

As regiões de fronteira na integração: o caso Brasil-Uruguaí

Márcio Augusto Scherma

marcioscherma@gmail.com

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) – Brasil

Área Temática: Relações Internacionais

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Resumo

As regiões de fronteira podem ser consideradas como o primeiro nível de integração com os países vizinhos. Nessas regiões a integração é fenômeno inexorável, pois ali ocorre em seu cotidiano operacional: no convívio do dia a dia, entre pessoas, empresas, fluxos financeiros, culturais e simbólicos. Contudo, as fronteiras podem ser regiões problemáticas na medida em que existe a possibilidade de que o fluxo ali seja de pessoas e materiais indesejados, como drogas, armas, contrabando, espécies animais e vegetais, dentre outros.

Além das Iniciativas estatais, novos atores internacionais - como os governos subnacionais - passaram a ter maior relevância. Além da integração econômica, outras áreas também são alvos de políticas construídas em cooperação, como a educação, transportes e saúde. No Brasil, esse fenômeno tem sido mais intenso nas regiões de fronteira, tendo em vista sua vastidão o número de países com os quais o Brasil faz divisa.

O trabalho propõe-se, portanto, a analisar as iniciativas de integração que ocorreram ao longo dos últimos anos na fronteira Brasil-Uruguaí. Pretende-se demonstrar o crescimento da cooperação fronteiriça, indicando suas potencialidades para a integração regional.

1. Introdução: fronteiras e cooperação

Apesar de hoje o mundo ser dominado pela forma de organização político social que conhecemos como Estado nacional, apenas nos últimos séculos é que esse modelo se difundiu por todo o globo²⁰.

Max Weber apresenta uma definição de Estado que é amplamente utilizada até hoje. Segundo o sociólogo alemão: "(...) temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território" (WEBER, 1982, p.53). Segundo esta definição, o Estado é a autoridade mais importante a regular um certo território geográfico a partir da formulação de leis e da fiscalização do cumprimento das mesmas através do monopólio dos meios de coerção física.

Assim, o ideal de Estado liga-se a um território demarcado no qual o ente político exerce sua soberania. Dizer que um Estado é soberano implicaria, então, dizer que seu governo é o único a elaborar e fazer cumprir as leis internamente e que, além disso, não permite interferência externa nesse processo.

Nessa lógica de arranjo territorial, "(...) the boundaries between territories can become increasingly meaningful dividers between social, economic, and cultural systems" (MURPHY, 1996, p. 90).

Para analisarmos o conceito de fronteira, é preciso recorrer à geopolítica, disciplina que tem trabalhado com maior afinco o tema, e que, portanto, tem sido a fonte conceitual para muitos acadêmicos e policy makers quando o assunto é fronteira.

Em primeiro lugar, é importante não confundir os conceitos de limites e fronteiras. Quanto ao primeiro, Osório (1998, p.42) destaca que:

A palavra limite, de origem latina, foi criada para designar o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua ligação interna. Essa conotação política foi reforçada pelo moderno conceito de Estado, onde a soberania corresponde a um processo absoluto de territorialização.

O conceito de fronteira - derivado de front - por sua vez, indica "o que está na frente". Para Miyamoto (1995, p. 170): "As fronteiras, por sua vez, não são linhas imóveis; elas são consideradas zonas entre um e outro país. Os limites estão, portanto, nelas contidos."

O sueco Kjéllen apresenta ponto de vista organicista a respeito do Estado e das fronteiras. Para o autor, o Estado é como um "organismo vivo". Assim, ele compara analogamente as fronteiras do Estado à epiderme de um corpo vivo - é ela que recebe e transmite em primeira mão todas as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao "cérebro" estatal - destinadas ou vindas do exterior.

Como epiderme, a fronteira, ao mesmo tempo em que separa os ambientes interno e externo, é o locus das trocas entre ambos. A partir dessa lógica, alguns autores

²⁰ Exceção: China, com quase 3.000 anos de Estado nacional. Ver Tilly (1996)

enxergam a existência de uma faixa de fronteira, ou seja, um espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados.

No Brasil, a legislação utiliza o critério de faixa de fronteira. Miyamoto (1995) apresenta uma evolução do tratamento jurídico que define a extensão da faixa de fronteira, da Constituição de 1891 à Lei n. 6.634/79, que definiu-a como um território de 150 km a partir da linha limítrofe.

No estudo das Relações Internacionais, a teoria realista surgiu num período no qual a preocupação central do sistema internacional era a ocorrência de guerras. Ela analisa o sistema internacional sob esse ponto de vista, e dominou esse ambiente acadêmico por décadas. Para os realistas, o Estado é o ator central das Relações Internacionais, e teria duas funções primordiais: uma de âmbito interno (garantir a paz dentro de suas fronteiras) e uma de âmbito externo (garantir a segurança frente a possíveis ameaças externas). As fronteiras são, assim, linhas limite que devem ser vigiadas e protegidas.

Mudanças na maneira de encarar essa realidade ganham força a partir dos anos 70, quando o pensamento liberal volta a figurar com destaque, motivado pelas mudanças ocorridas durante a Guerra Fria, mas que se tornaram mais visíveis após aquela década e, sobretudo, a partir do fim da União Soviética e dos regimes socialistas.

