

Título do capítulo	CAPÍTULO 13 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES
Autores(as)	
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ISBN978-65-5635-007-3cap13

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES¹

1 QUESTÕES GERAIS

A oficina de trabalho do arco Sul teve um número de participantes equivalente ao das oficinas anteriores. A intenção também foi a mesma: reunir pessoas conhecedoras da fronteira para um debate aberto, ouvir, aprender, captar as reclamações e encaminhar as sugestões recebidas, com a finalidade de contribuir para a melhoria das políticas públicas brasileiras sobre o tema. A oficina foi hospedada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e a sua diretora nos antecipou que em Uruguiana é comum os eventos não atraírem grandes públicos. No caso de um evento sobre fronteira, será que estaria esvaziado? Será que os convidados já estariam cansados de falar sobre a fronteira? Já teriam incorporado como insolúveis antigos e novos problemas? Teriam perdido definitivamente o crédito nas possibilidades de articulação e integração? Entretanto, como nas oficinas anteriores, eis que vieram os convidados, preparados e muito dispostos a falar, a propor, a encaminhar medidas que sabem ser as mais necessárias ao desenvolvimento almejado.

Entre os participantes, constatamos alta presença de servidores públicos (prefeituras local e da região), autoridades, professores universitários, empresários e organizações não governamentais (ONGs), particularmente com grande interesse daqueles que vieram de Barra do Quaraí, onde avançam os movimentos de união entre os três países que se avizinham, facilitados pela maior dependência da cidade brasileira, e mesmo da Argentina, dos serviços e do apoio da cidade uruguiana, mais consciente da condição fronteiriça, orientada por um país que mantém a tradição de reforçar a união entre os povos. Vieram representantes de muitos municípios do Rio Grande do Sul e dos dois países fronteiriços.

Um fato conjuntural externo que marcou a primeira manhã de atividades: o deslocamento dos argentinos em direção a Porto Alegre, para um dos jogos da final da Taça Libertadores 2017. Esse deslocamento massivo evidenciou as vulnerabilidades da região, seja no que se refere à inadequação do controle do passo fronteiriço, seja na fragilidade para conter qualquer ação que pudesse vir a ocorrer pela derrota do time argentino. Histórias progressas de revoltas colocavam em alerta algumas autoridades presentes à mesa de abertura. O próprio comandante local da Polícia Rodoviária Federal (PRF), enquanto aguardava que seu superior fizesse uso da palavra na oficina, estava em contato permanente com o seu pessoal

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ISBN978-65-5635-007-3cap13>

de campo, acompanhando a passagem dos torcedores por Uruguaiana. Havia todo um cuidado com os vários ônibus de torcedores, procurando mantê-los em total segurança. O cônsul argentino que havia confirmado presença como palestrante no primeiro painel de debates desculpou-se pela ausência, justificando a necessidade de sua presença no apoio ao controle dos que entravam no Brasil. Infelizmente, é comum em eventos como esse haver atos de vandalismo ao longo do percurso, trazendo prejuízos para diversas comunidades, principalmente as fronteiriças.

Exceto por essa conjuntura, que de alguma maneira expôs a face real do cotidiano fronteiriço, a oficina transcorreu conforme programado, com muita tranquilidade e muita produtividade, em instalações bastante propícias a reuniões em grupos e sessões plenárias. Instalações essas oferecidas pelo Senac, cujos funcionários auxiliaram a equipe do Ipea nos momentos preparatórios e acolheram com muito profissionalismo todos os participantes das atividades.

O acolhimento à oficina já se deu durante sua preparação, pois, lançada a ideia de que seria realizada em Uruguaiana e divulgados os primeiros convites, começaram a se formar grupos de discussões temáticas e reuniões para formulação de propostas e elaboração de documentos oficiais pela comunidade e pelo poder público dos municípios da tríplice fronteira, como contribuição a esses dois dias de trabalho. Foi realizado um grande número de atividades associadas à oficina, como detalhado no capítulo inicial desta publicação.

Em síntese: discutir a fronteira é uma necessidade desses povos abertos de buscar conjuntamente saídas para suas limitações e burocracias, dispostos a colocar o foco no amplo leque de possibilidades e oportunidades que a localização fronteiriça potencializa. Como palavras finais deste trabalho, tecemos uma síntese dos debates, com as conclusões e recomendações aprovadas pelos participantes. Essa síntese está estruturada nos seguintes itens: *i*) concepções sobre o sentido da fronteira; *ii*) oportunidades; *iii*) dificuldades; *iv*) problemas transfronteiriços e desafios; *v*) acordos internacionais; *vi*) críticas às políticas e instituições; e *vii*) recomendações.

2 CONCEPÇÕES SOBRE O SENTIDO DA FRONTEIRA

Entre os participantes da oficina, a fronteira é vista e sentida como um espaço aberto, ou seja, “sem fronteira”. Esse lema vem sendo usado pelos movimentos transfronteiriços e consta nos atos declaratórios das cidades-irmãs (Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión), pois, por mais que contemplem três nações, três estados/províncias/departamentos, três cidades, o espaço que se idealiza é de uma só região com um só povo. Em outra frase: “três pátrias, três cidades, um só povo”, unidos por uma cultura que permeia os três países, pois é um povo só que se movimenta na região.

O próprio entendimento do que é a fronteira se transforma ao longo do tempo, particularmente no âmbito das pesquisas acadêmicas, que ora se voltam à integração internacional, ora à cultura, ora aos ilícitos, à cultura do contrabando, por exemplo, ao contrabando como comércio, como rede de poder e também como política, à questão da segurança e à necessidade das informações organizadas. Enfim, em cada momento ela representa uma preocupação da sociedade em geral e da academia como reflexo.

