

### **III – A ZONA DE FRONTEIRA: INTERAÇÕES COM OS PAÍSES VIZINHOS**

#### **A. “ABRIR E FECHAR”: TIPOLOGIA DAS INTERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS**

No campo das interações transfronteiriças, as situações de fronteira não são as mesmas ao longo do extenso limite internacional (continental) do país (15.700 km), não só devido às diferenças geográficas, mas também ao tratamento diferenciado que recebe dos órgãos de Estado e ao tipo de relação estabelecida com os povos vizinhos. Quanto a este último aspecto destaca-se a importância para a geografia da fronteira e para um novo Programa de Faixa de Fronteiras das cidades-gêmeas, lugares onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis e que podem se tornar um dos alicerces da cooperação com os outros países da América do Sul e consolidação da cidadania.

Para a tipologia das interações transfronteiriças foram utilizados os modelos propostos pelo geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal (2001), com algumas adaptações necessárias ao caso brasileiro. Os mesmos modelos foram aplicados às cidades-gêmeas, embora essas cidades não sejam contempladas no trabalho de Cuisinier-Raynal. O mais comum são situações de superposições de tipos de interação, mas é possível distinguir aquela dominante. São cinco os modelos que fundamentam a tipologia de interações: 1) *margem*; 2) *zona-tampão*; 3) *frentes*; 4) *capilar*; 5) *sinapse*.

##### **A-1 Margem**

Na *margem* a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contacto entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais. As relações são mais fortes com o nacional de cada país do que entre si, apesar da vizinhança. Em outras palavras, a primazia da dinâmica é local ou nacional.

Tal situação é consistente com a ausência de infra-estrutura conectando os principais núcleos de povoamento de um e outro lado da fronteira, ou a presença de raras pistas carroçáveis, não transitáveis anualmente. A ausência de projetos de cooperação transfronteira e a presença intermitente e não sustentada do Estado (federal, estadual), exceto por alguns investimentos de tipo sanitário (postos de saúde) ou escolas de ensino fundamental também caracteriza o modelo “margem”. Podem ser considerados espaços potenciais de aplicação de políticas públicas futuras.

Na Faixa de Fronteira do Brasil apenas trechos do Estado do Acre (trechos laterais a Santa Rosa do Purus) se aproximam de uma situação de *margem*. Na maioria dos

lugares que apresentam características similares políticas territoriais foram adotadas pelo Estado central, alterando a situação de margem, substituídas por *zonas-tampão*. Foi o caso da zona de fronteira entre o Pará e as Guianas.

#### **A-2 Zona-tampão**

O termo pode ser aplicado às zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas. Mesmo que em certos locais exista uma relação de tipo cultural ou de ordem comercial ou uma combinação deles para justificar sua criação, a situação de bloqueio espaço-institucional ‘pelo alto’, ou seja, pelo governo central, pode criar uma dicotomia espacial com potencial de conflito entre o institucional e os nexos de passagem e expansão espontânea do povoamento no nível local.

O conflito recente entre indígenas e frentes de exploração e entre os próprios indígenas, ocorridos a propósito da regulamentação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, em Roraima, é um caso exemplar.

Vários fatores inspiram esse tipo de política, entre eles: (a) a presença de recursos naturais próximos da fronteira, explorados ou não; (b) impedir ou dificultar o avanço de frentes pioneiras que, no caso do Brasil, são majoritariamente frentes de povoamento ou de exploração de nacionais; (c) existência de áreas de tensão militar; (d) diminuir os custos da infra-estrutura de defesa e vigilância; (d) reconhecimento da ocupação do território por grupos locais.

De modo geral a proteção de recursos naturais é uma questão fundamental para grande parte da fronteira norte do país. As tentativas anteriores de adotar outro modelo, como proposto no Programa Calha Norte, que associa uma frente militar com projetos de colonização foi vencida pelo modelo da “zona-tampão”, a primeira vista mais barato sob a ótica orçamentária.

No entanto, por ser responsável pela promoção de periferias-tampão, o Estado deve atentar para o desenvolvimento e cooperação transfronteira nas zonas protegidas. O termo “zona-tampão” é válido no sentido de coibir movimentos migratórios não-indígenas e dar uma cobertura institucional às áreas culturais indígenas, cuja mobilidade transfronteira espontânea é antiga e bastante intensa, como ilustrado pelos ticunas do Alto Solimões, ou dos ianomâmis no Extremo-Norte amazônico.

Importantes obstáculos físicos (Montes Parima) ou áreas florestais também podem ser zonas-tampão “naturais”, ou podem ser institucionalizadas como tal, com a criação de parques, reservas ou florestas promovidas pelo Estado.

### **A-3 Frente**

O termo é usualmente empregado para *frentes pioneiras*, nome proposto faz mais de cinquenta anos para caracterizar frentes de povoamento. No caso das interações fronteiriças, o modelo “frente” também designa outros tipos de dinâmicas espaciais, como a frente *cultural* (afinidades seletivas), *frente indígena* ou *frente militar*.

No caso do Brasil, todas elas podem ser identificadas em momentos diferentes da história territorial. A frente indígena da área conhecida como “cabeça do cachorro”, na fronteira do município de São Gabriel da Cachoeira/AM no Alto Rio Negro (Uaupés-Caquetá) com a Colômbia conviveu com a frente militar do lado brasileiro durante anos, mais tarde substituída pela “marca” indígena e unidade de conservação natural do Alto Rio Negro. Os batalhões de fronteira permanecem na zona, e apesar da grande base militar em São Gabriel, é a FUNAI o órgão governamental com maior penetração. A frente militar é geralmente composta por uma rede de postos de vigilância administrada pelo Exército, sem que haja população fronteiriça comunicando-se entre os postos (batalhões de fronteira). A frente militar difere da frente pioneira (a pioneira pode ser identificada como um tipo de frente cultural), visto que os investimentos dos Estados restringem-se às ações fronteiriças somente na perspectiva tática (aeródromos, pista de helicópteros, etc.).

### **A-4 Capilar**

Existem processos diversos responsáveis por interações de tipo *capilar*. As interações podem se dar somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Pode se dar através de trocas difusas entre vizinhos fronteiriços com limitadas redes de comunicação, ou resultam de zonas de integração espontânea, o Estado intervindo pouco, principalmente não patrocinando a construção de infra-estrutura de articulação transfronteira. A primazia é o local, antes de ser nacional ou bilateral como no modelo sináptico.

O cenário capilar é geralmente superposto pelo modelo sináptico, principalmente nas passagens fronteiriças mais importantes, seja por serem mais freqüentadas ou mais estratégicas. No Brasil, as interações de tipo capilar nos segmentos de fronteira são reconhecíveis em várias regiões. Destacam-se: a fronteira entre Rondônia e Bolívia (Departamentos de Pando e Beni); entre Mato Grosso do Sul e o Paraguai (Departamento de Amambay); entre Santa Catarina e Extremo-Noroeste do Rio Grande do Sul com a Argentina (Província de Misiones); entre o Extremo-Sudeste do Rio Grande do Sul e o Uruguai (Departamento de Cerro Largo).

#### A-5 Sinapse

O modelo da *sinapse*, termo importado da biologia, se refere à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças. Esse tipo de interação é ativamente apoiado pelos Estados contíguos, que geralmente constroem em certos lugares de comunicação e trânsito infra-estrutura especializada e operacional de suporte, mecanismos de apoio ao intercâmbio e regulamentação de dinâmicas, principalmente mercantis. As cidades-gêmeas mais dinâmicas podem ser caracterizadas de acordo com este modelo. No caso da sinapse, os fluxos comerciais internacionais se justapõem aos locais. A articulação entre Foz do Iguaçu-Ciudad del Este (Paraguai), ou de Uruguaiana-Paso de los Libres (Argentina) é ilustrativa.

Praticamente todas as cidades-gêmeas articuladas por pontes pertencem a este tipo, sendo eles estratégicos para o comércio bilateral. No caso dos vizinhos do Cone Sul, muitas cidades do outro lado do limite internacional ganharam o estatuto de Zona Franca exatamente para estimular as trocas internacionais. Uma paisagem urbana peculiar surge nesse tipo de cidades-gêmeas, com a formação de sindicatos de cambistas, de motoqueiros *transborder*, de infra-estrutura hoteleira e de redes de lojas especializadas.

Aplicada a tipologia de interação aos segmentos de fronteira, a sinapse aponta para um regime fronteiriço amplo, onde não é incomum a criação de assimetrias espaciais, caso da fronteira do Cone Sul-mato-grossense e do Paraná com o Paraguai (Departamentos de Canindeyú e Alto Paraná)

Por outro lado, a interação de tipo sináptico pode ser estrutural ou conjuntural. No Sudoeste do Rio Grande do Sul (Campanha Gaúcha), na divisa com o Uruguai e a Argentina, as interações são do tipo sináptico-estrutural: as relações tanto no urbano como no rural tem uma longa história comum, com fazendas que se estendem de um lado a outro da fronteira, forte intercâmbio cultural e de trabalho (ver mapa da imigração internacional) e articulações promovidas ativamente pelos Estados durante anos. A tradicional presença de postos do Exército na Campanha Gaúcha (antiga frente militar) foi concebida para a defesa do território, mas faz anos que fortalece os laços com o país vizinho.

Já a fronteira entre o Paraguai e o Cone Sul-mato-grossense pode ser classificada como sendo de sinapse conjuntural, estimulada não só pela frente agrícola como pelo domínio da produção e comércio ilícito da *Cannabis sativa* por brasiguaios (Departamentos de Amambay e Concepción).

