

IV – AVALIAÇÃO DO MARCO LEGAL

A. LEGISLAÇÃO VIGENTE

O marco jurídico-institucional que trata das áreas de fronteira sofreu ao longo dos anos modificações, em parte para adaptar-se a novas realidades e em parte por mudanças de orientação das políticas públicas.

Numa perspectiva histórica, os países limítrofes da América do Sul aplicaram regimes específicos para suas áreas de fronteira, geralmente qualificadas como “zonas ou faixas de segurança”, cujos critérios restritivos inibiram e restringiram a implementação de projetos de integração localizados nessas zonas ou faixas.

O Brasil também seguiu esse padrão, a fronteira sendo concebida como área de segurança nacional a ser protegida de inimigos externos. Só recentemente passou-se a pensar a zona de fronteira como espaço de integração econômica e política entre as nações sul-americanas, fato este, provavelmente ligado à recuperação do regime democrático no continente, após longo período de ditaduras. Assim, o momento atual pode ser caracterizado como um momento de passagem de uma concepção de fronteira exclusivamente de defesa de limites territoriais, rígida e isolante, para uma “concepção de aproximação, união e abertura num espaço integrador sobre o qual se devem orientar as estratégias de desenvolvimento através de ações conjuntas entre países vizinhos”.

Nesse novo contexto, o marco regulatório da Faixa de Fronteira está sendo reavaliado, embora permaneça ainda a concepção de área de “segurança, controle e proteção”. Projetos de lei e novos acordos estão surgindo, ligados à integração fronteiriça, à cidadania e ao desenvolvimento econômico, como será visto mais adiante. A faixa de fronteira está sendo finalmente chamada a desempenhar um papel ativo nas relações entre países limítrofes.

A primeira vez no Brasil em que a Faixa de Fronteira foi definida como área geográfica com regime jurídico particular foi no final do século XIX, pela Lei 601, de 18 de setembro de 1890, que reservou uma faixa 10 léguas (66 km), ao longo do *limite do Território Nacional*, cujas terras devolutas poderiam ser concedidas pela União. Um ano depois, a primeira Constituição republicana brasileira delegava aos Estados o poder sobre essas terras situadas nos respectivos territórios, cabendo à União somente a porção indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas-de-ferro federais.

Na década de 1930, a Faixa de Fronteira foi sendo sucessivamente ampliada de 66 km para 100 km, e depois para 150 km (Constituições de 1934 e 1937, respectivamente). O poder de concessão de terras ou de vias de comunicação na Faixa

passava para o *Conselho de Segurança Nacional* (órgão equivalente ao atual “Conselho de Defesa Nacional”), responsável também por garantir o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais na fronteira.

Em 1955, a Lei 2.597 define as zonas indispensáveis à defesa nacional, mantendo entre elas a Faixa de Fronteira de 150 km, como zona de segurança e estabelece que a União aplique anualmente 60% de sua arrecadação [na faixa], especificamente em viação e obras públicas; ensino, educação e saúde e desenvolvimento da lavoura e da pecuária. Para obter os recursos, as prefeituras deveriam submeter planos à Comissão Especial da Faixa de Fronteira (CEFF) que, por sua vez, deveria solicitar que esses recursos fossem previstos no Orçamento da União, concorrendo com 50% do custo das obras realizadas. O auxílio financeiro seria concedido para realização de pequenas intervenções locais, mas seu propósito político era mais ambicioso: proporcionar condições mínimas de sobrevivência às populações fronteiriças, fixar o homem à terra, impedindo o êxodo rural para os grandes centros, difundir o sentimento de brasilidade abalado pela ausência do poder público nos pontos mais remotos do território nacional, e reduzir as desvantagens em relação às outras populações lindeiras. Assim criava-se o embrião do Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira - PAFMFF, institucionalizado posteriormente pela Lei 6.634/79.

Os principais instrumentos legais que definem e regulamentam a ocupação da faixa de fronteira são, até hoje, **a Lei 6.634, de 2 de maio de 1979** e o **Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980**, que considera a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional. Um polígono foi definido a partir da linha limítrofe do território nacional, numa largura de 150 km, estabelecendo-se uma série de restrições ao uso da terra e a realização de uma série de atividades na Faixa.

Segundo esses instrumentos legais, os seguintes atos deverão obter o consentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional:

- a) alienação e concessão de terras públicas;
- b) abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;
- c) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
- d) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional;
- e) instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: pesquisa e lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

- f) colonização e loteamento rurais;
- g) transações com imóvel rural que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;
- h) participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito sobre imóvel rural.

As empresas que se dedicarem às indústrias ou atividades citadas anteriormente deverão obrigatoriamente satisfazer às seguintes condições:

- a) pelo menos 51% do capital pertencente a brasileiros;
- b) mínimo de 2/3 de trabalhadores brasileiros;
- c) administrada ou gerenciada por brasileiros em maioria.
- d) no caso de pessoa física ou empresa individual, só brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias referidas; e
- e) alienação e concessão de terras públicas, na Faixa de Fronteira, não poderão exceder 3.000 ha.

Na Constituição de 1988 a Faixa de Fronteira aparece em quatro artigos, sem maiores alterações no estabelecido pela lei anterior. O artigo 20 reforça que as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras são bens da União; o artigo 21 mantém como competência da União não só executar os serviços de polícia de fronteira, como também a exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais. O artigo 91 delega ao Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do Presidente da República, a tarefa de “propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas como a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo”. Posteriormente, a Lei 8.183 de 11 de abril de 1991 regulamenta o parágrafo 1º do artigo 91 da Constituição de 1988. O artigo 176 estabelece condições específicas para a pesquisa e exploração dos recursos minerais do subsolo quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira e condiciona sua realização à autorização ou concessão da União.

Cabe mencionar ainda que, simultaneamente à Assembléia Constituinte foi criada o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental - o PROFFAO. Pouco divulgado, este Programa se preocupava com projetos de proteção das terras indígenas e como a conservação ambiental na fronteira, mas quase nada saiu do papel.

Desde 2000, a Faixa de Fronteira e seu desenvolvimento estão a cargo da **Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional** através do *Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*.

Regulamentação recente sobre a Faixa de Fronteira

Levantamento realizado sobre leis, medidas provisórias, decretos-lei e decretos referentes à fronteira e a faixa de fronteira apontam para temas relacionados à segurança, proteção e controle de fronteiras, porém já se percebe um crescente número de temas ligados à integração e à cidadania.

O Quadro 15 apresenta a legislação vigente sobre a fronteira aprovada no Senado no período 1980 a 2003. A data inicial do período é a da aprovação da Lei 6.634 de 2 de maio de 1979 (a principal peça jurídica do arcabouço da legislação sobre a Faixa de Fronteira). A legislação vigente, composta por Leis, Decretos Legislativos (DLG), Decretos-Lei do Congresso (DLN) e Decretos, foi classificada por data de aprovação, tema e área de abrangência. Os temas foram divididos em: *Institucional* (militar e civil), *Desenvolvimento Econômico* (infra-estrutura, vigilância sanitária de fronteira, fundiário), *Ambiente* e *Cidadania*.

No período em questão foram aprovados pelo Senado 39 Leis e Decretos de diversos tipos, com referência à fronteira brasileira. Deste total, onze (um terço) correspondem à aprovação de Acordos Internacionais, com países fronteiriços ao Brasil.

Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

DESCRIÇÃO	Nº Legislação	DATA	TEMA	ABRANGÊNCIA
1 - Prorroga o prazo referente à ratificação das concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em Faixa de Fronteira	Lei - 010787	25/11/2003	fundiário	nacional
2 - Acordo de 2002 entre Brasil e Uruguai para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguayos	DLG-000907	21/11/2003	cidadania	regional binacional
3 - Adoção da Convenção de Basileia sobre o controle do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos e seu depósito.	DEC-004581	27/11/2003	infra-estrutura	nacional
4 - Regulamentos Aduaneiros (alterado pelo DEC-4765, de 24/6/2003)	DEC-004543	26/12/2002	institucional	nacional
5 - Construções de trechos rodoviários no Corredor Fronteira Norte - BR-432/RR - entr. BR-401 - Cantá - Novo Paraíso - entr. BR-174/BR-210.	DLN - 000058	7/11/2002	infra-estrutura	regional
6 - Programa Grande Fronteira do Mercosul	Lei - 010466	29/5/2002	des. econômico	regional
7 - Construção de anel rodoviário no Corredor Fronteira Norte - Br-364/AC - em Rio Branco.	DLN - 000006	29/4/2002	infra-estrutura	regional
8 - Prorroga o prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na Faixa de Fronteira	Lei - 010363	28/12/2001	fundiário	nacional
9 - Prorroga o prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos estados na faixa de fronteira	Lei - 010164	27/12/2000	fundiário	nacional
10 - Libera verbas construção trechos rodoviários na fronteira do Corredor Fronteira Norte - BR-364/AC	DLN-000002	29/6/2000	infra-estrutura	regional
11 - Construções de trechos rodoviários no Corredor Fronteira Norte - BR-317/AC - Brasília - Assis Brasil, listado no quadro iii anexo à Lei 9.969, de 11 de maio de 2000.	DLN - 000003	29/6/2000	infra-estrutura	regional
12 - Construções de trechos rodoviários no Corredor Sudoeste/BR - 070/MT- Cáceres - fronteira com a Bolívia, constante do quadro iii da Lei 9.969, de 11 de maio de 2000.	DLN - 000004	29/6/2000	infra-estrutura	regional
13 - Acordo de 1997 entre a Brasil e Argentina para Centro Único de Fronteira São Borja - Santo Tomé	DEC-003467	17/5/2000	institucional	local binacional
14 - Acordo de 1985 entre Brasil e Colômbia sobre sanidade animal em áreas de fronteira	DEC-003422	20/4/2000	vig. sanitária	regional binacional
15 - Cria Comissão interministerial para harmonização das atividades de inspeção e fiscalização nos portos, aeroportos e postos de fronteira.	DEC-000000	11/2/2000	institucional	nacional
16 - Renova a concessão da Radio Difusora Fronteira Ltda, na cidade de Arroio Grande/RS	DEC-000000	25/11/2000	infra-estrutura	local
17 - Estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos estados na Faixa de Fronteira	Lei - 009871	23/11/1999	fundiário	nacional
18 - Acordo de 1997 para criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, entre o Brasil e Argentina.	DEC-003078	1/6/1999	des. econômico	regional binacional

QUADRO 15: LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE A FRONTEIRA APROVADA NO SENADO NO PERÍODO 1980/2003

DESCRIÇÃO	Nº Legislação	DATA	TEMA	ABRANGÊNCIA
19 - Promulga Convênio de 1990, para a preservação, conservação e fiscalização dos recursos naturais nas áreas de fronteira, entre Brasil e Bolívia.	DEC-003026	13/4/1999	ambiente	regional binacional
20 - Inclui no Plano de Viação o prolongamento da BR-282 entre São Miguel D'Oeste/SC e a ponte sobre o Rio Peperiguaçu na divisa com a Argentina (Província de Misiones).	Lei - 009078	11/7/1995	infra-estrutura	regional
21 - Acordo de 1993 sobre Sanidade Vegetal em zonas fronteiriças e de intercâmbio de seus vegetais e produtos derivados, entre Brasil e Colômbia.	DLG-000078	09/5/1995	Vig. sanitária	regional binacional
22 - Aprova o regulamento do Conselho de Defesa Nacional.	DEC-000893	12/8/1993	institucional	nacional
23 - Promulga o texto da convenção sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito.	DEC-000875	19/7/1993	segurança	nacional
24 - Regulamenta a Lei 8.210, de 19 de julho de 1991, que cria a ALC de Guajará-Mirim/RO	DEC-000843	23/6/1993	des. Econômico	local
25 - Cria a Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia	Lei - 008210	19/7/1991	des. Econômico	local
26 - Cria Área de Livre Comércio no município de Tabatinga, no Estado do Amazonas	Lei - 007965	22/12/1989	des. Econômico	local
27 - Promulga o acordo para o estabelecimento de uma zona <i>non-aedificandi</i> na fronteira, entre Brasil e Venezuela.	DEC-098452	30/11/1989	fundário	regional binacional
28 - Estabelece de procedimentos especiais no despacho aduaneiro, em situações excepcionais.	DEC-097053	7/11/1988	institucional	nacional
29 - Dispõe sobre o registro provisório de estrangeiros em situação ilegal no território nacional	DEC-096998	18/10/1988	cidadania	nacional
30 - Autoriza a união a transferir, a título gratuito, a estados e territórios, terras públicas a ela pertencentes, localizadas na Faixa de Fronteira.	DEC-096084	23/5/1988	fundário	nacional
31 - Convênio sobre transporte terrestre fronteiro de carga entre o Brasil e a Venezuela.	DEC-089327	25/1/1984	infra-estrutura	regional binacional
32 - Acordo de 1980, estabelecimento de área <i>non aedificandi</i> na faixa fronteira entre Brasil e Paraguai	DEC-088589	2/8/1983	fundário	regional binacional
33 - Acordo sobre sanidade animal em áreas de fronteira, entre Brasil e Argentina.	DEC-088442	29/6/1983	vig. sanitária	regional binacional
34 - Autoriza o poder executivo a instituir a Fundação Universidade da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul	Lei - 006951	6/11/1981	cidadania	local
35 - Acordo entre Brasil e Venezuela sobre sanidade animal em áreas de fronteira entre os países.	DEC-086483	16/10/1981	vig. sanitária animal	regional binacional
36 - Altera Decreto-Lei 1.414, de 18/8/1975 sobre concessões e alienação de terras devolutas na Faixa de Fronteira, estabelecendo a competência do INCRA.	Lei - 006925	29/06/1981	fundário	nacional
37 - Cria Comando Militar de Fronteira do Amapá.	DEC-085300	27/10/1980	institucional militar	local
38 - Cria 3º Batalhão Especial de Fronteira com sede em Macapá	DEC-085299	27/10/1980	institucional militar	local
39 - Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, alterando o Decreto-Lei 1.135, de 3/12/1970 (regulamentada pelo decreto 85.064, de 26 de outubro de 1980).	Lei - 006634	2/5/1979	institucional (lei da fronteira)	nacional

QUADRO 15: LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE A FRONTEIRA APROVADA NO SENADO NO PERÍODO 1980/2003 (CONT.)

Das onze leis aprovadas sobre temas relativos à fronteira, quatro delas, as mais recentes, relacionam-se a temas fundiários, como prorrogações de prazo para as ratificações de concessões e alienação de terras feitas pelos Estados federados na Faixa de Fronteira, prazo este estabelecido pela Lei 9.871, de 23/11/99. Duas leis correspondem à criação das Áreas de Livre Comércio (ALC) de Guajará-Mirim/RO (Lei 8.210, de 19/7/91) e ALC de Tabatinga/AM, (Lei 7.965, de 22/12/89), referindo-se, portanto a temática de desenvolvimento econômico. A Lei 6.951, aprovada em 1981, instituiu a Fundação Universidade da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. Percebe-se neste conjunto de leis aprovadas pelo Senado, a preocupação por matérias ligadas à integração fronteiriça (infra-estrutura) e ao desenvolvimento econômico, ainda que os temas relacionados a questões fundiárias predominem no período analisado.

Entre os **Decretos Legislativos (DLG)** votados e aprovados no período destaca-se o DLG-907, de 21/11/2003, que aprova o texto do Acordo entre o Brasil e o Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. Este Decreto estabeleceu um marco no processo da integração fronteiriça brasileira, pelos avanços em termos de reconhecimento da cidadania de fronteira.

Decretos sobre vigilância sanitária de alimentos e de animais em zonas de fronteira também foram aprovados no período, demonstrando uma maior preocupação com a manutenção de padrões sanitários da produção animal brasileira de exportação, sujeita a maior controle internacional.