Reconhece-se que as fronteiras não são uniformes e uma só política não pode dar conta da complexidade de redes que se constroem nessas regiões. Se a política pública é pensada para todo o território, que vive um conjunto de desigualdades, e se for uniformemente implementada, pode gerar efeitos diversos em cada lugar. Na fronteira há a peculiaridade e a influência da existência de outra cultura, outra instituição organizacional sobre o espaço fronteiriço e pode ocorrer um choque entre as políticas que existem em cada lado. Também se reconhece que os 150 km da faixa de fronteira são muito largos e deveriam ficar restritos às cidades da linha de fronteira, fundamentalmente às “cidades gêmeas”, e deveriam tornar-se uma área prioritária para investimentos públicos.

Compreende-se que, para definir o futuro da fronteira, não bastam só políticas federais, políticas centrais, mas também são necessárias políticas locais, que tratam do cotidiano, das funções públicas, das dificuldades de cruzar a fronteira, e que são renegociadas com cada agente responsável por essa complexa dinâmica social (e que formam verdadeiras redes de poder). Também foi considerado que é impossível cauterizar a porosidade da fronteira, seja seca, seja molhada. Uma porosidade que prescinde das estruturas de transporte e conectividade, pois se cobre constantemente com os mais criativos fluxos. Apenas políticas de Estado em seu encontro com as redes de poder locais podem exercer controle e limitar o trânsito de ilícitos.

Ao se falar da fronteira obrigatoriamente tem que se tratar da integração em seu sentido amplo. Diferentemente daquela compreensão de integração apenas interagências, a integração que se pleiteia deve ser buscada nas dinâmicas espaciais transfronteiriças, em sua força para o desenvolvimento, nas articulações entre os Estados, entre forças de segurança, na busca de construir uma irmandade, consolidar uma amizade. Constata-se, paradoxalmente, que uma boa parte da população da fronteira nunca cruzou o controle migratório, pela dificuldade de acesso (transporte regular, preços, sistema fiscalizatório etc.), sendo alguns destes reais, outros são construídos ao longo do tempo, tendo em vista as assimetrias e tratamentos diferentes dados pelos países.

A ideia de integração é histórica e desde a ocupação do território pessoas se uniram e transformaram a região econômica e culturalmente. Há que se reforçar e subsidiar o prosseguimento dessa prática, que nunca se esvaiu, promovendo a

união, a integração e a força da unidade. É o que ocorre naquelas cidades onde o controle migratório é externo (caso dos limites entre Brasil e Uruguai), nas quais a integração é mais favorecida. Além disso, nas cidades fronteiriças desses países, as equipes de governo se reúnem sistematicamente para discutir as questões de interesse comum.

Na oficina foi enaltecida a memória icônica de seu Zeca, “a fronteira em carne e osso”, que morou na Ilha Brasileira durante quarenta anos, criou sua família em um ambiente de completa simplicidade, e que pôde ser considerado um representante dessa união entre as fronteiras, geograficamente situada em um local emblemático de intersecção entre países.

3 OPORTUNIDADES

Ao se tratar das fronteiras, há uma tendência em abordar apenas problemas, dificuldades, pontos fracos – e isso desmotiva o morador, afasta o investidor, sinaliza a ausência do Estado. Entretanto, são muitas as potencialidades e as oportunidades da região. Um exemplo é a relação com o câmbio: a população fronteiriça sente mais as suas oscilações e, para enfrentá-las, ela tem se tornado protagonista na busca da superação às dificuldades impostas.

A localização geográfica das cidades da fronteira oferece a possibilidade de percorrer dois a três países em um curto espaço de tempo, e isso é um diferencial que deve ser potencializado. O potencial ambiental do território do arco Sul também é considerável, pois possui riquezas ímpares, como a reserva do Espinilho e o Corredor Biológico Trinacional (composto pelo Parque Estadual do Espinilho, no Brasil, uma parte dos campos General Ávalos, na Argentina, e o parque Rincón de Franquía, no Uruguai), ainda em projeto, mas que já existe por natureza. Esse corredor ecológico trinacional guarda semelhanças ambientais, e, por ser um local mais aberto, é mais propício à observação de aves – algumas endêmicas. Ainda quanto às potencialidades naturais, destaca-se a presença dos rios Quaraí, Uruguai e Miriñay.

Fortalece esse potencial o movimento de união das ONGs da tríplice fronteira, que vem possibilitando a realização de projetos e a permuta de conhecimentos e experiências, envolvendo pesquisadores e universidades uruguaias e argentinas, além de ambientalistas, que partilham saberes e conteúdos sobre a região trinacional. Isso demonstra que a sociedade quer a integração e consegue avançar nesse caminho, mesmo que tenha que enfrentar as dificuldades impostas pelos órgãos públicos e a morosidade dos encaminhamentos oficiais. Ressalta-se uma importante compreensão debatida na oficina, de que “o rio não é para separar, não é uma fronteira, o rio é para unir”. A Ilha Brasileira pode representar o centro dessa integração, assim como fez o Parque Turístico Ambiental de Integração, que une os municípios

de Dionísio Cerqueira (Santa Catarina), Barracão (Paraná), Bom Jesus do Sul (Paraná) e Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina), criado pelo Consórcio Intermunicipal da Fronteira, que ganhou força pela unidade e pela participação. Além das potencialidades naturais, existe muita riqueza histórica e cultural nessa região, além da possibilidade do turismo de compras, com os *free shops* que já funcionam do lado uruguaio e se iniciam em Uruguaiana e Barra do Quaraí.

A educação, em todos os seus níveis e modalidades, é vista como uma grande oportunidade na fronteira, apesar da dificuldade de acesso a ela. Foi constatado o efeito transformador na dinâmica política e econômica de cidades como Sant'Ana do Livramento e Jaguarão, pela chegada de universidades federais. As universidades trazem gente, mobilizam discussões, provocam mudança na cultura local e geram empregos. São, também, fundamentais nessas transformações as escolas bilíngues de fronteira (atualmente em maior proporção nas fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai).

