



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Bases de uma Política Integrada de
Desenvolvimento Regional para a
Faixa de Fronteira



LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Presidente da República

CIRO GOMES

Ministro da Integração Nacional

MÁRCIO ARAÚJO DE LACERDA

Secretário Executivo

CARLOS AUGUSTO GRABOIS GADELHA

Secretário de Programas Regionais

ANTÔNIO CARLOS FILGUEIRA GALVÃO

Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional

ATHOS MAGNO COSTA E SILVA

Secretário de Desenvolvimento do Centro-Oeste

HYPÉRIDES PEREIRA DE MACEDO

Secretário de Infra-Estrutura Hídrica

JORGE DO CARMO PIMENTEL

Secretário Nacional de Defesa Civil

DJALMA BEZERRA MELLO

Diretor-Geral da Agência de Desenvolvimento da Amazônia

Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira

Coordenação Institucional

Ministério da Integração Nacional
Secretaria de Programas Regionais

Carlos Augusto Grabois Gadelha
Secretário

Hildegardo de Figueiredo Nunes
Diretor

Rogério Oliveira de Castro Vieira
Diretor

Laís Costa
Gerente-Executiva do Programa

Assessoria Especial

Egidio Serpa
Assessor Especial do Ministro

Bruno Cobuccio
Assessor Internacional do Ministro

Colaboradores

Rodrigo Machado Malaspina, Michelline Carmo Lins, Overlane Márcia Medeiros de Almeida, Ana Cláudia Batista de Oliveira, Hélio Fábio Soares Barros, Sebastião Rodrigues Neto, Cláudia Moraes Mendes, Viviane de Faria, José Américo Costa Ferreira Júnior.

Equipe Responsável pela Pesquisa

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Grupo Retis - Departamento de Geografia

Lia Osorio Machado
Coordenadora Geral da Pesquisa

Letícia Parente Ribeiro

Paulo Peiter

Rebeca Steiman

Murilo Cardoso de Castro

André Reyes Novaes
Pesquisadores

Pesquisador Associado

Rogério Haesbaert
Universidade Federal Fluminense

Colaboradores

Cristiane da Motta Adiala, Pedro Fernandes Neto, Flávia Lins de Barros, Bruno Paixão Leite, Rodrigo Gonçalves Martins, Ricardo Luigi, Maurício Martins, no Rio de Janeiro; Frederico Valente (IGP/MS), Tito Carlos Machado de Oliveira (UFMS), em Mato Grosso do Sul.

**IICA - Instituto Interamericano de Cooperação
para a Agricultura**

Agência de Cooperação Técnica do Brasil
SHIS QI 5, Conjunto 9, Bloco D, Comércio Local
CEP 71615-090 - Brasília/DF - Brasil

www.iica.org.br

**Ministério da Integração Nacional
Secretaria de Programas Regionais**

SAS Quadra 6, Edifício Órgãos Centrais,
Bloco O – 2º andar – Gabinete SPR
CEP 70070-912 – Brasília/DF – Brasil

www.integracao.gov.br

Diagramação e Arte-final
Cleidson Nogueira Dias
Morganna Mendes

Revisão Final
Rudolf de Noronha

©2005. Ministério da Integração Nacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. As opiniões expressas no documento não refletem necessariamente a visão do Ministério da Integração Nacional sobre o tema faixa de fronteira, sendo as mesmas de inteira responsabilidade dos pesquisadores.

Tiragem: 2000 exemplares

Ficha catalográfica:

Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais.
Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

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

1. Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. 2. Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. 3. Interações com países vizinhos. 4. Desenvolvimento Regional e Integração Sul-Americana. I. Lia Osorio Machado. II. Título. III. Grupo Retis – UFRJ. IV. Ministério da Integração Nacional.

A REESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA FAIXA DE FRONTEIRA: UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA

O Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem adotado uma estratégia de maior fôlego, de caráter estrutural, que representa a retomada do planejamento estratégico em nosso País e do papel do Estado como agente de coordenação do desenvolvimento. Neste contexto, o Governo Federal tem dado clara prioridade tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração da América do Sul.

A diretriz de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira insere-se nesta orientação estratégica. 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 das atividades produtivas. Do ponto de vista das relações internacionais, a concepção anterior do Programa colocava toda a ênfase na idéia da fronteira como peça fundamental da defesa nacional e da imposição de barreiras às ameaças externas, implicando, de fato, a imposição de limites nas relações com os países vizinhos.

