realidade fronteiriça, pesquisadores de várias disciplinas, e provocou uma reflexão que acolheu diferentes pontos de vista. Esse espaço de debate e diálogo foi aprofundado nos trabalhos em grupo, em que foram discutidas – de acordo com diferentes temas – questões que deverão nortear as análises sobre fronteira.

Quanto à *rede urbana nacional e a fronteira*<sup>27</sup> Galindo afirmou que, para compreender as dinâmicas urbanas, é essencial que estas sejam inseridas em uma análise de redes – ou seja, não é possível entender um núcleo urbano sem considerar toda a rede de cidades na qual este está conectado. Todas as cidades se relacionam no âmbito da rede urbana na qual se inserem, e funcionam como “nós” que se complementam e ativam diversos fluxos. Compreender a conexão entre as cidades é essencial para caracterizar as relações entre os nós dessa rede e entender de fato sua dinâmica.

Galindo ressaltou que a análise da rede urbana deve variar de acordo com diferentes escalas, adequadas a cada recorte de estudo que se adota. Ou seja, respeitar as diferentes características e dinâmicas do objeto de estudo percebidas em uma análise na escala local, regional, nacional ou continental. Tanto Galindo quanto Cláudio Stenner reforçaram que

24. Ministério da Integração Nacional (MI).

25. Núcleo de fronteira do estado do Pará.

26. Bolsista na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

27. Mais detalhes, ver capítulo 9, p. 141.

uma mesma cidade pode ter papéis diferentes em cada escala. Nesse sentido, Jan Bitoun<sup>28</sup> apontou como principal desafio nesses estudos a aproximação de pesquisas sobre redes urbanas – seja em escala nacional ou continental – com pesquisas voltadas especificamente à fronteira do Brasil com seus vizinhos sul-americanos. Indicou, também, a importância de compreender a dinâmica urbana sem descartar o espaço rural, especialmente no caso de cidades menores, estreitamente envolvidas pelo meio rural.

Cuervo trouxe para a discussão o fato de que a rede de cidades da América do Sul é algo ainda pouco explorado como objeto de pesquisa, e que, enquanto sistema, ainda não há uma rede urbana sul-americana integrada como tal. Afirmou que é importante entender o tema fronteira em uma perspectiva maior, que é a integração latino-americana. Isso porque a integração das fronteiras e o uso que se dá a estas contribuem para a integração do subcontinente. Ressaltou que as cidades da fronteira não estão inseridas em patamares superiores da rede urbana, com exceção de algumas cidades da fronteira sul do Brasil. Assim, o principal desafio para conquistar a integração sul-americana está em fortalecer a articulação das cidades da fronteira às redes urbanas regionais.

## 5 TRABALHOS EM GRUPO

Além de palestras e debates, outra importante atividade realizada na oficina foram os trabalhos em grupo,<sup>29</sup> que tiveram como objetivo geral a discussão sobre questões direta ou indiretamente relacionadas à fronteira. Além da reflexão a respeito dos temas propostos, também foram estabelecidas sugestões que serviriam como base para melhor definir a linha de pesquisa sobre fronteiras a curto e médio prazos.

Foram organizados três grupos de trabalho, cada um sobre uma temática específica no contexto fronteiriço: o grupo A, coordenado por Bolívar Pêgo e Caroline Krüger, como facilitadora, teve como tema norteador *Integração e desenvolvimento*; o grupo B, respectivamente com Ernesto Galindo e Samara Oliveira, orientou os debates sobre *Mobilidade transfronteiriça*; e o grupo C, com Rosa Moura e Maria Nunes, focou a discussão nos *Arranjos transfronteiriços e rede urbana*. As questões trabalhadas em cada grupo estão descritas no quadro 1.

