



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA
LATINA (PPGICAL)**

**DESENVOLVENDO A FAIXA: A POLÍTICA DE FRONTEIRA DO BRASIL DURANTE
O PERÍODO PROGRESSISTA (2003 – 2016)**

AGAMENOM DE OLIVEIRA LEANDRO

Foz do Iguaçu
2022



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**DESENVOLVENDO A FAIXA: A POLÍTICA DE FRONTEIRA DO BRASIL DURANTE
O PERÍODO PROGRESSISTA (2003 – 2016)**

AGAMENOM DE OLIVEIRA LEANDRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Integração Latino-Americana.

Orientador: Prof. Juan Agulló Fernandez (DR.)

Foz do Iguaçu
2022

AGAMENOM DE OLIVEIRA LEANDRO

DESENVOLVENDO A FAIXA: A POLÍTICA DE FRONTEIRA DO BRASIL DURANTE O PERÍODO PROGRESSISTA (2003 – 2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Integração Latino-Americana.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. DR. Juan Agulló Fernandez
UNILA

Prof. DR. Eric Gustavo Cardin
UNIOESTE

Prof. DR. Heloisa Marques Giménez
UNILA

Prof. DR. Juan Carlos Arriaga Rodríguez
UQROO (México)

Prof. DR. Anne Péne-Annette
UA (França)

Foz do Iguaçu, 03 de junho de 2022.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

L437d

Leandro, Agamenom de Oliveira.

Desenvolvendo a faixa: a política de fronteira do Brasil durante o período progressista (2003-2016) / Agamenom de Oliveira Leandro. - Foz do Iguaçu, 2022.

91 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, De Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina.

Orientador: Juan Agulló Fernandez.

1. Planejamento regional - Brasil - Fronteiras. 2. Brasil - Política e governo - 2003-2010. 3. Brasil - Política e governo - 2011-2016. I. Agulló, Juan. II. Título.

CDU 341.222

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Vanderleia de Oliveira Leandro, e meu pai, Antonio Manoel Leandro, por sempre incentivarem os meus desejos e aspirações educacionais, desde a graduação, a especialização e, agora, o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina-PPGICAL. Minha gratidão por não medirem esforços em ajudar-me a realizar os meus projetos e sonhos de vida.

Ao meu orientador, professor Dr. Juan Agulló Fernandez, pelos dois anos de acompanhamento, disponibilidade e paciência nesta minha trajetória de elaboração desta Dissertação. Seus ensinamentos fizeram-me evoluir diariamente como pesquisador acadêmico.

Ao meu melhor amigo, Carlos Francisco Machado Martins, que desde o momento em que lhe contei do meu interesse em cursar o PPGICAL, incentivou-me bastante, mostrando o quão importante é o valor da camaradagem.

À Angela Novi, Matheus Schiavon Bergmann e Priscila Juraszek, pela amizade de longa data.

À algumas pessoas da minha família, pela preocupação comigo e os votos positivos transferidos ao longo deste período como mestrando.

Aos meus colegas discentes do PPGICAL, os debates em sala de aula e os momentos de descontração eu guardarei para sempre na minha memória.

Aos docentes do PPGICAL, por transferirem um pouco dos seus conhecimentos ao longo das disciplinas em que eu cursei.

Dedico este trabalho aos meus pais, Vanderleia de Oliveira Leandro e Antonio Manoel Leandro, pelo incentivo e apoio durante todo meu percurso como mestrando na Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso teve como objetivo investigar a política para a faixa de fronteira brasileira durante os governos progressistas, tendo como marco temporal o período de 2003 a 2016. A pesquisa quanto ao método pôde ser caracterizada como de natureza pura e exploratória, fazendo o uso da abordagem qualitativa. Foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais para a coleta de dados, primordialmente livros, artigos (base de dados: SciELO, Redalyc, trabalhos de pós-graduação (Base de dados: BTDB) e documentos oficiais (sites consultados: Ministério do Turismo, SIGA Portal do Orçamento Federal, Câmara dos Deputados, Ministério da Infraestrutura, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Receita Federal). O trabalho foi dividido em três partes: primeiramente, apresenta uma introdução à faixa de fronteira brasileira, em seguida trata dos antecedentes da política fronteiriça nacional (1964 a 2002), e, por fim, refere-se a política fronteiriça durante os governos progressistas (2003 a 2016). Entendemos que os governos progressistas mantiveram, em geral, uma política de continuidade com períodos anteriores, primordialmente na manutenção da orientação Segurança e Defesa territorial, confirmando a hipótese principal e a primeira estimativa secundária; mas com algumas particularidades, na tentativa de respaldar o rompimento da visão de que o desenvolvimento da faixa de fronteira deveria ser atrelado puramente a Segurança/Defesa, mas sim ao econômico-social, não ratificando totalmente o último prognóstico complementar apresentado por este trabalho. A pesquisa, de igual forma, tratou de apresentar conclusões em relação às distinções e continuidades na política para faixa de fronteira brasileira entre os períodos anteriores (1964 a 2002) aos governos progressistas, e, também, durante a divisão temporal do recorte deste trabalho, a transição entre os períodos dos governos Lula e Dilma.

Palavras-chave: Brasil. Desenvolvimento. Dilma Rousseff. Fronteira. Lula da Silva. Progressista

ABSTRACT

The present course conclusion work aimed to investigate the policy for the Brazilian border strip during progressive governments, having as a time frame the period from 2003 to 2016. The research regarding the method could be characterized as pure and exploratory in nature, using a qualitative approach. Bibliographic and documentary sources were used for data collection, mainly books, articles (database: SciELO, Redalyc, postgraduate works (Database: BTDB) and official documents (websites consulted: Ministry of Tourism, SIGA Portal of the Federal Budget, Chamber of Deputies, Ministry of Infrastructure, Ministry of Planning, Budget and Management, Federal Revenue). national border (1964 to 2002), and finally, it refers to the border policy during progressive governments (2003 to 2016). We understand that progressive governments generally maintained a policy of continuity with previous periods, primarily in maintaining of the territorial Security and Defense orientation, confirming the main hypothesis and the first secondary estimate; but with some particularities, in an attempt to There is a reason to support the rupture of the view that the development of the border strip should be linked purely to Security/Defense, but to the economic and social aspects, not fully ratifying the last complementary prognosis presented by this work. The research, in the same way, tried to present conclusions in relation to the distinctions and continuities in the policy for the Brazilian border strip between the previous periods (1964 to 2002) to the progressive governments, and also during the temporal division of the cut of this work, the transition between the Lula and Dilma administrations.

Key words: Brazil. Development. Dilma Rousseff. Border. Lula da Silva. Progressive

RESUMEN

El presente trabajo de conclusión de curso tuvo como objetivo investigar la política para la faja de frontera brasileña durante los gobiernos progresistas, cuya delimitación temporal es de 2003 y 2016. La investigación cuanto al método pudo ser caracterizada como de naturaleza pura y exploratoria, haciendo el uso del abordaje cualitativo. Se utilizaron de referencias bibliográficas y documentales, ante todo libros, artículos (base de datos: SciELO, Redalyc, trabajos de posgrado (base de datos: BTDB) y documentos oficiales (sitios web consultados: Ministerio del Turismo, SIGA Portal del Presupuesto Federal, Cámara de los Diputados, Ministerio de la Infraestructura, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Ingresos Federales). El trabajo fue dividido en tres partes: primero presenta una introducción a la franja de frontera, después hace alusión a los antecedentes de la política fronteriza nacional durante el periodo 1964 y 2002, el al final se refiere a la política fronteriza de los gobiernos progresistas (2003 y 2016). Entendemos que los gobiernos progresistas mantuvieron, en general, una política de continuidad con periodos anteriores, primordialmente en el mantenimiento de la orientación Seguridad y Defensa del territorio, confirmando la hipótesis principal y la primera estimativa secundaria, pero con algunas particularidades, en el intento de apoyar el rompimiento de la visión de que el desarrollo de la faja de frontera debería ser entrelazado puramente a Seguridad/Defensa, pero sí al económico/social, no ratificando totalmente el último pronóstico complementario presentado por este trabajo. La investigación, de igual manera, presentó conclusiones en relación a las distinciones y continuidades en la política para faja de frontera brasileña entre los periodos anteriores (1964 a 2002) a los gobiernos progresistas, y, también, durante la delimitación temporal del recorte de este trabajo, la transición entre los periodos de los gobiernos Lula y Dilma.

Palabras Clave: Brasil. Desarrollo. Dilma Rousseff. Frontera. Lula da Silva. Progresista

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização Geográfica da Faixa de Fronteira Brasileira	21
Mapa 2 - As sub regiões da Faixa de Fronteira	22
Mapa 3 - Faixa de Fronteira: setores principais do mercado de trabalho formal	25
Mapa 4 - Crimes realizados na zona fronteira	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Classificação geográfica das cidades que compõem a Faixa de Fronteira	23
Quadro 2: Histórico da evolução jurisdicional da Faixa de Fronteira	26
Quadro 3: Dados socioeconômicos das cidades-gêmeas comparados ao resto do Brasil	28
Quadro 4: Rodovias Federais erguidas, melhoradas e conservadas pela Ditadura Militar interligando as cidades da faixa de fronteira às outras regiões do país	37
Quadro 5: Pontes Internacionais inauguradas pelo Ditadura Militar	38
Quadro 6: Documentos celebrados pelo Brasil com os países vizinhos em matéria de fronteira (1990-1994)	43
Quadro 7: Fatores positivos e negativos do Plano Estratégico de Fronteiras	55
Quadro 8: Panorama Geral do SISFRON nos governos Dilma (2012 - 2016)	59
Quadro 9: Cidades da FF com legislação referente a Lojas Francas e número de empresas operando no regime aduaneiro ou em processo de liberação	63
Quadro 10: Comparação dos Regimes de Tributação: Lojas Francas	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Rodovias implementadas em KMs no território brasileiro entre 1966 e 1970	36
Tabela 2: Orçamento de 2018 do PCN em quantidade e valores celebrados, por Estado.	40
Tabela 3: Exportações do Brasil para o MERCOSUL transportadas pela faixa de fronteira no quinquênio 1997 – 2002, valor FOB (US\$)	41
Tabela 4: Importações do Brasil para o MERCOSUL transportadas pela faixa de fronteira, no quinquênio 1997 – 2002	42
Tabela 5: Orçamento Anual do programa SISFRON (2012 – 2019)	61
Tabela 6: Recursos previstos e realizados pelo PDFF (2008 – 2009)	68
Tabela 7: Recursos previstos e realizados pelo PDFF (2010 – 2011)	68
Tabela 8: Chegada de turistas internacionais via fronteira terrestre entre 2011 - 2015, por unidade da Federação da Faixa de Fronteira	75
Tabela 9: Número de empregos formais do turismo nas 10 maiores cidades gêmeas da FF por população, entre 2012 – 2016	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Orçamento previsto de despesas do PDSFF 2000-2003