Uma análise criteriosa da região de fronteira – que representa 27% do território nacional, onde residem cerca de dez milhões de brasileiros – demonstra que as ameaças ao Estado residem, isto sim, no progressivo esgarçamento do tecido social, na miséria que condensa importantes segmentos da população ao não exercício de uma cidadania plena, no desfio cotidiano perpetrado pelo crime organizado e na falta de integração com os países vizinhos. Estas são as principais ameaças presentes na Faixa de Fronteira, que colocam o desenvolvimento regional como estratégia prioritária para a soberania brasileira e a integração continental.

Este é o marco contemporâneo que impõe os grandes desafios norteadores do novo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, representando uma mudança profunda de valores, de estratégias e de formas de atuação.

O trabalho que ora apresentamos – um vigoroso e atualizado esforço de caracterização econômica, cultural e institucional da região de fronteira – foi elaborado por um grupo de pesquisadores dos mais qualificados do País, sob a liderança da professora Lia Osorio Machado. O trabalho seguiu orientação estratégica da Secretaria de Programas Regionais, do Ministério da Integração Nacional, que coordena o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira no âmbito do Plano Plurianual do Governo Federal (PPA 2004-2207). Essa profícua interface entre a inteligência acadêmica e os requerimentos concretos de reestruturação do Programa produziu um resultado que alia o fôlego

acadêmico à visão objetiva e programática para subsidiar a política nacional para esta região estratégica do País.

A perspectiva desta publicação é oferecer às diversas instâncias governamentais e à sociedade brasileira uma base conceitual e uma agenda concreta de intervenção que permita superar a visão da fronteira como “espaço-problema” em favor de uma concepção que privilegia a região como um espaço pleno de oportunidades de desenvolvimento, de união com os nossos vizinhos e de valorização da cidadania. Afinal, é na fronteira que começa o Brasil e o Governo do presidente Lula tem um compromisso determinado com os cidadãos que nela residem e com o desenvolvimento solidário da América do Sul.

Ciro Gomes

Ministro de Estado da Integração Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
ANTECEDENTES	09
I–CONCEITOS E METODOLOGIA	17
A. VETOR DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL	23
B. VETOR IDENTIDADE CULTURAL	33
C. METODOLOGIA GERAL DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO	46
II–NOVA BASE TERRITORIAL PARA O PROGRAMA FAIXA DE FRONTEIRA	52
A. AS TRÊS FRONTEIRAS	52
B. A ESCALA SUB-REGIONAL	63
III–AZONA DE FRONTEIRA: INTERAÇÕES COM OS PAÍSES VIZINHOS	144
A. “ABRIR E FECHAR”: TIPOLOGIA DAS INTERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS	144
B. TIPOLOGIA DAS CIDADES-GÊMEAS	152
C. “NÓS” E OS “OUTROS”: IDENTIDADE CULTURAL	165
D. PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA ZONA DE FRONTEIRA	169
IV–AValiação do marco legal	174
A. LEGISLAÇÃO VIGENTE	174
B. LEGISLAÇÃO PROPOSTA	181
C. ACORDOS BILATERAIS	185
V. ESTUDOS DE CASO	198
A. ALTO SOLIMÕES – FRONTEIRA BRASIL/COLÔMBIA/PERU	198
B. MATO GROSSO DO SUL – FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI	230
VI. AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	252
VII. AGENDA DE ALTO IMPACTO E CURTO PRAZO	255
BIBLIOGRAFIA SELECIONADA	257
ANEXOS	259
ANEXO I - MAPAS	260
ANEXO II - TABELA SÍNTESE	357
ANEXO III - MAPAS ÍNDICES	407

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é definir uma agenda global de diretrizes, estratégias e instrumentos de ação destinados à Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. A agenda tem como linhas condutoras o desenvolvimento econômico regional e a promoção da cidadania dos *povos da fronteira*, num momento em si estratégico de fortalecimento da integração sul-americana, como assumido pelo Governo Federal no Plano Brasil de Todos.

Não existe nenhum estudo semelhante ao aqui proposto. Da parceria entre a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional¹ e a Universidade Federal do Rio de Janeiro resultou a iniciativa pioneira de sistematização e análise de informações concernentes à Faixa de Fronteira Internacional do Brasil, de modo a subsidiar políticas públicas em diversas escalas de ação governamental. Paralelamente, a proposição de indicadores econômicos e sociais pode subsidiar a iniciativa privada em futuras tomadas de decisão quanto à aplicação de investimentos, e as ações pela cidadania na região de fronteira.