Outra oportunidade, no caso do arco Sul, é a densidade populacional e institucional presente na faixa de fronteira, além da disponibilidade de infraestrutura para circulação entre os países e na intensidade de fluxos comerciais cruzando as fronteiras.

4 DIFICULDADES

Como no caso das oportunidades, as dificuldades do morador da fronteira também estão relacionadas com os ciclos bem diferenciados da variação cambial. Nos momentos depressivos, na fronteira é comum famílias inteiras migrarem para grandes centros ou outros estados, estabelecimentos comerciais encerrarem suas atividades e muitos imóveis residenciais serem fechados e postos à venda. No caso de Uruguaiana, nas últimas décadas houve ainda uma desindustrialização, e foram fechados frigoríficos,² lanifícios, curtumes e tornada ociosa a usina termoeletrica.

Atualmente, não se constatam no arco Sul ações eficazes para geração de emprego e renda, nem a médio nem em longo prazo; não se observam esforços para investimentos em equipamentos educacionais, como *campus* universitário ou escolas técnicas federais. As reservas ambientais também sofrem com abandono e falta de investimentos.

Com isso, a tendência da evolução da população no arco Sul preocupa, pois se observa uma diminuição do crescimento populacional, particularmente nas áreas rurais. Sant'Ana do Livramento e Uruguaiana, grandes municípios desse arco da fronteira, perderam efetivamente população na década passada, e muitos municípios repetem esse desempenho de perda ou vêm crescendo a taxas muito reduzidas.

2. Essa política deliberada do governo federal visando à concentração do setor de proteína animal (frigorífico grande comprando, com financiamento subsidiado, vários frigoríficos de menor porte) ocorreu também no arco Central, principalmente no estado do Mato Grosso. Ela causou, entre outros problemas, o aumento do desemprego regional.

Pode-se dizer que a região vem manifestando uma dinâmica econômica pouco relevante e baixa capacidade de articulação interna, o que a torna relativamente dependente de ações públicas, principalmente as federais.

As dificuldades para alinhar as ações com os países vizinhos esbarram em aspectos como a diferença de língua, de território, de acessos, de documentação e de validação de títulos, que apesar de reivindicados seguem sem soluções que facilitem a interação existente. Há, também, diferenças de legislação, que têm limitado a preservação do meio ambiente e a prática da pesca, favorecendo o contrabando de agrotóxicos etc. Também há a morosidade na compreensão e atuação sobre processos naturais, caso da presença do mexilhão dourado nas águas do rio Uruguai, cujo retardamento das medidas de combate permitiu a reprodução do molusco em larga escala, provocando sério problema ecológico.

A maior dificuldade da região fronteira é o combate aos ilícitos. A preocupação com o crime transfronteiriço é em grande medida externa, vem de outras escalas, desde a escala mundial voltada ao controle do mercado de armas, o mercado de tecnologias, até a transformação da fronteira em um lugar de conflito, para fazer negócio. No caso do tráfico de drogas e de armas, em nível mundial já há um consenso de que o fluxo de entrada se dá pelos modais aéreo e marítimo, e, aqui, são flagrados crimes transfronteiriços nas mais diversas formas de entrar no país, sem ser por rodovias federais. É evidente que existe uma presença dos transfronteiriços nos roubos, particularmente de motos e veículos, que funcionam como moeda de troca em operações de drogas. Há também a necessidade de transformar uma parte daquela droga em espécie em circulação, e, devido a isso, há um aumento do consumo de drogas na região, inclusive aquelas com maior poder de vício, como o *crack*. As questões de segurança pública, proporcionalmente em níveis até maiores que em outros municípios, são ligadas à violência contra a mulher e menores, com uma preocupação similar à de cidades maiores.

Justifica-se o aumento dos ilícitos por não haver enfrentamento e pelas penalidades, que não amedrontam. A fiscalização é difícil pela extensão da linha de fronteira e faltam efetivos, inclusive em pontos de ingresso migratório. A fiscalização da fronteira fluvial, por sua vez, é extremamente precária, esporádica. Os participantes da oficina destacaram que “quando se consegue pegar alguma coisa, é porque já passou e já entrou muita coisa mais...”.

Apesar da boa relação entre as forças de segurança dos países, não há um banco de dados comum, informações não são compartilhadas adequadamente, não existe um sistema efetivamente de segurança, nem sequer operações conjuntas sistemáticas. E uma atuação integrada deve ir além dos gabinetes, “porque o crime, por sua vez, está cada vez mais integrado e organizado”, complementam os participantes.

Devido aos grandes eventos, como Copa do Mundo e Olimpíadas, os órgãos de segurança, de defesa e de inteligência, pela primeira vez, tiveram que se reunir institucionalmente e compartilhar espaços e informações. Foram criados centros integrados em diversas partes do território, mas, na prática, a continuidade desse processo ainda é incipiente. No Rio Grande do Sul, a PRF investiu em um sistema considerado acima da média nacional, com análises policiais e meios para investigar placas e pessoas, que reúne informações mundiais, valendo-se das possibilidades de tecnologia. Porém, há dificuldades internas às instituições de defesa e segurança que dificultam os bons relacionamentos pessoais, como a troca de gestores, a dificuldade de diálogo entre segmentos das próprias instituições, entre outras.

5 PROBLEMAS TRANSFRONTEIRIÇOS E DESAFIOS

No enfrentamento dos problemas transfronteiriços, os principais desafios nessa região são o fortalecimento de uma educação transfronteiriça e o estímulo à cooperação e ao entendimento entre os povos, em prol de uma cultura, história e costumes comuns, em convivência. É imprescindível o acesso à educação, o aprendizado da língua espanhola nas escolas brasileiras e do português nas argentinas, uruguaias e paraguaias, e a existência de documentos comuns aos dois ou três países, fazendo valer direitos comuns de cidadania aos povos transfronteiriços.