47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDN	Conselho de Defesa Nacional
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
ESG	Escola Superior de Guerra
FF	Faixa de Fronteira
FRONTUR	Programa Turismo de Fronteiras
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MD	Ministério da Defesa
MI	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério da Saúde
MTur	Ministério do Turismo
PCN	Programa Calha Norte
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDSFF	Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Plano Nacional de Defesa
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PEIBF	Programa Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SIS FRONTEIRAS	Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
TP	Tríplice Fronteira
RTU	Regime de Tributação Unificada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. MARCO TEÓRICO	21
1.1 A FAIXA BRASILEIRA DE FRONTEIRA	21
1.1.1 Características Geográficas	21
1.1.2 Aspectos Econômicos	24
1.1.3 A Regulamentação Jurídica	25
1.1.4 A Faixa de Fronteira e a Desigualdade Regional	28
1.2 A EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE FRONTEIRA	29
1.2.1 A Perspectiva Clássica	29
1.2.2 A Perspectiva Contemporânea	30
2: ANTECEDENTES DA POLÍTICA FRONTEIRIÇA BRASILEIRA DURANTE O PERÍODO 1964 – 2002	33
2.1 A DITADURA MILITAR (1964–1985): SEGURANÇA/DEFESA E O DESENVOLVIMENTISMO NACIONALISTA	33
2.1.1 A Doutrina de Segurança Nacional e a Fronteira Ideológica	34
2.1.2 As Obras Públicas dos Militares: Conectado a Faixa de Fronteira com o Centro e o Litoral do País	36
2.2 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1985/1995): A COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA E A ABERTURA INTEGRACIONISTA PARA O COMÉRCIO	39
2.3 FHC (1996-2002) E O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL DA FAIXA DE FRONTEIRA	43
3. A POLÍTICA DE FRONTEIRIÇA BRASILEIRA DURANTE O PERÍODO PROGRESSISTA (2003-2016)	49
3.1 O EIXO REDEFINIDO: SEGURANÇA PÚBLICA/DEFESA NACIONAL	49
3.1.1 A Construção da Base Legal do Poder de Polícia das Forças Armadas na Fronteira Terrestre	49
3.1.2 O Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira	51
3.1.3 O Plano Estratégico de Fronteiras	53
3.1.4 A Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras	56
3.1.5 O Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras	58
3.2 O CAMPO DE INOVAÇÃO: A POLÍTICA FISCAL DE FRONTEIRA	61
3.2.1 O Regime Especial Aduaneiro de Lojas Francas nas Cidades Gêmeas	61
3.3 O SELO DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS: A POLÍTICA SOCIAL DE FRONTEIRA	67

3.3.1 A Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	67
3.3.2 O Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras	69
3.3.3 O Programa Turismo de Fronteiras	73
3.3.4 O Programa Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira	76

CONSIDERAÇÕES FINAIS: CARACTERIZANDO OS IMPACTOS DA POLÍTICA PROGRESSISTAS DE FRONTEIRAS	81
REFERÊNCIAS	86

INTRODUÇÃO

A Faixa de Fronteira do Brasil, conforme descrito no parágrafo 2º do artigo 20 da Constituição Federal de 1988, é um espaço geográfico muito importante por se tratar de um dos pilares da autoridade do Estado no que se refere ao seu controle, bem como da regulação dos fluxos e modos de vida que ocorrem nessas áreas. O exercício efetivo da soberania nacional.

A preocupação com a Faixa de Fronteira tem sido uma constante no nosso país, especialmente desde a segunda metade do século XX. A pesquisa concentra-se na compreensão da evolução das políticas de fronteiras que têm sido aplicadas pelos sucessivos governos nacionais desde 1964.

O interesse também está em compreender os diferentes momentos pelos quais essas políticas de fronteiras passaram, assim como os impactos que, na prática, elas tiveram, tanto na transformação da Faixa de Fronteira, entendida como uma área estratégica, mas também, especialmente, em algumas áreas do país- como um ambiente de vida, de intercâmbio e de relações humanas.

O principal objetivo desta pesquisa é determinar se o chamado "Período Progressista" (ou seja, os governos de Luiz Inácio 'Lula' da Silva, 2003-2010 e de Dilma Rousseff, 2011-2016) supuseram algum tipo de ruptura perceptível em relação a períodos anteriores, ou se, ao contrário, eles trouxeram um enriquecimento das políticas públicas que os precederam com ênfase em algumas áreas particulares de ação.

Para isso, é necessário entender as características do período anterior. Não é possível determinar se houve ruptura ou continuidade se não tiver um mergulho extenso e diversificado no período anterior (quase quarenta anos: 1964-2002), assim como as diferentes etapas, tanto em termos da concepção da Faixa de Fronteira como das políticas públicas específicas que foram aplicadas nestas áreas. Também, em relação às transformações específicas a partir destas políticas públicas, tanto em nível estratégico como na vida cotidiana das pessoas.

O ponto de partida desta pesquisa é a ditadura militar (1964-1985), período na qual trouxe uma primeira preocupação política integrada para as áreas de fronteira. Num contexto latino-americano de exaltação da Segurança Nacional, transformou a Faixa em uma região estratégica que, para começar, teve que ser corretamente delimitada (em muitos casos, de fato, não estava). Dita transformação, dos termos em que estas áreas foram concebidas, pôs um fim ao caráter periférico e até mesmo isolado que muitas destas regiões de transição tinham desde a Independência do país, e, pode-se dizer, desde antes.

As políticas de fronteira implementadas durante a ditadura militar, baseadas, fundamentalmente, embora não exclusivamente, em obras públicas, significaram não apenas a conexão física da Faixa de Fronteira com as regiões mais povoadas e politicamente mais importantes do país (como o centro ou o litoral), mas também uma presença mais carinhosa e metódica do Estado nessas áreas. Em algumas dessas regiões, os termos de um desenvolvimento econômico sustentável foram estabelecidos e, desse jeito, formas mais estáveis de população foram garantidas. Com suas virtudes e suas deficiências, a nação começou a ser moldada também a partir dos seus limites. Por isso que este período é tão importante e o ponto de referência pela qual esta pesquisa começa a partir deste contexto.

O período intermediário, ou seja, aquele que vai desde o final da ditadura militar, em 1985, até a primeira vitória eleitoral de 'Lula' da Silva, em 2002, também é muito representativo porque, na prática, significou a transformação dessas áreas estratégicas - nas quais a presença do Estado era cada vez mais perceptível - em regiões de articulação e de comércio com alguns países vizinhos (e, portanto, daquilo que, desde uma perspectiva liberal, cria riqueza).

Ao mesmo tempo, especialmente durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), aquelas regiões foram reconhecidas (o que significa uma conexão direta com o "Período Progressista") como o sujeito e objeto do desenvolvimento social destinado a aliviar as deficiências estruturais e as desigualdades herdadas (sociais e territoriais) que provavelmente estavam na raiz das práticas criminosas e nas dinâmicas de segurança que sempre alimentaram o imaginário nacional sobre a suposta perigosidade das regiões fronteiriças.

O "Período Progressista" de fato não teve como ignorar a forma como o Estado brasileiro vinha se estabelecendo nos seus limites, especialmente em certas áreas consideradas, por inúmeras razões, estrategicamente sensíveis. As presidências de Lula da Silva e Dilma Rousseff partiram, de fato, de realidades concretas, heterogêneas no terreno, embora administradas com base em uma lógica mais ou menos unificada. Eles não as ignoraram. De fato, aquelas realidades fronteiriças tinham desenvolvido as suas vivências próprias e se caracterizavam, por acima de tudo, por problemas e deficiências sociais específicas, que foram as que receberam uma atenção prioritária durante o período analisado.

Nesta área, como em outras, parece que a presença e a ação do Estado na Faixa de Fronteira foi complementada e melhorada, em vez de plenamente redefinida. Considerando as ações concretas, esta pesquisa se concentra na análise do Período Progressista, fundamentalmente em três grandes áreas:

1) Segurança Pública, que é uma área controversa porque, embora supostamente rime mal com as prioridades sociais progressistas, ela está de fato na base da governabilidade das áreas de fronteira e ao mesmo tempo constitui o cordão umbilical que liga a política de fronteira dos Governos Progressistas com as dos períodos anteriores.

2) A segunda grande área que constituiu, ao mesmo tempo, o grande campo de inovação dos governos Da Silva e Rousseff foi a área fiscal. Nesta área, foi delimitado um espaço de ação no qual - em termos comparativos - o país tinha um atraso considerável que forneceu uma base material e balizada para políticas de segurança e, ao mesmo tempo, serviu para estabelecer vínculos com a chamada "Política Social de Fronteira".

3) A "Política Social de Fronteira", finalmente, constitui o que foi definido como a grande "marca" progressista nas políticas de fronteira. Na qual, embora o governo de Fernando Henrique Cardoso já tivesse trabalhado (através do Plano de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira), ainda tinha deficiências que permitiam, não apenas fortalecer a presença do Estado e a qualidade das políticas públicas nestas regiões, mas também continuar a manter vínculos com as políticas estatais concebidas e implementadas nos períodos anteriores.

Uma orientação, como a descrita, permite analisar a política de fronteiras brasileira durante o período progressista em um contexto e não isoladamente. Fazer o contrário poderia ser equivalente a não entender algumas de suas lógicas e parâmetros fundamentais. O que é mais atrativo no período em questão é seu caráter duplo: excepcional e, ao mesmo tempo, continuísta. É também uma raridade no contexto regional latino-americano, onde as políticas de fronteira - com poucas exceções - não tiveram tentativas de continuidade como no Brasil, tampouco foram institucionalizadas.

É interessante observar, para além de todo o anterior, num contexto de integracionismo regional ativo, como o que caracterizou a lógica e a filosofia dos governos progressistas. Para eles, de fato, nunca parecia haver incompatibilidade entre as diversas formas de convergência multilateral que foram implementadas e a governança da Faixa de Fronteira, que é o que as ações de fronteira dos governos Da Silva e Rousseff pareceram perseguir nas esferas de segurança, fiscal e social nas áreas de fronteira.

Metodologicamente falando, a pesquisa foi realizada com base em meticulosas pesquisas documentais que têm se concentrado em seguir o rastro legislativo das decisões que sucessivos governos brasileiros desde a ditadura militar, e especialmente os governos Progressistas, têm tomado ao longo do último meio século: planos, regulamentos, decisões, etc. Tudo isso foi combinado com pesquisas bibliográficas centradas em autores que trabalham em questões de fronteira no Brasil. Tudo isso tornou possível

produzir um retrato vivo, articulado e bem fundamentado das ações do Estado brasileiro nos seus limites.

O trabalho é dividido em três partes principais: a primeira funciona como um marco teórico e tenta delimitar o próprio conceito brasileiro de Faixa de Fronteira. A segunda parte analisa os antecedentes da política progressista de fronteiras: basicamente a ditadura militar e os anos de transição (subdivididos naqueles imediatamente após o período autocrático e os anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso). A terceira e última parte foca inteiramente no período progressista e é trabalhada a partir de três grandes vetores de análise: a segurança, a política fiscal e a política social.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 A FAIXA BRASILEIRA DE FRONTEIRA

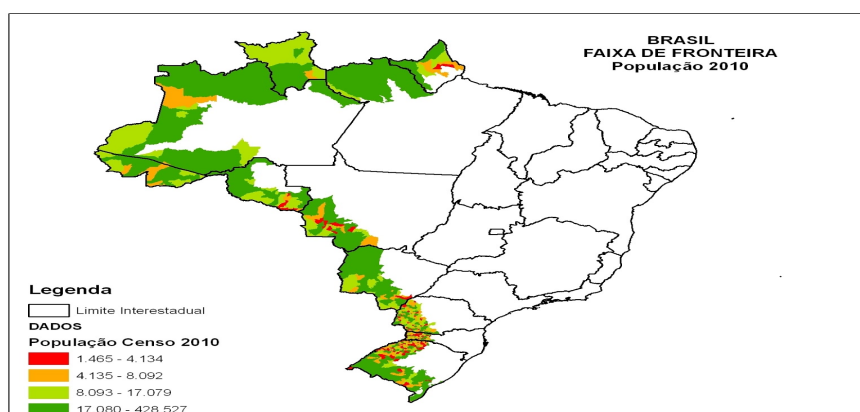
1.1.1 Características Geográficas

A Faixa de Fronteira-FF possui uma área de 1.415.611,46 km² de área total, tem 16.886 mil km de comprimento, representando quase 17% de todo o espaço nacional brasileiro. Estrategicamente, abrange 150 km de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional, isto é, todas as cidades que ficam até 150 km de distância dos municípios que efetivamente encontram-se localizados na linha de fronteira internacional.

O espaço da FF engloba a totalidade de 588 municípios, com 11 estados da Federação, abriga mais de 10,5 milhões de habitantes e limita-se com 10 países da América do Sul, excetuando Chile e Equador. A extensão da FF, por país limítrofe, divide-se da seguinte maneira Bolívia, 3.423 km; Peru, 2.995 km; Venezuela, 2.199 km; Colômbia, 1.644 km; Guiana, 1.606 km; Paraguai, 1.366 km; Argentina, 1.261 km; Uruguai, 1.069 km; Guiana Francesa, 730 km e Suriname, 593 km (ANTUNES, 2019).

