

A GESTÃO CONTEMPORÂNEA DAS FRONTEIRAS DO BRASIL: DEFESA E SEPARAÇÃO X COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Camili Carneiro
UFRGS

Aldomar Arnaldo Rückert
POSGEA – UFRGS
aldomar.ruckert@gmail.com

Introdução

Compreender a gestão contemporânea das fronteiras do Brasil implica em fazer um resgate histórico do processo de consolidação dos limites internacionais do país. A tradicional função de defesa caracteriza as fronteiras brasileiras desde os primórdios. Nesse sentido, os destacamentos militares posicionados em importantes cidades localizadas na faixa de fronteira do Brasil são exemplos dessa preocupação marcante com a defesa do território nacional. Além disso, muitas cidades situadas na faixa de fronteira nasceram a partir de acampamentos militares de tropas luso-brasileiras. Casos de Jaguarão (em 1802 foi erguido o acampamento militar que originou a cidade), Bagé (fundada em 1811), Alegrete (em 1817 foi erguido o povoado que lhe deu origem) e Sant'Ana do Livramento (fundada em 1823), entre outras.

Por sua vez, os vizinhos do Brasil nutriam a mesma preocupação com a defesa da fronteira. O governo do Uruguai, por exemplo, fundou Rivera em 1862 (com o nome de Vila Ceballos) no intento de assegurar a integridade do território através de uma política que buscava barrar o avanço brasileiro e garantir a posse da área.

Na atualidade a gestão da faixa de fronteira do Brasil continua sendo muito influenciada por uma lógica militar. A lei 6.634, de 1979, que foi incorporada na Constituição Federal de 1988, estabelece a faixa de fronteira na área de 150 quilômetros contados a partir do limite internacional terrestre. Fato que demonstra que ainda que não haja indicação de nenhuma guerra, continua a vigorar no país uma cultura bélica, em que parte do território nacional tem sua exploração econômica restringida em virtude de uma preocupação militar.

Muito em função desse caráter de proteção, que não é uma exclusividade brasileira, a maioria das regiões de fronteira encontra-se isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, seja pela ausência de redes de transporte e de comunicação, seja pelo peso político e econômico menor que possui. Além disso, as regiões de fronteira também estão formalmente isoladas dos Estados vizinhos devido ao papel disjuntor dos limites interestaduais (MACHADO, 2005).

Historicamente as fronteiras apresentam problemas decorrentes de seu isolamento. No Brasil, a região de fronteira representa 27% do território nacional, onde residem aproximadamente dez milhões e novecentos mil de habitantes. Nessa região, as ameaças ao Estado encontram-se na miséria na qual vive parte da população, que exerce uma cidadania limitada, bem como no desafio perpetrado pelo crime organizado e na integração deficiente com os países vizinhos.

1. Novas funções e os diferentes níveis de interações nas fronteiras do Brasil

No entendimento de Guichonnet e Raffestin (1974) a fronteira possui três funções principais: fiscal, legal e de controle. A função fiscal tem por atribuição defender o mercado interno com a aplicação de tributos sobre os produtos estrangeiros. A função legal se refere ao estabelecimento de uma legislação que rege determinada sociedade política. Por fim, a função de controle é desenvolvida através do monitoramento de homens e bens que cruzam o limite internacional.

Segundo Raffestin (1986, *apud* RÜCKERT, 2003, p. 133) a fronteira possui o efeito de um comutador que se acende ou se apaga, proíbe ou permite. Nesse sentido, desde o final do século XX, a globalização, através de sua dimensão política, vem redefinindo a concorrência entre os Estados e produzindo novas integrações espaciais que contornam as fronteiras dos Estados nacionais. A globalização atua como um pulverizador de territórios antigos, bem como um acelerador de territórios novos. Nesse jogo de recomposições a fronteira possui um importante papel.

Atualmente estão ocorrendo alterações nas noções de fronteira no Cone Sul que fazem com que fronteiras de contenção e fronteiras-separação da geopolítica realista brasileira e argentina passem a constituir áreas de transição, interface e/ou de comutadoras entre os países. Com isso, os antigos significados nacionalistas e militaristas de fronteira passam a

conviver com outros enfoques, verificando-se um tipo de atualização das velhas ideias ratzelianas de fronteiras móveis ou flutuantes (RUCKERT, 2003).