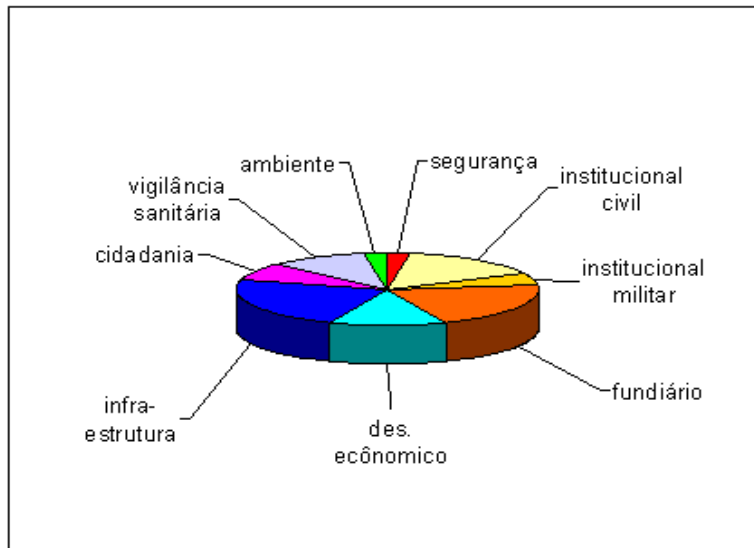
As questões de uso do solo e ordenamento territorial (classificadas como tema fundiário) são tratadas em dois decretos promulgados, referindo-se a criação de áreas *non aedificandi* ao longo da linha do limite fronteiriço (com Venezuela e Paraguai).

Por fim, dois decretos foram aprovados no Senado no período 1980-2003, tratando de questões referentes à integração fronteiriça: a criação de Centro Único de Fronteira nas cidades-gêmeas São Borja (BR)-Santo Tomé (AR), e aprovação da criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Argentina. Em termos de Decretos Legislativos observou-se, portanto, o crescimento de matérias relativas à cidadania fronteiriça e à integração.

Um total de cinco **Decretos-Lei (DLN)** do Congresso Nacional, recentes (depois de 2000), tratam de liberações de verbas para construção de trechos de rodovias na Faixa de Fronteira, com vistas a melhorar a circulação inter e transfronteiriça. Eles beneficiaram os Estados de Roraima, Acre e Mato Grosso do Sul. O primeiro com a construção de trechos rodoviários do Corredor Fronteira-Norte (BR-432/RR, BR-401 e BR-174 e BR-210). O Acre foi beneficiado com a liberação de verbas para a construção do Anel Rodoviário do Corredor Fronteira-Norte (BR-364 em Rio Branco), e trechos da rodovia que liga Assis Brasil a Brasília e Rio Branco a Cruzeiro do Sul. Por fim, o

Mato Grosso recebeu a liberação de recursos para o Corredor Sudoeste (BR-070 entre Cáceres e a fronteira da Bolívia).

A Figura 25 resume a legislação vigente (2003) com efeitos na faixa de fronteira, mostrando sua distribuição por temas.



Org. Grupo Retis, UFRJ, 2004.

FIGURA 25 - LEGISLAÇÃO VIGENTE 1980-2003

As questões institucionais (20%) somadas às questões fundiárias (20%) e de infraestrutura (23%) dominam a legislação. Observa-se, no entanto, que o institucional civil (15%) ultrapassa o institucional militar (5%) e as questões de segurança (3%). Se associado à vigilância sanitária (10%), é possível deduzir a mudança de caráter do que significa o controle e proteção das fronteiras para o Estado brasileiro nas últimas décadas. Por sua vez os interesses comerciais crescentes do Brasil na América do Sul privilegiam questões ligadas à integração e ao desenvolvimento econômico (13%). A legislação relacionada a questões de cidadania (8%) é outro objeto de interesse, embora muitas das leis aprovadas estejam indiretamente associadas às questões de desenvolvimento econômico, seguida pelas questões ambientais (3%).

B. LEGISLAÇÃO PROPOSTA

A situação das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados no período mais recente (entre 1999-2003) é a seguinte: num total de 27 proposições, dois terços dizem respeito às questões fundiárias (22%), de segurança (22%) e às atividades militares (22%) na Faixa de Fronteira. Os temas relacionados com o desenvolvimento econômico

(15%), ambiente (4%) e cidadania (7%) respondem por apenas um terço das proposições totais, com redução drástica das proposições referentes à infra-estrutura. Tal distribuição sugere uma nova orientação da política de Estado, iniciada ainda no governo anterior (Figura26).

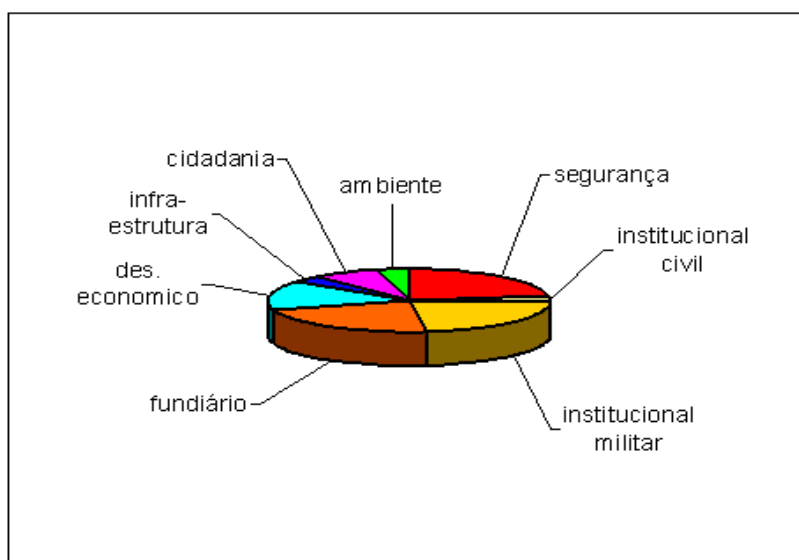


FIGURA 26 - PROPOSTA DA CÂMARA AGUARDANDO APROVAÇÃO

A vigilância sanitária desaparece da pauta legislativa enquanto questões de cidadania permanecem importantes, assim como o ambiente. Mais notáveis são as questões referentes ao controle e proteção do território e da soberania nacional. A ênfase parece se deslocar para questões de segurança e presença expressiva do institucional militar em detrimento do institucional civil. Por conseguinte, as propostas ainda aguardando a aprovação da Câmara de Deputados apontam para a alteração da função constitucional das Forças Armadas, permitindo e incentivando sua atuação em questões de segurança pública. Esta última tendência sugere que a mudança de orientação da política do Estado brasileiro no sentido de privilegiar questões de segurança e de defesa na Faixa de Fronteira constitui uma resposta não só a situação interna do país como à pressões internacionais para as Forças Armadas brasileiras assumirem funções policiais, pressão que se inicia na década de 1990.

A nova orientação pode ser entrevista no Quadro 16, que apresenta o conteúdo e a classificação das proposições que aguardam aprovação da Câmara no período de 1999 a 2003, segundo grupos temáticos.