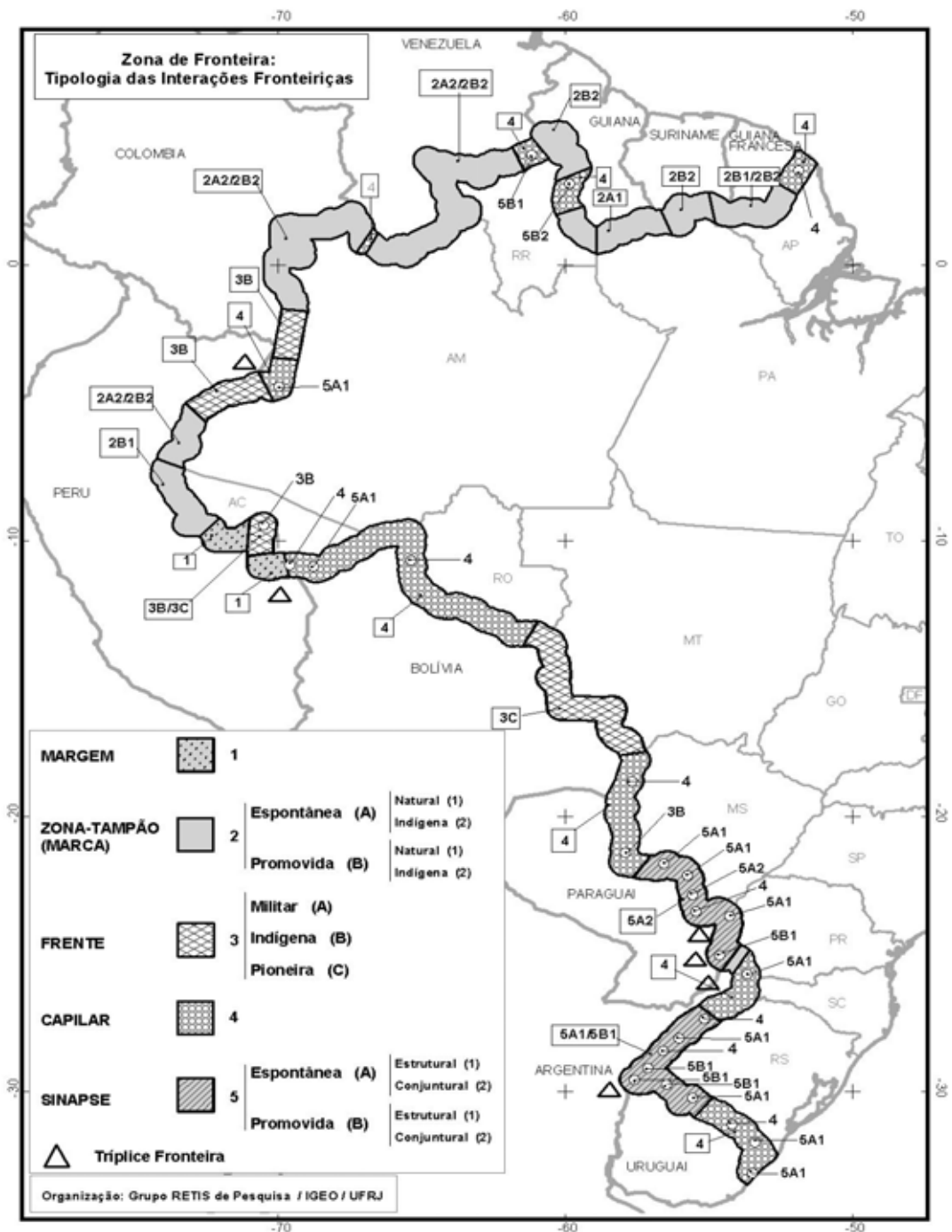


FIGURA 20: FAIXA DE FRONTEIRA: TIPOLOGIA DAS INTERAÇÕES FRONTEIRIÇAS

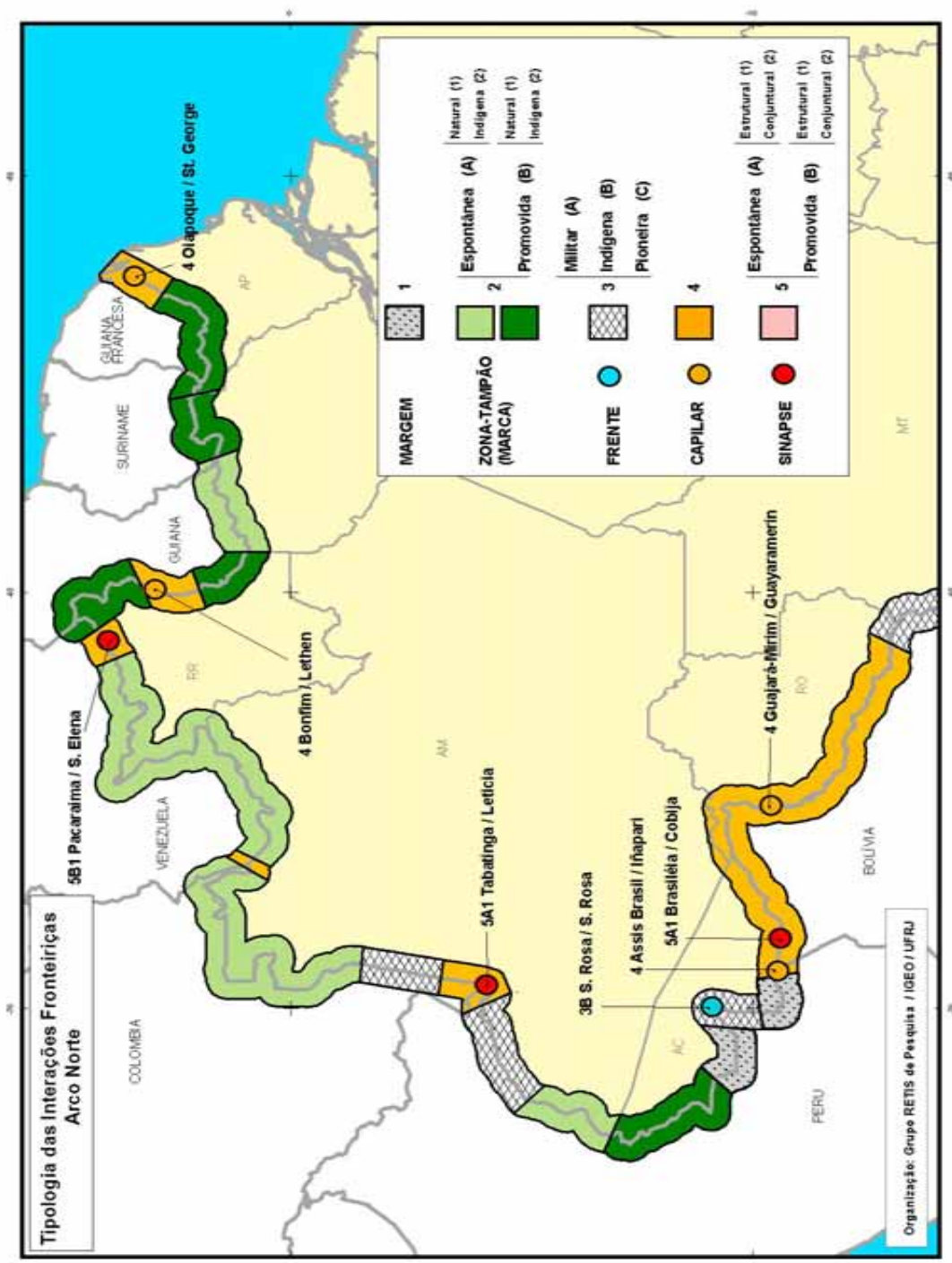


FIGURA 21: FAIXA DE FRONTEIRA ARCO NORTE: TIPOLOGIA DAS INTERAÇÕES FRONTEIRIÇAS



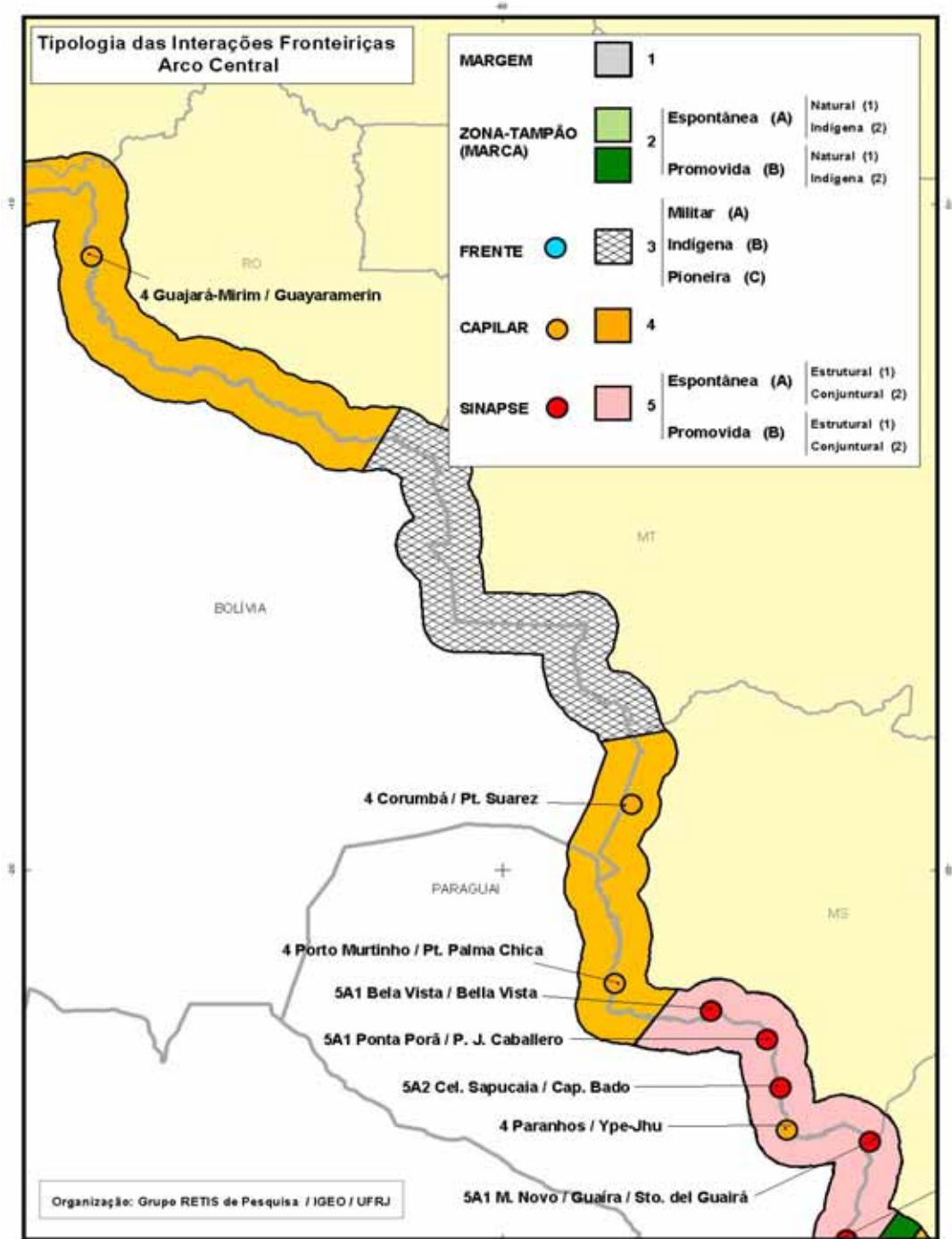


FIGURA 22: FAIXA DE FRONTEIRA ARCO CENTRAL: TIPOLOGIA DAS INTERAÇÕES FRONTEIRIÇAS

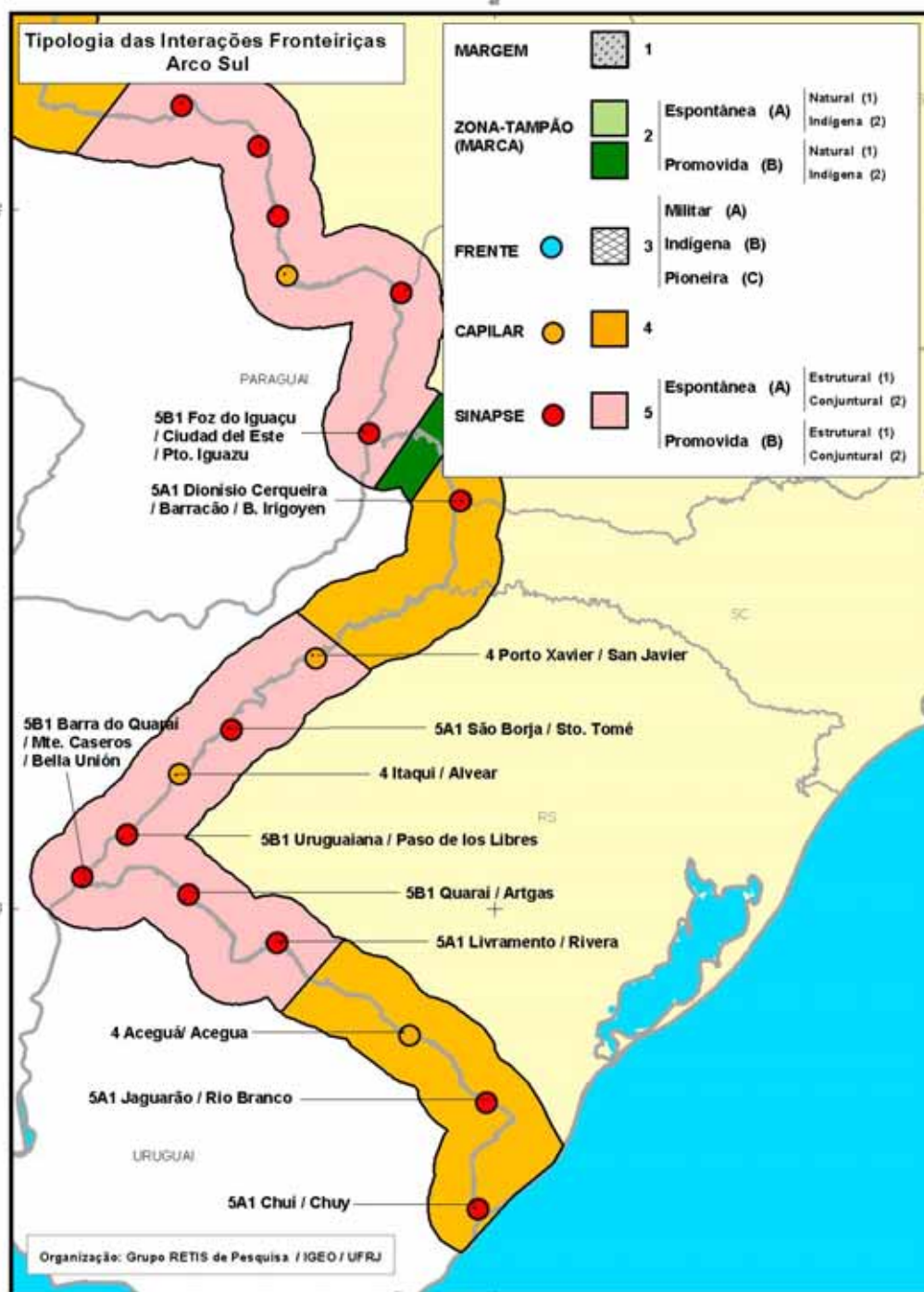


FIGURA 23: FAIXA DE FRONTEIRA ARCO SUL: TIPOLOGIA DAS INTERAÇÕES FRONTEIRIÇAS



## B. TIPOLOGIA DAS CIDADES GÊMEAS

Conceber políticas públicas dirigidas às fronteiras internacionais é problemático por envolver interesses, elementos espaciais e legislações de países distintos. Uma forma de tratar os fluxos de bens, capitais e pessoas que caracterizam esses espaços e sua paisagem peculiar é a noção de *zona de fronteira*. Grosso modo, a zona de fronteira é composta pelas ‘faixas’ territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que, embora internacionais, criam um *meio geográfico* próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças.

Na escala local/regional, o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas *ciudades-gêmeas*. Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira.

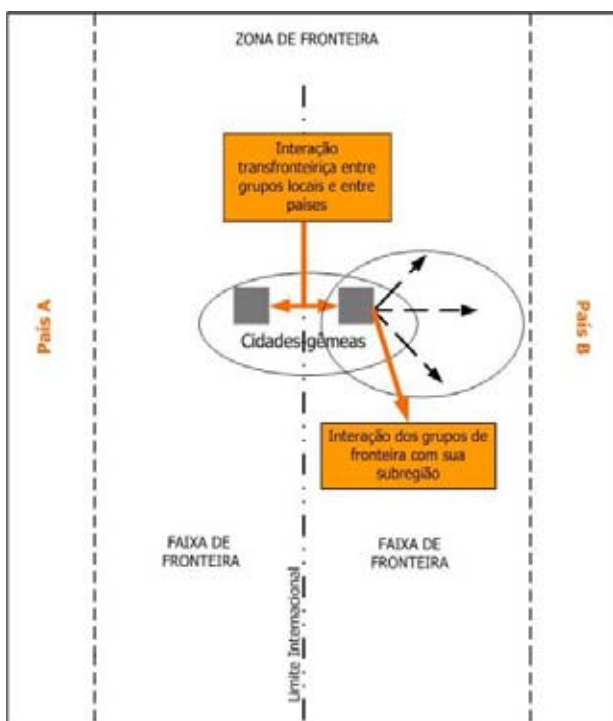


FIGURA 24: FAIXA E ZONA DE FRONTEIRA

A concentração de efeitos territoriais nas cidades-gêmeas (incluindo fatores de produção: terra, trabalho, capital, e serviços públicos e privados) e a extensão desses efeitos numa distância indeterminada rumo ao interior de cada território nacional tem implicações práticas para a atuação do Estado em suas respectivas faixas de fronteira. A dificuldade advém principalmente do fato de que esses efeitos se expressam com formas e amplitudes diferenciadas no território, às vezes de forma conjugada ou isolada, contínua ou descontínua.

Apesar da zona de fronteira ser muito heterogênea em termos de níveis de desenvolvimento e características culturais dos países que a compõem não é possível deduzir daí que exista uma relação mecânica entre Estados desenvolvidos e faixas de fronteira desenvolvidas. De fato, as simetrias e assimetrias entre cidades-gêmeas nem sempre decorrem de diferenças no nível de desenvolvimento dos países e sim de sua própria dinâmica e da função que exercem para os respectivos países.

#### **B-1 Distribuição geográfica de cidades-gêmeas na fronteira do Brasil**

Não são muitas as cidades-gêmeas nos 15.719 quilômetros de fronteira do Brasil com os países vizinhos, nem existe correspondência entre o número de cidades-gêmeas e a extensão da linha de fronteira com cada país. Mato Grosso do Sul (fronteira com o Paraguai) e, principalmente, o Rio Grande do Sul (fronteira com Argentina e Uruguai) concentram o maior número de cidades-gêmeas, apesar da maior delas, Foz do Iguaçu, estar localizada no Paraná.