De acordo com Hurrell (1995, *apud* SANT'ANA, 2013, p. 1221), o século XX testemunhou duas ondas de regionalismo. A primeira ficou conhecida como regionalismo fechado. Consistia em uma estrutura protecionista na qual os países europeus, asiáticos e latino-americanos ergueram arranjos institucionais de cooperação nos campos da economia, energia, política e defesa. Já a segunda onda ficou conhecida como “regionalismo aberto” e caracterizou-se pela abertura comercial no bloco, o que em uma etapa posterior levou à abertura comercial em escala global. Essa onda conduziu os Estados nacionais na direção do livre comércio, favorecendo uma relativa abertura da economia internacional.

Abertura também percebida na realidade sul-americana, sobretudo após o surgimento do MERCOSUL, quando as fronteiras do Brasil, especialmente as do Arco Sul, passaram a receber novas funções derivadas do regionalismo aberto. De zonas de contenção e comparação as fronteiras passaram a desenvolver características de zonas de contato e articulação. Nesse contexto, os Estados nacionais passaram a construir territórios ou elos da sociedade global. Para Rückert (2003), essas novas funções dos territórios estão consubstanciadas à reestruturação da totalidade, novas especificidades, ainda que de formas combinadas entre pares opostos, os projetos nacionais de um lado – que se incorporam a escala supranacional – e de outro os projetos que representam segmentações e rupturas das novas totalidades.

1.1 As interações fronteiriças em meio ao neoliberalismo e o advento do MERCOSUL

Com a proposta da Iniciativa para as Américas do governo Bush (1990) e a implantação do NAFTA, a reação do Brasil, a partir do governo Collor foi acelerar e aprofundar a integração Brasil-Argentina. Nesse cenário nasceu o MERCOSUL, imbuído do modelo das vantagens competitivas através da construção de ambientes competitivos. De acordo com Rückert (2003) os idealizadores do bloco partiam do pressuposto de que a economia depende e é resultado de fatores situados fora do âmbito das empresas e da estrutura industrial, como a ordenação macroeconômica, o sistema político-institucional e as infraestruturas.

A política externa brasileira voltada para o MERCOSUL caracteriza-se pela mudança de postura na relação Brasil-Argentina, com a adoção de teses liberais da cooperação entre ambos; a ampliação da fronteira viva meridional por meio: da transformação da fronteira-separação em fronteira-cooperação; e da construção/emergência de novos espaços geoeconômicos e de modernização tecnológica. Essas mudanças vivenciadas pela fronteira consistem, no entender de Rückert (2003), em redefinições territoriais, como a integração econômica e política ente regiões limítrofes de Estados vizinhos e a integração econômica e política entre regiões e países do MERCOSUL. Tais transformações se inserem no quadro maior de fragmentações regionais.

Alguns espaços de fronteira, como o estado do Rio Grande do Sul, passaram a constituir territórios de internacionalização segmentada no espaço nacional, na transição do desenvolvimentismo à competitividade internacional subordinada. Dessa forma, uma integração de perfil desenvolvimentista foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal. Alguns pontos da fronteira passaram a receber instalações e organismos binacionais que alteraram as dinâmicas socioeconômicas de territórios transfronteiriços.

O adjetivo transfronteiriço pode ser entendido como cruzamento, passagem, transgressão. Ele pode ser aplicado a qualquer movimento que atravessa um limite político entre dois Estados. Por sua vez, o termo região transfronteiriça nasceu na passagem da década de 1960 para a década de 1970, acompanhando mudanças pelas quais passavam as fronteiras, sobretudo as europeias (em função da então Comunidade Econômica Europeia). A partir desse momento a fronteira passou a ter novas funções e começou a ser identificada com um lugar de interface e troca (DE RUFFRAY *et al*, 2008). Funções que podem ser melhor percebidas nas cidades localizadas sobre o limite internacional, que possuem um (às vezes dois) núcleo urbano a sua frente, no país vizinho, sendo por isso denominadas de cidades gêmeas.