O projeto de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foi composto pela realização de quatro pesquisas visando conhecer a rica e complexa diversidade econômica e cultural da região. A primeira sobre a base produtiva e as identidades culturais regionais, a segunda sobre as interações com os países vizinhos, a terceira sobre as legislações direta ou indiretamente pertinentes ao território fronteiriço e, a quarta, com os agentes locais em duas áreas selecionadas, a Mesorregião do Alto Solimões no Amazonas, e o segmento de fronteira entre Brasil e Paraguai em Mato Grosso do Sul.

Os resultados alcançados nas diferentes etapas do projeto permitem traçar um quadro de como a população se relaciona com o território fronteiriço, explora suas riquezas econômicas e enfrenta desafios na realização de suas potencialidades, ficando claro a premência de se criar um *Estatuto da Fronteira* como marco regulatório para o desenvolvimento regional e a integração com os países limítrofes. Alguns dos caminhos para se chegar a esses objetivos desejados são apontados no presente documento.

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) sente-se amplamente gratificada por haver participado da reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira coordenado pelo Ministério da Integração Nacional.

¹ Em colaboração com a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia.

ANTECEDENTES

A Faixa de Fronteira

A Faixa de Fronteira interna do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida em 150 km de largura (Lei 6.634, de 2/5/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional. A largura da Faixa foi sendo modificada desde o Segundo Império (60 km) por sucessivas Constituições Federais (1934; 1937; 1946) até a atual, que ratificou sua largura em 150 km. A preocupação com a segurança nacional, de onde emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional continental do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda às especificidades regionais, nem do ponto de vista econômico nem da cidadania fronteiriça. Motivos para isso não faltaram até o passado recente, como a baixa densidade demográfica, a vocação “atlântica” do país, as grandes distâncias e às dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios, entre outros.

Novos Condicionantes da Ação Governamental

O momento atual apresenta novos condicionantes, que tornam imperativa a mudança de perspectiva do Estado nacional em relação à fronteira continental, perceptíveis em diversas escalas geográficas:

Global

- Mudança das condições técnico-tecnológicas (sistema global de telecomunicações) no campo da produção e troca de informações possibilitando o acesso dos povos da fronteira a centros de poder que não só o do Estado Nacional a que pertencem;

- proliferação de estratégias e planos de ação de organismos internacionais e empresas transnacionais, interferindo na pauta e nos meios disponíveis dos governos nacionais; e

- pressões internacionais sobre questões específicas (indígenas, ecologia, tráfico de ilícitos) que não estão cobertas pelos atuais sistemas de controle territorial dos Estados Nacionais.

Subcontinental

- Implantação e desenvolvimento de agrupamentos funcionais dos estados-nações (MERCOSUL, Comunidade Andina) possibilitando a formulação de novo marco regulatório das interações entre os Estados, inclusive a criação de territórios especiais regido por normas bilaterais ou multilaterais;

- esforço, ainda em marcha lenta, de integração da malha rodoviária por parte de vários governos sul-americanos com objetivo de conectar a vertente do Atlântico à vertente do Pacífico;

- problema da intensificação do tráfico de armas e drogas ilícitas na Zona de Fronteira, com efeitos sobre os condicionantes do desenvolvimento econômico e social nas regiões subnacionais; e

- expansão de movimentos migratórios e pendulares na Zona de Fronteira que exigem tratamento bilateral ou multilateral.

Nacional

- Ajuste das políticas públicas estatais à ‘permeabilidade’ das fronteiras;

- integração da Faixa de Fronteira às outras regiões do país por estar à frente do processo de integração sul-americana;

- promover a cidadania e o desenvolvimento regional como forma de combater o crescimento de diversos tipos de tráfico de ilícitos; e

- criar novos espaços de articulação entre os sistemas territoriais produtivos de áreas com povoamento consolidado e não-consolidado do país.