O número reduzido de cidades vizinhas reflete a situação de marginalidade da zona de fronteira em relação às principais correntes de povoamento da América do Sul, concentradas na orla Atlântica e nos altiplanos andinos. A localização geográfica das existentes decorre de diversos fatores, entre eles, a disposição dos eixos de circulação terrestre sul-americanos, a densidade do povoamento (caso da Bacia Amazônica), a presença de grandes obstáculos físicos (caso da Cordilheira Andina) e a história econômico-territorial da zona de fronteira (importante nos Arcos Central e Sul) (ver Quadro 11: “Cidades-Gêmeas e Interações Transfronteiriças”)

Como é de se esperar, o quadro indica que o predomínio de vias fluviais como linha divisória, embora não seja fator impeditivo para o aparecimento de cidades geminadas, inibe em muitos casos seu potencial de crescimento. O maior número e as mais importantes cidades-gêmeas ou estão localizadas em fronteira seca ou estão articuladas por pontes, seja de grande ou pequeno porte.

O predomínio de linhas de fronteira fluviais exigirá dos países limítrofes disposição política e investimentos importantes na construção de pontes e estradas que facilitem e promovam a articulação e a integração sul-americana.

Três aspectos devem ser ressaltados na geografia das cidades-gêmeas na fronteira brasileira. O primeiro é que a posição estratégica em relação às linhas de comunicação terrestre e a existência de infra-estrutura de articulação embora possa explicar a emergência de muitas cidades-gêmeas nem sempre garante o crescimento e a simetria urbana das cidades, muitas vezes reduzindo-se a meros povoados locais ou a cidades de tamanho urbano muito diferente. No primeiro caso estão as estratégicas aglomerações de Oiapoque e Saint-Georges (Guiana Francesa) na Sub-região Oiapoque-Tumucumaque, a Nordeste

da Amazônia brasileira, ambas pequenas e sem uma estrutura interna de ‘cidade’, com população inferior a 10.000 habitantes. É o caso também dos povoados de Vila Bittencourt e La Pedrera (CO) distanciadas pelos meandros do Rio Japurá-Caquetá, ou de Brasiléia (Sub-região do Alto Acre) e Cobija (BO), onde a última tem o dobro da população da primeira por ser capital de Departamento de Pando; ou de Corumbá (Sub-região do Pantanal) e Puerto Suárez (BO), a primeira quase cinco vezes maior do que a última apesar da fronteira seca; ou ainda de São Borja e Santo Tomé (AR), a primeira sendo quatro vezes maior que a segunda apesar de articuladas por ponte sobre o Rio Uruguai, ou de Uruguaiana e Paso de los Libres (AR), a cidade brasileira sendo três vezes maior do que a argentina a despeito da presença de ponte.