QUADRO 1

### Oficina de Brasília: grupos de trabalho e questões norteadoras

Grupo A – Integração e desenvolvimento
1) Como as políticas de integração impactam as regiões de fronteira? Como essas regiões são beneficiadas ou prejudicadas pelo processo de integração? Como as instituições multilaterais regionais – por exemplo: Unasul e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e os blocos comerciais – como o Mercosul – podem contribuir? Como os governos dos países têm buscado – individualmente ou de forma bi e trilateral – elaborar planos de desenvolvimento das fronteiras? Como esses planos se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente para as regiões de fronteira? Quais os efeitos de grandes projetos de infraestrutura e integração regional no estado/região e, particularmente, nos arranjos transfronteiriços e na faixa de fronteira?
Grupo B – Mobilidade transfronteiriça
O que induz ou que fatores promovem a mobilidade transfronteiriça? Que atividades sustentam a mobilidade da mão de obra? Que produtos e serviços atraem consumidores e usuários entre países vizinhos? Quais as maiores dificuldades à mão de obra e ao consumidor de serviços nas regiões de fronteira? Como os governos dos países têm buscado – individualmente ou de forma bi e trilateral – elaborar políticas públicas nas regiões de fronteira? Como essas políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente à mobilidade e ao trabalho nas regiões de fronteira? Que infraestruturas têm sido ofertadas para facilitar ou dificultar a mobilidade cotidiana? Que propostas existem para superar as dificuldades encontradas?

(Continua)

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

29. Para mais detalhes, ver capítulo 10, p. 189.

(Continuação)

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

Fonte e elaboração: Ipea.

Para o alcance do objetivo de trabalho, a metodologia adotada foi qualitativa; trata-se de abordagem argumentativa, por meio de fórum de discussão expresso nos grupos de trabalho.<sup>30</sup> Como procedimentos, foi realizada a apresentação pelos organizadores da oficina de um panorama atual do problema a ser trabalhado, com vistas a tornar a participação mais objetiva. Em seguida, os participantes dedicaram-se a refletir, individualmente, sobre propostas de solução ao problema em discussão, anotando suas ideias em formulário específico, com base nas perguntas norteadoras (quadro 1). A partir de então, iniciaram-se a leitura das anotações e a discussão das explanações individuais. Explicitou-se que não se buscava o consenso, mas sim clarificar ideias, explicar problemáticas locais, ajustar e aprimorar proposições, de forma a concluir com a composição de um conjunto de propostas e sugestões representativas do grupo.

Constatou-se em todos os grupos um debate muito rico sobre os respectivos temas, que possibilitou elencar um conjunto de proposições e sugestões dos participantes. Os principais pontos levantados pelo grupo – sintetizados na sequência – foram posteriormente apresentados por um relator escolhido entre os participantes, para debate em plenária da oficina.

## 5.1 Integração e desenvolvimento

No debate sobre políticas públicas e legislações relativas à fronteira, as principais conclusões foram de que as políticas públicas direcionadas para a fronteira carecem de institucionalidade e que muitas vezes dependem excessivamente de iniciativas individuais para que tenham continuidade. Como principais sugestões, destacam-se o aperfeiçoamento da legislação pertinente e o estabelecimento de metas claras, atreladas a processos de monitoramento e avaliação das ações.

A respeito da integração na fronteira, um problema identificado foi a falta de prioridade do tema para o poder público, que muitas vezes prioriza a defesa e a segurança, o que demonstra uma visão sobre a fronteira como espaço periférico e acessório. Para superar isso, sugeriu-se inserir a integração como prioridade na agenda de governo, fortalecer os mecanismos de cooperação locais que incentivem os arranjos e estimular parcerias institucionais, entre outras recomendações diversas.

Sobre infraestrutura econômica, concluiu-se que os projetos devem ser pensados a partir dos interesses da população local e que é fundamental que as obras localizadas nessa região tenham suporte e manutenção contínuos, para o bom funcionamento dos serviços.

30. Para mais detalhes sobre fóruns de políticas públicas para análise de solução por meio da abordagem argumentativa, ver Secchi (2016).

Sugeriu-se também a formatação das cadeias produtivas locais e o incentivo a projetos integrados que reflitam o desenvolvimento local.

Foi bastante discutida a importância de instituições multilaterais e blocos comerciais para a região de fronteira, uma vez que permitem aproximar agentes públicos e privados e contribuir para o diálogo, facilitando a tomada de decisões e favorecendo fluxos e o redirecionamento de recursos. Nesse sentido, foi sugerido induzir na agenda prioritária de negociação do Mercosul o tema *integração fronteiriça*, para que nesse espaço sejam discutidas e consolidadas novas formas de cooperação. Também se apresentaram as sugestões de implantação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), criação de mecanismos de participação e entendimentos para facilitar o planejamento, aproveitamento das oportunidades que a região de fronteira possui – como o turismo, por exemplo –, contribuição do Mercosul na melhoria do acesso a subsídios agrícolas, entre outras.