Subnacional

- Sinais de insatisfação com o modelo tradicional de relações hierárquicas entre o estado/região (inferior) e o centro decisório nacional (superior), que na Faixa de Fronteira se expressa pela crítica ao desconhecimento dos efeitos na escala subnacional e local de decisões tomadas na esfera federal; e

- iniciativas dos estados federados em criar laços comerciais e culturais diretamente com o mercado global, obedecendo a pressões e estratégias de cunho regional, mas que são débeis e pouco articuladas quando se referem aos países vizinhos.

Local

- Demanda por maior conhecimento do centro decisório nacional sobre as especificidades territoriais dos municípios de fronteira.

Situação Geográfica dos Municípios e da População da Faixa de Fronteira em Relação ao Limite Internacional

Os 588 municípios da Faixa de Fronteira do Brasil apresentam situação geográfica distinta em relação à *linha* de fronteira. Grosso modo podem ser classificados em dois grandes grupos, os lindeiros e os não-lindeiros. No grupo dos municípios lindeiros existem três casos:

- a) aqueles em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho (cidades-gêmeas);
- b) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede não se situa no limite internacional; e
- c) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede está fora da Faixa de Fronteira.

O grupo dos municípios não-lindeiros, ou seja, na retaguarda da faixa pode ser dividido em dois subgrupos:

- a) aqueles com sede na Faixa de Fronteira; e
- b) aqueles com sede fora da Faixa de Fronteira.

A Tabela 1 mostra que a maioria dos municípios nos três grandes Arcos (Norte, Central, Sul) se enquadra no grupo de municípios não-lindeiros com sede na Faixa de Fronteira, concentrando-se também nesse grupo a maior parte da população fronteiriça. Tal situação reflete a força integradora do espaço nacional em contraposição à debilidade das interações transfronteiriças.

Descendo ao nível dos Arcos, o grande tamanho dos municípios no Arco Norte (Amazônia) explica a mais alta proporção de municípios com sede fora da Faixa, assim como a intensa subdivisão da malha municipal no Arco Sul explica a inexistência de municípios nessa situação.

A relevância em termos de população do grupo de municípios lindeiros com sede na linha de fronteira não é grande. No entanto, sua relativa importância no Arco Sul e no Arco Central pode ser explicada pelo fato de abrigarem o maior número de cidades-gêmeas em toda a Faixa de Fronteira.

Unidade da Federação	Municípios lindeiros				Municípios não lindeiros				Total (%)
	Com sede na linha de fronteira	Com sede dentro da faixa de fronteira	Com sede fora da faixa de fronteira	Com sede dentro da faixa de fronteira	Número Total (%)	População Total (%)	Número Total (%)	População Total (%)	
Arco Norte	14,0	9,2	28,2	17,2	12,7	16,6	18,3	39,0	26,8
Amapá	12,5	18,8	0,0	0,0	12,5	41,7	0,0	0,0	39,5
Pará	0,0	0,0	0,0	0,0	60,0	71,3	0,0	0,0	28,7
Roraima	20,0	6,9	40,0	16,6	0,0	0,0	40,0	76,5	0,0
Amazonas	14,3	17,5	9,5	9,9	14,3	15,4	9,5	8,9	52,4
Acre	13,6	6,4	54,5	30,5	9,1	6,4	22,7	56,7	0,0
Arco Central	13,2	14,3	10,1	9,1	2,0	16,4	51,5	39,0	23,2
Rondônia	11,1	6,4	14,8	7,3	7,4	43,9	37,0	22,3	29,6
Mato Grosso	0,0	0,0	14,3	29,5	0,0	0,0	60,7	34,8	25,0
Mato Grosso do Sul	22,7	27,7	4,5	1,4	0,0	0,0	54,5	55,4	18,2
Arco Sul	5,7	13,1	7,7	6,7	0,0	78,9	71,3	7,7	8,9
Paraná	6,5	16,9	5,8	4,1	0,0	0,0	78,4	72,8	9,4
Santa Catarina	1,2	1,9	11,0	7,7	0,0	0,0	82,9	80,3	4,9
Rio Grande do Sul	7,1	13,2	7,6	8,3	0,0	0,0	77,7	68,0	7,6

Fonte: IBGE - Cadastro de Municípios na Faixa de Fronteira, 2003; Censo Demográfico, 2000.
Organização: Grupo Retis de Pesquisa – IGEO / UFRJ.