Outro desafio é o incremento da base econômica, para garantir um patamar de renda para a população dos dois ou três lados da fronteira e suprir a falta de emprego e a tentação em sucumbir aos apelos do tráfico, particularmente entre jovens. Da mesma forma, a dotação de infraestruturas, a duplicação de rodovias ou a reposição, caso do transporte ferroviário, incrementariam as possibilidades de atração de novos investimentos à região.

Somado a esses dois, há o desafio do enfrentamento dos fatores, os quais provocam vulnerabilidades sociais e econômicas, que geram oportunidades de ingresso nos fluxos da criminalidade. Se não existissem esses fatores, seriam menores os desafios para combater ilicitudes: tráfico de pessoas, entorpecentes, armas de fogo, munições e explosivos; contrabando (veículos, cigarro); pirataria (CDs, bebidas, eletrônicos); sonegação; ocorrência de crimes transnacionais; existência de conflitos fundiários; evasão de divisas; imigração ilegal; crimes ambientais e desmatamento ilegal; problemas indígenas; garimpos ilegais; e trabalho escravo. Cada vez mais as drogas e derivados estão em compartimentos ocultos dos veículos, o que dificulta a abordagem policial, e é urgente atualizar e compatibilizar as leis e as penalidades aos infratores.

Nas regiões de fronteira, a ausência do Estado é constantemente apontada como desafio a ser superado. Por exemplo, na fronteira Brasil, Argentina e Uruguai, há um marco imperial, na Ilha Brasileira, que, em outro momento histórico, serviu

para demarcar a fronteira, mas atualmente se encontra abandonado (a duras penas vem sendo mantido pela ação de ONGs). Havia um vice-consulado brasileiro instalado em Bella Unión que não existe mais. Também não há posto migratório em Barra do Quaraí, uma área importante de entrada e saída de turistas, tampouco um posto da Polícia Federal (PF) no controle migratório (para regularizar a entrada no Brasil, o viajante tem que se deslocar até Uruguaiana). Em algumas localidades, a única instituição presente fisicamente é a PRF, e isso acontece com outras instituições em outros locais. Quando há forças policiais, é grande a rotatividade de seus agentes. A presença do Estado na fronteira vem se dando por meio da securitização, com digitalização e cercamento eletrônico de partes da fronteira brasileira. Junto a isso, há a construção de um sentimento discriminatório em relação à fronteira, e de sua própria criminalização.

As cidades fronteiriças, particularmente quando configuram arranjos transfronteiriços, encontram o desafio da gestão de funções públicas de interesse comum e do atendimento a direitos sociais no vácuo do espaço transfronteiriço. No transporte urbano, os ônibus por vezes não podem cruzar a fronteira para a outra cidade,³ mesmo que estejam espacialmente interligadas; o atendimento à saúde está à mercê de portaria ministerial, que teria que ser específica para os hospitais em área fronteiriça; os direitos de pais de filhos nascidos em outro país, por falta de atendimento no município brasileiro, ficam prejudicados pela dificuldade do registro do nascimento; além do benefício social de ação continuada, que só é garantido em território brasileiro.

Outro desafio localizado é a adequação das aduanas. No caso da fronteira Brasil-Argentina, uma questão sazonal são as migrações de férias, época em que as instalações não suportam o enorme número de turistas que buscam as praias brasileiras. Em Uruguaiana, além do fluxo de pessoas, tem o problema das filas de caminhões em um mesmo espaço onde transitam milhares de pessoas. Em Santa Catarina, a única entrada formalizada da Argentina está em Dionísio Cerqueira, já que o trajeto de Paraíso (Santa Catarina) a San Pedro (Misiones, Argentina) tem uma ponte (Ponte Internacional Peperi-Guaçu) que ainda não foi estruturada e sinalizada.

Os desafios ambientais também são muitos, mas o mais urgente é compatibilizar as legislações que são incompatíveis, como a relativa ao período de piracema, diferente para os três países da fronteira, ou a lei de proibição de determinados componentes agrotóxicos, que é incompatível, entre outras.

3. Em grande parte, isso se deve às diferenças de legislações que regulam os transportes nos países (por exemplo: ônibus com características diferentes na forma de transportar o passageiro). Outro ponto importante é a oscilação do câmbio, que dificulta o acordo para se estabelecer os valores das tarifas.

Como último desafio, sublinha-se a ampliação da representatividade dos municípios da fronteira em todas as instâncias de decisão, a começar por eleger representantes regionais para o parlamento etc.

6 ACORDOS INTERNACIONAIS

As relações entre os países exigem negociações e formalidades que, em muitos casos, não avançam por entraves burocráticos ou por jogos de interesses. A principal restrição é que o tema das relações internacionais (fronteiriças) é centralizado pelo governo federal, diferentemente da Argentina, onde a Constituição Nacional prevê que as províncias possam celebrar acordos internacionais, desde que não sejam conflitantes com os interesses nacionais.

Na gestão urbana, nada obriga e não há preocupação em compatibilizar os planos diretores das cidades vizinhas que formam arranjos transfronteiriços. Não existem, tampouco, planos regionais que transcendam os limites fronteiriços, comprometendo uma estratégia de desenvolvimento integrado e articulado entre os países para a região.

De modo geral, os acordos que são feitos entre os países, como é o acordo do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e correspondentes, são decididos distantes da fronteira: em Brasília, Buenos Aires e Montevideu. Tomadas as decisões, os municípios devem se adequar a elas e dar solução às tratativas. No entanto, essa prática está se dando de maneira invertida, e o pleito dos municípios é que seja rediscutido o papel da responsabilidade de cada ente na formulação/reformulação das políticas, em nível de fronteira.