As novas tecnologias de informação e comunicação permitiram um incremento no fluxo de bens, pessoas, informações e capitais. Concomitantemente, outros atores para além do Estado começaram a atuar internacionalmente – ONGs e empresas transnacionais são o maior exemplo. Esse fenômeno – que não é originário desse período, mas que ganhou uma intensidade inédita – ficou conhecido como globalização.

Essa nova realidade material colocou questionamentos importantes à teoria realista. O papel do Estado tornou-se um dos principais pontos de discussão, diante de um mundo no qual as novas conexões globais não obedeciam, a priori, à lógica restritiva das fronteiras nacionais.

Dois dos principais expoentes dessa vertente teórica são Joseph Nye e Robert Keohane. Em sua obra *Power and Interdependence*, os autores analisam o fenômeno da interdependência como uma relação entre dois ou mais países na qual as decisões tomadas em cada um implica efeitos nos demais. Assim, a interdependência diz que vários atores podem ser atingidos, em grau maior ou menor, por acontecimentos ocorridos longe de seus domínios e por decisões tomadas por outros governos. Para os autores (2001, p. 07)

Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions - flows of money, goods, people and messages across international boundaries.

No mundo interdependente, a união de forças para aumentar poder e competir em escala global também passa a ser um fenômeno recorrente. O estabelecimento de regimes internacionais²¹ e de blocos econômicos são decorrentes dessas novas

²¹ Sobre regimes internacionais, consultar KRASNER (1981); YOUNG (1982); dentre outros.

necessidades. Países menores buscariam parcerias para aumentar seu poder e se prevenir frente às implicações da interdependência.

Desse modo, para os neoliberais, uma política de poder na era da interdependência passa pela integração. Seja pelo pertencimento a blocos econômicos ou a regimes transnacionais, a cooperação pode ser uma maneira de angariar maior poder de barganha no sistema internacional²².

Pensando na integração regional, as regiões de fronteira podem ser consideradas como o primeiro nível de integração com os países vizinhos. Nessas regiões a integração é fenômeno inexorável, pois ali ocorre em seu cotidiano operacional: no convívio do dia a dia, entre pessoas, empresas, fluxos financeiros, culturais e simbólicos.

Contudo, as fronteiras podem ser regiões problemáticas na medida em que existe a possibilidade de que o fluxo ali seja de pessoas e materiais indesejados, como drogas, armas, contrabando, espécies animais e vegetais, dentre outros. Portanto, a fronteira pode ser espaço de afirmação da soberania nacional e contribuição ao desenvolvimento, ou justamente o oposto. De acordo com esse raciocínio, podemos deduzir que para os neoliberais as fronteiras podem ter um papel importante para o desenvolvimento do Estado.

2. Segundo governo Cardoso: as fronteiras vistas como importantes para a integração

Durante as décadas de 80 e 90, a economia ocupou o centro da agenda de políticas públicas brasileiras. O crescimento diminuiu, a inflação aumentava cada vez mais, assim como o endividamento externo. Os indicadores sociais vão-se deteriorando. O problema da hiperinflação começou a ser solucionado no mandato de Itamar Franco, com a elaboração e implementação do Plano Real. O sucesso inicial do plano conferiu ganhos políticos consideráveis ao então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que se lançou candidato à presidência, e venceu no primeiro turno.

Estabilizada a economia, o governo Cardoso pode se organizar melhor e implantar uma agenda propositiva ao país, nos mais diversos aspectos. De viés liberal, seu governo retomou a proposta de Collor de melhorar a competitividade do país na economia internacional.

A "autonomia pela participação" (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011) foi a estratégia de inserção internacional do Brasil no período. Os ganhos da estabilidade política e econômica aumentariam a credibilidade brasileira no sistema internacional. Poderíamos, com atitude ativa, participar e influir nas decisões que moldavam o meio internacional após o fim da Guerra Fria. As relações exteriores do país focariam, assim, nos países e regiões mais influentes (notadamente EUA e União Europeia). No entanto, nem por isso a América do Sul e o Mercosul foram deixados de lado - ao contrário, receberam grande atenção, sobretudo na medida em que o bloco regional era visto também como uma plataforma a partir do qual o país poderia se projetar internacionalmente.

²² Uma análise interessante nessa linha pode ser encontrada em MARIANO (1995).

Em suma, da redemocratização até o final dos anos 90, temas considerados secundários na agenda recebem ainda menos atenção do que é costumeiro. Certamente, foi o caso das fronteiras. O tema continuou sendo alvo especialmente de atenção das Forças Armadas, em políticas cujo principal foco era a vigilância e a garantia de segurança.

Todavia, conforme a estabilidade democrática e econômica foi alcançada no Brasil, tornou-se mais fácil o planejamento a médio/longo prazos. Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em 1998. O início de seu segundo governo foi marcado pelas crises financeiras – após a crise mexicana de 1995 seguiram-se a da Tailândia em 1997 e a Russa em 1998. Às vésperas da eleição, o presidente-candidato Cardoso anunciou ao país que tempos difíceis estariam por vir.