Estrutura-se por três grandes Arcos Regionais: Norte, Central e Sul. O Arco setentrional tem aproximadamente 2 milhões de habitantes, o Arco Central em torno de 2,5 milhões, e, por fim, o Arco Austral por volta de 6 milhões. No mapa 1, observa-se visualmente onde está localizada a FF no corpo espacial do território brasileiro.

Mapa 1: Localização Geográfica da Faixa de Fronteira Brasileira



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (2019¹)

¹ Disponível

em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/largura-diferenciada-para-cada-estado-da-faixa-de-fronteira-projeito-tramita-na-camara>>. Acesso em: 10 out. 2020.

Os três arcos fronteiriços, como é possível visualizar no mapa 2, são formados por 17 sub-regiões. I — Iapoque Tumucumaque; II — Campos do Rio Branco; III — Parima — Alto Rio Negro; IV — Alto Solimões V — Alto Juruá; VI — Vale do Acre — Purus; VII — Madeira — Mamorá; VIII — Fronteira do Guaporé; IX — Chapado dos Parecis; X — Alto Paraguai; XI — Pantanal; XII — Bodoquena; XIII — Dourados; XIV — Cone Sul — Mato-Grossense; XV — Portal do Paraná; XVI — Vales Coloniais Sulinos e XVII — Fronteira da Metade Sul do RS.

Mapa 2: As sub regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: Ministério da Integração Nacional (2009²).

O Arco Norte é composto por cinco estados: Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre; o Arco Central é dividido por três unidades federativas: Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e, por fim, o Arco Sul é formado pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BRASIL, Ministério da Integração Nacional, 2010).

No Arco Norte, há a prevalência da densidade da floresta Amazônica e a forte presença da população indígena na formação dos seus municípios. Noventa e oito cidades da FF estão nesta região. Dos três arcos fronteiriços, é o que apresenta a maior extensão com 9.058 km relacionados à Amazônia Ocidental (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018a).

² MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDF. Brasília, 2009.

O Arco Central tem como grande faceta por ser a unidade fronteiriça em trânsito entre a Amazônia e o Centro-Sul do Brasil, onde estão situadas as bacias hidrográficas Amazônica e do Paraná-Paraguai e o Pantanal. O Arco conta com um número significativo de cidades-gêmeas, o que simboliza a importância socioeconômica da região para a FF, tendo em vista a expansão econômica e os fluxos migratórios oriundos das regiões Sul e Sudeste no século XX. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019b).

Dos três arcos fronteiriços, o Arco Sul é onde há maior densidade demográfica e rede urbana unificada, em que se localiza geograficamente a maior quantidade de municípios e cidades gêmeas de toda a FF. Além disso, caracteriza-se por ter uma paisagem homogênea. Aproximadamente 77% do seu território é urbanizado. O maior espaço geográfico urbanizado de toda a FF. Em torno de 59% de toda a população fronteiriça encontram-se no Arco Sul. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020c).

O quadro 1 mostra as três classificações existentes das cidades que fazem parte da FF. As 468 cidades da FF são os municípios que estão fixados até 150 km de distância da linha divisória (fronteira seca ou fluvial) que separa o espaço nacional brasileiro ao estrangeiro; as 92 cidades limites são os municípios que estão localizados no limite da linha divisória da FF, mas que não representam grandes potencialidades, como as 28 cidades gêmeas.

Quadro 1: Classificação geográfica das cidades que compõem a Faixa de Fronteira

Classificação	Conceito	Quantidade
Cidade-gêmea	São consideradas cidades-gêmeas os municípios cortados por uma linha de fronteira (fluvial ou seca; cortados ou não por infraestrutura e que apresentem potencialidade para a integração econômica e cultural. Cidades com população inferior a 2.000 habitantes não podem ser caracterizadas como cidades-gêmeas.	28
cidade limite	Cidades que estão localizadas no limite da linha divisória da FF, mas que não apresentam potencial econômico, cultural e de integração sul-americana como as cidades-gêmeas.	92
Cidade faixa de fronteira	As cidades que encontram-se até 150 Km de distância da linha de fronteira da FF.	468

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020).

A diferença identificatória entre cidade limite e cidade-gêmea é o seu caráter político, a categorização das cidades-gêmeas foi estabelecida para o Estado identificar os municípios da FF que possuem maiores potencialidades econômicas, culturais, de integração fronteiriça e regional com os outros países do continente. Portanto, as cidades maiores territorialmente, populacionalmente e economicamente da FF passaram, a partir de 2014, a serem categorizadas como cidades-gêmeas.

1.1.2 Aspectos Econômicos

As atividades econômicas geradas na FF são: agropecuária, essencialmente a criação de carne bovina e a produção das culturas de grãos e lavouras temporárias, a extração vegetal; madeira, lenha, borracha e castanha; extração mineral, construção civil, o emprego público nas cidades fronteiriças maiores e onde há maior territorialização do Estado, a partir de estruturas governamentais, indústria, em menor expressão e de baixo valor tecnológico e, mais recentemente, uma gama do setor terciário, primordialmente o turismo ecológico e todo os serviços que dele são gerados.

Em relação ao comércio exterior gerado na FF, Antunes (2019) afirma que a comercialização externa de produtos oriundos da FF tem crescido ao longo do século XXI, chegando ao equivalente de 6,50% em 2013 sobre o total do das exportações da região, quando no ano de 1999 representavam 3,5%. Ademais, salienta-se a variedade de países como parceiros econômicos, sendo mais de 170, o que mostra a conexão dos municípios fronteiriços aos fluxos internacionais de comércio.

Particularizando as atividades econômicas da FF por cada arco fronteiriço, segundo Steiman (2002), o PIB dos municípios do Arco Norte é majoritariamente dominado pelo setor terciário. A atividade da extração vegetal (especialmente da madeira, da borracha e da castanha) e mineral, em um segundo plano, são de extrema importância no setor produtivo da região. No que se refere ao mercado de trabalho, a região Norte é a de maior presença da informalidade laboral. A administração pública nos municípios do Arco é uma importantíssima geradora de renda trabalhista, apesar de não estar diretamente atrelada ao PIB (STEIMAN, 2002).

Tratando-se do Arco Central, no plano econômico, tem forte relação com a agroindústria, especialmente na produção de grãos, primordialmente a soja, e, na pecuária, e na criação de rebanho bovino e produção leiteira. O turismo ecológico, a produção extrativista da madeira, a produção mineral e a fruticultura, em fase de consolidação, também são realidades presentes no Arco Central. O setor industrial é tímido no presente Arco, com algumas frações pequenas da indústria de cerâmica (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p.9).

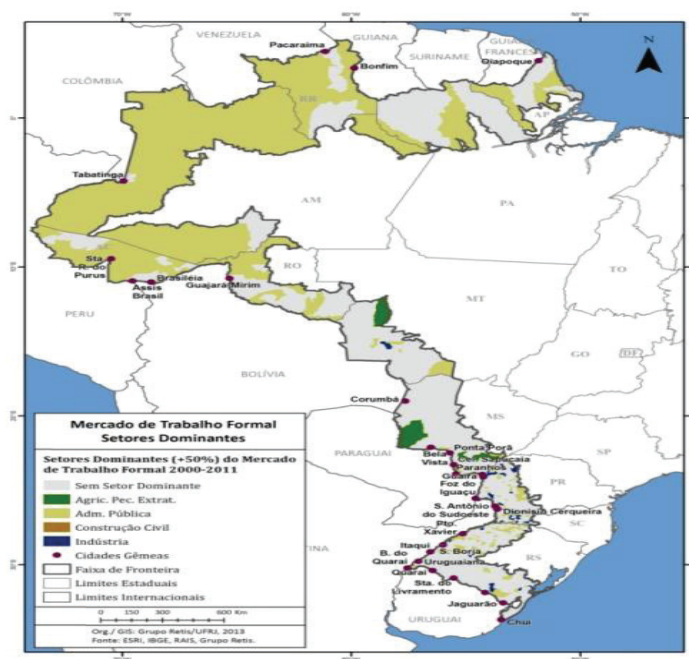
O Arco Sul é o mais ativo economicamente. Onde há mais corredores de

interligação de pessoas, de fluxos comerciais e maior diversidade econômica (serviços, comércio, construção civil, indústria, agroindústria, administração pública). Onde se tem mais municípios. O lugar que mais possui empresas que comercializam internacionalmente. Ademais, as dinâmicas transfronteiriças, ocasionadas a partir das iniciativas econômicas surgidas no âmbito mercosulino, tornam os municípios do Arco Sul mais propícios a vivenciarem os fluxos econômicos presentes na esfera global, comparando com as demais cidades localizadas nos Arcos Norte e Central.

Em relação ao mercado de trabalho formal nos municípios da FF, no mapa 3 é possível enxergar com clareza os setores dominantes em relação a cada arco fronteiro, através dos setores da agricultura, pesca e extrativismo; administração pública; construção civil e indústria.

No que concerne ao mercado de trabalho informal, uma realidade muito presente nas sociedades fronteiriças do Brasil, a taxa é de cerca de 54% do total, enquanto a média nacional é de em torno de 47%. Conforme Amaral (2015,p.973), não há embasamento para afirmar que a classificação geográfica dos municípios da FF possa influenciar ou não no mercado laboral informal. Além disso, o autor salienta que quanto “[...] maior a população urbana menor a população ocupada no setor informal. Os núcleos urbanos com mais de 50 mil habitantes tiveram em grande parte menos de 50% do mercado de trabalho no setor informal [...]”.

Mapa 3: Faixa de Fronteira: setores principais do mercado de trabalho formal



Fonte: AMARAL (2015)

1.1.3 A Regulamentação Jurídica

A Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 e o Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, que a regulamenta, configuram-se como os principais sustentáculos legais em vigor no que tange a faixa fronteira brasileira. A Lei nº 6.634 afirma nos seus respectivos artigos 1º e 2º:

Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

I - alienação e concessão de terras públicas, 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;

II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;

III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades.

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

b) colonização e loteamento rurais;

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

§ 1º. - O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso.

§ 2º. - Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República.

§ 3º. - Os pedidos de assentimento prévio serão instruídos com o parecer do órgão federal controlador da atividade, observada a legislação pertinente em cada caso.

No quadro 2, é possível observar, no âmbito geral, a evolução histórica jurisdicional da FF. A largura da faixa fronteira foi de 66 km em 1850, 100 km em 1934 e 150 km em 1937, sendo que somente a partir da constituição de 1934 o Estado brasileiro a concebeu como um espaço de interesse de Segurança Nacional, vinculando-a à um órgão criado pela carta constitucional respectiva da época, o Conselho Superior de Segurança Nacional.

Quadro 2: Histórico da evolução jurisdicional da Faixa de Fronteira

Documento	Entendimento	Largura da
-----------	--------------	------------

		Faixa
Lei nº 601, de 1850	Não havia a compreensão da Faixa de fronteira como um espaço/faixa de Segurança Nacional. Existia a gratuidade na concessão de terras devolutas na faixa fronteira.	66 km
Constituição de 1934	O Estado brasileiro alterou a largura da Faixa de Fronteira. Além disso, estabeleceu-se a conexão deste espaço com o conceito da Segurança Nacional, haja vista que a concessão de terras, meios de comunicação, implantação de indústrias passaram a estar sob a obrigatoriedade da audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, órgão recém criado.	100 km
Constituição de 1937	Com relação a constituição de 1934, a única mudança ocorrida foi em relação a largura da Faixa de Fronteira.	150 km
Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955	Revogada pela Lei 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispunha a faixa de fronteira como zonas indefensáveis à Defesa do país.	150 km
Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979	Lei que até hoje dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, designada como Faixa de Fronteira.	150 km
Constituição de 1988	Primeira Constituição que integralmente descreveu em seu texto, por meio do parágrafo 2º do Art. 20, a Faixa de Fronteira como um espaço fundamental para defesa do território nacional.	150 km

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Borba ³(2020)

Na constituição cidadã de 1988, no parágrafo 2º do Art. 20, há a primeira menção íntegra da FF como região imprescindível para a Defesa do Brasil, de modo que é a “ [...] faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei [...] ” (BRASIL, Constituição, 1988, p.23

Em relação à classificação das cidades gêmeas, seu aparato jurisdicional deu-se por meio da Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, criada pelo então Ministério da Integração Nacional⁴. Em seu texto constitutivo, ficou evidente o olhar do Estado para melhor definir o caráter legal das administrações municipais da FF, tendo em vista as singularidades que são características da região.