Por essas razões e restrições, muitos acordos são pactuados localmente, mas não são formalizados, o que faz com que ora os objetos dos compromissos sejam realizados com êxito, ora sejam novamente relegados. O desempenho das articulações não formais exige maior compromisso das partes, particularmente dos executivos, nos casos das cidades vinculadas.

Nesse âmbito de articulação internacional, Barra do Quaraí é exemplo de município que se beneficia da oferta de equipamentos e serviços providos de Bella Unión, como ambulâncias, hospitais, médicos, bombeiros, limpeza de fossas etc. Porém, é necessário haver uma contrapartida aos empréstimos e serviços por parte da municipalidade brasileira, que encontra obstáculos legais e aduaneiros para ressarcimentos. Em determinados casos, ocorre até o risco de punições legais, o que dificulta a cooperação entre as cidades. O cidadão do outro país que tenha um Cadastro de Pessoa Física (CPF) consegue um cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) e é atendido pela rede pública de saúde. Porém, como os sistemas são diferentes, não há essa reciprocidade nem do lado argentino nem do lado uruguaio.

Há programas formais do governo federal que no momento deixaram de funcionar, embora as estatísticas sigam apontando sua existência. É o caso das

escolas bilíngues, cuja informação é de que existem em várias cidades gêmeas, mas que, na prática, não estão em funcionamento. Nos últimos anos, tem aumentado a dificuldade de intercâmbios escolares entre os países, ou mesmo a realização de atividades como as “cavalgadas ecológicas”, com participantes dos três países.

Da mesma forma, administrar espaços contínuos como unidades quase sempre esbarra em bloqueios burocráticos. Isso ocorre com a preservação da flora e da fauna, no lado brasileiro; com a travessia Barra do Quaraí-Bella Unión-Monte Caseros, na qual, além da precariedade física da comunicação, restrita a pequenas lanchas para passageiros entre cidades que se encontram frente a frente, o passageiro ainda deve obedecer aos trâmites da migração, que exigem várias autorizações obtidas em pontos distintos da cidade, que não o do embarque. No caso dos moradores dessas três cidades, a carteira/tarjeta vicinal fronteiriça, que deve ser fornecida pelo controle migratório, também vem sendo de difícil obtenção pelos brasileiros.

O que mais chama a atenção para a dificuldade dos relacionamentos entre os países é o próprio funcionamento das aduanas. Não há uma ação que aproxime as tecnologias de controle e segurança dos três países e aumente a capacidade de produzir resultados mais rápidos e eficientes, como integrar os dados da PF e da Receita Federal do Brasil (RFB) para que garantam efetividade na segurança. No contexto da vontade política, essa integração já é definida pelo acordo internacional do Mercosul, mas há uma grande dificuldade em efetivar a ação, importante e necessária nesse controle. Participantes relatam que apenas metade dos que são registrados no controle de saída da Argentina aparece no controle de entrada no Brasil. Por certo, devido à dificuldade de ter que se submeter ao duplo controle, na Argentina e logo depois em Uruguaiana – diferentemente de São Borja, por exemplo, onde o controle migratório se dá apenas no lado argentino. Tal situação faz aumentar o número de pessoas em situação ilegal no país, sujeitas a multas e outras represálias.

Um exemplo extremo da problemática dos acordos, a lei diz que um veículo apreendido com drogas deve ser utilizado nas ações de combate às drogas. Embora a Secretaria de Segurança receba veículos argentinos apreendidos, o emplacamento é inviabilizado, pois a numeração do chassi argentino é incompatível com a exigida pelo Departamento de Trânsito (Detran) para autorizar que aquele veículo opere conforme prega a lei.

Entre os acordos firmados, alguns merecem destaque por terem saído do papel, enquanto os demais protocolos do Mercosul seguem embrionários. No comércio se avançou bastante. A gestão da saúde também teve avanços expressivos, assim como a regularização de documentação de brasileiros e residentes, com avanços, fruto dos acordos do Mercosul. As ações ou acordos em infraestrutura, no caso da ponte internacional em Barra do Quaraí, dividiram a responsabilidade de construção

(Brasil) e manutenção (Uruguai). A Universidade Federal do Pampa (Unipampa) disponibilizou vagas para uruguaios e argentinos, todavia, não se garantiu a validação dos certificados para atuação desses profissionais nos países de origem.

Há diversos acordos bilaterais Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai que precisam ser implementados, como: *i*) adoção de medidas de equivalência (desburocratizadas), sobretudo em relação à circulação de pessoas e serviços e à integração comunitária; *ii*) adequação da legislação nacional dos países fronteiriços, incluindo propostas para a faixa de fronteira e desenvolvimento fronteiriço; e *iii*) celebração de termos, acordos e contratos de mútua cooperação entre governos locais e provinciais.

Deve-se priorizar a implementação do compromisso celebrado entre os presidentes do Brasil e da Argentina, expresso na declaração conjunta firmada em 7 de fevereiro de 2017, em Brasília, com temas como: *i*) facilitação do comércio; *ii*) cooperação regulatória; *iii*) negociações externas do Mercosul; *iv*) investimentos e contratações públicas; *v*) fortalecimento comercial e econômico do Mercosul; *vi*) promoção comercial conjunta; *vii*) defesa comercial; *viii*) transporte aéreo; *ix*) integração da infraestrutura física; *x*) agricultura; *xi*) combate ao narcotráfico; *xii*) cooperação para a segurança das fronteiras; *xiii*) cooperação em matéria nuclear e espacial; *xiv*) cooperação em telecomunicações; *xv*) cooperação jurídica; e *xvi*) integração e cooperação consular. Há, também, a Carta de Corrientes (2º Encontro de Governadores Brasil-Argentina), destacando temas da mais alta prioridade para os governos regionais fronteiriços e circunvizinhos.