Assim, tão logo divulgado o resultado do pleito presidencial, Cardoso iniciou um grande ajuste fiscal, com metas de superávit primário elevadas. Com base nesse programa, obteve empréstimos do FMI para reforçar suas reservas. Os impactos da crise diminuíram a credibilidade externa do país, afetando sua imagem e as tentativas de inserção enquanto potência média.

Também surtiu efeito no país a eleição de George W. Bush para a presidência dos Estados Unidos em 2001, interrompendo os oito anos de gestão democrata de Bill Clinton. Naquele mesmo ano, em setembro, ocorreriam os atentados terroristas ao World Trade Center. A atuação americana tornar-se-ia, a partir de então, menos multilateral e mais incisiva no que tange aos temas econômicos.

A estratégia da "autonomia pela participação" parecia enquadrar-se melhor num cenário no qual os EUA buscavam construir regras e instituições multilaterais (ainda que de forma dura). Essa fora a forma principal de atuação do governo Clinton. Quando os republicanos assumiram o poder, a partir de janeiro de 2001, o cenário mudou.

Assim, dadas as crescentes dificuldades nas relações com os EUA e os impasses nas negociações com a União Europeia, o país passa conferir cada vez mais ênfase ao seu entorno regional. O Mercosul passou a ser, então, visto como marco base a partir do qual se daria a integração de todo o continente sul-americano. É nesse cenário que se analisa a Cúpula de Brasília, em 2000, com os doze presidentes sul-americanos. Realizada por iniciativa brasileira, a reunião buscou aproximar os países do subcontinente em termos que iam além do econômico-comercial.

Apesar de manifestarem inúmeros entendimentos em assuntos variados, o maior destaque certamente foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). A construção de infraestrutura de transportes e comunicação entre os países da região invertia uma tendência histórica, já que historicamente estes países tinham seu eixo econômico voltado para o mar. Conforme apontado por Quintanar e López (2003, p. 213), a IIRSA "(...) coloca a integração física à frente da integração econômica, para acelerar a marcha de todo o processo de integração sul-americano".

O governo também pensava em incorporar as regiões brasileiras aos centros mais dinâmicos. A modernização produtiva era uma preocupação que vinha desde o governo anterior; porém, a incorporação das regiões nessa estratégia apareceu apenas no segundo governo, a partir da proposta de planejamento apresentada pelo Consórcio Brasiliana, em 1998 (CARVALHO, 2010).

Referido trabalho propôs, a partir de um amplo mapeamento, a criação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Carvalho (2010, p. 136) salientou que, para os autores do estudo "(...) as regiões precisam estar articuladas dentro do circuito regional criando uma coesão que possa possibilitar a integração aos circuitos e fluxos das economias globais."

Como observou Carvalho (2010), em relatórios intermediários, havia a proposta de criação de doze eixos, sendo um deles um eixo fronteiro, denominado "Franja de Fronteira", que compreendia os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa é a proposta apresentada no plano de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso (1998, p. 38), o "Avança, Brasil". Entretanto, na versão final do relatório do Consórcio, o eixo da fronteira fora excluído devido à baixa pontuação nos critérios avaliados. Apenas nove eixos foram propostos.

Desta forma ligavam-se: a necessidade de ampliar a integração regional (como forma de melhor inserção global) e a precária infraestrutura da faixa de fronteira brasileira. Para otimizar o primeiro, era preciso minimizar os impactos do segundo. E o governo Cardoso agiu nessa direção.

Ainda em seu segundo mandato, Cardoso lançou o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), em 1999. A execução ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MIN). O PDSFF foi, certamente, um marco nas políticas brasileiras para a faixa de fronteira, já que foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangeu toda a faixa de fronteira, compreendendo-a como uma mesma região.

No PDSFF, os municípios cuidariam da articulação das propostas e elaboração dos projetos, em parceria com o poder legislativo. Também competia aos municípios a execução dos projetos aprovados com os recursos liberados. O governo federal era responsável pelo repasse dos recursos e pelo monitoramento e orientação das ações, através de uma equipe de técnica designadas para esse fim.

Em suma, o PDSFF foi um marco para a região de fronteira no Brasil, especialmente por colocar o desenvolvimento como prioridade nas políticas públicas. Contudo, teve uma série de percalços: além de não diferenciar as sub-regiões que compõem a faixa de fronteira; funcionava "sob demanda" de parlamentares (o que acabou por concentrar os projetos em alguns estados); não previa participação formal da sociedade no programa; visava essencialmente projetos de infraestrutura; encontrou dificuldades técnicas "na ponta", ou seja, nos municípios executores dos projetos aprovados; e sofreu com problemas de gestão por parte do governo federal. Todos esses pontos serão levados em consideração pelo governo seguinte, na elaboração de seu programa para as fronteiras.

3. Fronteiras no Governo Lula: cresce a importância

Os primeiros anos do século XXI foram marcados por alguns movimentos importantes no que diz respeito ao cenário internacional. Podemos destacar, dentre eles, o fortalecimento das chamadas "potências médias" - como China, Rússia, Índia; a forte migração de capitais para a China; insegurança energética; e concentração de poder internacional - e suas decorrentes consequências, como o arbítrio e violência por parte

da potência principal. Nesse cenário, o Brasil - à espera de mudanças de rumo - elege Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência em 2002.