Dentro de um contexto de regionalismo aberto, alavancado pelas correntes neoliberais do final do século passado, uma questão de grande importância emergiu face às cidades gêmeas e regiões de fronteira: “Como se inserir nas diversas redes transnacionais que as cruzam sem desempenhar meramente um papel de ponto de passagem?” Algumas cidades gêmeas da fronteira tornaram-se nós de redes de transporte, recebendo infraestruturas viárias e logísticas. Caso do município gaúcho de São Borja que, em 1997, com a inauguração da

Ponte Internacional da Integração passou a ser conectado por via rodoviária com a Argentina. Nas proximidades da ponte foi inaugurado o Centro Unificado de Fronteira – CUF –, único no país, que agrega uma série de organismos brasileiros e argentinos, o que agiliza a fiscalização e o controle de cargas.

Apesar da implantação de medidas facilitadoras à circulação de mercadorias, no que tange à circulação do trabalho, os habitantes de zonas de fronteira ainda não dispõem de normas do MERCOSUL que regulem o tema. Situação que se torna longe de uma solução adequada, uma vez que os processos de integração regional do bloco não convergem para a criação de instâncias de decisão supranacionais.

No caso brasileiro, os trabalhadores fronteiriços vêm tendo sua atividade laboral regulamentada por acordos bilaterais entre o Brasil e os países vizinhos, caso a caso, ao invés da criação de normas aplicáveis a todas as cidades gêmeas (MACHADO, 2005). Nesse sentido, a relação mais avançada em termos de integração fronteiriça é a que existe com o Uruguai, devido ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, firmado em 2004. O dispositivo estabeleceu o direito ao cidadão fronteiriço, brasileiro e uruguaio, de residir, estudar e trabalhar na respectiva localidade fronteiriça vinculada. Os direitos dos fronteiriços uruguaios e brasileiros foram ampliados com o Decreto nº 7.239, de 2010, que instituiu o Ajuste Complementar para Prestação de Serviços de Saúde.

1.2 A IIRSA-COSIPLAN: os projetos de integração

A IIRSA foi lançada em 2000, no âmbito da primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília. Constituíam-se naquele momento uma proposta de plano de integração da infraestrutura regional com enfoque em transporte, energia e telecomunicações. A integração física proposta pela iniciativa IIRSA insere-se dentro de uma conjuntura que a percebe e, em parte, a define. Contudo, a IIRSA possui também especificidades quanto aos seus objetivos pretendidos que refletem o histórico e desdobramentos do regionalismo sul-americano.

No que tange à IIRSA, Scheibe (2013) afirma que a integração física de um grupo de países passa pela construção de infraestrutura transfronteiriça de transporte, comunicação e aproveitamento compartilhado dos recursos naturais. A autora defende ainda que a instalação

de infraestrutura na fronteira por si só não constitui fator de cooperação, no entanto medidas como a construção de uma ponte internacional ou de uma hidrelétrica binacional são importantes para a consolidação da integração regional.

Para além das obras de infraestrutura, a IIRSA constitui uma ferramenta importante para a realização dos objetivos de integração regional nas dimensões política, econômica e social. A iniciativa constitui um marco nas políticas de integração física na América do Sul não apenas por sua magnitude como por seu caráter multissetorial (SCHEIBE, 2013).

Interessante ressaltar que o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (2000), consolidado na primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, foi elaborado, a pedido do governo brasileiro, pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – com contribuições da Cooperação Andina de Fomento, de organismos regionais relevantes e de países sul-americanos. Um dado que explica o porquê da IIRSA adotar uma lógica neoliberal, voltada para a conexão interoceânica na América do Sul, com vistas a facilitar o escoamento de *commodities*.

Em 2009 a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento –, passando a constituir seu foro técnico de infraestrutura. Criado no âmbito da terceira Reunião do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL¹, o COSIPLAN configura uma instância de discussão política através da consulta, cooperação e planejamento, e da coordenação de esforços e articulação de projetos para a implementação da infraestrutura dos países membros da UNASUL.

O COSIPLAN possui um Plano de Ação Estratégica de dez anos e conta ainda com uma Agenda Prioritária de Projetos, que deverão funcionar como indutores da integração da infraestrutura regional, estratégica para o desenvolvimento da América do Sul. Através da IIRSA-COSIPLAN uma série de projetos de integração como pontes e rodovias foi criada ao longo das fronteiras sul-americanas. No arco Norte, trecho da fronteira brasileira com menos infraestruturas instaladas, foram construídas pontes internacionais conectando o Brasil a quatro países vizinhos, a saber: a Ponte Binacional Wilson Pinheiro, em 2004, na fronteira Brasil-Bolívia; a Ponte Internacional sobre o Rio Acre, em 2006, na fronteira Brasil-Peru; a

¹ Fundada em 2008, a UNASUL – União das Nações Sul-Americanas – é uma organização intergovernamental composta pelos doze Estados soberanos da América do Sul. Foi criada dentro dos ideais de integração sul-americana, conjugando o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações.