Foram ainda discutidos acordos e parcerias internacionais para a compatibilização de informações e recursos da zona de fronteira, assim como para a governança. Sobre informações, o grupo ressaltou a importância da criação de um banco de informações continentais para projetos específicos para a região de fronteira; a respeito da governança, foi abordada a importância do empoderamento dos comitês estaduais – por meio da CDIF –, para o estabelecimento/aprimoramento de um marco legal.

## 5.2 Mobilidade transfronteiriça

No grupo que tratou da mobilidade transfronteiriça, houve consenso de que o principal gerador de fluxos na região de fronteira é o comércio, e que os principais produtos que estimulam o movimento dos brasileiros para os outros países são os eletrônicos e o combustível. Foi ressaltada a importância da criação de infraestrutura de transportes capaz de dar suporte tanto à comutação nas cidades gêmeas ou arranjos transfronteiriços, quanto à integração dessas cidades à rede urbana nacional.

Trabalho e serviços também são indutores da mobilidade na região de fronteiras. Segundo o grupo, existe grande mobilidade entre países em razão das relações de trabalho; porém, a maior parte dos empregos está no mercado informal, devido às diferenças na legislação trabalhista de cada país. Sugeriu-se que sejam estabelecidos acordos para regularizar as relações de trabalho na região de fronteira e que estes consigam ser efetivados nas relações cotidianas. Sobre os serviços, educação e saúde foram apontados como os que mais geram mobilidade, e recomendou-se considerar esses serviços na implementação da infraestrutura de transportes.

No que concerne a essa infraestrutura, concluiu-se que há alto investimento na construção de pontes, rodovias, cais de portos, entre outros exemplos, mas que muitas vezes não é realizada a manutenção necessária para seu funcionamento. Dessa forma, além da infraestrutura, é imprescindível que sejam ofertados os serviços necessários a sua manutenção e a seu funcionamento, para que de fato acarrete melhorias para a população local. Outro limitante à mobilidade são as altas taxas de embarque e desembarque entre os países, sendo necessária a criação de uma taxa especial nos aeroportos localizados nas regiões de fronteira.

Por fim, foi destacada a dificuldade na mobilidade em regiões de fronteira onde existem terras indígenas. Destacou-se que muitas vezes essas comunidades se encontram isoladas de outros setores da sociedade. Em relação às comunidades indígenas, apontou-se a ausência da prestação de serviços essenciais como saúde e educação, em razão desse isolamento. Recomendou-se maior diálogo entre a Fundação Nacional do Índio (Funai) e os governos estaduais e municipais, para que sejam desenvolvidas estratégias para oferta de serviços essenciais a essa população e, também, para permitir a mobilidade no interior dessas áreas.

### 5.3 Arranjos transfronteiriços e rede urbana

A discussão iniciou-se ao focar a legislação, os parâmetros, as normas e os processos operacionais. Foi enfatizado que a legislação se encontra em diferentes etapas – ou seja, existem defasagens e ausências na legislação de cada país. Isso acarreta problemas para a realização de acordos e da gestão, somados à descontinuidade política dos países, ente outras situações. Mostrou-se que é fundamental, ao pensar-se em acordos e políticas públicas, que sejam consideradas essas diferenças e que se encontrem meios para que sejam superadas, de forma que garantam a continuidade na implementação de políticas, programas e acordos nessa região específica.

A respeito da infraestrutura e dos serviços urbanos – particularmente, saúde, educação, segurança, trabalho e previdência –, também foi ressaltada a importância da continuidade dos acordos já estabelecidos e de uma melhor sistemática de gestão. Além disso, foi frisada a relevância de trabalhar com mais estabilidade institucional, e de que seja firmado um acordo de gestão de recursos que facilite transferências entre países vizinhos e garanta o equilíbrio nos orçamentos dos lados envolvidos.

Sobre a conformação e a articulação dos arranjos transfronteiriços, chegou-se à conclusão de que são necessários mais estudos para que se compreendam as conformações e as articulações que existem entre estes. Destacou-se também que o poder público deve dedicar maior importância a esses estudos, além de assegurar a continuidade das políticas para o desenvolvimento urbano e regional.