Tais assimetrias são interessantes por indicar, além de diferenças de grau de desenvolvimento econômico dos países, tipos diferentes de economia regional, e dinâmicas distintas de povoamento fronteiriço. Inserções mais favoráveis no espaço-rede nacional, condições geoambientais desfavoráveis ao povoamento, ausência de infra-estrutura de articulação entre as aglomerações vizinhas, relações políticas entre as unidades administrativas locais e o governo central são outros fatores que influem sobre a evolução urbana das cidades fronteiriças.

O segundo aspecto, em parte resultante do anterior, é que a disposição geográfica das cidades e seu tamanho urbano devem muito à ação intencional de agentes institucionais (unidades militares, eclesiásticas, jurídico-administrativas). O caso de Tabatinga exemplifica bem a questão. Escolhida como lugar estratégico pelos portugueses (século XVIII), lá construíram uma fortificação às margens do Rio Solimões, posteriormente abandonada. No século XX voltou a ser considerada lugar estratégico pelo Governo Brasileiro, abrigando hoje importante infra-estrutura militar que ocupa boa parte da área do município. A fronteira seca entre Tabatinga e Letícia, bem como a presença militar brasileira, levou os colombianos a transformar Letícia em capital do Departamento do Amazonas, o que lhe proporciona infra-estrutura institucional razoável, incluindo uma unidade importante de comando militar e um aeroporto internacional. Mais recentemente, a luta do Estado colombiano contra as FARC e o tráfico de cocaína (Plan Colombia) reforçou o aparato militar com campos de treinamento especializados na luta anti-guerrilha.

Um tipo diferente de ação institucional se observa em Guajará-Mirim (Sub-região Fronteira do Guaporé). A Igreja Católica em Guajará-Mirim e ao longo da linha de fronteira do Guaporé até Mato Grosso administra hospitais, escolas, seminários, promove ações sociais e realiza doações de áreas para construção de unidades habitacionais, inclusive para imigrantes bolivianos. A ação transfronteira da Igreja tem reforçado a integração com a cidade-gêmea de Guayaramerín (Bolívia), apesar da ausência de ponte sobre o Rio Guaporé, contribuindo senão para o desenvolvimento econômico sub-regional

certamente para a estabilidade da cidade brasileira, apesar dos anos de domínio das redes de tráfico de drogas na fronteira do Guaporé.



Tabatinga/AM. Unidade do Exército (Agosto, 2001)



O terceiro aspecto a ser destacado na geografia das cidades-gêmeas é a disjunção entre o tipo de interação predominante na linha de fronteira e o tipo de interação que caracteriza a cidade-gêmea nela localizada. Exemplos dessa disjunção são mais notáveis na Amazônia, onde as *zonas-tampão* formadas por parques naturais e terras indígenas são interrompidas por “corredores” de comunicação de tipo *capilar* ou *sináptico* (Bonfim e Pacaraima na Sub-região Campos do Rio Branco; o ‘corredor’ de Cucuí com a Colômbia, na Sub-região Parima-Alto Rio Negro; ou Tabatinga com Leticia (Colômbia), na Sub-região do Alto Solimões) (ver Figura 20).

#### **B-2 Interações Transfronteiriças e Cidades-Gêmeas**

No âmbito local-regional, os fluxos transfronteira entre cidades-gêmeas apresentam elementos comuns, porém comportamentos diferenciados, dependendo das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido. A seguir, alguns desses elementos são brevemente discutidos.

## **B-2.1 Trabalho**

Um dos fatores que apresenta efeitos mais concentrados nas comunidades fronteiriças em zona de fronteira é o trabalho. As oportunidades que oferece o Estado mais desenvolvido, sobretudo para a realização de tarefas pesadas descartadas pelos profissionais qualificados desse mesmo Estado, acarretam ao longo do tempo fluxo de trabalhadores do lado mais pobre para o lado mais rico do limite internacional. Esse fluxo pode ser constituído por trabalhadores diaristas ou sazonais, sem qualificação ou semi-qualificados, formais ou informais, atraídos pelas oportunidades de trabalho e, principalmente, pelos possíveis pagamentos de assistência social no outro lado. Pelos mesmos motivos também ocorre saída de trabalhadores qualificados e profissionais do Estado menos desenvolvido para o mais desenvolvido. Se esse afluxo de trabalhadores reduz as pressões demográficas e o desemprego no Estado menos desenvolvido, pode também se converter em potencial para grave exploração de trabalhadores ilegais na região de fronteira do mais desenvolvido.

No caso do Brasil, não existe um marco regulatório único para tratar fluxos de trabalhadores transfronteira, em geral adota-se uma política diferente segundo o lugar geográfico, os interesses brasileiros e a relação com o país vizinho. Tal política se expressa na preferência por acordos bilaterais em vez de adotar normas e regras aplicáveis a todas as cidades-gêmeas. Embora justificada pelas diferenças entre cidades-gêmeas e entre países, os efeitos dessa política são problemáticos em termos de administração e desenvolvimento regional da faixa e da zona de fronteira, tendendo a reforçar em vez de modificar visões preconcebidas e assimetrias hostis à integração subcontinental.

Na fronteira entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai, por exemplo, um acordo bilateral criou o Documento Especial de Fronteiriço, que regulariza e facilita as interações transfronteiriças através da expedição de permissão de trabalho e circulação para as cidades-gêmeas localizadas neste segmento fronteiriço. Enquanto isso, na extensa fronteira amazônica, a maioria esmagadora dos trabalhadores encontra-se em situação ilegal, dependendo da tolerância das autoridades locais. Por esse motivo, grande parte dos trabalhadores ilegais se dedica a atividades informais de baixa qualificação no lado brasileiro.

O presente Trabalho propõe que se adote um marco regulatório único para as cidades-gêmeas em moldes similares ao que foi feito para a fronteira Brasil-Uruguai, sendo o Documento Especial de Cidadão Fronteiriço obviamente restrito àqueles domiciliados nas cidades-gêmeas, podendo ser renovado anualmente. Além de dificultar tratamento abusivo da mão-de-obra por parte de autoridades e empresários nos dois lados da linha de fronteira, instituiria uma forma de controle e aproveitamento mais eficaz da mobilidade do trabalho.

#### **B-2.2 Fluxos de Capital**

Mais difíceis de mensurar, devido à relativa imobilidade comparada à alta mobilidade dos trabalhadores, são os fluxos de capital. Mesmo assim, aqui é necessário distinguir o circuito ‘superior’ transnacional dos fluxos e o circuito local transfronteira. No primeiro caso existem normas do Banco Central do Brasil que legalizam a entrada e saída de vultosos capitais estrangeiros (a conhecida CC-5 do BACEN). No circuito inferior, no entanto, a legislação vigente para a faixa de fronteira, baseada em lei de segurança nacional, impede que estrangeiros, na condição de pessoa física, possam ser proprietários de empresas do lado brasileiro, mesmo quando a recíproca não é verdadeira.

Tal situação pode ser observada atualmente entre Ponta Porã (Sub-região Cone Sul-mato-grossense) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). Há poucos anos atrás dois fatos tiveram impacto negativo na economia urbana de Pedro Juan Caballero: o primeiro a comprovação de que bancos paraguaios naquela cidade eram usados por bancos brasileiros em operações de lavagem de dinheiro e evasão fiscal, e o segundo, a redução pelo governo brasileiro da quota de compras em zonas francas de países vizinhos em toda a fronteira. Apesar dos significativos investimentos de brasileiros do lado paraguaio, a busca de oportunidades de investimento de residentes paraguaios em Ponta Porã não é permitida, o que não impede que empresas de fachada brasileira recebam esses capitais.

Em vários lugares do mundo é comum investimento de empresários nos dois lados da fronteira para se protegerem dessa instabilidade. Tal proibição, que penaliza diretamente a livre-circulação de capitais nas cidades-gêmeas não incentiva o desenvolvimento econômico local.

A mesma lei proíbe a instalação de empresas industriais com maioria de ações pertencentes a estrangeiros, o que não impede, por outro lado, que investidores brasileiros instalem unidades industriais e agroindustriais do lado menos desenvolvido em busca de trabalho barato e desorganizado (inclusive trabalhadores brasileiros residentes em qualquer uma das cidades-gêmeas), e de padrões ambientais menos rigorosos. Os lucros, no entanto, são invariavelmente drenados através da fronteira para o Brasil.

Caso similar, porém mais complexo, ocorre entre as cidades-gêmeas de Foz do Iguaçu (Estado do Paraná) e Ciudad del Este (Departamento do Alto Paraná) no Paraguai. No campo financeiro, a cidade paraguaia abriga mais de uma dezena de bancos paraguaios e estrangeiros utilizados por nacionais brasileiros e argentinos não só para transações legítimas como também para operações de evasão fiscal e lavagem de dinheiro. Só que essas operações são feitas por canais legais e por via eletrônica a partir das grandes cidades da costa atlântica, não estando submetidas à legislação aplicada à Faixa de Fronteira. O que se conclui daí é que coibições sobre movimento e investimento de



capitais aplicadas pela legislação vigente estão completamente defasadas em relação ao *espaço-de-fluxo*, característico do mercado de capitais no período atual. Ademais, pouco contribui para a defesa da segurança nacional como concebida pela legislação atual, fundamentada no *espaço-dos-lugares*. Em lugar de defender acaba por penalizar os lugares da fronteira, além de incentivar a emergência de sistemas de produção locais situados na *zona cinza* entre o legal e o ilegal.