DESCRIÇÃO	CÓDIGO	ANO	SITUAÇÃO	TEMA
1 – criação da Universidade Federal da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul	INC-723	2003	Aguardando	CIDADANIA (EDUCAÇÃO)
2 - transferências de terras da União para o Estado de Roraima	INC-789	2003	Aguardando	FUNDIÁRIO
3 - disposição sobre convalidação de alienações de terras procedidas pelos Estados federados de fronteira	PEC-58	2003	Pronta para pauta	FUNDIÁRIO
4 – demarcação de terras indígenas na área de fronteira	RIC-516	2003	Regime de urgência	FUNDIÁRIO
5 - situação fundiária em Roraima	RIC-896	2003	Regime de urgência	FUNDIÁRIO
6 - implantação de pelotão de fronteira em Marechal Thaumaturgo/AC	INC-499	2003	Aguardando	INSTITUCIONAL MILITAR
7 - criação de pelotão de fronteira em Marechal Thaumaturgo/AC	INC-618	2003	Aguardando	INSTITUCIONAL MILITAR
8 - disposições sobre a ida de policiais federais para as áreas de fronteira do Brasil	INC-263	2003	Aguardando	SEGURANÇA
9 – criação de subcomissão para acompanhamento ações do narcotráfico na tríplice fronteira (Foz do Iguçu/PR)	REC-19	2003	Pronta para pauta	SEGURANÇA
10 - aprovação de texto da convenção contra o terrorismo	PDC-632	2003	Regime de urgência	SEGURANÇA
11 - liberação de comércio fronteiriço com o Uruguai	INC-3282	2002	Regime de urgência	DES. ECONOMICO
12 - combate ao tráfico de drogas pelas Forças Armadas na Faixa de Fronteira	PLP-281	2002	Aguardando	INSTITUCIONAL MILITAR
13 - investigação do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para prostituição na fronteira (Estado do Amazonas)	INC-3422	2002	Regime de urgência	SEGURANÇA
14 - incentivo ao turismo internacional na fronteira	INC-1486	2001	Aguardando	DES. ECONOMICO
15 - sugestão de abertura permanente do posto de fronteira no Marco BV-8 - Brasil/Venezuela	INC-1587	2001	Aguardando	INSTITUCIONAL
16 - controle de veículos particulares de outros países nas fronteiras do Brasil	INC-792	2000	Aguardando	CIDADANIA (MOBILIDADE)
17 - construção UTE à gás em Puerto Suarez - Bolívia e Corumbá - Brasil	MSC-1814	2000	Aguardando	INFRA-ESTRUTURA
18 - Programa de transferência para a Faixa de Fronteira de grandes unidades das Forças Armadas	INC-957	2000	Aguardando	INSTITUCIONAL MILITAR
19 - inclusão na Constituição Federal, entre as missões das forças armadas, a guarda, o patrulhamento e a vigilância da Faixa de Fronteira.	PEC-199	2000	Tramitando	INSTITUCIONAL MILITAR
20 – restituição de veículos roubados na fronteira com a Bolívia	INC-819	2000	Aguardando	SEGURANÇA
21 - instalação de Delegacia da Polícia Federal no município Umuarama/PR na Faixa de Fronteira	INC-936	2000	Aguardando	SEGURANÇA

QUADRO 16 – LEGISLAÇÃO/PROPOSIÇÕES AGUARDANDO NA CÂMARA

Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

DESCRIÇÃO	CÓDIGO	ANO	SITUAÇÃO	TEMA
22 - Acordo de conservação da fauna aquática nos rios limítrofes entre Brasil e Paraguai	MSC-1136	1999	Aguardando	AMBIENTE
23 – criação da Área de Livre Comércio em Oiapoque/AP	PL-1504	1999	Aguardando	DES. ECONOMICO
24 - Acordo entre países do Mercosul para pesca durante a piracema	INC-123	1999	Aguardando	DES. ECONOMICO
25 – alteração da Lei de concessão de terras na Faixa (fronteira do Rio Grande do Sul)	INC-678	1999	Aguardando	FUNDIÁRIO
26 - alterações do prazo de ratificação de concessões e alienações terras na Faixa	PL-2158	1999	Aguardando	FUNDIÁRIO
27 - autorização para as Forças Armadas atuarem na área de segurança pública, podendo fazer o policiamento da Faixa de Fronteira	PEC-144	1999	Aguardando	INSTITUCIONAL MILITAR

Org. Grupo Retis, UFRJ, 2004

Legenda dos Códigos: MSC - Mensagem; INC/ Indicação; PL - Projeto de Lei; PEC - Proposta de Emenda à Constituição; RIC - Requerimento de Informação; REC - Recurso.

Fonte: <<http://www.camara.gov.br>> acessado 20 de fevereiro de 2004.

QUADRO 16 – LEGISLAÇÃO/PROPOSIÇÕES AGUARDANDO NA CÂMARA (CONT.)

C. ACORDOS BILATERAIS

A partir de uma série de acordos bilaterais o Brasil vem estabelecendo as bases jurídicas para o aperfeiçoamento das relações com os países vizinhos na zona de fronteira, no sentido de promover uma maior integração econômica e social e o desenvolvimento da região.

Os acordos bilaterais mostram que a política governamental para as regiões de fronteira tem privilegiado negociações com cada país, em lugar de criar normas gerais que regulam as interações na Faixa de Fronteira como um todo. Efetivamente, a análise dos acordos legislativos entre o Brasil e os países limítrofes evidencia como a política externa do país, fundamental para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, vem sendo feita de forma segmentada. Analisando os temas preferenciais para o estabelecimento de acordos, observa-se que existem acordos com temáticas mais abrangentes, que envolvem o conjunto do Estado brasileiro, e acordos mais específicos, restritos a regiões particulares da fronteira.

Um dos objetivos desta análise é apontar os acordos bilaterais com possibilidade de extensão para toda a Faixa de Fronteira e os acordos que são tão específicos que devem permanecer limitados a alguns países. Em termos das escalas de abrangência e incidência territorial dos diferentes acordos é possível identificar acordos de âmbito local com possibilidade de serem ampliados para toda a Faixa de Fronteira, contribuindo para a construção de uma agenda institucional capaz de estimular o desenvolvimento econômico regional através de ações transfronteiriças. Consideram-se como ações transfronteiriças, ações de desenvolvimento regional que incluem ou dependem dos países vizinhos.

O Quadro 17 apresenta os acordos bilaterais estabelecidos entre o Brasil e os países limítrofes, registrados pelo Ministério de Relações Exteriores (2003) e que ainda estão em vigor.

Países	Total	Extensão da Linha Divisória (km)	% Brasil
Arco Sul	563		
Argentina	183	1.263	5,47
Uruguai	150	1.003	4,34
Bolívia	132	3.126	13,54
Paraguai	98	1.339	5,8
Arco Norte	335		
Peru	89	2.995	12,08
Guiana Francesa	78	665	2,84
Colômbia	67	1.644	7,12
Venezuela	56	1.495	6,47
Guiana	31	1.606	6,96
Suriname	14	593	2,57

Fonte: Ministério das Relações Exteriores 2003

Organização: Grupo Retis de Pesquisa

QUADRO 17: DISTRIBUIÇÃO QUANTITATIVA DOS ACORDOS BILATERAIS DO BRASIL COM OS PAÍSES LIMÍTROFES

A distribuição geográfica dos acordos bilaterais evidencia o tratamento diferenciado das interações transfronteiriças no Arco Norte e no Arco Sul. O maior número de acordos bilaterais com os países limítrofes ao Arco Sul (563 acordos) e menor com os países limítrofes ao Arco Norte (335) reflete não só o desequilíbrio econômico das duas regiões fronteiriças como os diferentes graus de interações com os países vizinhos.

Observa-se também que o número de acordos bilaterais não apresenta uma relação direta com a extensão da linha divisória. A Bolívia, por exemplo, que compartilha a maior extensão na linha divisória com o Brasil, se encontra atrás da Argentina e o do Uruguai em número de acordos bilaterais, devido à densidade de povoamento e maior dinamismo da zona de fronteira com os dois últimos países.

C-1 Temática dos Acordos Bilaterais

As temáticas mais abordadas nos acordos bilaterais entre o Brasil e países limítrofes referem-se a cooperações técnicas e científicas entre países e os acordos comerciais e de infra-estrutura, estes últimos de grande importância para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Quadro 18). Entretanto, a maioria destes acordos não se refere especificamente à questões das regiões de fronteira, e sim a questões gerais entre os países signatários.