TABELA 1: SITUAÇÃO GEOGRÁFICA DA POPULAÇÃO E DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA EM RELAÇÃO AO LIMITE INTER-NACIONAL - 2003

Antecedentes

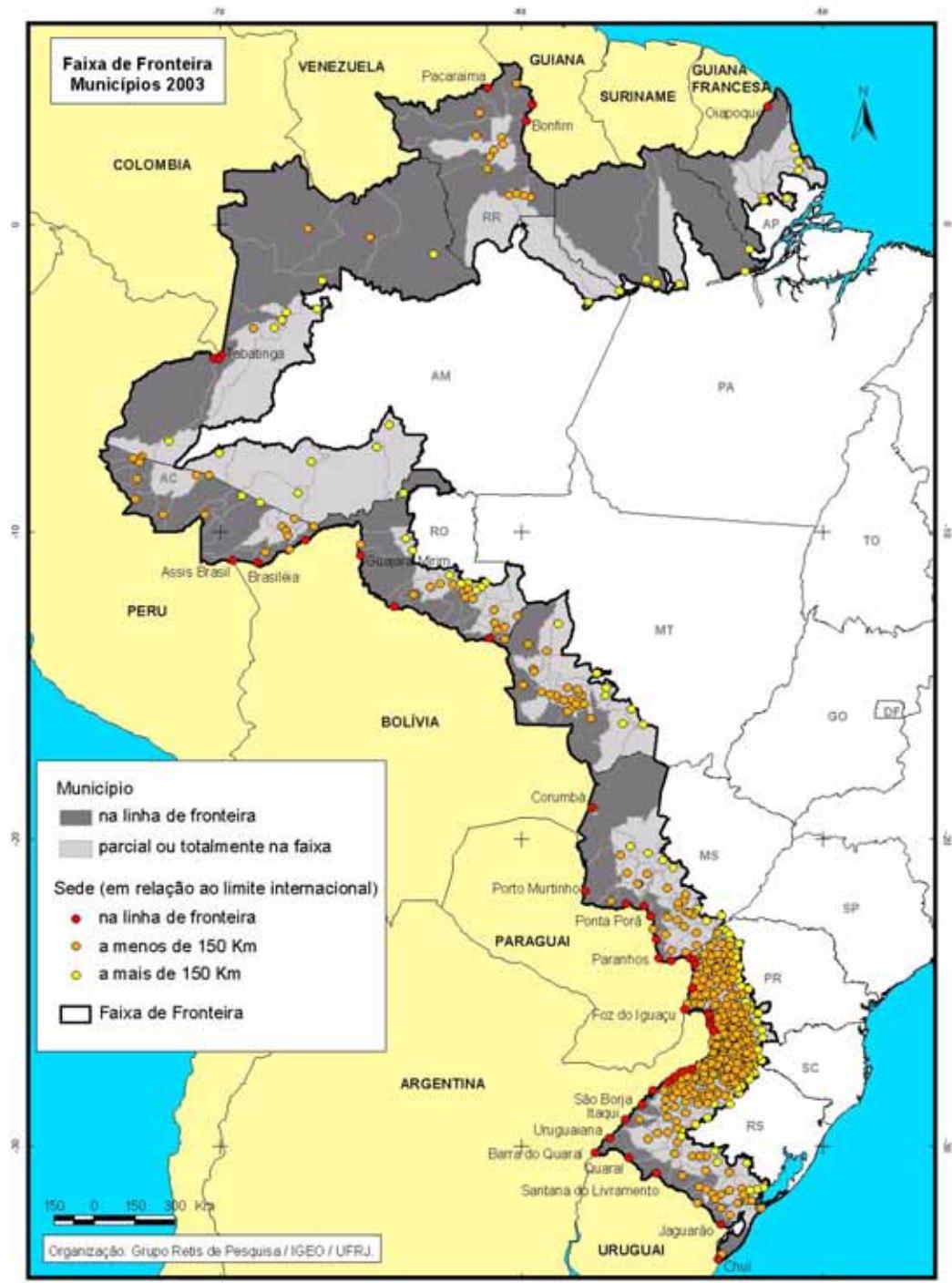


FIGURA 1: MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA - 2003

**Problemas com o Programa Faixa de Fronteira do Governo Federal
(1999-2002)**

O projeto atual nasceu de uma avaliação negativa por parte da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional (2003-2007) sobre os fundamentos e a funcionalidade do Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002). Os recursos destinados ao Programa foram dispersos em uma série de pequenas obras e ações pontuais, por iniciativas do Poder Legislativo, sem diretrizes claras e sem consideração das diferenças sub-regionais da Faixa em termos de desenvolvimento econômico e cidadania fronteiriça.