O sistema produtivo de fronteira que combina comportamentos legais e ilegais também é encontrado na zona de fronteira entre Foz do Iguaçu e a Zona Franca de Ciudad del Este. Esta última concentra empresas ‘maquiladoras’ que consomem subprodutos de indústrias localizados no Brasil (especialmente em São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul) sob a forma de contrabando, voltando ao Brasil e sendo registrado como produto brasileiro ou paraguaio ou mesmo de terceiro país, dependendo do câmbio e das mudanças na política brasileira de impostos incidentes sobre importação e exportação.

Em outro par de cidades-gêmeas, as agências bancárias de Guajará-Mirim (Sub-região VII) em Rondônia são beneficiadas pelo fato dos empresários bolivianos localizados na cidade de Guayaramerín, do outro lado do Rio Guaporé, preferirem depositar seu dinheiro no lado brasileiro, em parte pela ‘segurança’ que não encontram em seu próprio país<sup>1</sup>; em parte para buscar o mercado financeiro brasileiro, mais organizado e informatizado.

### **B-2.3 Terra e outros recursos naturais**

Outro elemento incentivador de fluxos transfronteira é a terra. Normalmente no lado do país menos desenvolvido a terra é mais barata, o que atrai o interesse do lado oposto. A compra e exploração de grandes extensões de terras paraguaias por brasileiros é um caso em pauta. Nos Departamentos paraguaios do Alto Paraná, Concepción e Canindeyú, empresas agroindustriais brasileiras (soja, amido), ao mesmo tempo em que geram divisas para o país vizinho, constituem uma fonte crescente de tensão política e social, na medida em que os brasileiros se apropriam das melhores terras, dilapidam as florestas, interferem nos hábitos alimentares e na cultura campesina paraguaia.

Na Sub-região VI, Vale do Acre-Alto Purus, cresce o afluxo de brasileiros que trabalham ou migram para o lado boliviano (legal ou ilegalmente) devido ao preço mais barato da terra, a abertura de frentes de trabalho vinculadas à exploração da madeira, e à baixa restrição à extração de madeira nobre.

Ressalta-se que exceto nos casos das zonas de fronteira com a Argentina e a Colômbia, o lado brasileiro é mais “fechado” à imigração e trabalho transfronteira dos nacionais de países vizinhos do que estes em relação ao Brasil. Mesmo assim, na Argentina,

---

<sup>1</sup> Segundo entrevistas realizadas em trabalho de campo, setembro 2001.

onde antiga legislação agrária proíbe a compra de terras por estrangeiros, a compra de terras por brasileiros, mesmo em condições ilegais, tem sido registrada, como no município de Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones) (Sales, 1997). Ainda que na sede municipal de Bernardo de Irigoyen, cidade-gêmea de Dionísio Cerqueira/SC, predomine a população argentina, na área rural do município mais de 50% dos habitantes é brasileira (Sales apud Espínola, 1997).

Tal dinâmica sugere que as cidades-gêmeas podem atuar como trampolim para investidas na região de fronteira do país vizinho sem modificar sua própria dinâmica migratória. Neste sentido, a imigração, e mesmo os interesses econômicos, pode atuar sob a forma de *redes*, que interligam as regiões de fronteira de países vizinhos sem alterar de forma significativa as cidades-gêmeas em seu caminho.

São precisamente os interesses econômicos, a dinâmica do mercado de terras e a fronteira ‘móvel’ de brasileiros que estão prestes a justificar investimentos em infra-estrutura e boas relações de vizinhança por parte de bancos paraestatais brasileiros.

#### **B-2.4 Serviços de Consumo Coletivo**

Excetuando-se os casos de cidades-gêmeas com nível similar de desenvolvimento, onde é comum a duplicação de serviços de consumo coletivo (saúde, educação, saneamento, bombeiros, etc.), a assimetria na oferta de serviços é responsável por fluxos transfronteiriços na maioria das cidades, com dominância de fluxos dirigidos ao Brasil. A maior parte deles se relaciona aos serviços de saúde e, secundariamente, a serviços de educação.

O sistema brasileiro de saúde pública, apesar de suas lacunas, alcança todos os municípios de fronteira, cada prefeitura recebendo recursos de acordo com a estimativa da população municipal. Ao contrário, a maioria dos países vizinhos privatizou o sistema de saúde, o que não só encareceu e colocou fora do alcance da população os serviços como reduziu sua presença ao seguir critérios de lucro na localização geográfica. Em consequência, quase todas as prefeituras reclamam do afluxo constante de residentes na cidade e na Faixa de Fronteira, seja de seus nacionais, seja de brasileiros residentes e imigrantes, que não estão computados na base de cálculo dos recursos provenientes do SUS (Sistema Único de Saúde – Governo Federal).

No caso da Tríplice Fronteira Norte (Peru, Colômbia, Brasil), os serviços de saúde prestados pelo Hospital da Guarnição [militar] em Tabatinga são buscados por peruanos e colombianos, os primeiros porque as localidades peruanas de fronteira não têm assistência adequada e, no caso dos colombianos, porque os serviços de saúde são particulares e custosos. Por outro lado, a falta de pessoal médico é problema freqüente do lado brasileiro, como observado em Guajará-Mirim, o que estimula a vinda de

profissionais do país vizinho que, no entanto, não podem exercer sua atividade legalmente devido às exigências dos Conselhos de Medicina.

Em diversas cidades-gêmeas é cada vez mais comum que os nacionais da cidade vizinha queiram ter seus filhos do lado brasileiro de forma a garantir o atendimento posterior, o que nem sempre é compreendido pelas prefeituras, gerando má-vontade de parte a parte.

Já os fluxos transfronteiriços relacionados à educação variam muito de acordo com nível de desenvolvimento das cidades-gêmeas e a presença de imigrantes brasileiros e seus descendentes na região de fronteira do país vizinho. Diferenças de idioma, cultura, custos altos e entraves burocráticos ao reconhecimento de diplomas coíbem a vinda de estudantes estrangeiros e mesmo de brasileiros para as cidades vizinhas, principalmente no ensino de 3º grau. A expansão do bilingüismo em diversos segmentos da zona de fronteira tem atenuado alguns desses obstáculos. Cobija (BO) é pólo atrator para Brasília, Epitaciolândia e áreas próximas devido à presença de universidades e cursos profissionais dos qual o Alto Vale do Rio Acre é carente.

### **B-3 Proposta de Criação de Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF)**

Para estimular o desenvolvimento das cidades-gêmeas, de modo a fortalecer seu papel como elemento estruturador dos espaços sub-regionais propõe-se que elas se tornem áreas com regime especial de tributação e aplicação de leis trabalhistas – as **Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF)**. Propostas de criação de uma ZIF devem ser de “baixo para cima”, a partir das discussões nos *Comitês de Fronteira e Fóruns Sub-regionais*, e articuladas aos Planos de Integração Fronteiriça. A implantação das ZIFs não devem ser decididas em Brasília, embora a sugestão aqui é de que o Ministério da Integração Nacional conduza a negociação com os outros Ministérios, o Congresso Nacional e o Conselho de Defesa Nacional para sua implantação.

O *regime especial de tributação* proporciona redução ou isenção de vários impostos federais, estaduais e municipais (lucros individuais, industriais, comerciais, e de serviços; ISS; ICMS; IPTU), enquanto o *regime especial de aplicação das leis trabalhistas* permitiria uma flexibilização conducente à atração de empresas de vários portes em lugares estratégicos da zona de fronteira. A livre circulação de mercadorias (*arranjos produtivos transfronteira*), planos conjuntos de ordenamento urbano, Centros Aduaneiros Únicos, fundos comuns para construção e adensamento de infra-estrutura na zona de fronteira, além da formação de grupos técnicos bi ou tri nacionais para gerir as ZIFs seriam efeitos colaterais positivos e dinamizadores da economia regional. Também podem atuar como instrumento de fortalecimento das identidades nacionais num contexto de cooperação, resolução de conflitos e mútuo enriquecimento da cidadania na fronteira.

A Zona de Integração Fronteiriça englobaria as cidades-gêmeas e áreas adjacentes, sendo o perímetro definido de acordo com suas especificidades geográficas e econômicas e segundo seu potencial funcional (industrial, comercial, logístico, ou uma mescla deles).

Cabe assinalar que Zonas de Integração Fronteiriça já foram criadas pela Comunidade Andina como “âmbitos territoriais fronteiriços adjacentes dos países membros da Comunidade” (Decisão 501/2001), com o objetivo de diversificar a base produtiva das zonas de fronteira e aproveitar vantagens de localização em relação aos mercados sub-regional, regional e internacional. O modelo da ZIF andina depende da aprovação de uma Norma Conjunta dos países limítrofes e prevê a criação do Banco de Projetos de Desenvolvimento Fronteiriço com apoio do BID e da CAF.

Quanto à flexibilização de leis trabalhistas, a França implanta, desde 1996, áreas especiais destinadas a estimular o desenvolvimento urbano de áreas deprimidas no interior das cidades – as *Zonas Francas Urbanas* ou *Zonas de Redinamização Urbana*, seguindo o modelo de regime especial de tributação e flexibilização dos direitos trabalhistas. Até março de 2003 já existiam mais de 80 ZFU naquele país.

A diversidade de localização geográfica das cidades-gêmeas brasileiras sugere que as ZIFs podem ter perfis diferenciados. No caso das cidades-gêmeas de Uruguiana – Paso de los Libres (AR), um dos principais eixos logísticos do MERCOSUL e que já possui número expressivo de portos secos (EADI), os problemas aduaneiros causam expressivas perdas devido aos entraves fronteiriços, o que sugere condições de implantação para uma ZIF com perfil logístico. O fato de que do lado brasileiro e argentino a economia urbano-regional pouco tem se beneficiado da posição estratégica das cidades-gêmeas, seria o caso de combinar no âmbito da ZIF estímulos de atração de empresas comerciais e industriais.

Um outro caso interessante é o de Bonfim (Roraima) e Lethem (Guiana), localizadas em outro importante eixo logístico em direção ao Caribe. As cidades pouco têm se beneficiado de sua localização, porém a implantação de uma ZIF de tipo logístico-comercial seria um incentivo importante para internalizar benefícios.

É importante ressaltar que não existe nenhuma determinação de que o objetivo principal ou único da ZIF esteja vinculado aos mercados mundiais. A idéia é interiorizar indústrias e empresas comerciais para explorar prioritariamente os mercados sub-regionais e regionais da América do Sul, até aqui atendido somente pelas empresas localizadas nos *core-areas* dos países. O uso da ZIF como plataforma para o mercado mundial é uma possibilidade, porém os benefícios dessa função são reduzidos do ponto de vista regional caso os produtos não sejam elaborados na região de fronteira.

## Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

UF	Localidade	Tipo	PopUrb 2000	Gêmea e/ou	País	Tipo	Pop. Urb.**	Articulação	Interação Transfronteira	
				Localidade mais próxima					Cidade- Gêmea	Zona Front
AP	Oiapoque	cidade	7.842	Saint Georges	GF	cidade	<10 mil	Fluv. s/ponte	Capilar	Capilar
RR	Bonfim	cidade	3.000	Lethem	GU	cidade	<10 mil	Fluv. s/ponte	Sinapse B 2	Capilar
RR	Conceição do Maú	povoado		-	GU			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão B 2
RR	Normandia	cidade	1.500	Bellavista	GU	pov.	<5 mil	Fluv. s/ponte	-	Capilar
RR	Garimpo Mutum	povoado		-	GU			-	-	Z.Tampão B2
RR	Mutum	povoado		-	GU			-	-	Z. Tampão B2
RR	Uiramutã	cidade	525	-	GU			Fluv. s/ponte	-	Frente B 2
RR	Pacaraima	cidade	2.760	Sta. Elena de Uairén	VZ	cidade	<10 mil	Front. Seca	Sinapse B 1	Z.Tampão B2
RR	Uaicás	povoado		-	VZ			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão B2B
AM	Cucuí	povoado		-	CO			Front. Seca	-	Z.Tampão A2B2
AM	Iauretê	povoado		Yavarate	CO/VZ			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão A2 B2
AM	Vila Bittencourt	povoado		La Pedrera	CO			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão A2 B2
AM	Ipiranga	povoado		Tarapaca	CO			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão A2 B2
AM	Tabatinga	cidade	26.637	Letícia	CO	cidade	26.760	Front. Seca	Sinapse A 1	Frente 3 B
AM	Benjamin Constant	cidade	17.171	-	PE			Fluv. s/ponte	-	Frente 3 B
AM	Atalaia do Norte	cidade	4.175	-	PE			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão A2 B2
AM	Caxias	povoado		-	PE			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão A2 B2
AM	Estirão do Equador	povoado		-	PE			Fluv. s/ponte	-	Frente - 3 B
AM	Bom Jesus	povoado		-	PE			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão B 2
AM	Rodrigues	povoado		-	PE			Fluv. s/ponte	-	Z.Tampão B 2
	Boqueirão da Esperança	povoado		-	PE			Front.Seca	-	Z.Tampão B 1
AC	Foz do Breu	povoado		-	PE			Front.Seca	-	Margem
AC	Sta.Rosa do Purus	cidade	518	Santa Rosa	PE	pov.	<5 mil	Front.Seca	Fr.Indíg. 3B	Margem
AC	Assis Brasil	cidade	2.151	Iñapari	PE	cidade	1.273	Fluv. s/ponte	Capilar 4	Capilar
	-			Bolpebra	BO	pov.	< 5 mil	Fluv. s/ponte	Capilar 4	Margem
AC	Canindé	povoado		-	BO			-	-	Capilar
AC	Quixadá	povoado		-	BO			-	-	Capilar
AC	Brasiléia	cidade	9.026	Cobjia	BO	cidade	20.220	Fluv. c/ponte	Sinapse A 1	Capilar
AC	Epitaciolândia	cidade	7.404		BO				Fluv. c/ponte	Sinapse A 2
AC	Capixaba	cidade	1.521	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
AC	Plácido de Castro	cidade	6.979	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
AC	Acrelândia	cidade	3.506	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar

\*\* Peru (1993), Bolívia (2001), Paraguai (2002), Uruguai (1996), Argentina (1996), Argentina (1991), Colômbia (1993).

### QUADRO 11: ZONA DE FRONTEIRA: CIDADES-GÊMEAS E INTERAÇÃO FRONTEIRIÇA – 2004

### III - A Zona de Fronteira: Interações com os Países Vizinhos

UF	Localidade	Tipo	PopUrb 2000	Gêmea e/ou	País	Tipo	Pop. Urb.**	Articulação	Interação Transfronteira	
				Localidade mais próxima					Cidade- Gêmea	Zona Front
RO	Abunã	vila	427	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Araras	pov.	291	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Nova Mamoré	cidade	7.247	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Iata	pov.	329	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Guajará-Mirim	cidade	32.225	Guayaramerín	BO	cidade	33.095	Fluv.s/ponte	Capilar	Capilar
RO	Surpresa	pov	449	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Conceição	vila		-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Príncipe da Beira	vila	380	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Costa Marques	cidade	6.758	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Santo Antônio	vila		-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Pedras Negras	vila		-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Laranjeiras	vila		-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
RO	Pimenteiras do Oeste	cidade	1.398	-	BO			Fluv.s/ponte	-	Capilar
MS	Corumbá	cidade	86.144	Puerto Suarez	BO	cidade	14.263	Fluv.s/ponte	Capilar	Frente 3 C
MS	Porto Bush	povoado		-	PY			Fluv.s/ponte	-	Frente 3 C
MS	Porto Murtinho	cidade	8.339	Pto. Palma Chica	PY	pov.	< 5 mil	Fluv.s/ponte	Frente 3B	Capilar
MS	Bela Vista	cidade	18.023	Bella Vista	PY	cidade	5.066	ponte	Sinapse A 1	Capilar
MS	Campestre	povoado		-	PY			Front.Seca	-	Capilar
MS	Antônio João	cidade	6.297	-	PY			Front.Seca	-	Capilar
MS	Ponta Porã	cidade	54.383	P. J. Caballero	PY	cidade	53.566	Front.Seca	Sinapse A 1	Sinapse A 1
MS	Sanga Puitã	povoado		-	PY			Front.Seca	-	Sinapse A 2
MS	Aral Moreira	cidade	3.271	-	PY			Front.Seca	-	Sinapse A 2
MS	Vila Marques	povoado		-	PY			Front.Seca	-	Sinapse A 2
MS	Coronel Sapucaia	cidade	9.472	Capitan Bado	PY	cidade	4.213	Front.Seca	Sinapse A 2	Sinapse A 2
MS	Paranhos	cidade	5.795	Ypeju	PY	cidade	1.827	Front.Seca	Capilar	Sinapse A 2
MS	Sete Quedas	cidade	8.999	-	PY			Front.Seca	-	Sinapse A 2
MS	Jacaré	povoado		-	PY			Front.Seca	-	Sinapse A 2
MS	Japorã	cidade	1.205	-	PY			Front.Seca	-	Sinapse A 2
MS	Mundo Novo	cidade	13.612	Guaira (BR); Salto del Guayrá	PY			ponte	-	Sinapse A 2
MS	Porto Gov. Fragelli	povoado		-	PY			-	-	Sinapse A 2

\*\* Peru (1993), Bolívia (2001), Paraguai (2002), Uruguai (1996), Argentina (1996), Argentina (1991), Colômbia (1993).

**QUADRO 11: ZONA DE FRONTEIRA: CIDADES-GÊMEAS E INTERAÇÃO FRONTEIRIÇA – 2004  
(CONT.)**



## Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

UF	Localidade	Tipo	PopUrb 2000	Gêmea e/ou	País	Tipo	Pop. Urb.**	Articulação	Interação Transfronteira	
				Localidade mais próxima					Cidade- Gêmea	Zona Front
PR	Guáira	cidade	24.878	Salto del Guayra	PY	cidade	6.700	Fluv.s/ponte	Sinapse A 1	Sinapse A 1
PR	Foz do Iguaçu	cidade	256.524	Ciudad del Este	PY	cidade	223.350	ponte	Sinapse B 1	Sinapse B 1
AR	-			Puerto Iguazu	AR	cidade	9.151	Front.Seca	Sinapse A 1	Z.Tampão B 1
PR	Pranchita	cidade	3.160	-	AR			ponte	-	Capilar
PR	Sto. Ant. do Sudoeste	cidade	10.814	-	AR			fluv. s/ponte	-	Capilar
PR	Barracão	cidade	5.825	B. Irigoyen	AR			Front.Seca	Sinapse A 1	Capilar
SC	Dionísio Cerqueira	cidade	8.610		AR	cidade	< 10 mil	Front.Seca	Sinapse A 2	Capilar
RS	Alto Uruguai	povoado		-	AR			fluv. s/ponte	-	Capilar
RS	Porto Mauá	cidade	924	-	AR			fluv. s/ponte	-	Capilar
RS	Panambi	cidade	28.291	-	AR			fluv. s/ponte	-	Capilar
RS	Porto Vera Cruz	cidade	502	-	AR			fluv. s/ponte	-	Capilar
RS	Porto Lucena	cidade	2.416	-	AR			fluv. s/ponte	-	Capilar
RS	Porto Xavier	cidade	5.569	San Javier	AR	cidade	< 5 mil	fluv. s/ponte	Capilar	Sinapse A1 B1
RS	Garruchos	cidade	1.191	-	AR			fluv. s/ponte	-	Sinapse A1 B1
RS	São Borja	cidade	57.273	Santo Tomé	AR	cidade	14.352	ponte	Sinapse A 1	Sinapse A1 B1
RS	Itaqui	cidade	34.823	Alvear	AR	cidade	5.419	Fluv.s/ponte	Capilar	Sinapse A1 B1
RS	São Marcos	povoado		-	AR			Fluv.s/ponte	-	Sinapse A1 B1
RS	Uruguaiana	cidade	118.538	Paso de Los Libres	AR	cidade	40.000	ponte	Sinapse B 1	Sinapse A1 B1
RS	Barra do Quaraí	cidade	2.865	Monte Caseros	AR	cidade	18.247	ponte	Sinapse B 2	Sinapse A1 B1
	-			Bella Unión	UY	cidade		ponte	Sinapse B 3	Sinapse A1 B1
RS	Quaraí	cidade	22.060	Artigas	UY	cidade	< 25 mil	ponte	Sinapse B 4	Sinapse A1 B1
RS	Santana do Livramento	cidade	84.455	Rivera	UY	cidade	84.103	Front.Seca	Sinapse A 1	Sinapse A1 B1
RS	Aceguá	cidade		Aceguá	UY	cidade	1.400	Front.Seca	Capilar	Capilar
RS	Jaguarão	cidade	27.174	Rio Branco	UY	cidade	< 10 mil	ponte	Sinapse A 1	Capilar
RS	Chuí	cidade	4.859	Chuy	UY	cidade	< 5 mil	Front.Seca	Sinapse A 1	Capilar
RS	Barra do Chuí	povoado		-	UY			Front.Seca	-	Capilar

\*\* Peru (1993), Bolívia (2001), Paraguai (2002), Uruguai (1996), Argentina (1996), Argentina (1991), Colômbia (1993).