Temas dos Acordos Bilaterais	Número
Acordos de cooperação técnica e científica	135
Acordos comerciais	124
Acordos de comunicação e cultura	78
Energia	58
Acordo para criação de comissões, comitês e grupos de trabalho bilaterais.	51
Demarcação de fronteira	49
Acordos relativos à extradição, passaporte e outras questões relacionadas com o consulado.	46
Transportes	39
Acordos de paz, aliança, cooperação e amizade.	37
Acordos para execução de obras específicas	33
Saúde	32
Acordos de cooperação em matéria de defesa	30
Tratados sobre comércio e navegação fluvial	26
Acordos sobre comércio e tráfego aéreo	25
Acordos financeiros para fixação e liquidação de dívidas e regulamentação de operações de câmbio	24
Circulação na fronteira	21
Meio Ambiente	20
Combate ao narcotráfico e terrorismo	16
Acordos relativos ao Turismo	16
Acordos de cooperação no campo da assistência social e educação	14
Vigilância Sanitária	11
Acordos relacionados diretamente ao desenvolvimento das Regiões de Fronteira	7

Fonte: Ministério das Relações Exteriores
Organização: Grupo Retis de Pesquisa

QUADRO 18: DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DOS ACORDOS BILATERAIS DO BRASIL COM OS PAÍSES LIMÍTROFES

Os acordos bilaterais de âmbito geral que incidem sobre as relações com todos os países limítrofes são menos numerosos, como esperado, abrangendo temas como a demarcação de fronteiras, intercâmbios culturais, vistos diplomáticos, transportes aéreos, tráfico de drogas, amizade e cooperação, cooperação científica e técnica, e criação de comissões mistas com objetivos diversos. A maioria dos acordos, no entanto, é estabelecida apenas com alguns países, evidenciando a heterogeneidade das interações ao longo da Faixa de Fronteira e a diversidade de interesses dos países signatários.

A despeito de se reconhecer que número de acordos não é prova da importância ou abrangência geográfica do seu conteúdo, a distribuição temática permite identificar os temas que tem exigido maior esforço diplomático.

A análise dos principais itens dos acordos bilaterais (Quadro 18) evidencia uma forte tendência de concentração na temática do **desenvolvimento econômico** (39%).

Nessa categoria foram classificados itens como cooperação técnica e científica, comércio, comércio e navegação fluvial, comércio e tráfego aéreo, acordos financeiros para fixação e liquidação de dívidas e regulamentação de operações de câmbio e acordos relativos ao turismo. Merece ser destacado o item cooperação técnica científica, por concentrar a maior parte dos acordos bilaterais.

A cooperação técnica e científica pode ser caracterizada como um nome “guarda chuva”. O Brasil estabeleceu acordos desta natureza com todos os países limítrofes, porém com objetivos diferentes em cada caso. Um exemplo é o acordo de cooperação científica e técnica para atividades na área da biotecnologia, assinados somente com a Argentina e o Uruguai (em vigor desde 30/11/1985 e 22/8/1996, respectivamente). Outro exemplo são os acordos para a implementação de projeto para capacitação e transferência de tecnologia, restrito ao cultivo do palmito (*Bactris gasipaes*) na região do Chapare (Bolívia), e assinado somente com o país vizinho (em vigor desde 15/11/2001). Mesmo englobando aspectos e países diferentes, de modo geral a cooperação técnica e científica deve ser considerada como componente do desenvolvimento econômico regional.

Os acordos relacionados à **cidadania** (22%) também apresentam relativo destaque. São assim considerados, os acordos sobre comunicação e cultura, criação de comissões, comitês e grupos de trabalho bilaterais, extradição de estrangeiros, passaporte e outras questões consulares, acordos relativos à saúde, circulação na fronteira ou a cooperação no campo da assistência social e educação. No caso da comunicação e cultura, os acordos abrangem questões variadas, desde meios de comunicação ou intercâmbios culturais até co-produções cinematográficas.

Outro grande tema é o da **segurança nacional** (20%), caso dos acordos relativos à demarcação de fronteira, paz, aliança, cooperação e amizade, acordos de cooperação em matéria de defesa e acordos de combate ao narcotráfico e ao terrorismo. Já acordos relativos à energia, transporte e execução de obras específicas podem ser agrupados como **infra-estrutura** (14,5 %), com pouca expressão no conjunto de acordos bilaterais.

Como **qualidade de vida** (3,5%) se agrupam os acordos sobre meio ambiente e vigilância sanitária. Embora pouco expressivo em termos numéricos, são extremamente importantes para a Faixa de Fronteira, principalmente na Amazônia e no Pantanal.

Pouco destaque tem os acordos relacionados diretamente ao **desenvolvimento da região de fronteira** (1%). Mesmo sendo um tema relativo ao desenvolvimento econômico, estes acordos foram destacados dos outros, pois refletem as intenções dos Governos Nacionais em subsidiar políticas públicas específicas para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Os acordos deste item foram majoritariamente estabelecidos com o Uruguai e a Argentina, buscando estimular o desenvolvimento de zonas fronteiriças com trocas já consolidadas. O acordo para o desenvolvimento conjunto de zonas

fronteiriças assinado entre o Brasil e o Uruguai (em vigor desde 14/12/1989) é um exemplo deste tema.

C-2 Grupos temáticos e países signatários dos acordos bilaterais

Os temas mais frequentemente objeto de acordos diplomáticos variam segundo o país. Abaixo quatro grupos temáticos são propostos, a partir de uma reclassificação dos acordos e a exclusão de alguns, tendo como referencia os acordos especificamente voltados para a faixa e zona de fronteira:

- **Grupo A** - Cidadania na Fronteira
- **Grupo B** - Desenvolvimento Econômico Regional
- **Grupo C** - Aliança e Cooperação
- **Grupo D** - Criação de Comissões.

Embora relacionado a questões estratégico-militares o combate ao narcotráfico foi incluído no rol das questões vinculadas ao desenvolvimento econômico regional. Isso porque trabalhos anteriores do Grupo Retis evidenciaram como o tráfico pode ter laços estreitos com a economia urbana e regional. A presença do tráfico pode tanto estimular a economia urbana com o investimento de seus lucros em atividades legais (caso de várias aglomerações de Rondônia), como pode espantar investimentos legais de maior porte (caso de Coronel Sapucaia em Mato Grosso do Sul). Desta forma incluiu-se o combate ao narcotráfico como uma ação intimamente associada ao desenvolvimento regional.

Foi excluído o tema da demarcação de fronteiras e limites, pois remete a processos já concluídos e finalizados. Foram excluídos também acordos relativos à cooperação em matéria de defesa, que não se relacionam diretamente com o desenvolvimento econômico da população fronteiriça.

Grupo A - Cidadania na Fronteira

O grupo **A** engloba importantes questões fronteiriças como reconhecimento de diplomas, direito ao voto de brasileiros residentes no país limítrofe, questões relativas à qualidade de vida como saúde, educação e saneamento. Também direitos da população fronteiriça (direitos indígenas, assentados e cidadãos comuns), além de questões específicas relativas a cidades-gêmeas, (obras compartilhadas) podem ser classificados neste grupo.

Grupo B - Desenvolvimento Econômico Regional

O grupo **B** incorpora acordos com efeitos diretos ou indiretos nos processos de desenvolvimento econômico regional fronteiriço, como circulação de trabalhadores, infra-

estrutura (redes de energia, comunicação), coordenação das legislações trabalhistas entre o Brasil e países limítrofes, investimento do Governo Brasileiro nestes países, criação de mecanismos legais para a conversão monetária para facilitar o comércio, entre outros.

Grupo C - Aliança e Cooperação

O grupo C abrange os acordos e tratados de aliança e cooperação entre os países, que jamais são feitos em uma escala diferente da nacional. Este grupo incorpora os tratados diplomáticos de cooperação e paz, não apresentando uma quantidade muito expressiva de acordos bilaterais.

Grupo D - Comissões Bilaterais

O grupo D refere-se aos acordos bilaterais direcionados à criação de comissões, comitês ou grupos de trabalhos mistos. Este grupo também apresenta uma quantidade relativamente reduzida de acordos.

A Quadro 19, a seguir, mostra a quantidade de acordos bilaterais classificados pelos grupos acima definidos, e por país.

Grupos Temáticos	Guiana F.	Suriname	Guiana	Venezuela	Colômbia	Peru	Bolívia	Paraguai	Argentina	Uruguai	Total
A	18	3	9	23	19	24	26	21	35	40	218
B	46	10	16	19	40	48	89	55	112	72	507
C	1	0	1	5	1	3	1	5	13	4	34
D	1	1	4	2	2	8	10	8	12	20	68
Total	66	14	30	49	62	83	126	89	172	136	827

Fonte: Ministério das Relações Exteriores

Organização: Grupo Retis de Pesquisa, 2004.