³ BORBA, Vanderlei. Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e Defesa. Repositório da Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, v.4, n.2: 59-78, 2013.

⁴ Extinto pelo governo Bolsonaro, através da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, na qual o Executivo Federal uniu os Ministérios da Integração Nacional e o das Cidades, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

1.1.4 A Faixa de Fronteira e a Desigualdade Regional

Reportando-se a FF, bem como as zonas de fronteira da América Latina, historicamente, são regiões marcadas pelo subdesenvolvimentismo. Tradicionalmente, foram concebidas pelos Estados como localidades apenas de delimitação de soberania, de proteção e segurança territorial, não como espaços em constante construção, transformação, e, conseqüentemente, pleiteadores de demanda socioeconômica por parte das populações fronteiriças residentes.

Em seu estudo denominado “ características das sociedades de fronteiras”, o Instituto de Desenvolvimento Econômico Social de Fronteiras (2014), tendo como delimitação geográfica as cidades-gêmeas da FF, como é possível constatar no quadro 3, expõe as discrepâncias socioeconômicas que ainda são existentes entre os municípios da FF e o restante das regiões do país. Neste caso, há comparativos de médias entre cidades-gêmeas e o Brasil.

Quadro 3: Dados socioeconômicos da cidades-gêmeas comparados ao resto do Brasil

	Média	
	Cidades-Gêmeas	Brasil
Taxa de emprego formal relativo à População Econômica Ativa	23,6%	35,07
PIB per capita	21.793,57	22.649,34
Mortalidade infantil por 1.000 nascidos	17	13,4
Homicídios por 100 mil habitantes	34,2	27,71
Volume de óbitos por agressão com o uso de armas de fogo por 100 mil habitantes	24,38	19,65
Volume de suicídios por 100 mil habitantes	8,72	5,11

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, 2014⁵.

Tratando-se da população economicamente ativa, o quadro mostra um dos desafios que fazem parte da realidade das sociedades que vivem na FF, a questão da empregabilidade, representando 23,6% nas cidades-gêmeas e 25,07% no Brasil. Em relação aos homicídios, os principais municípios da FF têm média de 34,2%, enquanto a

⁵ INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS (IDESF). **Características das sociedades de fronteira**. Foz do Iguaçu, 2014.

a média nacional é de 27,71%.

Bertuol (2020) discute as contrariedades para os países da América Latina no que concerne à superação do afastamento político tradicional de suas zonas de fronteira em relação às suas matrizes de tomada de decisões políticas, nesse sentido, o autor salienta que um dos obstáculos ao desenvolvimento da FF brasileira, através de movimentações públicas, refere-se as desarticulações de governança e aplicação de recursos desconectados, isto é, os desafios para as instituições públicas e demais atores ligados ao Estado, conectados às questões fronteiriças, são promover maior integração, cooperação e diálogo junto aos agentes locais que formam a FF.

Nesse seguimento, a implementação de políticas públicas para o fomento do desenvolvimento econômico/social da FF carece de caminhos opostos tomados pelo Estado, isto é, de miradas singulares por parte do mesmo, o que torna desafiante o progresso destas localidades.

1.2 A EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE FRONTEIRA

Neste fragmento, contextualiza-se a evolução do pensamento/estudo acadêmico do campo de estudo das fronteiras, salientando as duas percepções existentes, a clássica e a contemporânea.

1.2.1 A Perspectiva Clássica

Segundo Houtum (2005), uma das sustentações utilizadas pelos autores da concepção teórica clássica das fronteiras, até a metade do século XX, perante um contexto conflituoso de guerras mundiais e contestação nas demarcações físicas das fronteiras, era a visão de que existia um fracionamento binário entre extremos naturais (boas) e artificiais (ruins). Nesse sentido, predominavam os estudos fronteiriços sob a ótica da fronteira construída pela natureza, isto é, dos acidentes naturais como facilitadores da separação, e não da integração, a partir de uma perspectiva militar/geopolítica, dos Estados e das nações.

Outrossim, nos estudos clássicos, a discussão do “espaço natural” pautava-se no entendimento que o território fixava as fronteiras, e não o contrário, como se observa presentemente, por intermédio das vivências comunitárias, introduzido a partir de componentes sociais. Como consequência da apreciação do passado de que o espaço alicerçava a fronteira, o Estado-nação moderno se apropriou do território e por consequência da fronteira com supremacia, hegemonizado as identidades culturais, políticas e sociais. (KOLOSSOV, SCOTT, 2013).

Prescott (1965), na sua obra a geografia das fronteiras e limites⁶, reforça sua geografia da fronteira centrada no Estado. O autor faz referência justamente a ideia conceitual descrita no parágrafo anterior de que o limite, e posteriormente a sua apropriação pelo poder estatal, influência nos destinos da fronteira, ao dizer que “ para medir importância geográfica da fronteira, é necessário conhecer a relação que o limite afetou na paisagem no momento em que a fronteira foi desenhada” (PRESCOTT, 1965,p.59, tradução nossa⁷).

Embora Prescott (1965) deixasse claro sua posição como um pensador clássico das fronteiras, o geógrafo já salientava também as mudanças nas concepções das fronteiras que ocorreriam de forma inevitável, tendo que em vista que os espaços fixos começariam a perder relevância para as dinâmicas transnacionais do sistema internacional, para o aumento do comércio global e para o fluxo de pessoas, devido ao planeta ser composto cada vez mais de redes relacionais. Tais fluidez, neste sentido, ocasionariam na criação de outros tipos de fronteiras dentro do espaço nacional do Estado, como aeroportos e portos, na qual o poder absoluto estatal poder-se-ia controlar ,de igual forma, a entrada ou saída do que vem de fora. Como consequência, a partir de então, os limites físicos delimitados entre países não seriam mais os detentores da exclusividade da ideia de fronteira.

No pensamento do determinismo Ratzeliano de fronteira, uma nação é separada por espaços vazios, ou linhas de fronteira estáticas, que se configuram como um corpo energético que deve transcender a sua divisa espacial inicial, em caso de o limite demonstrar ser a sua separação com um povo primitivo. Neste caso, as fronteiras mantêm-se fixas, não são complexas, e necessitam da ação direta de um agente civilizador (TRIGAL, 2011).

A concepção Turneana de fronteira, desconecta-se um pouco do pensamento propriamente geográfico/europeu ratzeliano, nesse sentido, a expansão espacial de uma nação civilizada através da fronteira simboliza muito mais do que propriamente o elemento primário civilizador, mas, além disso, o desenvolvimento econômico, social e os valores de uma sociedade (TURNER, 1987).

1.2.2 A Perspectiva Contemporânea

No debate contemporâneo teórico dos estudos de fronteira, em geral, não existe mais o entendimento de fronteira natural. As fronteiras foram desvinculadas somente aos Estados e às nações, como no pensamento clássico. A fronteira é, portanto, sempre uma

⁶ No original: the geography of frontiers and boundaries.

⁷ No original: In order to measure the geographical significance of the boundary, it is necessary to know the relationship which the original boundary bore to the landscape at the time when the boundary was drawn.

construção das práticas sociais humanas socioterritoriais, a partir de interpretações, identificações, sentidos e histórias; elevando, também, o grau de importância das representações dos territórios que estão juridicamente abaixo dos Estados soberanos, numa perspectiva hierárquica geográfica, como unidades federativas, províncias, regiões ou municípios (HOUTUM, 2005).

Citando os autores Ratzel e Curzon, Machado (2002) argumenta, a partir da perspectiva teórica-geográfica que, se considerarmos toda a complexidade das fronteiras, bem como as facetas, sentidos e territorialidades que marcam o caráter de heterogeneidade dos grupos humanos fronteiriços, é mais apropriado denominar a noção de fronteira por “zona ou “região”, tendo em vista que chamar uma fronteira por “ zona de fronteira” ou “região de fronteira” demonstra uma preocupação em não excluir outros processos territoriais, como povoamento, colonização e interação — citados pela autora — que não estão enleados aos mecanismos tradicionais de expansão territorial dos Estados (guerras, pretensões imperiais, tratados, acordos), nas quais comumente vinculam a ideia de fronteira à linha (limite).

Benvenuto (2016) destaca o poder de articulação transfronteiriço e aptidão para a mudança de ambiente das comunidades fronteiriças, ao expor que passado o estágio da garantia da inviolabilidade do território de fronteira, que é o arcabouço que sustenta a concepção da soberania dos Estados, isto é, o entendimento clássico de limite — os espaços fronteiriços, a partir dos atores sociais locais — têm a capacidade de se organizarem numa perspectiva subnacional da contemporaneidade, podendo, dessa forma, modificar a realidade para além do limite geográfico orquestrado desde os centros decisórios de poder dos Estados soberanos.

Newman (2011, p.33, tradução nossa⁸) analisa a agenda de pesquisa contemporânea em estudos de fronteira, o autor salienta as mudanças transitórias, nas últimas décadas, sofridas neste campo de investigação — “ desde uma análise descritiva do percurso e da localização das linhas que separam os Estados no sistema internacional, ao estudo dinâmico do processo de fronteira e impacto na sociedade e no espaço, as fronteiras assumem um significado multidimensional" — não há, portanto, um modelo único para a pesquisa em fronteiras, tendo em vista a complexidade das compreensões que diversos atores podem apresentar às essas regiões, como os antropólogos, internacionalistas, historiadores, arquitetos ou sociólogos, desvinculando das análises exclusivas representadas pelos geógrafos, representantes diplomáticos e cartógrafos.

Nesta linha, buscando aprofundar e ampliar a agenda para os Estudos Críticos de

⁸ No original: from a descriptive analysis of the course and location of the lines separating states in the international system, to the study of the dynamics of the bordering process as it impacts society and space, borders have taken on a multi-dimensional meaning.

Fronteiras (CBS⁹), proposto por uma coletividade de autores¹⁰, Parker e Williams (2012) escrevem a respeito da primordialidade dos acadêmicos da CBS em problematizar as regiões de fronteiras, reforçam os quão imprescindíveis são os estudos empíricos etnográficos das abordagens antropológicas da CBS, a partir do levantamento de relatos, defendem a inevitabilidade de ultrapassar as “linhas na areia”, metáfora cujo significado simboliza as reflexões que dominaram os estudos sobre as fronteiras por muito tempo, sustentadas no Estado-Nação e na noção inviolável do encontro de soberanias.

Assim — o antônimo da visão da fronteira acabada nas linhas representativas dos mapas é o pensamento hodierno de fronteira, que enxerga as zonas lindeiras como locais não estáticos, não finalizados, que estão em transformação, politização, manipulação, construção e reconstrução. Um dos objetivos da CBS é reforçar uma nova compreensão que vai além deste entendimento, portanto, é fundamental substituir o termo fronteira por prática de fronteira, isto é, práticas limítrofes contemporâneas que podem acontecer em limites reconhecidos ou não, pela ação de atores não Estatais que podem (re) significar os sentidos e as características heterogêneas. (PARKER, WILLIAMS, 2012).

⁹ Critical Border Studies.

¹⁰ Artigo denominado “linhas na areia? Rumo a uma agenda para estudos críticos de fronteira. Título original em inglês Lines in the Sand? Towards an Agenda For Critical Border Studies

2: ANTECEDENTES DA POLÍTICA FRONTEIRIÇA BRASILEIRA DURANTE O PERÍODO 1964 – 2002

2.1 A DITADURA MILITAR (1964–1985): SEGURANÇA/DEFESA E O DESENVOLVIMENTISMO NACIONALISTA

Alguns autores propõem a discussão do que seria propriamente um Estado desenvolvimentista. No entendimento de Pereira, L (2016), o Estado desenvolvimentista procura equilibrar o setor não competitivo da economia, proteger o corpo industrial nacional e promover investimentos públicos, de forma a intervir moderadamente no mercado, em busca do desenvolvimento econômico da nação.