Ponte sobre o Rio Tacutu, em 2009, na fronteira Brasil-Guiana; e a Ponte sobre o Rio Oiapoque, em 2011, na fronteira Brasil-Guiana Francesa.

Em 2010 foi concluída a Estrada do Pacífico, também conhecida por Rodovia Interoceânica, que conecta o noroeste do Brasil (estado do Acre) ao litoral sul do Peru. A obra é considerada de importância estratégica pelo governo brasileiro, tendo em vista o deslocamento do dinamismo da economia mundial para o continente asiático sob liderança da China. O governo federal entende que as elevadas taxas de crescimento chinesas resultam no aumento dos preços das commodities, com reflexos nas exportações brasileiras – sobretudo soja e minérios (BRASIL, 2011).

Outros projetos do governo brasileiro para a fronteira, previstos para os próximos anos, são as hidrelétricas de Garabi e Panambi, que serão instaladas no Rio Uruguai, na fronteira Brasil-Argentina, e a segunda ponte sobre o Rio Paraná, na fronteira Brasil-Paraguai. Um ponto negativo desses projetos, que se repete com frequência, é a falta de participação das populações fronteiriças que serão impactadas pelas obras. No caso das hidrelétricas de Garabi e Panambi, pequenos municípios do Rio Grande do Sul e de Misiones-ARG deverão ser desalojados pela formação dos reservatórios. Com a negligência dos governos, que não informam nem consultam os habitantes da região, estes reagiram e passaram a organizar manifestações e reuniões nas cidades que serão inundadas com o apoio do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB.

Por sua vez, a segunda ponte sobre o Rio Paraná será erguida nas proximidades do Marco das Três Fronteiras, um dos cartões postais de Foz do Iguaçu e região. O DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) já conseguiu na justiça a aprovação da localização da obra, que havia sido embargada após uma iniciativa de habitantes de Foz do Iguaçu. Tanto no projeto da ponte como no das hidrelétricas os discursos desenvolvimentistas do governo irão encobrir o fato de que os grandes beneficiários com a execução dos projetos serão as empreiteiras e as multinacionais que irão utilizar os serviços da ponte (que se destinará ao transporte de carga) e gerir as hidrelétricas.

1.3 Outras iniciativas de integração e cooperação na fronteira

Na primeira década do século XXI o governo federal implementou algumas iniciativas de integração e cooperação nas fronteiras do Brasil. Dentre elas podem ser citadas:

a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai, que entrou em vigor em 2002; o Projeto Escola Intercultural Bilíngüe de Fronteira (PEIBF), criado em 2005; o programa SIS Fronteiras, implantado em 2005; o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas de Brasil e Argentina (aprovado pelo Congresso da Argentina através da lei nº 26.523, de 2009 e pelo Congresso brasileiro, por meio do Decreto Legislativo nº 145 de 2011).

A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai constitui uma política binacional da qual participam atores de múltiplas escalas. Surgiu a partir das demandas dos habitantes da zona de fronteira (sobretudo da população das cidades gêmeas) e foi possibilitada com a aproximação política entre os dois Estados decorrente do advento do MERCOSUL (LEMOS, 2013).

O diálogo entre as cidades gêmeas do MERCOSUL vem se institucionalizando por meio dos Comitês de Fronteira. Estabelecidos após a assinatura de acordos bilaterais ou multilaterais, os Comitês são coordenados pelo Ministério de Relações Exteriores, contudo, a participação de outros atores pode ocorrer, incluindo desde governos municipais e estaduais até membros da sociedade civil e de comunidades indígenas (SANT'ANA, 2013).

Além das iniciativas de integração e cooperação nas fronteiras promovidas pelo governo federal, também existem iniciativas criadas pelas autoridades locais e pela população fronteiriça, com destaque para o Consórcio Intermunicipal de Fronteira – que agrega cidades do Paraná e de Santa Catarina – e o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu – que agrega municípios do Paraná e do Mato Grosso do Sul. Ainda que esses agrupamentos reúnam apenas municípios brasileiros da fronteira eles constituem importantes interlocutores para defender os interesses locais em instâncias governamentais nacionais e até internacionais onde são geridas questões concernentes à fronteira.