Finalizando, foi discutida a necessidade de maior representação política para as regiões de fronteira, que lutasse pela continuidade das políticas públicas de fronteira e que convencesse os governos a tornar o tema uma prioridade, atribuindo-lhe a condição de política de Estado, e não meramente de ação de governo.

## 6 ALGUMAS CONCLUSÕES E SUGESTÕES<sup>31</sup>

A oficina de trabalho Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas reuniu representantes de diversas instituições nacionais e internacionais, bem como diferentes agentes locais e regionais, que tratam de temas relacionados ou que abarcam o recorte fronteiriço brasileiro. Essa oficina se constituiu em um rico espaço de reflexão e diálogo para a construção de conhecimento sobre a realidade da fronteira brasileira, nas suas mais diferentes regiões, e para a busca de subsídios a futuras atividades do projeto Fronteiras do Brasil, sob realização do Ipea em parceria com o MI.

31. Para mais detalhes, ver capítulo 11, p. 243.

A *heterogeneidade da fronteira* brasileira foi apontada por diversos participantes como um fator de dificuldade para a aplicação de políticas públicas centrais, se não forem consideradas as especificidades das “diferentes fronteiras”. Esse esteve entre os principais pontos colocados em realce – ou seja, a *realidade fronteiriça é diversa*, de acordo com as peculiaridades da região na qual está inserida. Diante disso, tem-se utilizado a *regionalização da faixa de fronteira* e a organização dos municípios em três arcos (Norte, Central e Sul), conforme foi elaborado pelo Grupo Retis/UFRJ, cujo estudo e diagnóstico foram solicitados pelo MI, para subsidiar a aplicação de recursos e a implementação de ações públicas mais efetivas. A equipe integrante do projeto do Ipea também julgou pertinente a adoção dos três arcos, como recortes territoriais de análise e espaços para a organização das atividades que se desdobrarão a partir dessa primeira oficina.

Sobre a *atuação do poder público nesse território*, é importante sublinhar que a região de fronteira deve ser vista como um desafio para a formulação e a implementação de políticas públicas, e não como um problema. Isso porque muitas especificidades desse território podem ser exploradas no fomento à integração entre os países e no desenvolvimento regional. É importante também que sejam *observadas as reais necessidades da população fronteiriça*, ao se realizar obras de infraestrutura econômica e se implementar políticas públicas, avaliando-se como essas ações vão impactar de maneira positiva ou negativa a vida das comunidades locais.

Foi destacada a *importância das cidades localizadas na linha de fronteira* no processo de desenvolvimento da faixa de fronteira como um todo e na integração com os demais centros da rede de cidades, o que exige que se melhorem as condições de conexão e relacionamento entre estas. Salientou-se a *necessidade de que se reforce o papel dessas cidades*, não só para que consolidem seu posicionamento na rede urbana nacional e permitam que as ações do poder público tenham melhores resultados, como também para que essas cidades se fortaleçam a partir do estreitamento de relações no âmbito da rede urbana sul-americana, já que muitas funcionam como centralidades de apoio a regiões dos países vizinhos.

A *precariedade nas conexões* deve-se, como apontado pelos participantes, ao fato de muitas infraestruturas presentes na fronteira não serem utilizadas em razão da ausência de serviços essenciais para seu funcionamento, ou serem subutilizadas. Ademais, ressaltaram-se a *baixa densidade da ocupação do território*, a *legislação em defasagem* e outros fatores que dificultam a disponibilidade de empregos e implicam a ausência de serviços. Para a consolidação dos centros, entre outros fatores, é fundamental a criação de mecanismos que possibilitem e estimulem a integração da oferta de serviços essenciais à população, como é o caso de saúde e educação.

A partir do rico debate ocorrido durante a oficina de Brasília, foi definido conjuntamente com o MI que esse seria o primeiro evento de uma série de quatro oficinas de trabalho previstas. Mais duas já foram realizadas: a do arco Norte, em Boa Vista-RR,<sup>32</sup> com o apoio do governo do estado de Roraima, em 23 e 24 de novembro de 2016; e a do arco Central, em Corumbá-MS,<sup>33</sup> com o apoio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

32. Programação realizada disponível em: <file:///L:/#%20DIRUR%20#/REDE%20URBANA%20E%20FRONTEIRA/PROJETO%20FRONTEIRA/Oficina%20Fronteira%20Arco%20Norte/3.Programação/OFICINA%20Arco%20norte%20-%20programação%20realizada%20-%20v%2013%20jan%202017.pdf>.