Embora no plano interno a gestão Lula da Silva tenha dado continuidade a alguns aspectos do governo anterior - sobretudo no tocante à política econômica (GIAMBIAGI, 2005) - no plano externo a diferença foi bastante significativa. Como ressalta Vizontini (2013, p. 112), a posse de Lula significou a possibilidade de materialização de um projeto de política externa que já vinha sendo desenvolvido há mais de uma década²³.

Manteve-se o entendimento cristalizado desde o governo Juscelino Kubitschek de que as relações externas deveriam contribuir decisivamente para o desenvolvimento da economia brasileira, conforme apontaram Cervo e Bueno (2002).

Contudo, ainda que o objetivo fosse o mesmo, os métodos trariam diferenças significativas em relação às gestões anteriores. Como visto, Vigevani e Cepaluni (2011) destacam que os anos em que Fernando Henrique Cardoso esteve na Presidência da República foram marcados, no que diz respeito à ação externa, por um modelo que denominaram "autonomia pela participação".

Deste modo, o país mostrava uma postura moderada e, de certa forma, conformista e voluntarista, especialmente no que diz respeito à aceitação de regras formuladas pelas grandes potências. Nesse cenário, apesar de buscar a diversificação de parcerias econômico-políticas, a ênfase estava sobretudo no relacionamento com os países responsáveis pela formulação destas regras - notadamente, Estados Unidos e União Europeia. Além destes centros, os países vizinhos (sobretudo via Mercosul) também ocuparam papel central na gestão de Cardoso.

A política externa de Lula da Silva trouxe, portanto, um modo distinto de buscar o desenvolvimento nacional através das relações externas. Vigevani e Cepaluni (2011) nomearam esse modelo como de "autonomia pela diversificação", que, segundo os mesmos (2011, p. 136) pode ser resumido nas seguintes diretrizes:

"(...) adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Leste Europeu, Oriente Médio, etc.), na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com os países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais".

Através dessa centralidade em relação aos países do "sul", mas sem deixar de lado as relações com os países do "norte", o Brasil buscou se projetar como potência no sistema internacional. A percepção era de que o país tinha capacidade para se projetar de forma mais forte no sistema internacional. Keohane (1969) desenvolveu o conceito de "system-affecting states" para designar aquelas potências médias que, ainda que não sejam capazes de afetar o sistema internacional agindo isoladamente, são capazes de impactos significativos nesse mesmo sistema ao formar grupos ou alianças em organizações regionais e/ou universais.

²³ Os nomes escolhidos para comandar as relações exteriores indicam isso. Tanto o Ministro Celso Amorim quanto o Secretário-Geral Samuel Pinheiro Guimarães e o assessor especial Marco Aurélio Garcia vinham apresentando suas ideias e projetos ao longo dos anos em publicações e palestras.

Essa percepção leva a estratégias de criação de parcerias e/ou de projeção enquanto potência regional. Como observou Hurrell (2009), a preponderância regional deveria representar parte importante de qualquer reivindicação do status de grande potência. Desta forma, um país pode enxergar a região em que se insere como meio de agregar poder e fomentar uma coalizão regional para facilitar suas negociações internacionais

A partir de uma reconhecida liderança regional, o país passaria a ser visto como potência na medida em que cumpre bem o papel de administrador ou produtor da ordem regional, garantindo, por exemplo, participação no gerenciamento de crises regionais, ou também através da cooperação internacional. Essa parece ter sido a tônica de atuação do governo Lula para a América do Sul. Conforme destacou Prado (2012, p. 63)

"Durante os oito anos de mandato, a América do Sul foi prioridade máxima, não só como um fim, mas também como uma maneira de demonstrar capacidade de liderança regional e alcançar, com isso, um status mais relevante no sistema internacional, de representante da América do Sul. A atuação pragmática da chancelaria nacional em contendas envolvendo os países vizinhos (ou mesmo o próprio Brasil) caracteriza a hipótese de que o Brasil se utilizou, durante esse período, da política externa para a América do Sul como um instrumento de viabilização de poder do país no cenário internacional".

O Brasil demonstra, em discursos e em ações²⁴, estar disposto a adotar uma postura de liderança benéfica; ou seja, dá mostra de estar disposto a incorrer em perdas relativas em curto prazo em prol do desenvolvimento dos vizinhos, que geraria benefícios futuros. Conforme destacou o então Presidente Lula,

"(...) é preciso que o Brasil cresça, se desenvolva e que os países vizinhos também cresçam e se desenvolvam, porque aí nós iremos criar um continente altamente desenvolvido com o povo tendo uma qualidade de vida extraordinária (...). A um país como o Brasil não interessa ser apenas um país grande, economicamente forte, com um monte de gente pobre do seu lado. É preciso que todos cresçam, que todos tenham condições de se desenvolver"

Por conseguinte, tanto a atuação política quanto econômica junto aos vizinhos chegam ao posto de prioridade. Destacam-se sobretudo a ampliação do Mercosul - e, nele, a criação tanto do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) quanto do Parlamento do Mercosul (Parlasul).