QUADRO 19: DISTRIBUIÇÃO DOS ACORDOS BILATERAIS ENTRE O BRASIL E OS PAÍSES LIMÍTROFES, SEGUNDO GRUPOS TEMÁTICOS SELECIONADOS

Observa-se que é no Grupo B (Desenvolvimento Econômico Regional) a concentração da maioria dos acordos bilaterais, com a exceção da Venezuela, destacando-se no grupo a Argentina, a Bolívia e o Uruguai. Somam mais de 50% dos acordos do Grupo A (Cidadania), fato que já havia sido observado na classificação anterior (Quadro 18). Os acordos referentes à cidadania são mais numerosos com os mesmos países, sendo surpreendente o quarto lugar do Paraguai, tendo em vista a importância dos movimentos migratórios e interações transfronteiriças com o Brasil. Os demais grupos, C e D, não se destacam, sendo os acordos para a criação de comissões e comitês bilaterais (grupo D) mais frequentes, principalmente com o Uruguai.

C-3 Acordos Bilaterais e Tipos de Interação Fronteiriça entre o Brasil e os Países Limítrofes

A natureza e a intensidade da interação na faixa de fronteira exercem forte influência na elaboração dos acordos bilaterais, levando o Brasil a privilegiar certos trechos da Faixa e determinados países. A hipótese é de que o *tipo* predominante de interação fronteiriça pode influenciar no conteúdo e na quantidade dos acordos bilaterais.

Uma tipologia das interações fronteiriças ao longo de toda a Faixa de Fronteira brasileira foi estabelecida (ver capítulo Zona de Fronteira), distinguindo-se cinco tipos de interação fronteiriça: *margem*, *zona-tampão*, *frente*, *capilar* e *sinapse*. Os países limítrofes foram classificados segundo o tipo predominante de interações fronteiriças e as temáticas mais frequentes dos acordos bilaterais.

C-3.1 Predomínio da Zona-Tampão

A “Zona-Tampão” é caracterizada pela presença de parques nacionais e áreas de reserva indígena, predominante no Arco Norte. Neste caso, os acordos bilaterais estão mais relacionados à exploração ou compra e venda de recursos naturais próximos a fronteira, ou a questões ambientais. Eventos intermitentes relacionados à invasão de garimpeiros e madeireiros na zona de fronteira, assim como denúncias eventuais (não comprovadas) da presença de grupos guerrilheiros colombianos próximos à divisória, podem parcialmente explicar os acordos para a repressão do tráfico internacional de drogas ilícitas. A explicação é parcial porque pressões internacionais também explicam a assinatura de acordos gerais contra o tráfico e o terrorismo internacional. Embora ocorra nas zonas-tampão grande mobilidade transfronteiriça da população indígena, não existe acordos bilaterais a respeito.

A divisa com a Guiana Francesa, o Suriname, a República Cooperativa da Guiana, a Venezuela e a Colômbia pode ser classificada neste grupo.

C-3.2 Predomínio de Situação Híbrida

Quando as interações fronteiriças entre o Brasil e o país limítrofe não apresentam um padrão definido, os acordos tendem a seguir as particularidades das relações com cada país. Por motivos diferentes Peru e Bolívia foram classificados nessa categoria.

Embora o Peru apresente grande parte de sua fronteira com o Brasil classificada como *zona-tampão*, há também áreas caracterizadas como *margem*, ou seja, apresentam uma conexão fraca com o país limítrofe e ausência total de projetos de cooperação fronteiriça. Outros trechos da fronteira Brasil-Peru podem ser caracterizados como *frentes de expansão*, principalmente indígena (Alto Purus no Acre). Nos últimos cinco anos, no

entanto, foi registrada a presença de *frentes de expansão* de madeireiros peruanos, respaldados por regime de concessão florestal, sobre a Terra Indígena Kampa e no Parque Nacional da Serra do Divisor na sub-região do Alto Juruá (Sudoeste do Estado do Acre). No que deveria ser uma *zona-tampão*, superpõe-se agora *frentes de exploração* de recursos, criando tensões e conflitos com o grupo indígena dos Ashaninka do lado brasileiro.

Como o Brasil e o Peru são respectivamente os detentores da primeira e da segunda maior área amazônica, há vários acordos de cooperação, inclusive sobre questões fronteiriças Amazônicas. Porém a interação variada ao longo da Faixa de Fronteira dos dois países dificulta uma correlação entre o tipo de interação fronteiriça e a natureza dos acordos bilaterais estabelecidos.

A interação fronteiriça Brasil-Bolívia é de dois tipos. A fronteira do Acre e de Rondônia foi caracterizada como *capilar* devido à presença de interações mercantis e culturais antigas (exploração do caucho e da borracha) e, mais recentemente, comércio de gêneros alimentícios, atividades de contrabando e tráfico de drogas ao longo da fronteira. Apesar da presença de pequenas cidades-gêmeas na fronteira acreana e em Rondônia, nem todas estão articuladas por obras de infra-estrutura. No entanto, já existem sinais aqui também de um interesse maior em desenvolver relações sinápticas de cunho comercial. Entre Cobija e Brasília uma nova ponte reforça as relações de tipo sináptico nestas cidades-gêmeas.

Já a fronteira entre a Bolívia e o Estado do Mato Grosso é toda caracterizada como *frente* de expansão pioneira, englobando desde o cultivo de soja, alimentos, exploração mineral e exploração madeireira. A análise dos acordos bilaterais mostrou que freqüentemente este tipo de interação fronteiriça não tem um impacto profundo nos acordos bilaterais, geralmente a ação da frente pioneira não é regulada por acordos. Devido a estas características particulares a fronteira entre os dois países foi classificada em uma categoria híbrida, onde é mais difícil estabelecer uma relação direta entre o tipo de interação fronteiriça e a natureza dos acordos bilaterais.

C-3.3 Predomínio de Sinapse com segmentos capilares

A interação fronteiriça caracterizada como sinapse descreve uma situação de interações intensas e constantes. A interação local geralmente é a mais importante para as cidades, que dependem de intercâmbios constantes com o outro lado da fronteira. Este fato gera a necessidade de investimentos em infra-estrutura social e de comunicação, havendo interesse em integrar esforços dos dois lados. Assim países com interação do tipo sináptico ao longo de grande parte da fronteira com o Brasil, tendem a estabelecer uma série de acordos binacionais que contemplem questões específicas na escala local.

Por outro lado, acordos bilaterais que interessam a população dos dois países como um todo, dirigidos, por exemplo, à infra-estrutura (construção de pontes, estradas, ligação do sistema energético) e à vigilância sanitária, são internacionais.

Neste grupo foram classificados Paraguai, Argentina e Uruguai, países onde nitidamente a interação fronteiriça com o Brasil se dá de forma bastante intensa e constante e onde se concentra a maior parte das cidades-gêmeas na fronteira brasileira. Com esses países se faz a maioria dos acordos bilaterais em vigor.

C-4 Principais temas dos acordos bilaterais

A definição dos tipos de interação fronteiriça evidenciou sua influência na quantidade e na natureza dos acordos bilaterais estabelecidos entre o Brasil e os países limítrofes. No Quadro 20 buscamos relacionar os tipos de interações fronteiriças com alguns elementos já trabalhados anteriormente. O número e a concentração temática dos acordos bilaterais auxiliam na compreensão das relações entre o Brasil e os países limítrofes.