O Fórum de Governadores Brasil Sul vem realizando reuniões dos governadores dos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e, mais recentemente, Mato Grosso do Sul com governadores de províncias da Argentina. Outro fórum informal de diálogo regional se dá no âmbito da Zona de Integração do Centro-Oeste Sul-Americano (Zicosul), que abrange o norte da Argentina; parte do Sul e Centro-Oeste do Brasil; sul da Bolívia; sul do Peru e Chile. Trabalho de parceria, também, se dá no Bloco Regional de Intendentes, Prefeitos e Alcaldes do Mercosul (Bripam), e agora incorporará empresários em sua constituição, possibilitando um conjunto de ações de integração, principalmente com a Argentina. Esses fóruns, no entanto, devem incorporar as contribuições apresentadas pelos governos regionais e locais.

Alguns fóruns poderiam abrir maior espaço para a celebração de acordos internacionais, como ocorre com o Parlamento do Mercosul (Parlasul), mas carece ainda de maior objetividade em sua atuação e em informar com mais transparência como está funcionando.

7 CRÍTICAS ÀS POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES

Em muitas falas de participantes surgiram críticas a políticas e estratégias adotadas em relação à fronteira. Duas foram bastante recorrentes: a linha adotada pelo Mercosul e a criminalização da fronteira.

Sobre o Mercosul, alegou-se que sua presença não é percebida pela população fronteiriça, pelo fato de o bloco ter assumido apenas o processo de integração das grandes empresas nacionais e transnacionais, relegando a fronteira a mero corredor viário de seus fluxos comerciais. A presença do porto seco em Uruguaiana, decorrente de política do Mercosul, é um exemplo dado, pois intensificou o trânsito de veículos, na cidade e ao longo das rodovias, particularmente caminhões. Por um lado, aumentou a insegurança nas estradas, exigindo maior trabalho da PRF; por outro, essa movimentação vem gerando uma arrecadação por parte da RFB, cujos recursos se destinam ao governo central, não ficando alguma parcela para aplicar na segurança dos próprios caminhoneiros, do trânsito e de demandas decorrentes que se estabeleceram no município.

Sobre a criminalização da fronteira, o processo foi apontado como a servir ao propósito de federalizar o problema de segurança fronteiriça. Embora tenha trazido um aumento da presença de equipamentos de segurança em algumas regiões dos demais arcos da fronteira, no caso do arco Sul os efetivos policiais vêm diminuindo e já são significativamente inferiores aos efetivos dos países vizinhos. Mesmo assim, os índices de vitimização na região de fronteira do Rio Grande do Sul não pioraram, a despeito do aumento dos índices de criminalidade no estado, mas a percepção de insegurança na fronteira, sim, vem piorando, talvez pelo efeito da criminalização posta em prática. Não só no Rio Grande do Sul, as fronteiras estão desguarnecidas, e a PF não tem efetivo para assumir a tarefa de segurança da fronteira que lhe foi designada. É, portanto, vulnerável. Além disso, critica-se o entendimento de que, para combater o narcotráfico, tem que combatê-lo na fronteira. A experiência mostra que o problema do narcotráfico tem que ser resolvido onde ele se inicia, e às vezes essa origem não está dentro do Brasil. Ademais, há uma espetacularização das operações de combate, e quando acontecem, são antecipadas pela mídia, de forma que os responsáveis pelo narcotráfico não se expõem, sabendo da presença da polícia e do Exército na rua.

Da mesma forma, as dinâmicas espaciais da securitização na escala local aparecem como possibilidades de modernização dos equipamentos e também de organização de estruturas políticas. Ocorre que essas estruturas de coordenação, mesmo que criadas em vários estados, não estão sendo exploradas em seu potencial, mantendo-se apenas como estruturas limitadas de diálogos. Foi dado o exemplo de uma bateria antiaérea existente na região, que foi deslocada para o Centro-Oeste, inviabilizando a ação de controle pela dificuldade imposta pelo custo do deslocamento. Na escassez de

recursos, colocar uma unidade em determinada cidade normalmente implica tirar de outra; e é o nível político que vai decidir.

Entre as demais críticas, merecem destaque as limitações impostas pela faixa de fronteira, que deveria ser mantida apenas para efeito de segurança nacional, liberando-a de restrições para que possa fluir o desenvolvimento. Foram apontadas como restrições: a militarização da região, exceto de grande parte da região amazônica; a obrigação de autorizações do Conselho de Segurança Nacional (CSN) para a instalação de empresas estrangeiras ou associadas a empresários locais; a restrição a investimentos estrangeiros que possam ameaçar a segurança da região; a proibição de aquisição de terras por parte de estrangeiros e relativização do domínio por parte dos proprietários nacionais; e consequentemente o baixo grau de desenvolvimento econômico e tecnológico.

Foi bastante criticada a falta de recursos, pois se avolumam as responsabilidades da região sem a contrapartida necessária de investimentos. Argumentou-se, ainda, que a população da faixa de fronteira está concentrada no arco Sul e este tem repasses equivalentes aos dos demais arcos, portanto, incompatíveis com a população residente. Mais que recursos, está faltando integração interna entre os municípios, estados e Nação; entre os órgãos que trabalham a questão do desenvolvimento e integração na faixa de fronteira. Cada um tem uma forma de trabalhar e uma política diferente, com os mesmos interesses, as mesmas vontades, mas sem integração para fazer com êxito esse trabalho. Entre a expectativa e a existência dos recursos, e dessa até a execução pleiteada, há uma grande dificuldade, pois está o que chamam de “vontade política”, e que apenas alguns têm papéis de decisão mais privilegiados. Nesse sentido, pairou a reclamação de que as decisões não são tomadas na fronteira; de que os agentes atuantes na fronteira são convidados a reuniões nas capitais dos estados ou em Brasília, e que não veem sentido nisso.