A integração com a América do Sul foi pensada também a partir das relações fronteiriças. Há que se recordar que a candidatura Lula reconhecia as desigualdades regionais, fruto de histórica omissão, e propôs uma política para amenizá-las. Apesar de deixar claro que as áreas prioritárias seriam a Amazônia e o nordeste, a faixa de fronteira é citada no Plano de Governo, especificamente quando trata da desconcentração das bases produtivas. Nesse momento, pode-se notar a singularidade com que os autores da proposta enxergavam a região (PT, 2002, p. 57).

O novo governo estimulará a desconcentração das bases produtivas, fortalecendo especializações regionais a partir da classificação das regiões em: (1) Áreas dinâmicas (modernas e competitivas); (2) Em

²⁴ Casos da Bolívia (nacionalização do gás), e do Paraguai (tarifas da energia de Itaipu), dentre outros.

processo de reestruturação (áreas com potencial de competitividade); (3) Estagnadas (áreas de baixo dinamismo econômico); (4) De potencial pouco utilizado (marginalizadas como as áreas estagnadas, que demandam maior esforço de reconhecimento de suas potencialidades); (5) Faixas de fronteira (a oeste e ao norte, elas apresentam especificidades que precisam ser trabalhadas).

A partir deste ponto de vista, nasceria um novo programa para a faixa de fronteira. Após a posse, o presidente Lula indica Ciro Gomes para a pasta da Integração Nacional. Durante sua gestão (que se estendeu até março de 2006), o MIN, através de sua Secretaria de Programas Regionais (SPR), elaborou e apresentou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Em seu documento-base (BRASIL, 2006, pg. 12-14), são apresentadas as premissas teóricas que serviram de base para sua elaboração:

A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos. (...) A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas.

A faixa de fronteira seria um dos espaços sub-regionais merecedores de ações específicas. A partir dessa constatação, o MIN atuou no sentido de buscar informações qualificadas sobre a faixa de fronteira, buscando compreendê-la em suas especificidades, para então poder atuar. Isso foi feito através de uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que designou estudiosos para realizar um amplo estudo sobre a faixa de fronteira.

Referido estudo foi publicado em 2005 pelo Ministério da Integração Nacional, com o título "Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira" (BRASIL, 2005). O documento fala em "reestruturação" tendo em vista o PDSFF, sobre o qual são feitas críticas como as que se seguem:

Até recentemente, o Programa caracterizava-se pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, movidos por uma lógica assistencialista, sem qualquer planejamento ou orientação programática, resultando na dispersão dos escassos recursos públicos, sem ter impactos na geração de emprego e renda, na organização da sociedade civil e na estruturação de atividades produtivas (BRASIL, 2005, p. 05)

O documento completo tem mais de quatrocentas páginas, e apresenta um estudo profundo e abrangente sobre a faixa de fronteira brasileira, nos seus mais diversos aspectos: econômicos, sociais, culturais, legais, dentre outros. Ao final, são elencadas as diretrizes, objetivos e estratégias sugeridas pelos pesquisadores para a atuação na faixa de fronteira brasileira.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) teve início, contudo, antes mesmo da publicação da proposta analisada. Em documento específico (BRASIL, 2009), o Ministério da Integração Nacional apresenta de modo detalhado os conceitos incorporados e que deram origem ao programa, bem como suas principais diretrizes, prioridades, linhas de ação e financiamento. Já na apresentação (BRASIL,

2009, p. 8), o documento deixa claro os pressupostos dos policy makers a respeito da faixa de fronteira

Apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países, de corresponder a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. Isso determinou a diretriz específica de desenvolvimento dessa região na PNDR. É com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável que o PDFF passou por uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul. Nesta nova conformação política, em que o regional funciona como estratégia de desenvolvimento local, o PDFF passa a defender o fortalecimento dos processos de mudanças a partir do estímulo à formação de redes de atores locais, fortalecendo novos eixos dinâmicos da economia. Utilizando-se dessas estratégias de aproveitamento das potencialidades sub e mesorregionais, norteadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e pelo fortalecimento das relações internacionais, pretende-se resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis.

O trecho exposto é emblemático quanto à posição do governo Lula acerca das fronteiras: uma região importante para a integração regional, mas que foi historicamente deixada de lado e, por isso, encontra-se economicamente atrasada e tem sérios problemas sociais. Sua localização geográfica traz especificidades que devem ser contempladas em conjunto, embora a região apresente diferenças importantes do norte ao sul do país. A ideia-base para a superação dessas desigualdades que marcam a fronteira é o estímulo ao desenvolvimento endógeno a partir das potencialidades locais, em parceria com os países vizinhos, conforme o documento reforça posteriormente: "O Programa tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul" (BRASIL, 2009, p. 14). Essa visão é inédita.