Países	Tipo de Interação Fronteiriça	Nº de Acordos Bilaterais	Concentração Temática	
				Nº.
		Total		
Argentina	Predomínio de Sinapse, com segmentos capilares	183	Comercio; Cooperação Técnica e Científica; Energia	71
Uruguai	Predomínio de Sinapse, com segmentos capilares	150	Comercio; Transportes; Cooperação Técnica e Científica	47
Bolívia	Híbrido	132	Cooperação técnica e científica; Transporte; Comercio; energia	58
Paraguai	Predomínio de Sinapse, com segmentos capilares	98	Comercia; Energia; Cooperação Técnica e Científica	38
Peru	Híbrido	89	Cooperação técnica e científica; Comercio; Comunicação e Cultura	33
Guiana Francesa	Predomínio de Zona-Tampão	78	Cooperação técnica e científica; Comunicação e Cultura; Criação de Comissões bilaterais	36
Colômbia	Predomínio de Zona-Tampão	67	Cooperação técnica e científica; Comunicação e Cultura; Extração/Processamento de Matérias Primas e/ou Produtos Agrícolas	29
Venezuela	Predomínio de Zona-Tampão	56	Comunicação e cultura; Demarcação de Fronteira; Cooperação Técnica e Científica	21
Guiana	Predomínio de Zona-Tampão	31	Cooperação técnica e científica; Comunicação e cultura; Criação de Comissões bilaterais	12
Suriname	Predomínio de Zona-Tampão	14	Cooperação técnica e científica; Comercio; Comunicação e cultura	9

Fonte: Ministério das Relações Exteriores
Organização: Grupo Retis, 2004

QUADRO 20: CONCENTRAÇÃO TEMÁTICA POR TIPO DE INTERAÇÃO FRONTEIRIÇA, SEGUNDO PAÍSES LIMÍTROFES

A concentração temática dos acordos bilaterais foi obtida a partir da identificação dos três temas mais frequentes dos acordos estabelecidos entre o Brasil e os países limítrofes. A partir da divisão temática elaborada no Quadro 18, identificamos os três grupos mais significativos nas relações com cada país e somamos seus respectivos acordos. A ordem de citação dos temas é condizente com a importância de cada temática no número total de acordos bilaterais estabelecidos com o Brasil. Desta forma, é possível buscar relações entre as temáticas dos acordos bilaterais e os tipos de interação fronteiriça.

Nas fronteiras onde ocorrem interações de tipo sináptico observa-se um maior número de acordos, sinalizando maior nível de integração e relações comerciais mais sólidas. Este é o caso da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, países onde o primeiro item da concentração temática é sempre relativo a acordos comerciais, evidenciando o peso deste tema nas relações entre estes países e o Brasil.

Em contrapartida, os países com predomínio de interação fronteiriça do tipo zonatampão apresentam um número mais baixo de acordos bilaterais. A temática dos acordos com estes países se concentra principalmente na área da cooperação técnico científica, o que faz sentido para países que compartilham grandes áreas de reserva indígena e natural, além do desafio conjunto de desenvolver suas faixas de fronteira pouco ocupadas e desenvolvidas. Estas constatações evidenciam as fortes relações entre o tipo de interação fronteiriça e a natureza dos acordos bilaterais estabelecidos entre o Brasil e os países limítrofes.

A diversidade da Faixa de Fronteira levou à adoção de estratégias diferenciadas para cada segmento da fronteira nacional. No entanto, a dinâmica espacial e territorial de cada segmento exige uma adaptação constante a novas injunções. Por outro lado, as ações governamentais não precisam ser necessariamente excludentes, as experiências de acordos bilaterais bem sucedidas em uma região podem ser adaptadas e ampliadas para as demais, estimulando a intensificação dos laços entre o Brasil e os países limítrofes ao longo de toda a Faixa de Fronteira.

C-5 Limites dos Acordos Bilaterais entre o Brasil e os Países Limítrofes

É preciso identificar as particularidades das relações bilaterais com cada país e, ao mesmo tempo, apontar aqueles acordos bilaterais com possibilidade de serem ampliados para toda a Faixa de Fronteira. A possibilidade de ampliação dos acordos bilaterais específicos pode ser:

- reduzida, quando o acordo é referente a uma situação específica de um determinado país;
- parcial com adaptação, quando a partir da adaptação do acordo é possível aplicá-lo em diversos segmentos fronteiriços; ou
- ampla com adaptação, quando a partir de certas modificações é possível aplicar o acordo para toda a faixa de fronteira.

O Quadro 21 apresenta exemplos de acordos em cada país específico, no intuito de definir suas possibilidades de generalização. Ressalta-se que foram selecionados exemplos específicos de cada país, no intuito de caracterizar as particularidades de cada relação bilateral e avaliar suas possibilidades de generalização.

Países	Particularidades da Relação	Exemplos de Temáticas dos Instrumentos Diplomáticos	Possibilidade de Ampliação
Guiana Francesa	Pouco Densa, com alta concentração de acordos na área de cooperação técnica e científica, principalmente relacionada a exploração de recursos naturais na Bacia Amazônica. A Guiana Francesa atua também na viabilização de acordos entre instituições brasileiras e francesas, devido a situação peculiar de ser um departamento francês.	Ajuste Complementar sobre Cooperação Técnica e Científica sobre Tecnologias em Espécies Vegetais Produtoras de Látex. Entrada em Vigor 23/6/1986 Acordo, por troca de notas, pondo em vigor o ajuste entre o Conselho de Desenvolvimento Técnico e Científico do Brasil e o "Institut National de La Santé et la Recherche Médical" na França. Em vigor desde 26/5/1982.	Reduzida. Muitos outros países, que tem porções da floresta amazônica em seu território, têm acordos relativos à cooperação técnica e científica com o Brasil no intuito de ampliar as possibilidades de exploração dos recursos naturais. A Guiana Francesa não tem muito a acrescentar nesta área. Os acordos entre instituições de pesquisa do Brasil e da França a partir da Guiana Francesa são uma particularidade exclusiva deste país e não podem ser ampliada.
Suriname	Pouco densa, relação muito recente com intensificação a partir dos anos 80. Concentração de acordos na área de cooperação técnica e científica, relacionada a exploração de recursos naturais.	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica para o Estabelecimento de um Programa de Cooperação na Área de Pesquisa sobre Agentes Patógenos do Dendê. Em vigor em 3/3/1989. Acordo, por troca de notas, para reduzir os impactos negativos da Mineração Artesanal de Ouro no Suriname. Entrada em Vigor 4/12/2002	Parcial com adaptação. A pesquisa conjunta sobre o Dendê é feita somente com o Suriname e esta planta está presente ao longo de toda a fronteira amazônica. Considerando os diferentes gargalos para o desenvolvimento desta cultura, acordos deste tipo poderiam ser ampliados para facilitar o desenvolvimento desta atividade. Apesar de ser um caso muito particular da extração mineral no Suriname, que conta com a participação de trabalhadores brasileiros, o segundo exemplo também poderia ser adaptado para outras atividades exploratórias com impactos ambientais negativos.
Guiana	Pouco densa. A Guiana e o Brasil têm interesse em integração viária, gerando uma série de acordos neste sentido. Bom exemplo de como a infra-estrutura pode vir a dinamizar as relações binacionais. A presença de cidades-gêmeas, estimula o estabelecimento de acordos desta natureza.	Protocolo de Intenções Relativo à Cooperação Bilateral para Completar a Interconexão dos Sistemas Viários do Brasil e à Guiana. Entrada em Vigor 10/4/1989. Acordo para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu. Promulgação 8/12/1988.	Ampla com adaptação. São exemplos de acordos que ajudam a criar infra-estrutura de conexão local, permitindo a intensificação das interações fronteiriças. Mesmo em zonas-tampão, a infra-estrutura deve ser promovida em pontos específicos para atender a população local e intensificar as possibilidades de trocas comerciais.
Venezuela	Pouco densa. A Venezuela intensificou suas relações com o Brasil a partir de 1994, quando se ampliou o intercâmbio comercial com destaque para a compra de petróleo venezuelano. Quanto à fronteira, destacamos os acordos relativos a circulação de pessoas e produtos. Este tipo de acordo geralmente é feito entre países que compartilham cidades-gêmeas.	Convênio sobre transporte fronteiriço de carga. Promulgado em 25/1/1984. Acordo de transporte rodoviário internacional de passageiros e cargas. Promulgado em 1/3/1999. Memorando de Entendimento para Regular o Transporte Fronteiriço de Passageiros entre o Território de Roraima e o Estado de Bolívar. Entrada em vigor 17/5/1988.	Ampla com adaptação. São acordos relativos à circulação na fronteira. Muitos países têm este tipo de acordo com o Brasil, mas poucos abrangem a escala local como o Memorando de 1988. A regulamentação do trânsito local pode ser ampliada para outros segmentos fronteiriços onde o trânsito ainda não está regulamentado.
Colômbia	Pouca densa. A Colômbia tem de certa forma uma relação pouco densa com o Brasil frente ao seu potencial. Há presença de cidade-gêmea, mas não existe nenhum grande projeto compartilhado. Suas relações bilaterais se concentram em acordos sobre produtos específicos (principalmente recursos minerais e café) e acordos relativos a segurança nacional, como o combate ao narcotráfico.	Convênio Complementar ao Acordo de Cooperação Amazônica sobre Cooperação no Desenvolvimento dos Recursos Minerais na Área de Fronteira. Entrada em vigor 9/2/1988. Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precusores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas Em vigor 7/11/1997.	Parcial com Adaptação. Os acordos em torno de um produto específico são bastante limitados. No entanto, o acordo de cooperação sobre os recursos minerais na área de fronteira é um exemplo que poderia ser adaptado para situações similares. Tratar os recursos naturais na escala regional não é uma constante nos acordos bilaterais. O acordo para impedir o uso ilegal de precursores químicos é uma iniciativa fundamental para combater o narcotráfico na região de fronteira. O Brasil é um dos principais fornecedores destas substâncias para os laboratórios de processamento de drogas ilícitas. Mesmo apresentando uma importância maior no caso colombiano, este acordo poderia ser estendido para os demais países limítrofes, pois os laboratórios ilegais migram facilmente de um país para o outro, atuando freqüentemente na Faixa de Fronteira. Apenas o Uruguai tem um acordo similar com o Brasil.