Criticou-se, ainda, uma desintegração entre as universidades, que deveriam dialogar entre si. Muitas vezes elas passam pela região para estudos e pesquisas, sem a compreensão de que a fronteira é muito mais do que um dos territórios, pois representa o conjunto. Por exemplo, vão ao parque do Espinilho para estudar o ecossistema, mas dissociado do outro lado da fronteira, só voltados ao lado brasileiro. Apontou-se, também, a distância das universidades em participar da atenção às demandas da região, da formulação de políticas públicas. Essas demandas têm que ser acolhidas pela universidade, no sentido de contribuir nas soluções, na busca de experiências que já trouxeram resultados em outras regiões.

8 RECOMENDAÇÕES

8.1 Planejamento e gestão

- Ter uma gestão integrada do território, por meio de consórcios públicos internacionais; garantir maior atuação dos comitês de fronteira; criar comitês binacionais setoriais (caráter consultivo, propositivo); compor um comitê trinacional para o Eixo Austral, que seja paritário e de representação paradiplomática; criar uma comissão permanente das três cidades, que se reúna sistematicamente para discutir ações integradas dos três governos e da sociedade civil; ampliar os meios formais de discussão e participação das comunidades; definir agenda de formação e capacitação de lideranças regionais da faixa de fronteira, com a participação dos governos e atores locais; constituir fóruns consultivos e deliberativos por meio da representatividade dos três setores da zona fronteiriça integrada; encaminhar e colocar em prática as propostas extraídas em reuniões de fronteira; e reconhecer os encaminhamentos das decisões das reuniões locais, bi e trinacionais.
- Gestão cooperada entre as cidades dos arranjos transfronteiriços, que reconheça laços de fraternidade e valorize o patrimônio tangível e intangível como elemento integrador da identidade cultural local; cooperação horizontal para o fortalecimento institucional e articulação vertical com os diferentes níveis de governo dos três países; intercâmbio de experiências, práticas e inovações; e incorporação da resiliência como fator estratégico de desenvolvimento, considerando a realidade fronteiriça no planejamento e gestão integrada de políticas públicas.
- Construção de um plano estratégico de desenvolvimento integrado para as zonas de fronteira (bi e trinacional); formação de equipes interdisciplinares para a construção desse plano de desenvolvimento (por arco, cidades gêmeas, consórcios etc.); articulação das universidades dos três estados do Sul e também as da Argentina, Uruguai e Paraguai para a execução desse plano de desenvolvimento integrado, e que nesse plano haja a transformação do limite e fronteira dos países no lugar onde as pessoas vivem; e que as universidades realmente tragam mais contribuições para dentro das cidades da fronteira e olhem com mais atenção para a região.
- Promover o desenvolvimento regional integrado com os países vizinhos; dotar a região de serviços e infraestruturas de fronteira; firmar acordos de compensação e custeio; realizar programas de formação e capacitação de quadros para implementar projetos para atração de recursos; buscar

financiamentos específicos para fomentar a pesquisa na/sobre fronteira; e elaborar catálogo de boas práticas para soluções fronteiriças já implementadas.

- Reduzir a largura da faixa de fronteira; mudar a concepção da faixa de fronteira, de uma área de segurança e defesa para uma área de integração, desenvolvimento e de políticas sociais específicas e com facilidade de mobilidade entre os povos da fronteira; implementar políticas específicas para as cidades de fronteira, integradas com os países vizinhos, que facilitem os trâmites, agora excessivamente burocráticos; e definir agenda para fortalecimento da vontade política para faixa de fronteira.

8.2 Integração, migrações e direitos do cidadão transfronteiriço

- Efetivar o sistema de identificação unificada e implementar a identidade unificada do Mercosul para cidadão fronteiriço; simplificar trâmites de validação de certificados; criar possibilidade de um registro especial para atuação de médicos do país vizinho em municípios da linha de fronteira e nas cidades gêmeas, nos moldes do Programa Mais Médicos; resolver o impedimento de registros de nascidos vivos em outros países, para evitar sub-registros nas estatísticas nacionais e garantir o direito à naturalidade brasileira ao nascido e aos direitos trabalhistas a mães e pais; e facilitar os trâmites legais e de mobilidade para o traslado de corpos entre as cidades fronteiriças.
- Validar a carteira de motorista brasileira como documento para passar ao lado argentino da fronteira; unificar a legislação em relação ao rio Uruguai; e criar uma carteira na área de navegação deste rio, como a carteira que existe na Argentina.
- Agilizar a implementação do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas (Tratado de Puerto Iguazú, de 30 de novembro de 2005), que atende a muitos dos interesses das cidades gêmeas; permitir acordos de reciprocidade e mútua conveniência entre cidades e municipalidades fronteiriças em espaço contíguo; e celebrar acordos internacionais que visem à dupla cidadania e atendimentos aos cidadãos (Brasil/países da fronteira) em todos os aspectos (saúde, educação, assistência social etc.), além do livre-comércio, principalmente nas cidades gêmeas.
- Autorizar (permitir) o desenvolvimento de atividades de agregação de valor nas regiões de fronteira, facilitando a circulação da matéria-prima e a organização produtiva; obter financiamentos voltados especificamente para as cidades fronteiriças; obter apoio direto e constante do Ministério do Desenvolvimento Regional para a efetivação das políticas públicas junto

aos órgãos responsáveis; e investir em cursos de capacitação e atualização dos quadros técnicos na fronteira.