Consolidou-se, portanto, a visão de que as regiões de fronteira são de importância central no processo de integração regional. A criação de um programa específico para a região buscou capitanear esforços que iam nessa direção. Nesse sentido, o caso mais emblemático certamente foi o da fronteira entre Brasil e Uruguai, a precursora de ações de integração fronteiriça que, a posteriori, poderiam ser estendidas a outras áreas da faixa de fronteira, conforme será abordado na seção a seguir.

4. As iniciativas de integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai

Formalmente, as relações entre Brasil e Uruguai datam do Tratado da Aliança, de 1851, que versava sobre o estabelecimento da paz entre ambos. No mesmo ano foram assinados o Tratado de Limites e o Tratado de Comércio e Navegação.

De então até meados da década de 1970, Brasil e Uruguai assinaram uma série de outros acordos pontuais. Contudo, conforme indicaram Batalla e Nilson (2012), o caráter centralista das constituições uruguaias vigentes desde a independência deixava muito pouca margem para a autonomia dos governos subnacionais. Além disso, durante um período significativo do século XX - sobretudo durante os regimes autoritários - os governos centrais estiveram pouco interessados na integração regional.

Esse cenário começa a ser alterado em 1975, quando há a assinatura, em 12 de junho, na cidade de Rivera, Uruguai, do Tratado de Cooperação Científica e Técnica (Tratado da Amizade). Conforme destacou Silva (2009, p. 53) "Este acordo vem ao encontro do reconhecimento, já naquela época, das vantagens recíprocas que resultariam em uma cooperação mais estreita e mais ordenada em campos de interesse mútuo."

Os anos 80 marcam a intensificação das relações entre ambos os países, motivada em parte pela abertura dos regimes autoritários. Naquela década, foram assinados mais de vinte Atos Internacionais entre ambos os países, com destaque para o Acordo para a Criação de uma Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças em 1985, no âmbito do da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia, instituída pelo Tratado de Amizade de 1975²⁵.

Uma das primeiras iniciativas da referida Subcomissão, fruto de sua terceira reunião, foi a criação de Comitês de Fronteira nas cidades gêmeas. Estes Comitês funcionariam como espaço de debates sobre temas de interesse comuns entre as partes. Assim, foram criados os Comitês de Fronteira em Chuy-Vitória do Palmar, Distrito do Chuí; Rio Branco-Jaguarão e Rivera – Santana do Livramento²⁶. Silva (2009, p. 55) destacou que

O Regulamento dos Comitês de Fronteira, em seu artigo IV, indica os trabalhos a serem desenvolvidos pelo mesmo, como: a) tomar iniciativas com vistas a impulsionar, entre outros, o desenvolvimento econômico-comercial, cultural, científico, sanitário, turístico e esportivo na região sob sua jurisdição; b) promover uma adequada coordenação entre os diversos órgãos com competência nos temas afetos ao Comitê; c) propor soluções para os problemas operativos da região, facilitando a adoção de medidas concretas que agilizem e promovam a circulação de pessoas, mercadorias e veículos; d) apoiar e facilitar a execução das medidas definidas e acordadas no âmbito da Subcomissão para o desenvolvimento conjunto de zonas fronteiriças

Os anos 90 assistiram ao surgimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), fruto do chamado "novo regionalismo", no qual a liberalização do comércio era a pauta central. A integração regional seria instrumento complementar às políticas de abertura comercial, que objetivavam uma melhor inserção dos países na economia global: uma integração, portanto, "aberta" aos mercados e articulada com o sistema internacional de comércio (CEPAL, 1994). Durante os anos 90, essa foi a lógica da integração, e não se conferiu ênfase às políticas regionais.

²⁵ Disponível em < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_42/ >

²⁶ Disponível em < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_6_2011-10-17-15-48-31/ >

Esse cenário vai mudar na década de 2000, quando a ascensão de governos mais à esquerda nos países da América do Sul (SILVA, 2010) vai conferir outro sentido à integração regional. O sentido da chamada "integração pós-liberal" vai muito além do comércio, englobando áreas como "(...) infra-estrutura, energia, complementação industrial e agrícola, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, fontes de financiamento para o desenvolvimento, projetos de integração fronteiriça, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia" (VEIGA; RÍOS, 2007, p. 22)

Deste modo, as iniciativas de cooperação, integração e desenvolvimento da fronteira são retomadas de modo mais forte somente na década de 2000. No caso de Brasil e Uruguai, marco mais importante é, sem dúvidas, a criação da Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço (NACDF), em 2002. Batalla e Nilson (2012, p. 775) destacam que

La Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo aprobada por los dos gobiernos en 2002 diseñó una nueva institucionalidad con el doble propósito de mejorar la eficacia en la implementación de las políticas y fomentar la participación de la sociedad civil. La frontera entre Uruguay y Brasil quedó comprendida en la delimitación de Faja Fronteriza aplicada por Brasil a todas sus fronteras y por consiguiente un área de 20 kilómetros a cada lado la frontera conforma un espacio nuevo para diseño de políticas.

A ideia motivadora do estabelecimento da NACDF parece ser a compreensão da singularidade da região de fronteira, configurando uma experiência inovadora em relação à integração. Aveiro (2006, p. 170) realizou um estudo amplo da NACDF e apontou que a mesma "(...) constitui-se num esforço dos Governos dos dois países para propor soluções aos problemas que afetam a vida dos habitantes da região de ambos os lados da fronteira comum"²⁷.