QUADRO 21: POSSIBILIDADES DE AMPLIAÇÃO DE ACORDOS BILATERAIS

Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Países	Particularidades da Relação	Exemplos de Temáticas dos Instrumentos Diplomáticos	Possibilidade de Ampliação
Peru	Pouco densa. Compartilha com o Brasil o título de países com maior área de floresta Amazônica. Tem conexão viária pouco desenvolvida, e acordos de cooperação técnica para pequena empresa, mas também apresenta experiências interessantes na escala local.	Memorando de Entendimento sobre Atendimento Médico-Odontológico às Populações Ribeirinhas do Rio Javari. Em vigor 14/11/1985. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica na Área de Pequena e Micro Empresa. Em vigor 24/10/1997	Ampla com adaptação. O caso específico do Memorando de 1985, que até hoje não foi promulgado, seria uma iniciativa interessante na escala local para toda a Faixa de Fronteira, relacionada a cidadania da população fronteiriça. Já o acordo de cooperação para Micro Empresas, não atua especificamente sobre a escala local, mas poderia auxiliar no desenvolvimento da região, principalmente na geração de emprego e renda.
Bolívia	Densa em certos segmentos. Acordos no campo energético, com a importação do gás boliviano. Acordos no campo dos transportes, tanto com vinculações rodoviárias como de linhas férreas. Diversos acordos específicos de cooperação técnica.	Acordo para Isenção de Impostos Relativos a Implementação do Projeto do Gasoduto Brasil-Bolívia. Em vigor 1/2/1997. Tratado sobre Ligação Ferroviária. Promulgado em 5/10/1938. Tratado sobre Vinculação Rodoviária. Promulgado em 16/5/1973. Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas Proximidades das Cidades de Brasília e Cobija. Promulgado em 28 de abril de 2003. Declaração de intenções para facilitar a entrada e trânsito de nacionais dos dois países em seus respectivos territórios; e para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos. Em 8 de julho de 2004.	Ampla com adaptação. Os acordos existentes com a Bolívia apresentam características bem particulares. Mesmo não apresentando uma intensidade grande nas relações bilaterais, as ligações físicas entre os países começaram muito cedo, possibilitando a solidificação de pontos de sinapse entre os dois países, como observamos nos tratados de 1938 e 1973. O fornecimento de gás, que também é uma característica específica, vem dinamizando as relações bilaterais entre Brasil e Bolívia. Recentemente, acordos existentes em outros segmentos da fronteira estão sendo ampliados para a Bolívia, como a declaração de 2004, que facilita a integração fronteiriça e deve ser estendido para outros países.
Paraguai	Densa. O Paraguai é o segundo maior parceiro comercial do Brasil na América Latina e as relações bilaterais entre os dois países, apesar de se concentrarem em questões comerciais, tem duas grande "âncoras" - a integração física, com a ponte sobre o Rio Paraná e a presença de uma obra específica, Itaipu, hidrelétrica que gera 22% da energia utilizada em todo o Brasil.	Acordo sobre a utilização, conservação, e vigilância da Ponte Internacional sobre o Rio Paraná. Em vigor 27/3/1965. Acordo sobre Integralização do Capital da Itaipu. Em Vigor 10/9/1964. Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica sobre Cooperação em Matéria da Qualidade de Águas. Em Vigor em 27/9/1993.	Parcial com adaptação. A usina de Itaipu é um monumento a integração e um marco na história da cooperação bilateral. Mas é um caso específico. Os exemplos de integração dos sistemas de transporte é que podem ser ampliados, principalmente no caso de fronteiras secas; a construção de pontes e estradas é fundamental no desenvolvimento da fronteira. O outro acordo destacado poderia ser generalizado para toda a situação em que os países tenham o mesmo rio em seu território. Como é o caso com a fronteira colombiana no Alto Solimões.
Argentina	Densa. O ponto forte das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina é o comércio, mas a integração física local também deve servir de modelo para outras regiões de fronteira. A forte integração entre os países estimula a facilitação de atividades empresariais, fundamentais para o desenvolvimento integrado da região de fronteira.	Acordo, por troca de Notas, sobre a Interligação do Sistema Elétrico Brasileiro e Argentino. Em Vigor 17/5/1980. Acordo sobre Facilitação de Atividades Empresariais. Promulgado em 12/1/1999. Acordo para o Funcionamento do Centro Único Aduaneiro de Fronteira São Borja - Santo Tomé. Promulgado em 17/5/2000.	Ampla, com adaptação. Uma série de acordos bilaterais com o Brasil poderia ser estendida para toda a faixa. Há poucos acordos promulgados neste sentido. O acordo sobre facilitação de atividades empresariais deve ser expandido, pois estimula a integração e a fixação de novas oportunidades de trabalho nos dois lados da fronteira. O centro único de fronteira é exemplo bem sucedido, permitindo a racionalização e agilidade da fiscalização e do controle alfandegário. Deve ser entendido para outras fronteiras com intensa movimentação.
Uruguai	Densa. O Uruguai tem uma fronteira profundamente integrada com o Brasil, o que permitiu a emergência de várias cidades-gêmeas. A concentração demográfica histórica e a forte interação entre os habitantes estimularam muitos acordos relativos a infra-estrutura local e a facilitação de atividades empresariais.	Acordo sobre Interconexão Energética. Em Vigor 12/6/1975. Acordo, por Troca de Notas, no Âmbito do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio de 12 de junho de 1975, para o desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças. Em Vigor 14/12/1989. Acordo para a permissão de residência estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios. Promulgado em 21/11/2003	Ampla, com adaptação. Os três acordos selecionados do Uruguai evidenciam a grande integração existente na zona de fronteira com o Brasil. A interconexão energética deve ser estendida à todas as cidades - gêmeas, pois facilita a regularidade no fornecimento. O Uruguai é um dos poucos países que estabeleceu acordos específicos para o desenvolvimento conjunto das zonas de fronteira. Um acordo muito importante é o que legaliza a cidadania nos dois lados da fronteira. O cidadão fronteiriço tem permissão de residência trabalho e estudo. Mesmo podendo estimular movimentos migratórios em alguns casos, este tipo de acordo seria importante na constituição de uma cidadania fronteiriça. A identificação do cidadão como fronteiriço pode auxiliar no desenvolvimento da fronteira que, mesmo sendo bastante heterogênea, apresenta similaridades ao longo da faixa.

QUADRO 21: POSSIBILIDADES DE AMPLIAÇÃO DE ACORDOS BILATERAIS (CONT.)

O Quadro 21 permite pensar numa nova agenda para as relações fronteiriças a partir dos acordos já implementados. Além disso, com base nessa sistematização das informações podem ser pensadas novas modalidades de acordos que visem ampliar as possibilidades de integração com os países vizinhos.