Arienti (1999, p.1) compreende que a estratégia de desenvolvimento da administração Geisel no bojo do “ [...] II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II) PNUD, pode ser considerada, conjuntamente com o Plano de metas do governo Kubitscheck (1956– 61), a principal experiência do Estado desenvolvimentista brasileiro” [...].

Pode-se refletir, a partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento-PND (1972), e o II Plano Nacional de Desenvolvimento- PND (1974) um entendimento de que o Estado brasileiro passou por essa Revolução Industrial depois de quarenta anos, a começar precisamente por 1930, e que a ditadura militar, deveria, pois, exteriorizar seu papel de a agente condutora do sistema não produtivo da economia nacional.

Scherma (2015) compreende que a política de fronteira da ditadura militar brasileira, apesar das disputas internas do regime, entre liberais e desenvolvimentistas, guiou-se atendendo a dois eixos centrais: Segurança/Defesa e desenvolvimentismo.¹¹

Aqui, entenda-se, Segurança/Defesa como uma das formas de se garantir a tranquilidade nacional do território físico do Estado, e, como não poderia ser diferente, haja vista que no período havia dois elementos, dentro dos dois polos ideológicos que dividiam o sistema internacional, capitalismo (EUA) e Socialismo (União Soviética) — conter o fator da guerrilha revolucionária transnacional na América Latina; e o desenvolvimentismo, também acoplado à Segurança Nacional — através da presença do Estado como agente de territorialização dos espaços fronteiriços vazios, fazendo uso de obras públicas, conectando a FF com o restante do Brasil.

Em uma escala de força de agenda, pode-se dizer que o primeiro se sobressaia ao segundo, uma vez que a fronteira era exclusividade dos militares, através do CSN. Havia o interesse da cúpula militar em territorializar a FF como método de se garantir a

¹¹ MCNAMARA, Robert S. The essence of Secuty. (Harper and Row). Nova York.1968. 8º Secretário de Defesa dos Estados Unidos de 1961 a 1968, foi o primeiro autor a explanar a doutrina política conceitual de Desenvolvimento atrelado a Segurança Nacional

Segurança e, em um segundo plano, promover alguma forma de progresso estrutural através da presença do Governo Federal na realidade socioeconômica dos municípios fronteiriços.

2.1.1 A Doutrina de Segurança Nacional e a Fronteira Ideológica

A Doutrina da Segurança Nacional da ditadura castrense, transferida perante a Lei nº 314, de 13 de março de 1967, durante o governo Costa e Silva, reestruturada pela Escola Superior de Guerra (ESG), mas oriunda dos Estados Unidos, recorreu em quatro artigos o caráter de preocupação do despotismo militar com referência a fronteira no sentido do território nacional, como se pode observar:

Art. 5º Tentar, com o sem auxílio estrangeiro, submeter o território nacional, ou parte dêle, ao domínio ou soberania de outro país, ou suprimir ou pôr em período a independência do Brasil.

Art. 8º Aliciar indivíduos de outras nações para que invadam o território brasileiro, seja qual for o motivo o pretexto.

Art. 13º Promover ou manter, em território nacional, serviço de espionagem, em proveito de país estrangeiro ou organização subversiva

Art. 16º Violar imunidades diplomáticas, pessoais ou reais, ou de Chefe ou de representante de Nação estrangeira, ainda que de passagem pelo território nacional. (BRASIL, 1967a).

Ademais — um elemento norteador de muita importância para a compreensão da condução política de gerenciamento da FF pelos governos militares — no que se refere a Segurança Nacional, fundamentado especificamente através da ameaça comunista/terrorista, cujo foco estava em evidência devido à disputa dos dois pólos de poder da Guerra Fria da época, contido de forma clara nas Leis de Segurança Nacional (LSN), decretadas até década de 1980, pertence à DSN, (COMBLIN; JOSEPH, 1978). A ESG compreendia o comunismo, ou a guerra subversiva ideológica, como uma “[...] ameaça aos Objetivos Nacionais; o Poder Nacional corria o risco de ser deteriorado pela infiltração comunista [...]” (TIMBOLA, 2007, p.88).

Verificando os dois Decretos-Leis que definiram os crimes contra a Segurança Nacional brasileira durante a Ditadura Militar antes da década de 1980, o próprio ato de Lei nº 314, de 13 de março de 1967, e o Decreto nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, já sob tutela do governo Geisel, constatou-se que ambos os textos constitutivos aludem referência aos grupos armados contrários ao regime: “ A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da nação” (BRASIL, 1967a, p.2993; BRASIL, 1978b). Os militares, nesse sentido, compreendiam a faixa de fronteira como um espaço propício à organização, fomento e cooperação de grupos guerrilheiros.

É Nesta senda, que Assumpção (2012) introduz o termo “ fronteira ideológica”, a partir de uma compreensão, pode-se dizer, de Golbery do Couto e Silva, o vocábulo significava que os regimes de exceção instalados na América Latina, a começar pelo Brasil em 1964, apoiados pela DSN, poderiam atuar e cooperar, mediante os ordenamentos organizacionais repressivos e dos agentes de espionagem, para além de uma conjuntura fronteira física, isto é, como se os limites internacionais não pudessem representar um empecilho ao inimigo interno, o comunismo.

Por isso, a compreensão por “ fronteiras ideológicas” neste período. Isto posto, o espaço limítrofe, perante o elemento da guerra anticomunista, secundariza-se em face da “ fronteira ideológica”. O apogeu da “ fronteira ideológica”, foi, sem dúvidas, a Operação Condor. O Início da cooperação efetiva em matéria de perseguição aos opositores dos regimes militares, coadjuvação técnica entre agentes policiais dos países limítrofes do Cone Sul, compartilhamento de métodos repressivos. Tudo isto ultrapassando quaisquer barreiras estabelecidas pela concepção de fronteira nacional territorial.

No caso brasileiro, especificamente, Assumpção (2012, p.191) identifica a ocorrência da fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai, a ditadura brasileira preocupava-se com a chegada ao território uruguaio de figuras políticas exiladas, assim, o regime buscou integrar ações entre a sua estrutura repressiva com as forças de segurança do país vizinho. Quando não era possível — o fazia por pressão, através de coação política, econômica e diplomática para que o governo uruguaio monitorasse os exilados. Pois — os generais utilizavam-se “ [...] de complexos órgãos de informações, civis e militares, conforme já citado, para controlar os seus “ inimigos internos” no seu território ou fora dele [...] ”.

A criação do Serviço Nacional de Informação pela Lei nº 4.341, de 1964, ligada à Presidência da República, muito mais do que sua missão institucional, que era “ coordenar, integrar e informar como parte da atividade de coleta, avaliação e integração das informações em proveito das decisões do Presidente da República” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2020), representou uma conexão transfronteira da ditadura com os países do Cone Sul, visto que na década de 1970 “ [...] os agentes do SNI atuavam no Chile, buscando desestruturar o governo de Salvador Allende e monitorar os exilados brasileiros, dando auxílio para o golpe militar que ocorreu em 11 de setembro de 1973 [...]” (COMISSÃO DA VERDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020, p. 5).

Possibilitando-nos afirmar, em visto disso, tratar-se de uma utilização de política transfronteira pela ditadura militar brasileira, reafirmando que, nos casos de combate ao elemento subversivo, poder-se-ia transcender o embaraço das fronteiras geográficas dos Estados, em direção a efetivação da DSN. Isto nos permite dizer que a questão fronteira

da Segurança Nacional no período transitava entre os anseios pela proteção da fronteira no sentido clássico do território, e pelo fator ameaça doutrinária transnacional.

Tratando da região amazônica (todos os estados do Norte), e consequentemente dos espaços fronteiriços existentes, os militares promoveram, a partir da década de 1970, políticas de ocupação do vazio demográfico e territorial da seção, respaldadas na Doutrina da Segurança Nacional (DSN), alicerçadas no fomento de grandes obras de infraestrutura. Portanto, a territorialização dos espaços de fronteira da região amazônica representava um projeto geopolítico nacional para a fortificação da Segurança interna e externa (SANTANA, 2009).

2.1.2 As Obras Públicas dos Militares: Conectando a Faixa de Fronteira com o Centro e ao Litoral do País

Campos (2012) afirma que a ditadura militar tinha projetos ambiciosos de construção de estradas colossais por todo o Brasil — a partir da concepção da necessidade de intercomunicar todo o território nacional e desenvolver também o transporte rodoviário, para, além disso, interligá-lo, do Norte ao Sul — às 12 nações fronteiriças da América do Sul, em um grande projeto concebido por plano de rodovias internacionais.

Tabela 1: Rodovias implementadas em KMs no território brasileiro entre 1966 e 1970

ANO	KMs CONSTRUÍDOS	ANO	KMs CONSTRUÍDOS	ANO	KMs CONSTRUÍDOS
1966	1.947,9	1971	3.355,1	1976	1.377,0
1967	2.586,0	1972	4.720,1	1977	836,0
1968	1.915,2	1973	5.493,3	1978	647,0
1969	2.018,0	1974	2.391,3	1979	725,0
1970	1.519,0	1975	2.316,3	1980	619,0

Fonte: ALMEIDA; ZONINSEIN; DAIN, ano apud CAMPOS, 2012,p.107.

Na tabela 1, Almeida; Zoninsein; Dain, (apud Campos, 2012) identificam como os investimentos públicos da ditadura militar, com suporte operacional das grandes empreiteiras, setor que tem hoje forte influência lobista nas relações políticas do país, resultaram na ampliação da construção rodoviária. Nesta senda, a partir do quadro 4, é possível verificar oito das principais rodovias federais construídas, melhoradas e conservadas, e que passaram a conectar as cidades da faixa de fronteiras às capitais e aos outros Estados Federativos.

Quadro 4: Rodovias Federais erguidas, melhoradas e conservadas pelo Ditadura Militar interligando as cidades da faixa de fronteira às outras regiões do país

RODOVIA	FRONTEIRA ABRANGIDA	EXTENSÃO (km)	ANO	OBJETIVO
BR 277	Tríplice Fronteira: Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e	797, 50	1969	Conectar Foz do Iguaçu ao litoral paranaense.
BR 319	Fronteira Brasil-Bolívia	980,40	1976	Conectar Manaus à Porto Velho, com entrocamento com BR 364, até o limite fronteiro com a Bolívia
BR 364	Brasil-Perú	4.896, 70	1961	ligar Brasília ao Acre (fronteira com o Perú)
BR 290	Brasil (Rio Grande do Sul)- Uruguai	732,20	1973	Conectar o Arco Sul da faixa fronteira até o litoral sul do Brasil
BR 282	Brasil (Santa Catarina)- Argentina	688,60	1970	Projetada para interligar o Extremo Oeste de Santa Catarina (fronteira com Argentina) ao litoral do estado (Florianópolis).
BR 262	Brasil (Mato Grosso do Sul) - Bolívia	2.395,40	1971	Conectar Vitória (Espírito Santo) - até Corumbá (fronteira do MS com a Bolívia)
BR 401	Brasil-Guiana	185	1983	Melhoria e conservação da rodovia. Liga Boa Vista à fronteira de Roraima com a Guiana.
BR 174	Brasil (Roraima)- Venezuela		1970	Rodovia iniciada pelo Governo Médici. Liga Mato Grosso e Roraima (fronteira com a Venezuela)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Ministério da Infraestrutura (2021) .

Na região amazônica — os projetos de construção de rodovias eram respaldados pelo Plano de Integração Nacional-PIN¹², com a finalidade de que as estradas federais pudessem criar corredores de ocupação territorial, aumentando a presença Estatal na FF, como forma de respaldar também a atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM. Na região Sul — incluindo o Estado do Mato Grosso, estabeleceu-se a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste-SUDESUL¹³ como órgão competidor no tocante aos planos especiais de obras.