A partir dos entendimentos dos governos centrais, os entes subnacionais passam a participar ativamente das discussões, planejamento e ações. De imediato, a Nova Agenda foi responsável por uma ação inovadora: a criação da figura jurídica do cidadão fronteiriço, materializada no Acordo para Permissão de Ingresso, Residência, Estudo e Trabalho, Previdência Social e Concessão de Documento Especial de Fronteiriço a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, regulamentado no Brasil pelo decreto 5.105 de 14 de junho de 2004²⁸. As localidades envolvidas são: Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai); Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai); Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai); Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai); e Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

Além deste acordo, podemos destacar ainda outros, como por exemplo o Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou

²⁷ A autora destaca ainda (p. 168-169) que "A Nova Agenda surgiu de uma experiência vivida localmente pelas comunidades fronteiriças, que tem uma integração secular. A história da fronteira Brasil-Uruguai é muito rica em contatos, intercâmbio e interação. De fato, a Nova Agenda veio para regulamentar situações pré-existent, acrescenta e enriquece essa cooperação na medida em que coloca os governos federal, estadual e municipal a serviço dessa causa, mediante ações focalizadas nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e saneamento e cooperação policial e judicial".

²⁸ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm >

Técnicos, que regula o estabelecimento de Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos na zona de fronteira entre Brasil e Uruguai. Estes centros de ensino teriam como objetivo promover a qualificação e a formação profissional, ampliando as condições de inclusão social dos habitantes da região, uma vez que a educação e qualificação são vistas como um elemento fundamental no processo de integração. Cada país tem garantido 50% das vagas nas aulas aos cidadãos fronteiriços, que são ministradas na língua mãe dos professores (LEMOS E RÜCKERT, 2011).

Merece destaque também o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para a Saúde na Fronteira, de 2003. Referido acordo tinha por objetivo a implementação da comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira, visando fortalecer as ações dos Comitês de Fronteira - CFs na promoção do levantamento de dados em relação à saúde da população; na troca de informações; na capacitação e treinamento de recursos humanos entre Brasil e Uruguai e por fim, assessorando na elaboração de projetos de cooperação na área de saúde. Conforme destacado por Pucci (2010), neste caso as ações relativas à saúde eram planejadas e coordenadas conjuntamente entre a prefeitura brasileira e a intendência uruguaia.

Por fim, destacamos também o Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, também de 2004, cuja intenção é de promover o intercâmbio de informações entre as autoridades policiais locais de cada lado da fronteira, à medida que possibilita o ingresso destes agentes locais, com livre circulação no território vizinho e vice-versa. Essa mobilidade permitiria uma ação mais ágil e mais eficiente, tendo em vista que é mais integrada e coloca fim à corriqueira ação dos criminosos que residem nessa área, de atravessar o outro lado da fronteira, para entrar em outra jurisdição e escapar das punições (PUCCI, 2010).

5. Considerações Finais

Como foi visto, nas regiões de fronteira as interações internacionais são uma constante. É nesses locais que a integração regional é mais intensa. A fronteira Brasil - Uruguai é uma das mais dinâmicas, de grande contato e na qual pode-se encontrar assimetrias relativamente menores frente a outras áreas de fronteira brasileiras. As interações e aproximações entre ambos os lados ocorrem, de forma mais forte, desde 1975, tendo sido intensificadas na década de 2000.

Estabeleceu-se uma Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço, que compreende a fronteira como uma região *sui generis* e que, por conseguinte, necessitaria de políticas diferenciadas, que levassem em conta todo o contexto regional (que, nos casos fronteiriços, é também internacional). Assim, lançou as bases para a criação da figura jurídica do "cidadão fronteiriço", que regula e "binacionaliza" os direitos ao ingresso, residência, estudo, trabalho e previdência social da população fronteiriça, dentre outras iniciativas importantes.

Apesar de todos esses avanços, ao analisarmos as ações concretas, constata-se que nos doze anos passados da criação da NACDF, poucos são os projetos que realmente "saíram do papel". Novamente de acordo com Batalla e Nilson (2012, p. 778-779), parte da explicação pode estar nas distintas formas de organização do Estado:

Mientras Brasil es un Estado Federal, Uruguay sigue siendo una república unitaria y centralizada. Aún cuando la descentralización posee grandes potencialidades, en el futuro inmediato, la concentración de las decisiones en política exterior en manos de la Cancillería y en la estructura diseñada para la implementación de políticas de frontera, no permite el ejercicio de una “paradiplomacia” en la manera en que es practicada en Brasil.

Assim, o papel centralizador do Estado no tocante à elaboração e execução da política externa ainda é um elemento crucial a ser levado em conta nesses casos, conforme salientou Bontempo (2013, p. 90)

Embora toda a mudança ocorrida no encaminhamento das necessidades desses municípios, acordos tenham sido ajustados, convênios celebrados, persistem ainda as amarras burocráticas e jurídicas. Ou seja, apesar do propalado “fim do Estado” apregoado por muitos estudiosos, a sua atuação no território fronteiriço continua forte, por vezes freando as alternativas mais viáveis para resolução de problemas ou impasses locais.