### QUADRO 11: ZONA DE FRONTEIRA: CIDADES-GÊMEAS E INTERAÇÃO FRONTEIRIÇA – 2004 (CONT.)

### C. “NÓS” E OS “OUTROS”: IDENTIDADE CULTURAL E INTERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS

Como deixamos claro ao longo deste trabalho, uma das especificidades mais importantes das políticas de desenvolvimento regional voltadas para faixas de fronteira refere-se ao fato de que se trata não de áreas-limite ou de “margens”, mas justamente de áreas de contato e de interação. Daí a relevância de um tratamento especial às formas com que se realizam estas interações, não apenas aquelas de ordem mais estritamente econômica, mas também as interações sociais e culturais, em sentido mais estrito, que revelam a solidez (ou a fragilidade) dos amálgamas, efetivos e potenciais, das áreas de fronteira.

A tipologia das interações culturais transfronteiriças diz respeito às relações identitárias promovidas ou passíveis de serem promovidas de um lado ao outro da faixa de fronteira. A exemplo do que realizamos em relação ao desenvolvimento sócio-econômico, sugerem uma série de diferentes padrões de inter-relação entre o lado brasileiro e os demais países limítrofes. Os dados para esta tipologia, além daqueles vinculados ao lado brasileiro, já comentados, foram obtidos através de informações em trabalhos de campo, órgãos estatísticos e fontes secundárias nos países vizinhos, notadamente por intermédio de pesquisa anterior sobre regiões transfronteiriças, desenvolvida no âmbito do NUREG (Núcleo de Estudos sobre Regionalização e Globalização) da Universidade Federal Fluminense, com apoio do CNPq.

Distinguimos assim os vários segmentos fronteiriços de acordo com os diferentes países e/ou unidades político-administrativas dos Estados vizinhos, e as características de cada um desses segmentos no que se refere:

- a) à **natureza** das identidades do lado brasileiro, levando em conta as características de maior *uniformidade*, *pluralidade* (convívio, lado a lado, de diferentes identidades) ou *hibridismo* (imbricação ou amálgama de várias identidades) e maior *estabilidade* (permanência) e *dinamismo* (mutação) dessas identidades;
- b) ao **grau de permeabilidade** cultural transfronteiriça – alto, médio ou baixo – e o tipo de interação cultural a partir da maior ou menor influência cultural brasileira sobre os países vizinhos;
- c) ao **caráter histórico** da interação cultural em termos de sua duração no tempo (interações transfronteiriças mais antigas ou mais recentes); e
- d) à **intensidade** e à **longevidade** das migrações, tanto de brasileiros para os países vizinhos quanto de nossos vizinhos para o Brasil, já que este é um dos melhores indicadores da intensidade da interação transfronteiriça no espaço e no tempo.

Segmentos Fronteiriços	Natureza da Identidade do Lado Brasileiro	Permeabilidade Cultural Transfronteiriça	Interação Cultural			Movimentos Migratórios	
			Nível	Intensidade	Caráter Histórico	Brasileiros	Estrangeiros
<b>Fronteira Brasil - Guiana Francesa</b>	Variável: plural e estável (indígenas); relativamente uniforme e dinâmica (não-indígenas)	Média a baixa	Assimétrica, com preponderância brasileira	Média a fraca	Antiga (indígenas e negros)	Relativamente recentes; em intensificação	Fracos; estabilizados;
	Com AP						
<b>Fronteira Brasil - Suriname</b>	Relativamente uniforme e estável (com predomínio de grupos indígenas)	Pouco expressiva	Pouco expressiva	Fraca	Antiga (indígena); Ausente para não-indígenas	Inexpressivos	Inexpressivos
	Com PA						
<b>Fronteira Brasil - Guiana</b>	Variável: uniforme e estável (indígenas); plural e dinâmica (não-indígena)	Média a baixa no Pará; média a alta em Roraima	Assimétrica, com preponderância brasileira	Fraca no Pará, exceto indígenas; Média a forte em Roraima	Antiga (indígena); Recente para não-indígenas	Relativamente recentes; pouco expressivos e localizados (cidades-gêmeas)	Fracos; estabilizados; movimento pendular nas cidades-gêmeas
	Com RR e PA						
<b>Fronteira Brasil - Venezuela</b>	Relativamente uniforme e estável (com predomínio de grupos indígenas)	Pouco expressiva	Pouco expressiva	Muito fraca	Antiga (indígenas; presença militar brasileira)	Pouco expressivos	Fracos; estabilizados; intensos entre os indígenas
	(1) Depto. Bolívar com AM e RR						
<b>Fronteira Brasil - Venezuela</b>	Variável: uniforme e estável (área indígena ianomâmi); plural e dinâmica (áreas não-indígena)	Baixa a Média	De equivalência nas áreas indígenas; de predominância brasileira fora delas	Alta para os ianomâmis; média a alta para os não-indígenas	Antiga (indígenas; presença militar brasileira); Relativamente recente para não-indígenas	Relativamente recentes; preponderância indígena; em intensificação nas cidades-gêmeas	Fortes entre indígenas e média intensidade entre não-indígenas
	(2) Depto. Bolívar com RR						

QUADRO 12: CARACTERÍSTICAS DOS SEGMENTOS FRONTEIRIÇOS

### III - A Zona de Fronteira: Interações com os Países Vizinhos

Segmentos Fronteiriços	Natureza da Identidade do Lado Brasileiro	Permeabilidade Cultural Transfronteiriça	Interação Cultural			Movimentos Migratórios	
			Nível	Intensidade	Caráter Histórico	Brasileiros	Estrangeiros
<b>Fronteira Brasil - Colômbia</b>	Deptos. de Amazonas, Vaupés e Guainia com AM	Alta	Alternância entre preponderância brasileira e colombiana	Média	Antiga (índigenas; Igreja Católica; presença militar brasileira e colombiana)	Pouco expressivos (exceto entre grupos indígenas); forte movimento pendular nas cidades-gêmeas	Média intensidade, especialmente em localidades limitrofes; forte entre os indígenas
	(1) Depto. Ucayali e Madre de Dios com AC	Baixa	Pouco expressiva com preponderância brasileira	Fraca	Antiga (índigena - Pano e Arahuaça; seringueiros)	Pouco expressivo	Fraca intensidade; estabilizados
<b>Fronteira Brasil - Peru</b>	(2) Depto. Loreto com AC e AM	Pouco expressiva	Pouco expressiva; preponderância brasileira	Fraca (exceto indígena)	Antiga (índigenas - Tikunas; seringueiros)	Inexpressivos (exceto entre grupos indígenas)	Média intensidade; estabilizados; forte entre grupos indígenas
	(1) Depto. Sta. Cruz de la Sierra (Chaco) com MS e MT	Média a alta	Pouco expressiva com preponderância brasileira	Fraca	Antiga (Igreja Católica; indígenas)	Recentes, em intensificação (especialmente para áreas do interior da Bolívia)	Fracos; estabilizados
<b>Fronteira Brasil - Bolívia</b>	(2) Depto. Beni com RO	Média a baixa	Pouco expressiva com preponderância brasileira	Fraca	Antiga (índigena; Igreja Católica; seringueiros)	Relativamente recentes; estáveis	Média intensidade; estabilizados, movimento pendular em cidades-gêmeas
	(3) Depto. de Pando com AC	Média a baixa	Assimétrica, com preponderância boliviana (caso de Cobija)	Média	Antiga (índigena; seringueiros)	Recentes; em intensificação para áreas rurais bolivianas	Fracos e estabilizados exceto em municípios limítrofes e no movimento pendular em cidades-gêmeas

QUADRO 12: CARACTERÍSTICAS DOS SEGMENTOS FRONTEIRIÇOS (CONT.)

Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Segmentos Fronteiriços	Natureza da Identidade do Lado Brasileiro	Permeabilidade Cultural Transfronteira	Interação Cultural			Movimentos Migratórios	
			Nível	Intensidade	Caráter Histórico	Brasileiros	Estrangeiros
<b>Fronteira Brasil - Paraguai</b>	(1) Deptos. do Alto Paraná e Canindeyú com PR	Alta	Assimétrica, com ampla preponderância cultural brasileira	Forte	Antiga (indígenas; Igreja Católica, presença militar brasileira)	Muito intensos, relativamente recentes; forte movimento pendular nas cidades-gêmeas	Fracos e estabilizados na faixa; forte movimento pendular nas cidades-gêmeas
	(2) Deptos. de Canindeyú e Amambay com MS	Média a alta	Assimétrica, preponderância brasileira (no passado: predominância paraguaia)	Média a forte	Antiga (indígena - guaranis)	Relativamente recentes, em intensificação (intensa em Canindeyú; intermitente em Amambay)	Fracos (mais intensos no passado); forte no movimento pendular das cidades-gêmeas e entre grupos indígenas
	(3) Chaco paraguai com MS	Média a alta	Pouco expressiva com preponderância brasileira	Fraca	Antiga (indígenas - guaicurus, presença militar brasileira)	Relativamente recentes, ainda fracos, mas em intensificação	Média intensidade e em movimentos pendulares localizados (Porto Murtinho, Bela Vista)
<b>Fronteira Brasil - Argentina</b>	(1) Prov. de Corrientes com RS	Média a alta	De equivalência, com alguma preponderância brasileira	Média a forte	Antiga (presença militar brasileira)	Recentes, em intensificação (via rizicultura)	Fracos e estabilizados; forte movimento pendular nas cidades-gêmeas
	(2) Prov. de Misiones com RS, SC, PR	Média a baixa	De equivalência, com alguma preponderância brasileira	Média a fraca	Antiga (Missões)	Relativamente recentes (anos 1960); fracos e estabilizados; movimento pendular nas cidades-gêmeas	Fracos e estabilizados; movimento pendular nas cidades-gêmeas
<b>Fronteira Brasil - Uruguai</b>	Vários deptos. uruguaios com RS	Alta	Assimétrica, c/ preponderância brasileira (foi de equivalência)	Forte	Antiga (presença militar brasileira)	Relativamente antigos; intensificação recente	Fracos e estabilizados; forte movimento pendular nas cidades-gêmeas

QUADRO 12: CARACTERÍSTICAS DOS SEGMENTOS FRONTEIRIÇOS (CONT.)