A construção de Itaipu, por certo a maior obra da ditadura militar na FF, estabeleceu-se pelo Tratado de Itaipu, celebrado em 26/04/1973, no qual Brasil e Paraguai comprometeram-se em aproveitar os recursos hídricos do Rio Paraná. Segundo Debernardi (2010), ocorreu, para a efetivação da usina em 1984, um processo histórico conflituoso, desde a assinatura de intenção da Ata do iguaçu em 1966, as discussões e debates parlamentares nos dos países, os primeiros estudos de viabilidade do Rio Paraná, a criação da Comissão Mista em 1967, e o aspecto da geopolítica do Cone Sul, especialmente em relação ao posicionamento e reação do governo argentino.

O Brasil conecta-se de forma terrestre por meio de 12 pontes internacionais. Dentre essas 12, a ditadura militar celebrou a construção de quatro, a Ponte da Amizade, a Ponte Bella União- Barra do Quaraí, a Ponte da Concórdia e a Ponte Internacional da Fraternidade, conforme apresenta o quadro 5.

Quadro 5: Pontes Internacionais inauguradas pelo Ditadura Militar

Ponte internacional	Fronteira	Inauguração
Ponte da Amizade	Foz do Iguaçu (PR)- Ciudad del Este (PY)	1965
Ponte Bella Unión - Barra do Quaraí	Barra do Quaraí (RS)-Bella Unión (UY)	1976
Ponte da Concórdia	Quaraí (RS)-Artigas (UY)	1968
Ponte da Fraternidade	Foz do Iguaçu (PR) Puerto iguazú (AR)	1965

¹² Programa criado pelo Decreto de Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970, no governo Médici, na qual estabelecia a finalidade de financiar obras de infraestrutura, nas regiões compreendia pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM (Estados do Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins).

¹³ Estabelecida em 1967, no governo de Castello Branco, a partir do Decreto de Lei no 301, de 21 de fevereiro, criando o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, cuja a finalidade era promover o desenvolvimento integrado e harmônico de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso.

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Ministério da Infraestrutura (2021¹⁴)

2.2 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1985/1995): A COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA E A ABERTURA INTEGRACIONISTA PARA O COMÉRCIO

Scherma (2015) defende que o processo de transição “lento, gradual e seguro” entre o fim do regime de exceção militar encerrado em 1985, a eleição indireta de Sarney em seguida, o estabelecimento da Nova Carta Magna de 1988, e o mandato presidencial de Fernando Collor de Mello alteraram de forma suave o entendimento no que se referem aos eixos pilares da política de fronteira, reafirmando ainda assim os pactos pela Segurança Nacional e desenvolvimentismo na agenda da ditadura militar.

Não havia mais a concepção incisiva dos aspectos das fronteiras ideológicas, do perigo comunista da ditadura militar, mas a percepção de territorialização, por parte do Estado, dos espaços geográficos para assegurar a Defesa Nacional, bem como os preceitos desenvolvimentistas das fronteiras mantiveram-se no primeiro governo civil após duas décadas de autoritarismo.

A queda de braço entre os grupos do oficialato que se sucederam ao poder durante 21 anos e as classes políticas civis, que até então representavam forças de oposição ao regime, no que concerne a elaboração da Constituição de 1988, trouxe duas mudanças fruto do acordo perante o pacto transitório que foi a redemocratização brasileira. O CSN foi extinto, dando lugar ao Conselho de Defesa Nacional-CDN, não representando uma derrota para os militares, mas que, na prática, modificou o nome e sua função constitucional, o que se estabeleceu como uma vitória também dos civis, é possível dizer, conforme o Art. 91 da Carta Magna (BRASIL, Constituição. 1988).

O grande projeto para a FF no final dos anos de 1980 e começo na década de 1990 foi, sem dúvidas, o Programa Calha Norte¹⁵. A iniciativa foi criada com a finalidade de “[...] aumentar a presença do poder público na região amazônica, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem nas fronteiras [...]” (BRASIL, Ministério da Defesa. 2018, p. 2a).

Na perspectiva de Diniz (1994,p.5), o PCN visava mais do mesmo, ou seja, propor soluções e iniciativas “ [...] para as questões de segurança e desenvolvimento [...]”, haja vista as duas vertentes da iniciativa: a civil e a militar. Nessa senda, o:

¹⁴ BRASIL, Ministério da Infraestrutura. Pontes unem o Brasil a outros países. Brasil,DF, 2021. Disponível em:<<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conteudo/pontes-unem-o-brasil-a-outros-paises>>. Acesso em mai. 2021.

¹⁵ Atualmente o Programa abrange 379 cidades dos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia e Roraima. 165 encontram-se situados ao longo dos 14.938 km da faixa de fronteira. O PCN tem uma área de atuação que corresponde a 52 % do território nacional, numa abrangência de oito milhões de pessoas, dentre as quais se incluem 34,8% da população indígena do Brasil.

[...] Programa Calha Norte deve transcender em muito o aspecto militar de vigilância daquela região de relevante interesse político-estratégico, para se mostrar como um programa governamental arrojado e multidisciplinar, de considerável alcance social para os brasileiros, cuja presença em áreas inóspitas é um fator importante para assegurar a jurisdição brasileira sobre a região, despojada de interesses pessoais ou setoriais, que tenha por objetivo único o desenvolvimento consciente da área abrangida, para engrandecimento cada vez mais da nação brasileira [...] (BRASIL, Ministério da Defesa. 2018b)

No documento oficial do Programa¹⁶, é possível verificar a competência administrativa dos Ministérios militares (Marinha, Exército e Aeronáutica) e civis (Relações Exteriores e o Ministério do Interior) para a implementação de projetos especiais na FF, o que reforça a concepção da Segurança Nacional e do desenvolvimentismo. Além disso, o texto do documento dispõe ações em áreas como.

- Área Yanomami: junto a um trecho de 900 km de fronteira com a Venezuela;
- Alto Rio Negro: na fronteira com a Colômbia e Venezuela;
- Roraima: na fronteira com a Guiana e Venezuela;
- Alto Solimões - Amazonas: Fronteira com a Colômbia;
- Tumucumaque- Pará: fronteira com o Suriname;
- Amapá: fronteira com a Guiana Francesa.

Na tabela 2, verifica-se o orçamento do PCN no ano de 2018 por unidade federativa da FF. O total celebrado foi de 344.836.166,00. O Amapá teve os maiores valores celebrados — com 141.516.265,00. Apenas Roraima que não apresentou restrições ou irregularidades nos convênios celebrados.

Tabela 2: Orçamento de 2018 do PCN em quantidade e valores celebrados, por estado

ESTADO	QUANTIDADE		VALORES CELEBRADOS
	Empenhados	Celebrados	
Acre	70	69	28.426.540,00
Amazonas	65	65	38.654.541,00
Amapá	111	109	141.517.265,00
Rondônia	186	185	83.199.450,00
Roraima	37	37	53.038.370,00

¹⁶ Disponível em: <Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/T5D00003.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.>. Acesso em> 01 fev. 2019.

Total	469	465	344.836.166,00
-------	-----	-----	----------------

Fonte: Departamento do Programa Calha Norte, relatório situacional (2018¹⁷).

No quadriênio 1990 – 1994 a questão da Segurança/Defesa, oriunda da ameaça externa, manteve-se por meio concebimento de dois projetos para a segurança Nacional, o Sistema de Vigilância da Amazônia-SIVAM; cuja finalidade é desenvolver mecanismos que possam coibir quaisquer meios ilícitos de atividades transfronteiriças; e o Sistema de Proteção da Amazônia-SIPAM, na qual se confirma como um órgão gerador de dados, com base em suporte tecnológico atualizado, para eventuais ações e políticas a serem implementadas.

Em termos políticos, mudanças importantes no contexto político e econômico brasileiro aconteceram. O país foi governado por dois presidentes: Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) e Itamar Franco (1992 – 1994). Nos quatro anos seguintes, a visão do projeto desenvolvimentista foi amarrada também à materialização da liberalização comercial e busca pela estabilidade, haja vista os problemas econômicos oriundos de uma economia fechada para o mercado internacional, com crescimento do PIB em descenso e inflação galopante.

É importante salientar a maior busca pela integralização fronteiriça do país ao continente sul-americano, especialmente com o Cone Sul, para elevação do comércio intracontinental (CANANI, 2004). O número de exportações do Brasil intrabloco no Mercosul foi crescente (BRASIL, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. 2020).

Nos dados contidos nas tabelas 2 e 3, é possível analisar os números das exportações e importações do Brasil dentro no MERCOSUL pela FF, precisamente pelos transportes rodoviário e ferroviário, já nos anos de 1997 a 2002¹⁸. Em todos os anos, com exceção de 2002, quando o Brasil teve um saldo deficitário pela via de transporte rodoviário, exportou US\$ 2.067.164.499 e importou US\$ 2.350.471.634 o Brasil teve superávit pelo sistema rodoviário.

Tabela 3: Exportações do Brasil para o MERCOSUL transportadas pela faixa de fronteira no

¹⁷ BRASIL, Ministério da Defesa. Departamento do Programa Calha Norte. **Relatório Situacional**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/relatorios/situacao/relatorio_situacional_2018.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020.

¹⁸ OBS: Não há dados anteriores a 1997. Registros anteriores antes de 1997 eram coletados em formulário de papel, pois foram digitalizados em uma base de dados antes de 2000, de modo que esta base não contempla essas informações. Subsecretaria de Inteligência e Estatísticas de Comércio Exterior. Coordenação Geral de Estatística. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <decom@mdic.gov.br> em 13 mar. 2020.

quinquênio 1997-2002, valor FOB (US\$)

Ano	TRANSPORTE	
	Rodoviário	Ferrovário
1997	5.273.681.377	39.168.992
1998	4.873.439.595	29.185.128
1999	3.828.082.990	36.433.300
2000	4.220.174.952	63.030.370
2001	3.771.970.334	50.758.379
2002	2.067.164.499	37.651.791

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Comex Stat - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2021¹⁹).

Além disso, os números das tabelas 3 e 4 demonstram a baixa participação das ferrovias internacionais no fluxo comercial do Brasil com os países fronteiriços no período, comparado às rodovias, o que reforça a concepção política de governos anteriores — que projetaram a conexão fronteiriça terrestre do país mormente pelas estradas, conforme já exemplificado anteriormente.

Tabela 4: Importações do Brasil para o MERCOSUL transportadas pela faixa de fronteira, no quinquênio 1997-2002

Ano	TRANSPORTE	
	Rodoviário	Ferrovário
1997	4.484.330.304	99.092.158
1998	4.213.521.322	112.652.437
1999	3.004.568.798	62.918.504
2000	3.028.301.720	77.057.801
2001	2.611.958.904	90.846.314
2002	2.350.471.634	107.984.304

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Comex Stat - Fonte: Comex Stat - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2021²⁰).

Nesta conjuntura temporal o Brasil buscou uma perspectiva de colaboração maior com os países vizinhos em relação às questões de fronteira, comparando com anos anteriores. Foram propiciadas iniciativas de parceria mútua, como os documentos de cooperação, intenções e declarações bilaterais. O que representou uma tentativa maior

¹⁹ BRASIL, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Comex Stat**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>> . Acesso em: 27. abr 2021.

²⁰ BRASIL, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Comex Stat**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>> . Acesso em: 28. abr 2021.

de aproximação para a cooperação fronteiriça por parte do governo de Itamar Franco para além do elemento comercial. No quadro 6 — pode-se constatar concordias assinadas pelo Brasil que homologam o seu interesse em cimentar parcerias — no que tangem as fronteiras. (HIRST, PINHEIRO,1995).