Em suma, os problemas das regiões fronteiriças são singulares exatamente por conta de sua localização geográfica. Justamente por isso, podem ser consideradas como o “primeiro nível” da integração regional, tendo assim papel de destaque no processo. Contudo, muitas vezes essas regiões sofrem com a falta de políticas específicas, bem como são prejudicadas pela morosidade na negociação e elaboração de acordos de cooperação entre países.

A aproximação do Brasil com a América do Sul na última década tem contribuído, direta e indiretamente, para mudar esse cenário a partir do surgimento de novas iniciativas de cooperação fronteiriça. Algumas são oriundas do Estado nacional (como o PDSFF e o PDFF), e outras são de iniciativa subnacional.

Estas últimas constituem alternativa mais concreta para amenizar as contradições inerentes às regiões de fronteira. São alternativas em geral mais rápidas que os acordos nacionais; independem das opções do governo central - que podem ser voláteis; e são formuladas por pessoas que lidam cotidianamente com a realidade local. Podem ser, por conseguinte, parte importante de um conjunto de ações que amenizem as dificuldades locais, sobretudo se planejadas com a participação da sociedade civil e em harmonia com as ações estatais, como pareceu ser o caso na década de 2000.

6. Bibliografia

AVEIRO, Taís Marques (2006). **Relações Brasil-Uruguaí: a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço**. 238p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília.

BATALLA, Isabel; NILSON, Diego (2012). Políticas de cooperación, integración fronteriza y desarrollo territorial en la frontera Uruguay-Brasil (2002-2012). In: **Revista Geo UERJ** - Ano 14, nº. 23, v. 2, p. 763-792.

BONTEMPO, Carla G C (2013). **A cooperação em saúde nas cidades gêmeas do Brasil e Uruguaí: os caminhos institucionais e os arranjos locais (2003-2011)**. 107p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas. Pelotas/RS.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2005). **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Disponível em: < <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf> >

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. (2006). **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR – Sumário Executivo)**. Disponível em <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2009). **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Disponível em: < http://www.integracao.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=cd8c9e6a-a096-449b-826e-6ecb49744364 >

CARDOSO, Fernando H. (1998). **Avança, Brasil: proposta de governo** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>>. Último acesso em 15/12/2014.

CARVALHO, Thiago R (2010). **O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Mato Grosso Do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira**. 289f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo (2002). **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

GIAMBIAGI, Fabio (2005). Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2004). In: GIAMBIAGI, F. ; VILLELA, A. (orgs). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier.

HURREL (2009) **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro, FGV.

KRASNER, Stephen D (1981). Transforming International Regimes: What the third world wants and why. In: **International Studies Quarterly**, vol. 25, n. 1, p. 119-148

KEOHANE, Robert (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. In: **International Organization**, vol. 23, n. 2.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (2001). **Power and Interdependence**. New York, Longman.

LEMOS, Bruno e RÜCKERT, Aldomar (2011). A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. Natal: **Revista de Geopolítica**, v. 2, nº2, pp. 49-64.

LUCENA, Marta Gomes (2011). **Territorialidade de fronteira: uma contribuição ao estudo da questão fronteiriça Brasil-Uruguaí no contexto do Mercosul**. 189f. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

MACHADO, Lia Osório (1998). Limites, Fronteiras, Redes. In: T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). **Fronteiras e Espaço Global**, AGB-Porto Alegre.

MARIANO, Karina (1995). O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. In: **Cadernos CEDEC**, nº 50.

MIYAMOTO, Shiguenoli (1995). **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas, Papirus.

MURPHY, Alexander (1996). The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations. In: BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia (1996). **State Sovereignty as social construct**. Cambridge, Cambridge University Press, p. 81-120.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002). **Programa de governo 2002: coligação Lula presidente**. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Último acesso em 15/12/2014.

PRADO, Lídia (2012). **Soy loco por ti, América: a integração regional como prioridade da política extrema brasileira na era Lula (2003-2010)**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.

PUCCI, Adriano (2010). **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo (2003). O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, n. 1, p. 213-221.

ROMÃO, Wagner (2009). O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. In: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marcos e ROMÃO,

Wagner (orgs.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Editora Desatino e Faculdade Santa Marcelina, pp. 47-57.

RÜCKERT, Aldomar (2004). O Rio Grande do Sul como território de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: VERDUM, Roberto; BASSO, Luiz Alberto; SUERTEGARAY, Dirce (orgs.). **Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pp. 277-291.

SALOMÓN, Mónica e NUNES, Carmen (2007). A ação externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, vol. 29, nº1.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. (2011). **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. Ed. Unesp, São Paulo.

VIZENTINI, Paulo F (2013). **A projeção internacional do Brasil (1930-2012)**. Ed. Campus/Elsevier, Rio de Janeiro.

YOUNG, Oran R (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. In: **International Organization**, vol. 36, n. 2, p. 277-297.

WEBER, Max (1982). **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro, LTC Editora.