## D. PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA ZONA DE FRONTEIRA

A Zona de Fronteira é um espaço peculiar, onde se dá o encontro entre dois sistemas sócio-políticos diferentes. Nela se estabelecem relações transfronteiriças de maior ou menor intensidade muitas vezes não previstas pelo marco legal dos países limítrofes, que classificando-as como internacionais, acabam desconsiderando esta peculiaridade.

Em geral as interações entre populações de distintos países são mais intensas na Zona de Fronteira em especial nas cidades-gêmeas, que estabelecem intensos laços comerciais e, muitas vezes, afetivos.

A intensa circulação de pessoas e mercadorias transfronteira dada por movimentos pendulares de trabalhadores ou cidadãos em busca de atendimento por serviços oferecidos no outro lado da fronteira ou simplesmente em busca de lazer, faz parte de um modo de viver particular das populações da Zona de Fronteira, que procura aproveitar as vantagens que este tipo de localização pode proporcionar. Entretanto, os aparatos de controle dos Estados tendem a restringir estes movimentos, comprometendo a eficiência das relações transfronteiriças, daí a demanda das populações da Zona de Fronteira pela adequação dos marcos legais de cada país, às situações que “de fato” ocorrem nestes espaços. Neste sentido, os legisladores são confrontados com questões complexas que demandam um olhar atento de modo a estabelecer medidas justas e equilibradas. Um exemplo destas dificuldades legais é o de definir o que é comércio fronteiro e o que é exportação.

Outro problema decorrente da circulação de pessoas na Zona de Fronteira é a sobrecarga nos serviços de saúde e educação gerada pelo afluxo de estrangeiros fronteiriços. Este problema ocorre sempre que existe um diferencial entre os serviços dos dois lados da fronteira. É natural que os cidadãos fronteiriços busquem ser atendidos onde o serviço é melhor, mais barato (ou gratuito), ou ainda quando não existe oferta do seu lado da fronteira. Em termos de infra-estrutura, em particular nas cidades-gêmeas, observa-se frequentemente uma duplicidade desnecessária, nas áreas mais pobres, com escassez de recursos e falta de investimentos, essa situação é ainda mais crítica. Este é o tipo de problema que poderia ser facilmente equacionado, simplesmente aproveitando as sinergias entre infra-estruturas e mercados de ambos lados do limite político.

Estes e outros problemas, descritos a seguir, foram selecionados a partir dos levantamentos de campo e da documentação sobre a fronteira (acordos internacionais, comitês de fronteira existentes, etc.), sendo classificados pelos seguintes temas:

- a) Direitos Humanos, Direitos Políticos, Povos Indígenas, Saúde e Educação (vertente cidadania); e
- b) Circulação de trabalhadores, Trabalho, Comércio, Infra-estrutura e Informação (vertente Desenvolvimento Econômico Integrado).



Os problemas apontados em cada um dos temas relacionados, bem como a consulta ao marco legal vigente que regula cada um deles, subsidiaram a formulação de diretrizes e estratégias apresentadas na Agenda Global proposta.

Os Quadros a seguir apresentam a relação dos problemas identificados, sua abrangência e os atores estratégicos envolvidos.

### III - A Zona de Fronteira: Interações com os Países Vizinhos

CIDADANIA		TEMA	PROBLEMA	ABRANGÊNCIA	ATORES ESTRATÉGICOS
Direitos Humanos	Vulnerabilidade elevada das populações fronteiriças ao desacato à cidadania e desrespeito aos direitos humanos (trabalho infantil, tráfico de crianças, tráfico de mulheres, violência familiar, etc.)		Cidades-gêmeas, Zona de Fronteira	Min. da Justiça / ONGs de defesa dos Direitos Humanos	
	Direitos Políticos	Em várias sub-regiões da Faixa de Fronteira cidadãos fronteiriços brasileiros são impedidos de votar em eleições municipais e estaduais brasileiras por residirem no lado estrangeiro de cidades-gêmeas			
		Povos Indígenas			Incompreensão e desrespeito às diferenças étnicas e culturais dos povos indígenas que vivem na zona de fronteira pela população não-indígena
Saúde	Desarticulação das políticas de saúde em municípios fronteiriços em ambos lados da fronteira, concernentes ao controle de endemias, à vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental e aos programas de prevenção e imunização. O elevado grau de interação das populações fronteiriças tende a tornar inócuas ações de saúde não integradas.		Zona de Fronteira	Min. da Saúde / Comitês de Fronteira / FUNASA / Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde	
	O diferencial da cobertura do atendimento público gratuito gera afluxo populacional para os serviços de saúde no lado brasileiro (gratuito) e sua sobrecarga				
	Sobrecarga na rede pública de saúde pelo afluxo de pacientes fronteiriços estrangeiros domiciliados em cidades-gêmeas ou próximas à fronteira				
Educação	Sobrecarga na rede pública de ensino pelo afluxo de estudantes fronteiriços estrangeiros domiciliados em cidades-gêmeas ou próximas à fronteira		Zona de Fronteira	Conselho Nacional de Educação/ MEC, Min. das Relações Exteriores / Comitês de Fronteira / Mercosul Educacional / Fóruns Mesorregionais / Consórcios Municipais	
	Currículos escolares da rede pública não adaptados às particularidades da zona de fronteira (necessidade de ensino do idioma castelhano)				
	Falta de formação específica para professores de cidades-gêmeas				

**QUADRO 13: PROBLEMAS PARA A CIDADANIA NA ZONA DE FRONTEIRA**

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO INTEGRADO				
TEMA	PROBLEMAS	ABRANGÊNCIA	ATORES ESTRATÉGICOS	
<b>Circulação de trabalhadores</b>	Presença significativa de trabalhadores fronteiriços em situação irregular (sem permissão de trabalho), sem direitos trabalhistas e sem amparo legal, pelo fato de serem estrangeiros	Cidades-Gêmeas	Min. do Trabalho / Min. da Justiça / Min. das Relações Exteriores / Comitês de Fronteira / Sindicatos / Associações Profissionais e seus homólogos dos países vizinhos	
	Falta de profissionais nacionais qualificados nos municípios da faixa de fronteira obriga a contratações de estrangeiros mesmo que de forma irregular (caso dos médicos peruanos na fronteira amazônica)	Zona de Fronteira	Min. do Trabalho / Min. da Justiça / Min. das Relações Exteriores / Comitês de Fronteira / Sindicatos / Conselhos Profissionais e seus homólogos dos países vizinhos	
	Proibição do exercício da profissão de profissionais domiciliados na faixa de fronteira graduados em universidades estrangeiras da zona de fronteira	Cidades-gêmeas	Min. da Educação / Min. do Trabalho / Min. das Relações Exteriores/ Comitês de Fronteira / Mercosul Educacional / Sindicatos / Conselhos Profissionais e seus homólogos dos países vizinhos	
	Restrições à circulação de veículos de estrangeiros nas cidades-gêmeas, mesmo sendo de moradores fronteiriços	Cidades-gêmeas	Detrans Estaduais e seus homólogos nos países vizinhos	
	Falta de dinamismo e empregos nas economias locais		Empresariado Local / Regional / Nacional / Governo Federal / Prefeituras de países lideiros na Zona de Fronteira	
	Falta de empreendedorismo dos agentes locais	Zona de Fronteira	Sistema "S"/ Universidades / ONGs	
<b>Trabalho</b>	Baixa qualificação dos trabalhadores locais			

QUADRO 14: PROBLEMAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO INTEGRADO NA ZONA DE FRONTEIRA

### III - A Zona de Fronteira: Interações com os Países Vizinhos

TEMA	PROBLEMAS	ABRANGÊNCIA	ATORES ESTRATÉGICO
<b>Comércio</b>	As restrições da vigilância sanitária à comercialização de produtos alimentícios "in natura" voltados para o mercado local e/ou de subsistência nas cidades-gêmeas são aplicadas com maior ou menor rigor ao longo da fronteira	Cidades-gêmeas	ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária / Min. da Saúde) / Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e seus homólogos do país vizinho.
	A redução da cota de isenção de impostos de importação para a compra de produtos em cidades-gêmeas para 150 dólares (mensais), causou forte impacto no comércio das cidades-gêmeas nas ALCS	Cidades-gêmeas	Min. da Fazenda / Receita Federal / Min. da Fazenda / SAIN / Min. do Desenvolvimento da Ind. e Com. Exterior/ SECEX/ CAMEX / Comitês de Fronteira
	As Áreas de Livre Comércio existentes não estão funcionando devido a: a) o rebaixamento do limite de compras para 150 dólares; b) o câmbio desfavorável	Cidades-gêmeas onde estão situadas as ALCS	Receita Federal / SUFRAMA
<b>Infra-estrutura</b>	Energia-elétrica: duplicação de recursos em investimentos "desconectados" em cidades-gêmeas	Cidades-gêmeas	MME / CNPE / ANEEL / Eletrobrás / Concessionárias Estaduais e suas homólogas nos países vizinhos
	Telefonia: o serviço de telefonia intra-urbano em cidades-gêmeas ainda é tarifado como internacional encarecendo as ligações mesmo sendo de curta distância	Cidades-gêmeas	Min. das Comunicações ANATEL, Concessionárias e suas homólogas nos países vizinhos
	Falta de conexão viária entre cidades e localidades da zona de fronteira	Zona de Fronteira	Min. dos Transportes / DNIT / Min. das Relações Exteriores / Comitês de Fronteira / BNDES / BID / CAF / FUNPLATA
<b>Informação</b>	Problemas de saneamento em cidades-gêmeas	Cidades-gêmeas	Prefeituras / Comitês de Fronteira / Min. das Cidades e homólogos dos países vizinhos
	Falta de informação sobre a zona de fronteira	Zona de Fronteira	Comitês de Fronteira Min. da Ciência e Tecnologia / Min. das Comunicações / Min. das Relações Exteriores / IBGE

QUADRO 14: PROBLEMAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO INTEGRADO NA ZONA DE FRONTEIRA (CONT.)