Quadro 6: Documentos celebrados pelo Brasil com os países vizinhos em matéria de fronteira (1990 – 1994)

Concórdia	Objetivo	Data
Comunicado conjunto entre Brasil e Venezuela	Expedir instruções para solidificar e aumentar o comércio entre os dois países, incluindo medidas para incentivar o comércio fronteiriço.	04/03/1994
Memorando de entendimento entre Brasil e Colômbia	Criar uma Comissão de Vizinhança entre os dois países, reforçando o desejo de cooperação bilateral nas regiões fronteiriças, especialmente em Tabatinga e Leticia.	26/11/1993
Declaração Conjunta entre Brasil e Uruguai	Ratificar a importância do Acordo Sobre Matéria Ambiental de 1992, reforçando que essa ação abre esforços para o desenvolvimento sustentável das regiões de fronteira	29/12/1992
Convênio entre Brasil e Bolívia para a preservação, conservação e fiscalização dos recursos naturais das áreas de fronteira	Criar unidades de conservação binacionais para proteger florestas naturais e preservar recursos, especialmente nas zonas fronteiriças.	15/08/1990
Declaração do Jaguarão entre Brasil e Uruguai, para a criação de comitês de fronteira	Implantar comitês de fronteira nas cidades de Chuy Vitória do Palmar, Rio Branco-Jaguarão e Santana do Livramento para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico da região.	19/02/1990

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (2020²¹).

2.3 FHC (1996-2002) E O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL DA FAIXA DE FRONTEIRA

Como visto anteriormente, o entendimento de políticas de fronteira do Estado brasileiro até 1999, quando nasce o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de

²¹ BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Atos Internacionais**. Brasília, DF, 2021. Disponível em:<<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/atos-internacionais>>. Acesso em: 09 jun. 2021.

Fronteira-PDFF, estruturava-se nos fatores de Segurança/Defesa, do desenvolvimentismo (também compreendido pela visão militarista, por territorialização e interligação por obras públicas da FF ao centro do país) e da cooperação fronteiriça pelo comércio. Pode-se afirmar que é durante os governos FHC que há uma mudança importante na visão do Estado brasileiro em relação à região fronteiriça do país.

Nesse sentido, o documento a Política de Defesa Nacional de 1996, a primeira versão criada da declaração escrita mais importante do planejamento da Defesa brasileira, reforçou a mudança de paradigma, e, por consequência, um marco de transição, tendo em vista que além dos fatores relacionados a “ [...] aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiro, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo [...]” (BRASIL, 1996,p.10c), o arquivo sustentava, também, a preocupação do Estado em desenvolver socioeconomicamente a FF, especialmente os Arcos Norte e Central, posto que uma das diretrizes constatadas na sua redação tratava de “[...] priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste [...]” (BRASIL, 1996,p.10c).

No campo do discurso — no pronunciamento de por Celso Lafer, que assumiu a direção do Itamaraty, em 29 de janeiro de 2001, o então Ministro de Relações Exteriores lembrou a atuação de Rio Branco na consolidação das fronteiras nacionais como um dos temas fortes da história da política externa do Brasil, retratou também os novos desafios, com o final da Guerra Fria, para os conteúdos implicados as regiões de fronteira — “[...] no século XXI são distintos os meios para tornar operacionais o valor do desenvolvimento e assegurar sua sustentabilidade econômica econômica, financeira, política, social, ambiental” [...] (LAFER, 2001,p1). Além disso, reiterou:

As fronteiras de nossa região não são nem devem ser vistas como fronteiras de separação, mas sim como fronteiras de cooperação. Trata-se de fazer a economia de nossa geografia; de criar sinergias e eixos de integração da infra-estrutura; de estabelecer condições de segurança e tranquilidade para enfrentar o desafio comum do desenvolvimento. A recente e inédita Reunião de Presidentes da América do Sul dá enfoque inovador a essas questões (LAFER, 2001).

O PDSFF, criado em 1999, no bojo do Plano Plurianual (2000 – 2003), do Governo de Fernando Henrique Cardoso, sob tutela do então Ministério da Integração Nacional (MI), apresentou-se como uma readequação no entendimento do Estado em relação às políticas de fronteiras, uma proposição que visava conceder menos valor aos eixos tradicionais. A proposta central do PDSFF era “ [...] contribuir para o desenvolvimento social da faixa de 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre brasileira [...] ”(BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001a,p.140).

A singularidade do PDSFF deu-se pelo fato de ter institucionalizado, na estrutura

organizacional do Estado Nacional, a preocupação em desenvolver socialmente a FF por intermédio de políticas públicas. Diferentemente do desenvolvimentismo concebido pela ditadura militar, que operava no sentido da territorialização física do espaço nacional da FF em nome da Segurança pública. Nesse cerne, o desenvolvimentismo do PDSFF foi idealizado nos anseios por bem-estar social das populações que vivem na FF. Temas como emprego, renda e desenvolvimento sustentável, cujo debate começara no final da década de 1980, passaram a ser relevantes nas políticas públicas surgidas para as regiões de fronteira (KRÜGER et al., 2017).

O PDSFF determinava seu núcleo de ações com base em alguns eixos específicos, que eram: apoiar obras civis de pequeno porte nos municípios da FF; respaldar a implantação de infraestrutura social e econômica; corroborar fóruns estaduais e incentivar a elaboração de arranjos produtivos (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001a).

No relatório Anual de Avaliação do PPA (2000 – 2003)²² — ano base de 2002, documento na qual os atores institucionais, desenvolvedores de políticas públicas, formularam novos fatores de relevância, identificaram os resultados nas ações governamentais e propuseram recomendações para os anos posteriores, foi possível constatar decorrências do programa. Assim, o MI apresentou efeitos em relação ao PDSFF.

O fator positivo descrito no texto do documento fez alusão a satisfação das populações residentes nos municípios da FF, com base em visitas periódicas da equipe técnica do programa, em relação às obras de infraestrutura implementadas:

A avaliação da satisfação do público-alvo do Programa, constituído pelos habitantes dos municípios da faixa de fronteira, é realizada eventualmente e de forma não sistemática, durante as visitas periódicas que são realizadas pela equipe técnica. O público alvo é constituído pelos habitantes dos municípios da faixa de fronteira, cuja satisfação com as obras propiciadas com recursos disponibilizados no âmbito do Programa pode ser percebida durante as visitas de inspeção periódicas que são realizadas pela equipe técnica (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2002).

No tocante às desaprovações ao PDSFF, o relatório procurou não demonizar as emendas parlamentares como as principais razões de concentração de recursos em algumas regiões, mas reconheceu a necessidade de diversificar a adoção orçamentária do programa. Além disso, identificou as dificuldades dos municípios da FF no que se refere à operacionalização administrativa para recebimentos de recursos — e apontou, pode-se dizer, como fator mais grave, a pouca liquidação das obras em relação ao valor empenhado, isto é, as prefeituras foram responsabilizadas pela pouca execução de

²² Não constam relatórios anuais de avaliação do PPA (2000 – 2003) com anos base 2001 e 2003.

convênios comprometidos em orçamento, devido às ineficiências internas em adequação às exigências técnicas e documentais.

Tendo em vista que os recursos do Programa são predominantemente originados a partir de emendas parlamentares, a regionalização dos recursos tem pouca associação com a distribuição espacial dos problemas ou demandas, traduzindo-se na concentração de recursos em determinados estados em função do maior ou menor empenho e envolvimento dos parlamentares de cada região. Entretanto, seria importante que além disso, o Ministério tivesse uma dotação orçamentária própria para o Programa.

Como a União concorre com a maior parte dos recursos para implementação do programa, via emendas parlamentares, o contingenciamento orçamentário interferiu no desempenho das ações do mesmo.

Observou-se uma lentidão da tramitação dos Convênios, em função das dificuldades operacionais dos municípios, para atender adequadamente as exigências legais para sua formalização, e descentralização dos recursos. Isto, muitas vezes, tem como motivo a enorme carência de mão-de-obra qualificada nos municípios pequenos e distantes.

Fizemos análises técnica, institucional e o empenho de todos os 197 processos priorizados referentes aos Estados do Acre (65), Amazonas (2), Mato Grosso do Sul (4), Paraná (6), Rio Grande do Sul (56), Rondônia (11), Roraima (19) e Santa Catarina (34), cujos recursos referem-se ao OGU 2002 e atingiram um montante de recursos da ordem de R\$ 40.155.086,06. Entretanto, foram liquidados até o presente momento apenas quatro convênios, referentes ao Estado de Roraima, que totalizam R\$ 5.210.000,00, ou seja 12,97% do total empenhado

Os aspectos legais, continuam sendo os principais fatores de interferência para celebração de convênios, com os diversos municípios da faixa de fronteira, devido a dificuldade dos mesmos em atender as exigências técnicas e documentais necessárias para sua formalização

Elaboramos pareceres físico-financeiros relativos às prestações de contas apresentadas por municípios dos Estados do Acre (54), Amazonas (3), Amapá (3), Mato Grosso do Sul (7), Pará (3), Paraná (1), Rondônia (6), Roraima (7), Rio Grande do Sul (14) e Santa Catarina (20), com a responsabilização das prefeituras municipais perante a execução do programa. Isto, tem tido como consequência, a redução de situações de execução parcial ou nula dos Convênios firmados (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2002).

Avaliações negativas ao PDSFF foram apresentadas também em 2005, através de um documento, a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, elaborado pelo MI, no qual os questionamentos referir-se-iam por dois alicerces já descritos em 2002: primeiro pelo destino dos investimentos, a autarquia, por meio da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional, identificou que os recursos eram destinados pelo Poder Legislativo com poucos critérios, e tampouco se consideravam as diferenças entre os arcos fronteiriços.

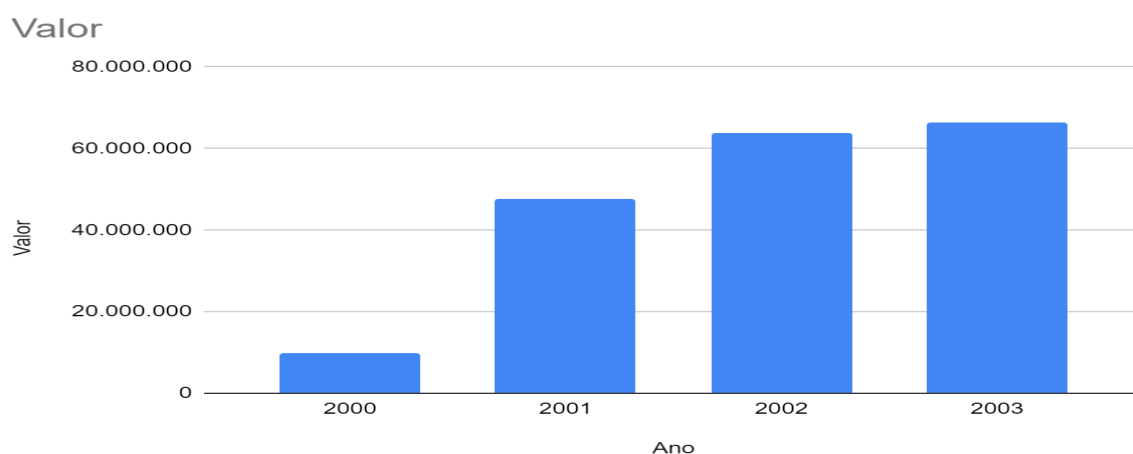
Por consequência, ocorria concentração dos investimentos, o que distanciava a assimilação do PDSFF da FF como uma região. A segunda crítica era em relação às obras de pequeno porte realizadas, sem parâmetros claros orientadores de finalidade e somente para infraestrutura em zonas urbanas. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional, 2005a)

É nessa senda, que esta avaliação fez surgir o entendimento da necessidade de reformular o projeto, por isso a partir do Plano Plurianual do Governo Federal (2004 – 2007), no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o PDSFF passou por reestruturação, apresentando algumas propostas de mudanças de valores, estratégias e formas de atuação, alterando-se, inclusive, o nome, convertido em Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, operando antes mesmo da elaboração do seu documento (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional, 2005a).

Uma das falhas encontradas, no que concerne à transparência do PDSFF, é que não constam, nos anexos do Relatório do PPA (2000 – 2003), os números em relação ao que foi previsto e realizado nas metas do programa. A base de dados do Ministério de planejamento, Desenvolvimento e Gestão contempla os relatórios nessa correspondência somente a partir de 2004 (ano base 2003).