- Prosseguir a discussão para a melhoria do Estatuto da Fronteira como marco regulatório para o desenvolvimento regional e integração com os países limítrofes; implementar um estatuto da zona de fronteira, possibilitando a negociação entre as díades para articulação e financiamento das necessidades locais em um processo descentralizado; e dar maior visibilidade aos processos de integração.
- Assegurar que a regulamentação da lei das migrações preserve os avanços obtidos e que ela não seja desfigurada nesse processo; reivindicar a imediata definição do organismo de governo que será responsável pela condução das políticas migratórias; buscar reverter, de alguma forma, os vetos presidenciais, sobretudo aqueles que atingiram os povos indígenas e o que negou anistia aos migrantes que se encontram em situação irregular (com a devida análise das causas dessa irregularidade); promover campanhas educativas e de esclarecimentos sobre a necessária implementação da lei, de modo a combater, no campo das ideias, os setores contrários à migração; e estar atento sobre possíveis atitudes mais agressivas, que irão requerer denúncia junto às autoridades policiais.

8.3 Educação, saúde e cultura

- Rediscutir o problema das incompatibilidades entre os países no âmbito do programa Escolas Interculturais de Fronteira; expandir o projeto para outras cidades de fronteira; oferecer cursos bi e trinacionais, pelas universidades e institutos federais; e oferecer cursos de formação superior e especialização técnica voltados aos estudos fronteiriços.
- Incentivar o aprendizado do idioma e da história do país vizinho e facilitar o intercâmbio de suas práticas culturais; reconhecer o “portunhol”; e implementar cursos que integrem os três países, com reconhecimento de títulos e livre circulação de docentes e discentes de todas as idades.
- Efetivar práticas de ressarcimento para a rede hospitalar e unidades básicas de saúde, nos casos de prestação de atendimento ao cidadão do país vizinho.
- Incrementar a cultura por meio de editais de fomento a festivais de cinema, teatro, música e gastronomia; organização de feiras do livro; carnaval; campeonatos esportivos regionais etc.

8.4 Infraestrutura e acessibilidade

- Criar condições de igualdade quanto à acessibilidade de pessoas com necessidades especiais entre os países vizinhos; e implementar medidas de acessibilidade nas cidades da fronteira brasileira.
- Criar uma comissão de infraestrutura mista (conjunta) para avaliar e definir os eixos comuns de interesse regional (ligações bioceânicas, integração rodoviária, ferroviária, aeroviária e aproveitamento do potencial hidroviário – transporte, pontes internacionais, navegabilidade).
- Revitalizar a ponte existente entre Uruguiana e Paso de los Libres; construir uma ponte para passagem de caminhões em Uruguiana; apoiar a construção da ponte entre Bella Unión e Monte Caseros, ainda apenas prevista; e prover melhorias no sistema viário regional, com a duplicação da BR-290 Uruguiana-Porto Alegre, o aprimoramento do nível de conservação da BR-472 Barra do Quaraí-Uruguiana e a construção da ponte sobre o rio Ibicuí, para conexão entre Uruguiana-Itaqui.
- Avançar na definição da modelagem e respectivas autorizações para a construção das três pontes sobre o rio Uruguai, conforme decisão de Recife (Itaqui-Alvear, Porto Xavier-San Javier e Porto Mauá-Alba Posse); agilizar as providências para viabilizar a operação da aviação regional; e aprofundar as ações relativas ao desenvolvimento das bacias do rio Uruguai e da Lagoa Mirim (navegabilidade do rio Uruguai; escoamento pelo rio São Gonçalo).
- Implementar os *free shops* nas cidades fronteiriças vinculadas.

8.5 Meio ambiente, gestão das águas e turismo

- Implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto; e obtenção de recursos para a construção de aterros sanitários, a serem executados por consórcios com outros municípios fronteiriços.
- Criar o Corredor Biológico Trinacional (Espinilho/Brasil-Rincón de Franquía/Uruguai-General Ávalos/Argentina); e incentivar atividades de observação de aves.
- Criar um plano de turismo integrado e articulado entre os países, que potencialize as diversas dimensões da atividade, expressas na região; desenhar rotas e circuitos turísticos, articulados entre os países vizinhos; desenvolver o turismo histórico, cultural, ambiental, comercial, aquático etc.; inventariar o patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico; instalar infraestrutura adequada ao tipo de turismo de região de fronteira; compatibilizar as legislações para a atividade turística

entre os países; captar recursos para projetos e atividades turísticas; e capacitar recursos humanos para gestão e promoção da atividade turística (integração com universidades e institutos federais).

- Criar e implementar um calendário de eventos e atividades culturais e esportivas, que integre os três países.

8.6 Serviço e infraestrutura aduaneira

- Priorizar a liberação das cargas e coletivos (trânsito de cargas com um tratamento próprio) em relação à liberação de outros passantes em veículos leves ou mesmo a pé, em Uruguaiana, particularmente em períodos de férias de verão; e avançar na adoção dos serviços aduaneiros integrados.
- Instalar estruturas de reciprocidade aduaneira e de imigração nos passos fronteiriços (pontos de travessia) entre Brasil, Argentina e Uruguai, mesmo nos casos onde não há ponte e ainda se faz o transporte por balsa.
- Manter abertos os consulados e/ou vice-consulados em cidades de fronteira, assim como postos da PF.

8.7 Defesa e segurança

- Maior segurança nas fronteiras, com a finalidade de inibir o tráfico de drogas, produtos e pessoas; e investir em infraestrutura, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento.
- Reinstalar uma guarnição permanente de fronteira em Barra do Quaraí (como a dos Fuzileiros Navais, pois há estrutura para isso), que traria mais tranquilidade à população e evitaria o tráfico e contrabando de armamentos; ou instalar um destacamento do Exército para atuar no combate ao abigeato.
- Viabilizar e estimular a troca de informações entre os órgãos; entender a dinâmica dos ilícitos e realizar investimento maciço em tecnologias; fiscalizar portos e contêineres lacrados; garantir maior integração e cooperação entre os órgãos; e estreitar diálogo com os outros países que eventualmente estão no processo de combate às drogas e tráfico de armas, com atuação também na demanda (controlar não só a oferta).
- Tornar operacional o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) em todo o arco Sul.