Por fim, cabe destacar a existência de interações transfronteiriças de iniciativa local, ainda que existam dificuldades de continuidade dos movimentos. Caso do Fórum Social da Tríplice Fronteira – FSTF –, que nasceu com o objetivo de estimular o processo de integração transfronteiriça nas cidades gêmeas de Foz do Iguaçu-BRA, Puerto Iguazú-ARG e Ciudad del Este-PAR. Apesar da pouca divulgação, já ocorreram três edições do FSTF (em 2004, 2006 e 2008), que contemplaram três grandes eixos temáticos: soberania, integração dos povos e direitos humanos. Os encontros possibilitaram um intercâmbio de idéias, além de

debates acerca de temas transfronteiriços que contaram com a participação de brasileiros, paraguaios e argentinos residentes na Tríplice Fronteira.

2. Os programas do governo brasileiro para o desenvolvimento da fronteira

No Brasil, após o advento do MERCOSUL, a fronteira passa a ganhar uma nova conotação. Ao longo do primeiro governo Lula a política para a fronteira passou a ter um novo viés. Nesse sentido, a fronteira recebeu alguns investimentos importantes após a criação do FOCEM² e a elaboração do Programa para a Promoção do Desenvolvimento da Faixa – PDFF. Inicialmente chamado de Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, quando da sua criação, em 2009, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira passou a ter esse nome após o plano plurianual 2008-2011. O programa tem como objetivo a estruturação física, social e produtiva da faixa de fronteira, com enfoque nas potencialidades locais e na articulação com outros Estados sul-americanos.

O PDFF divide a faixa de fronteira do Brasil em três arcos: Sul, Central e Norte. Essa divisão se pauta em características produtivas e na organização socioespacial dos trechos da faixa de fronteira. O programa foi importante ao caracterizar de forma minuciosa os diferentes trechos da fronteira internacional terrestre do Brasil, comprovando o fato de que cada trecho da faixa de fronteira apresenta características muito particulares e que muitas vezes não se encontram em outras díades. Por exemplo, as interações fronteiriças que existem na fronteira Brasil-Uruguai – dupla nacionalidade, bilinguismo, livre circulação de pessoas, etc. – são extremamente diferentes daquelas existentes na díade do Brasil com a Guiana Francesa, onde pouco ou nada disso ocorre.

Tais diferenças serviram de base para a tipologia de interações fronteiriças proposta por Cuisiner-Raynal, e adotada no PDFF (BRASIL, 2005). Esse modelo distingue cinco tipos de interações fronteiriças, que variam da mais fraca para a mais forte, sendo denominadas: margem; zona-tampão; frentes; capilar; e sinapse. Tais interações ocorrem nas cidades gêmeas dispostas ao longo da faixa de fronteira brasileira e são classificadas

² Criado em dezembro de 2004, o Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL – FOCEM – começou a funcionar em 2005. Destinado a financiar projetos de melhoria em infraestrutura nas menores economias do MERCOSUL. O fundo é composto por aportes dos Estados membros de acordo com o PIB de cada um deles (o Brasil contribui com 70%, a Argentina com 27% e os Uruguai e Paraguai com 1% cada). Visa impulsionar a produtividade econômica dos estados menores e promover o desenvolvimento social em zonas de fronteira.

conforme essa tipologia, que tem na conexão (terrestre; fluvial com balsa; e fluvial com ponte) um dos principais componentes.

De acordo com o PDFF, a faixa de fronteira pode ser pensada tanto através da concepção de segurança nacional quanto a partir de uma delimitação de uma área que carece de políticas territoriais voltadas ao seu desenvolvimento. O PDFF foi elaborado sob a premissa de que a crise do modelo neoliberal, do pensamento único, vivenciada pelas economias ocidentais nos anos 90, comprovou a importância fundamental do Estado como orientador dos caminhos a serem tomados pelas Nações, apontando o futuro desejado e a conjugação dos diversos meios e recursos de governo, setor privado e sociedade.