33. Programação realizada disponível em: <file:///C:/Users/r776630/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/Content.Outlook/B6J-CU13C/Dirur\_Fronteiras%20do%20Brasil\_Arco%20Central\_folder\_10\_7%20(3).pdf>.

(UFMS), Campus do Pantanal (CPAN), em 28 e 29 de junho de 2017. A quarta oficina está programada para o arco Sul, em novembro de 2017, na cidade de Uruguaiana-RS.

O objetivo é sempre de aproximação com os problemas, os apontamentos e as estratégias em prática pelos gestores e agentes fronteiriços locais, e de necessidade e urgência de subsídios para elaboração de políticas públicas para essas regiões. Todas têm reuniões e entrevistas com agentes de ambos os lados da fronteira, que, como ninguém, compreendem as especificidades e as oportunidades e conhecem os desafios a serem enfrentados em cada porção fronteiriça.

## REFERÊNCIAS

BARROS, P. S.; SEVERO, L. W.; ROJAS, A. **Região Norte do Brasil e sul da Venezuela: esforço binacional para integração das cadeias produtivas**. Brasília: Ipea; MCTI Venezuela, maio 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: <goo.gl/qsZwGM>.

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

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Decreto de 8 de setembro de 2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <goo.gl/Hekuo2>. Acesso em: 8 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diagnóstico socioeconômico e demográfico da faixa de fronteira: áreas críticas de segurança pública/Ministério da Justiça**. Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras/Grupo Retis/UFRJ. Brasília: MJ, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016. **Diário Oficial da União (DOU)**, seção 1, nº 138, 20 jul. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A integração da infraestrutura Brasil-Venezuela: a IIRSA (Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e o eixo Amazônia-Orinoco**. Brasília: Ipea, 11 maio 2011a. (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. **Região Norte do Brasil e sul da Venezuela: esforço binacional para a Integração das cadeias produtivas**. Brasília: Ipea, 11 maio 2011b. (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. **Ipea avalia efeitos da regulação do mercado de cannabis no Uruguai**. 8 nov. 2016. Disponível em: <goo.gl/nDdpiJ>.

\_\_\_\_\_. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**. Brasília: Ipea, 2017a. v. 2. Disponível em: <goo.gl/saAF7k>.

\_\_\_\_\_. **Monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de cannabis sobre a zona de fronteira: percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017b. Disponível em: <goo.gl/e7MSws>.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. de. **Uma análise da liberalização do comércio internacional de serviços no Mercosul**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2000. (Texto para Discussão, n. 727).

OLIVEIRA, T. C. M. de *et al.* Cidades de fronteiras e a rede urbana. *In*: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Orgs.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 4, p. 79-96. Disponível em: <goo.gl/36ir1k>.

PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Orgs.). Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 4, p. 79-96. Disponível em: <goo.gl/36ir1k>.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PÊGO, B. *et al.* **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa política pública. Brasília: Ipea; MI, 2017. v. 2. 276 p.



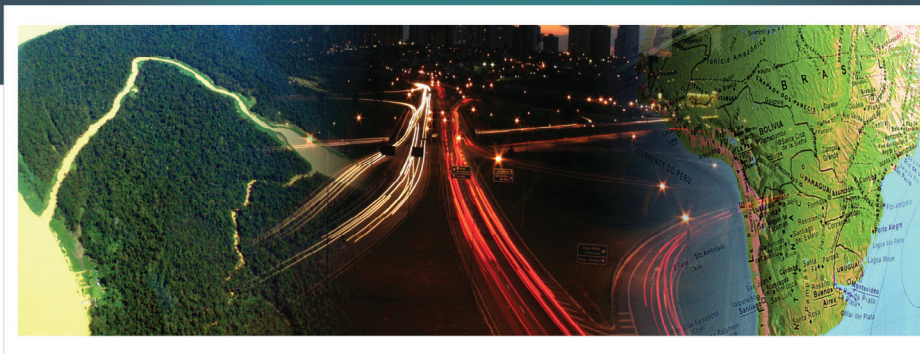
ANEXO

Programação realizada da oficina de Brasília.