As Figuras 2 e 3 mostram a distribuição espacial dos investimentos na Faixa de Fronteira entre 1999 e 2002 (Figura 2) e para o ano de 2002 (Figura 3), com a discriminação dos investimentos por tipo. Observa-se a concentração no Acre, Roraima e Noroeste do Rio Grande do Sul, sendo que a maior parte dos convênios foi destinada a infra-estrutura urbana e a um aglomerado de pequenas obras de vários tipos.

Entende-se, assim, a necessidade de reestruturar o Programa em seu fundamento territorial e estratégico.

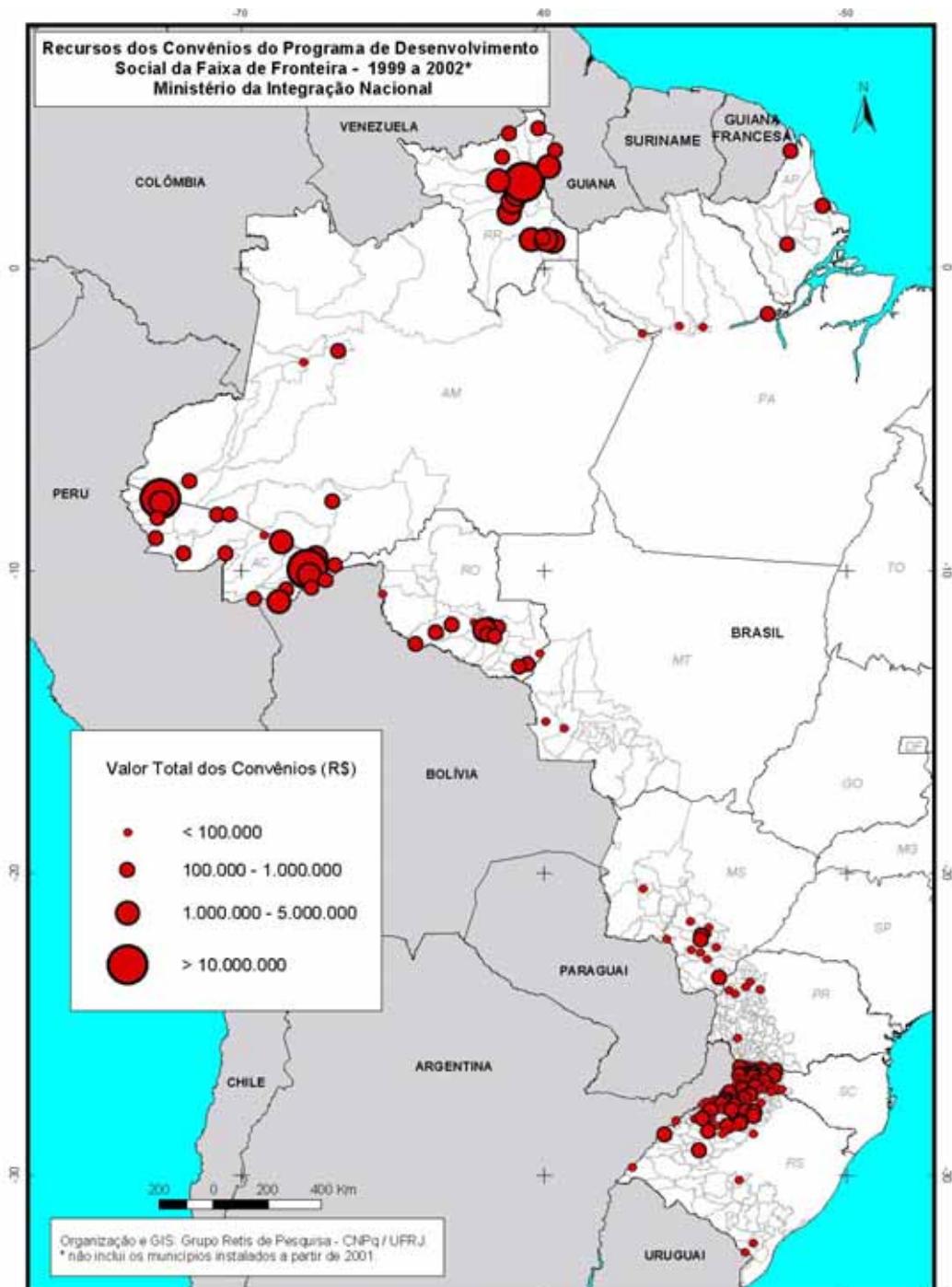


FIGURA 2: RECURSOS CONVENIADOS PELO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA - 1999 A 2002

Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

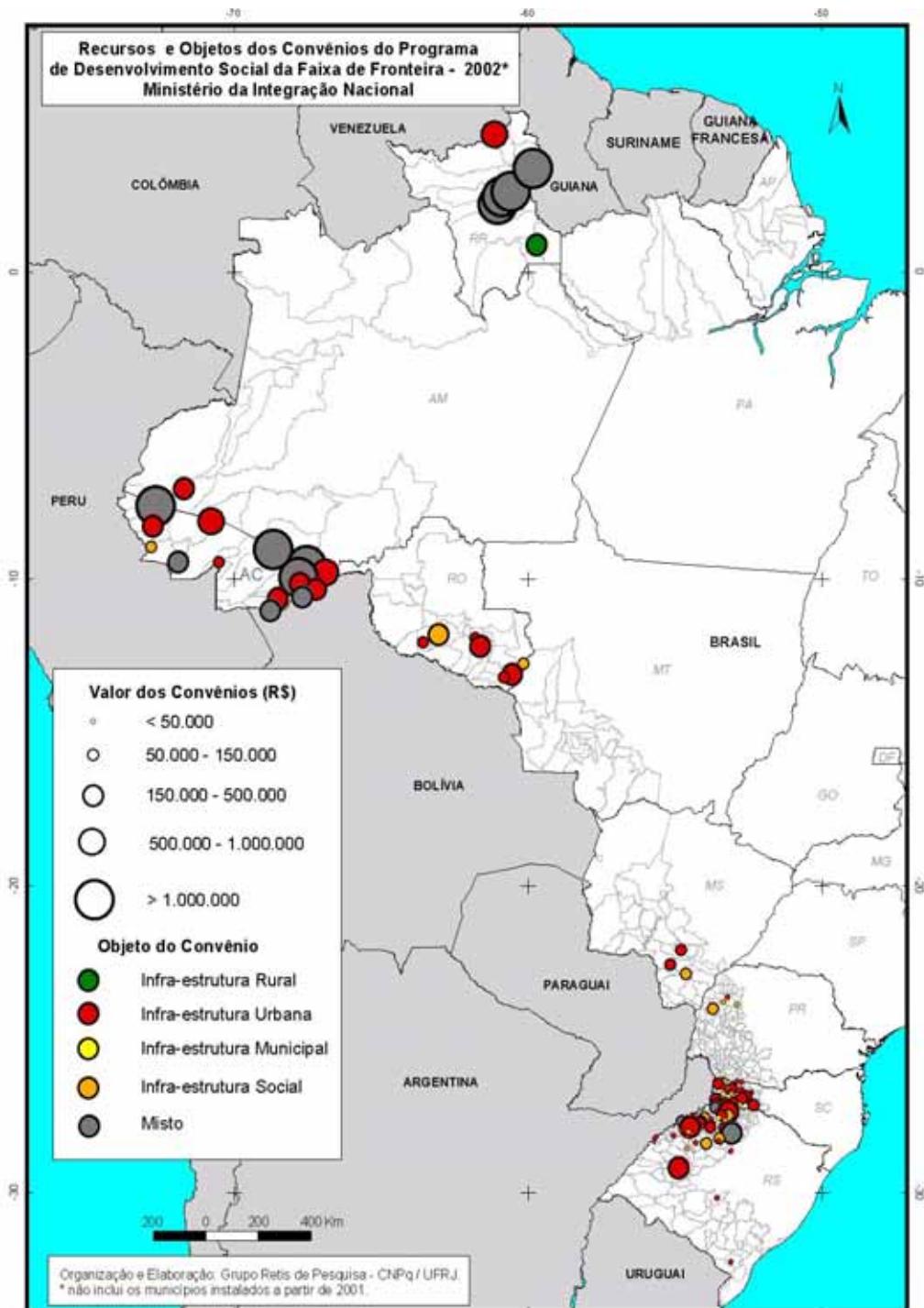


FIGURA 3: RECURSOS E OBJETOS DOS CONVÊNIOS DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA - 2002