Um dos maiores desafios do PDFF é mudar o conceito de que a fronteira constitui uma região longínqua e isolada. O programa pretende apresentar a fronteira como um espaço de integração onde o desenvolvimento transfronteiriço deve ser estimulado, devendo haver para tanto o aproveitamento das potencialidades locais (LEMOS, 2013).

De acordo com a geógrafa Lia Osório Machado, a partir do segundo governo Lula (2007-2010) o PDFF foi relegado ao esquecimento, quando passou a receber um volume de recursos muito inferior ao que recebia inicialmente. Um exemplo disso foi vivenciado pela prefeitura de Sant'Ana de Livramento, que tentou obter recursos para investir no setor da vitivinicultura do município e encontrou inúmeras dificuldades burocráticas. Os recursos do PDFF destinados ao município ficaram restritos a emendas parlamentares para investimentos em infraestrutura, servindo apenas ao asfaltamento de vias na cidade (LEMOS, 2013).

Recentemente, com a elaboração do PPA – Plano Plurianual atual 2012-2015 (Plano Mais Brasil) – o PDFF foi desmembrado em dois, a saber: o 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; e o 2043 - Integração Sul-Americana. De acordo com o governo federal, a ampliação dos investimentos em infraestrutura será perseguida durante o período do PPA por meio da continuidade do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento –, lançado em 2007, cuja meta é reforçar a infraestrutura social-urbana. Cabe destacar que muitos dos projetos contemplados pelo PAC também fazem parte da carteira da IIRSA-COSIPLAN (BRASIL, 2011).

Por fim, o PPA possui ainda metas de cunho social e distributivo, que consistem em verificar o cumprimento da função social da propriedade mediante vistoria de dezesseis milhões de hectares, e promover a regularização e a ratificação de títulos de posses em faixa de fronteira (BRASIL, 2011).

2.1 Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – PDIF

Em 2010 foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF. A comissão nasceu com a atribuição de aperfeiçoar a gestão das políticas públicas para o desenvolvimento dos 588 municípios localizados na faixa de fronteira, em onze estados da federação. A partir da CDIF foram criados onze núcleos estaduais de integração da faixa de fronteira, cada um responsável pela elaboração de um plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira.

A dificuldade de diálogo entre brasileiros e seus vizinhos se mostra um empecilho no desenvolvimento do PDIF em alguns estados. Um exemplo disso se deu na ocasião do lançamento do PDIF-RS (Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul), iniciativa que visava promover o desenvolvimento da faixa de fronteira gaúcha e uma maior aproximação com uruguaios e argentinos.

Ao longo da elaboração do PDIF gaúcho, cujo núcleo é um dos mais adiantados e organizados, percebeu-se boa vontade e cooperação por parte das autoridades do Uruguai, no entanto, o mesmo não ocorreu do lado argentino. Além dos entraves demonstrados pelas legislações nacionais, que centralizam o poder de decisão em Buenos Aires e Brasília, as autoridades argentinas não se mostraram dispostas a dialogar, tendo deixado de comparecer às reuniões do PDIF-RS promovidas pelo governo do estado do Rio Grande do Sul.

Os entraves registrados na implantação do plano de desenvolvimento da faixa de fronteira de um dos mais articulados estados da federação, no que tange a interações fronteiriças e acordos internacionais, demonstra o grau de dificuldade em se realizar políticas integradas para a fronteira. Dificuldade essa decorrente da insuficiência de institucionalidade do MERCOSUL e da centralização de competências e poder de decisão na União.

3. O atual enfoque na função de defesa

Para Lemos (2013), no tocante à política para a fronteira, nos últimos anos, parte do governo federal do Brasil vem demonstrando uma preocupação maior com a defesa e a segurança nacionais. Dessa forma as regiões de fronteira têm recebido um velho enfoque ligado às suas funções tradicionais de controle e defesa do território. Uma preocupação

demonstrada pelo governo Lula, que lançou o projeto Amazônia Protegida com o objetivo de ampliar de 23 para 51 o número de Pelotões de Fronteira e reforçar a vigilância na Região Norte, a que possui a proteção militar mais rarefeita. O projeto prevê a construção de unidades de defesa até 2018, além do aumento dos efetivos militares nos quartéis de fronteira.