**PROGRAMAÇÃO**

**DIRUR** DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS REGIONAIS, URBANAS E AMBIENTAIS

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada



15 E 16 DE JUNHO DE 2016, 9H ÀS 18H, BRASÍLIA-DF

**Oficina de Trabalho**

# **FRONTEIRAS DO BRASIL: UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA),  
SBS, Qd. 1, Bloco J, Ed. BNDES/IPEA, AUDITÓRIO DO 16º ANDAR

Visite:  
[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

## PROGRAMAÇÃO

## Oficina de Trabalho

**FRONTEIRAS DO BRASIL: UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Objetivo** geral: Analisar e apresentar os impactos sobre as regiões de fronteira oriundas do processo de integração do Brasil com os países sul-americanos, bem como das particularidades destas regiões e das medidas de governo que as têm como objeto, de forma a contribuir com a formulação de políticas públicas de integração e articulação destes espaços.

**DIA 15 DE JUNHO (QUARTA-FEIRA)**

<b>9h</b>	<b>Abertura</b> - Marco Aurélio Costa, diretor da Dirur/Ipea - Amarildo Baesso, diretor de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional do MI - Carlos Mussi, diretor da Cepal no Brasil - Pedro Silva Barros, diretor de Assuntos Econômicos da Unasul - Cláudio Stenner, coordenador de Geografia do IBGE
	<b>Apresentações:</b> Moderador: Bolívar Pêgo, Ipea
<b>9h30</b>	<b>Pesquisa e Políticas Públicas para a Fronteira</b> - Ernesto Galindo, Ipea
<b>10h</b>	<b>Fronteira e Integração Regional</b> - Alexandre Bastos Peixoto, coordenador-geral de Programas Macrorregionais/MI
<b>10h30</b>	<b>Fronteira Econômica e Social Sul-Americana</b> - Carlos Mussi, diretor da Cepal no Brasil
<b>11h</b>	<b>Fronteira como Instrumento do Desenvolvimento Sul-Americano</b> - Pedro Silva Barros, diretor de Assuntos Econômicos da Unasul
<b>11h30</b>	<b>As Diversas Fronteiras Brasileiras</b> - Cláudio Stenner, coordenador de Geografia do IBGE
<b>12h</b>	<b>Almoço</b>

## PROGRAMAÇÃO

14h	<b>Apresentação Geral da Proposta da Pesquisa Fronteira do Brasil: uma análise de políticas públicas</b> - Rosa Moura, Ipea - Bolívar Pêgo, Ipea
14h30	<b>Trabalho em Grupo</b> Dinâmica da Atividade de Grupo
	<b>Intervalo</b>
15h	<b>Deliberações Conjuntas</b>

**DIÁ 16 DE JUNHO (QUINTA-FEIRA)**

9h	<b>Painel 1: A Rede Urbana Continental e a Fronteira</b> <b>Moderador:</b> João Mendes da Rocha Neto, Presidência da República - Rosa Moura, Ipea - Bolívar Pêgo, Ipea  <b>Debatedores:</b> - Cláudio Egler, professor da UFRJ - Luiz Maurício Cuervo, CEPAL - Alessandra Rufino Santos, professora da UFRR
11h10	<b>Intervalo</b>
11h25	<b>Discussão e debate</b>
12h	<b>Almoço</b>

## PROGRAMAÇÃO

**14h** **Painel 2: A Rede Urbana Nacional e a Fronteira**  
**Moderadora:** Suzana Oliveira, Secretária de Governo – Presidência da República  
**Apresentador:** Ernesto Galindo, Ipea  
**Debatedores:**  
- Jan Bitoun, professor da UFPE  
- Cláudio Stenner, IBGE  
- Adriana Dorfman, professora da UFRGS

**16h** **Intervalo**

**16h15** **Debate, Deliberações Conjuntas e Encerramento**

**Informações:**  
eventos@ipea.gov.br  
61.2026-5108

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO

MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO NACIONAL



Visite:  
[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)





## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

#### **EDITORIAL**

##### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

##### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

##### **Revisão**

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Ana Clara Escórcio Xavier (estagiária)

Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

##### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

##### **Capa**

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.