O governo Dilma também tem demonstrado uma preocupação com a defesa das fronteiras internacionais do Brasil. Nesse sentido, foram inseridas entre as metas do PPA: a adequação de trinta Pelotões Especiais de Fronteira; a estruturação do Sistema Integrado de Monitoramento (SISFRON); e a criação do Plano Estratégico de Fronteiras (BRASIL, 2011). Criado em 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras tem o intuito de reprimir a ação de criminosos na fronteira do Brasil com dez países sul-americanos e ampliar a presença do Estado brasileiro nessa parte do território nacional. O plano reúne os ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, além do programa Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON –, que prevê uma série de operações integradas entre os órgãos de segurança pública federais e as Forças Armadas para prevenir e reprimir ilícitos transnacionais.

Entre as metas do ENAFRON destacam-se: a implantação de Unidades Especiais de Fronteira da Polícia Rodoviária Federal; e a ampliação da frota de aeronaves do Sistema de Veículos Aéreos Não Tripulados – SISVANT (BRASIL, 2011). O programa ENAFRON é importante para a defesa das fronteiras internacionais uma vez que disponibiliza mais meios materiais e financeiros aos órgãos de segurança pública, especialmente aos federais. Através do ENAFRON o governo brasileiro promove a presença permanente de instituições policiais e de fiscalização na fronteira através de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais. Importante ressaltar que as operações do Plano Estratégico de Fronteiras ocorrem com maior intensidade nos arcos Central e Norte, sobretudo nas díades com Bolívia, Peru e Colômbia.

Por sua vez, o SISFRON é um projeto piloto que emprega tecnologia no auxílio ao Exército brasileiro para aprimorar a segurança em áreas de fronteira. Lançado em 2014, o SISFRON é um dos principais projetos estratégicos do Exército e possui o objetivo de fortalecer a presença do Estado na faixa de fronteira, apoiando as forças policiais no combate à criminalidade. O projeto vem somar esforços à uma iniciativa ostensiva do governo federal no que tange à segurança nas fronteiras: a operação Ágata.

3.1 Operação Ágata

A palavra fronteira ainda carrega um estigma de região de violência por parte do governo federal, que considera as áreas de fronteira como locais de elevadas taxas de homicídios. Um fato que corrobora essa afirmação é que de acordo com o próximo PPA a segurança nas fronteiras brasileiras ganhará destaque, tendo em vista que “esses territórios constituem a principal via de abastecimento do crime organizado no país e porta de entrada de drogas, armas e contrabando” (BRASIL, 2011). No entendimento do governo brasileiro, a ampliação da capacidade de policiamento e monitoramento da zona de fronteira é crucial no combate ao crime organizado e na redução da violência.

A grande extensão da fronteira terrestre brasileira fez com que o governo federal estimulasse parcerias entre entes federados e de outros países com o intuito de ampliar a presença efetiva do Estado na zona de fronteira. A ideia de somar esforços e desenvolver parcerias está por trás da operação Ágata, criada em 2011, através da qual as Forças Armadas brasileiras têm combatido o crime organizado, sobretudo o contrabando e o tráfico de drogas e armas nas fronteiras internacionais terrestres do país.

Parte do Plano Estratégico de Fronteiras do governo federal, em 2014 a Ágata teve sua oitava edição. A operação conta com a participação do Exército brasileiro, que atua em 16.886 quilômetros da fronteira internacional terrestre no controle e bloqueio de vias de acesso, na instalação de postos fixos, móveis e inopinados nas rodovias da faixa de fronteira. No decorrer das ações são realizadas apreensões de veículos em situação irregular, prisões em flagrante e apreensões de drogas, além de cigarros e mercadorias contrabandeadas (CARNEIRO FILHO; OLIVEIRA, 2014).

Por um lado, as operações desenvolvidas pelas forças de segurança do Brasil vêm impactando de forma positiva o dia a dia da população fronteiriça. No caso dos habitantes de Sant’Ana do Livramento, por exemplo, a maioria da população declara um sentimento de “relativa segurança” decorrente da operação Ágata. Ainda que as ações não configurem operações de segurança pública elas terminam por ter características dessa natureza (CARNEIRO FILHO; OLIVEIRA, 2014).

Por outro lado, a população que tira seu sustento do contrabando formiga, os sacoleiros e mesmo os trabalhadores fronteiriços do setor formal de serviços (hotéis, táxis, restaurantes, lojas, etc.) sofrem com o aumento da repressão e da vigilância. Demissões em lojas de Ciudad del Este e a redução da taxa de ocupação nos hotéis mais baratos de Foz do

Iguaçu (que são utilizados por sacoleiros) são alguns dos efeitos de operações policiais como a Ágata.

Finalmente, mais além das atividades relativas à vigilância e defesa, os efetivos das forças de segurança envolvidos na operação Ágata também prestam um serviço social nas regiões de fronteira através de uma atuação na área da saúde. Nesse sentido, promovem a prestação de atendimento médico e odontológico, além de campanhas de vacinação e a distribuição de medicamentos.

Considerações finais

De uma maneira geral é possível afirmar que as políticas governamentais para a zona de fronteira do Brasil se caracterizam por serem desarticuladas, terem dificuldades de continuidade e possuírem baixa participação da população fronteiriça. Além disso, no caso dos projetos de infraestrutura para a fronteira, existe uma diminuta divulgação na mídia, talvez proposital, tendo em vista que os projetos da IIRSA-COSIPLAN têm, muitas vezes, nas empreiteiras e grandes empresas multinacionais seus maiores beneficiados.

Frequentemente o discurso desenvolvimentista do governo federal justifica projetos que não estão sequer estruturados no que tange às legislações e aos acordos internacionais. Exemplo disso é a ponte sobre o rio Oiapoque, que liga o Brasil à Guiana Francesa. A obra foi concluída em 2011 e até hoje a ponte encontra-se fechada por falta de um acordo de trânsito entre Brasil e França/União Europeia.

Nos últimos anos, de forma paralela aos investimentos em infraestrutura, o governo do Brasil vem desenvolvendo uma política de segurança das fronteiras. Duas políticas que se mostram, por vezes, incompatíveis e contraditórias, haja vista que de um lado o governo brasileiro promove a abertura e a aproximação com seus vizinhos e, de outro, implementa o controle e a restrição dos fluxos de pessoas, serviços e mercadorias para dentro de seu território.

Esse enfoque atual do governo brasileiro para a fronteira, priorizando as tradicionais funções de segurança e defesa por meio da operação Ágata, entre outras, contraria

o ideal de integração do MERCOSUL e atesta ainda uma posição independente do país perante seus vizinhos. Uma posição que pode gerar ressentimentos e temores pautados nas recentes demonstrações de força do Brasil quando da realização de operações com blindados, aeronaves e outras de armas de guerra (ainda que as autoridades dos Estados vizinhos sempre sejam avisadas e até mesmo convidadas para assistir as manobras e operações militares que as Forças Armadas do Brasil realizam nas fronteiras).

Por fim, a descontinuidade dos programas direcionados às fronteiras, que ao longo do tempo vêm passando por alterações de nomes, fusões e divisões, retrata a desorganização e explica a pouca eficácia dos mesmos. A política oficial para as fronteiras que vem sendo levada adiante através de projetos descoordenados, que atendem os interesses pontuais de grandes grupos de poder e que são reunidos em um discurso de integração de credibilidade discutível.

Referências bibliográficas:

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei / Ministério do Planejamento. Brasília: MP, 2011.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; OLIVEIRA, Mario Luiz de. O papel dos militares na história da Fronteira Oeste gaúcha: das guerras platinas às operações de vigilância no século XXI. In: Anais do IV Encontro Internacional de Ciências Sociais. Pelotas: EdUFPEl, 2014.

DE RUFFRAY, S.; HAMEZ, G.; MEDDAHI, D.; MORON, E.; SMITS, F. La comparasion des territoires transfrontaliers a l'échelle nationale : vers une typologie fondée sur les logiques d'intégration. Rapport Final. Metz : Centre d'Études Géographiques de l'Université de Metz, 2008.

GUICHONNET, Paul; RAFFESTIN, Claude. Géographie des frontières. Paris: PUF, 1974.

LEMOS, Bruno de Oliveira. A Nova Agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Porto Alegre: IGEO/UFRGS, 2013.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: Continente em chamas: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

RÜCKERT, Aldomar. O estado do Rio Grande do Sul-Brasil como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía. N. 51, p.125-143, 2003.

SANT’ANNA, Fernanda Mello. O Papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina. In: Revista GeoNorte, Edição Especial 3, volume .7, nº 1, p.1214-1230, 2013.

SCHEIBE, Eduarda F. Integração física e integração regional: a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Porto Alegre: IGEO/UFRGS, 2013.