O que se pôde verificar foi que somente a descrição das despesas orçamentárias e as ações programáticas em relação às obras e municípios contemplados foram apresentadas, sem maiores particularidades. No gráfico 1 é possível detalhar o cômputo de despesas do PDSFF. Verifica-se o aumento contínuo ano a ano.

Gráfico 1: Orçamento previsto de despesas do PDSFF 2000-2003



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2020).

Isto posto, com base no Relatório Anual de Avaliação do PPA, arriscar-se-ia supor que um dos motivos para a curta existência do PDSFF, além dos apresentados pelo respectivo documento e pela Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, deu-se pela dificuldade da iniciativa em realizar as metas previstas no orçamento, ou seja, prognosticaram muitos fundos, todavia, não se implementaram, como também aconteceu com o seu sucessor PDFF, que será visto na próxima seção.

É possível dizer que a conjuntura temporal de 1996 – 2002 fez surgir uma

concepção de desenvolvimento das fronteiras enganchada ao econômico-social, rompendo parcialmente com a visão do Estado brasileiro de que as políticas de governo para as fronteiras deveriam ser guiadas somente pela questão da Segurança/Defesa.

3. A POLÍTICA DE FRONTEIRIÇA BRASILEIRA DURANTE O PERÍODO PROGRESSISTA (2003-2016)

3.1 O EIXO REDEFINIDO: SEGURANÇA PÚBLICA/DEFESA NACIONAL

3.1.1 A Construção da Base Legal do Poder de Polícia das Forças Armadas na Fronteira Terrestre

Durante o período dos governos progressistas uma modificação importante na legislação brasileira passou a impactar consideravelmente no cotidiano da realidade da zona de fronteira, que trata do poder de polícia das Forças Armadas na região. A Constituição Federal reza no seu Art. 142, parágrafo 1º, que as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas competem a uma Lei Complementar. As primeiras Leis Complementares concernentes foram a Nº 69, promulgada em 23 de julho de 1991, e a Nº 97, proclamada 9 de junho de 1999, ambas até então não tratavam do poder de polícia das Forças Armadas na FF.

A Lei Complementar Nº 136, de 25 de agosto de 2010, trouxe uma reformulação no que concerne às normas gerais para a organização, o preparo e emprego da Marinha, Exército e Aeronáutica, se na Lei Complementar precedente, a de nº 117, de 2004a, de autoria do Senado Federal, outorgava-se somente à força terrestre a autoridade de polícia na zona de fronteira, para atuar de forma preventiva e repressiva, [...] contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo [...]”, o artigo 16-a da Lei 136 ampliou para as três forças, conforme segue:

Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito (BRASIL, Lei Complementar, 2010 b).

Portela (2017) entende que a reprodução da tutela de poder de polícia às Forças Armadas configurou-se uma desvirtuação constitucional e temerária, uma vez que não há na Constituição de 1988 uma validação que possa garantir à Marinha, Exército e Aeronáutica atribuições subsidiárias deste tipo. A visão do autor sustenta a garantia da

Lei e da Ordem (dever das Forças Armadas) e da Ordem Pública (múnus das polícias militares, sendo a Polícia Federal no caso na zona de fronteira) são concorrentes, não sendo legítimo, na sua visão, tal incumbência operativa de vigilância.

Barros (2018,p1), desde uma perspectiva analítica operativa, entende que este tipo de alçada subsidiária tende a enfraquecer a proteção aos fatores relacionados à soberania nacional, por “ [...] trazer prejuízos irreparáveis para a defesa, uma vez que se materializa um desvio de finalidade [...] ” das Forças Armadas.

Figueredo (2017), em contraposição, entende que não há concorrência, sendo que há sobreposição da Lei e da Ordem sobre Ordem Pública, já que as polícias das unidades federativas, originalmente detentoras do poder policial, são forças auxiliares do Exército, que por sua própria natureza possuem esse mando, sendo aceitável, portanto, que uma Lei Complementar verbalize o mando de polícia, respeitado o esgotamento dos instrumentos à preservação dos papel das Forças Armadas na FF, tendo em vista esse quadro hierárquico de força estabelecido na Constituição, mesmo que no seu próprio texto não explicita a questão do poder subsidiário.

Como ponto de partida da análise do poder de polícia subsidiário das forças armadas, considerando a construção jurídica no seio constitucional do Art. 142, parágrafo 1º, na forma da Lei Complementar Nº 136, de 25 de agosto, é imprescindível introduzir a sua semente, o projeto de lei Complementar 543/2009²³, na qual cabe deduzir a reprodução e, é possível afirmar, a maior acentuação do que em períodos anteriores, da visão militarista da zona de fronteira por parte dos governos progressistas, tendo em vista que o seu texto, tramitado posteriormente no poder legislativo federal, foi de autoria e encaminhado para apreciação do Congresso Nacional pela própria presidência da República, na figura de Luiz Inácio Lula da Silva, gerando, inclusive, contestações e incômodos de grupos ligados aos Direitos Humanos, conforme reproduzira o jornal extra à época²⁴

Essa nova configuração jurídica de atuação da Marinha, do Exército e da Aeronáutica na zona de fronteira, estabelecida com a policialização das três forças em 2010, nos permite afirmar também que ao misturar o papel das três instituições entre a garantia da Soberania territorial brasileira, (suas atribuições originárias) a manutenção da ordem social (finalidade originária da PF) na FF, o governo Lula buscou uma equidade legítima entre Segurança Pública e Defesa Nacional na política fronteiriça do país, posto que no ano de 2005 o executivo federal, por obrigatoriedade legal, já havia reformulado a

²³ BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar PLC 543/2019. Dá nova redação e acresce dispositivos à Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Autor: Poder Executivo. Apresentação: 08/12/2009.

²⁴ Projeto dará poder de polícia às Forças Armadas. **Jornal Extra**. Brasília, 10 dez. 2010. Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia/projeto-dara-poder-de-policia-as-forcas-armadas-209826.html>>. Acesso em: 10 maio. 2021.

Política de Defesa Nacional (PDN) — (Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005), originalmente de 1996 na presidência de FHC; e estabelecido uma Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 — (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008).

Essa busca pelo equilíbrio entre Segurança Pública e Segurança Nacional pode ser explicado pelo fato de, que no contexto temporal do período, já não havia nenhuma tensão nos limites de representatividade soberana do país que pudesse representar uma ameaça a configuração geográfica do espaço territorial brasileiro, tampouco existiam as condições das fronteiras ideológicas do século XX, sendo o crime organizado transfronteiriço, não a Segurança Nacional, sustentado em atividades como o tráfico de drogas e armas, contrabando e descaminho²⁵, o fator mais desafiante ao Estado na zona fronteira.

3.1.2 O Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira

O Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON), estabelecido em 2010, através do Ministério da Justiça-MJ — teve como finalidade, enquanto iniciativa emancipada, combater eventos criminosos, por meio da capacitação de policiais militares e civis das unidades federativas que estão localizadas na FF, originalmente detentoras do gerenciamento do programa, possibilitando apenas o suporte de entidades federais — Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública.

COSTA, M (2017, p.110) defende que a iniciativa de implementação do PEFRON “ [...] abriu caminho para as operações integradas entre forças policiais e representou importante marco na ação governamental, visando à segurança nas fronteiras. [...]”. No mapa 4, é possível visualizar as representações de atuação do crime organizado na região fronteira do Brasil.

Mapa 4: Crimes realizados na zona fronteira

²⁵ No ano de 2014 ocorreu uma mudança importante no Art. 344 do Código Penal Brasileiro (Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), que foi a tipificação dos crimes de contrabando (importar ou exportar mercadoria proibida) e descaminho (iludir o pagamento de tributação na importação e exportação de mercadoria legal), conforme a Lei nº 13.008.



FONTE: Ministério da Justiça (2010²⁶).

No debate político a respeito da implementação do PEFRON, três críticas fundamentais foram sustentadas pela classe política e por operadores da Segurança Pública: primeiro, justamente a transferência aos poderes não federais a efetivação do programa, sustentado na defesa da falta de articulação e integração com outras estruturas federais, primordialmente o Ministério da Defesa-MD, por meio das Forças Armadas; a delegação operacional da iniciativa às polícias militares e civis dos estados da Federação, confrontando com os fatores relacionados à efetivo e estrutura pessoal das polícias estaduais para tal incumbência, e, por fim, o seu alto custo (BRITO, 2009).

Dentre as propostas do PEFRON, estavam: a formação de policiais estaduais para operacionalização na zona de fronteira, atendendo às características e peculiaridades da região e a criação de unidades de policiamento equipados com aviões anfíbios, helicópteros tripulados ou não, lanchas e viaturas. A previsão de investimento no PEFRON nos dois primeiros anos (2010 – 2011) era de 144 milhões, no entanto, o orçamento aprovado foi de 5.000.000 no ano de 2010, não constando referência direta ao programa na consulta ao esmo público de 2011.

²⁶ BRASIL, Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania: Fronteiras. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://portal.ssp.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=170>. Acesso em: 20 mai. 2021.

A simbologia representativa do estabelecimento do PEFRON serviu como sustentação para a criação de projetos mais sólidos para a Segurança Pública na zona de fronteira, incluindo orçamentos públicos superiores aos do PEFRON e com maior aceitação política, para que se pudesse tentar dar prosseguimento na equidade entre Segurança Pública e Defesa Nacional na política fronteiriça já na gestão Dilma Rousseff, a partir da formação do Plano Estratégico de Fronteira-PEF e a Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras-ENAFRON, na qual anexou o PEFRON, que serão discutidas posteriormente.

Em termos de resultados, o PEFRON, quanto programa independente, não logrou êxitos de grandes impactos no que toca a Segurança Pública na fronteira, seus logros concentraram-se na formação de polícias civis e militares das unidades federativas em Instruções de Nivelamento de Conhecimento, conforme consta no relatório do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública, da Secretaria de Segurança Pública (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014).

3.1.3 O Plano Estratégico de Fronteiras

O Plano Estratégico de Fronteiras-PEF, instituído pelo governo Dilma Rousseff por meio do decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011d, sob responsabilidade cooperativa dos Ministérios da Defesa e Fazenda, tinha como diretrizes a agregação entre os órgãos de segurança pública, a Receita Federal e as Forças Armadas; e a integração com os países vizinhos, tendo como propósito “[...] o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos na faixa de fronteira brasileira [...]”, assente nos seguintes objetivos:

- I) Integralização das ações práticas de segurança pública e controle aduaneiro a serem realizadas na zona fronteiriça; entre a União, por meio Forças Armadas, e os Estados, bem como os respectivos municípios limítrofes;
- II) Execução de ações conjuntas, fomento a troca de informações entre os órgãos federais e estaduais de segurança pública, a Secretaria da Receita Federal e Exército, Marinha e Aeronáutica;
- III) Troca de informações entre órgãos de federais e estaduais de segurança pública, a Secretaria da Receita Federal e as Forças Armadas;
- IV) cooperação com os países limítrofes na execução das ações previstas;
- V) Ampliação de estrutura e quadro pessoal no combate, fiscalização e prevenção de delitos na região fronteiriça (BRASIL, 2011d).

A funcionalidade do PEF, em conformidade com o artigo quinto do Decreto nº 7.496, deveria ser operacionalizada por meio de Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira-GGIF, estrutura designada para a implementação do Plano nas unidades federativas e nas estruturas de governança local, uma disposição de coordenação pautada no nexo da integração federativa entre o governo federal, na figura da União, os 11 estados fronteiriços e os municípios .

Originaram-se, a partir do PEF, três grandes ações permanentes para a Segurança Pública na região fronteiriça. A criação em 2016 da Operação Ágata²⁷, o maior trabalho policial orquestrado pelas Forças Armadas no espaço territorial da FF, conduzido de forma episódica, na qual tem como finalidade combater crimes transfronteiriços.

Além da Operação Sentinela²⁸, ação coordenada pelo MJ, com a finalidade de aumentar a fiscalização dos fluxos ilegais e intensificar as apreensões de drogas, armas e objetos de contrabando. Operativamente, a atuação se dá mediante fiscalização e controle, patrulhamento móvel, realização de barreiras policiais e manutenção das atividades de inteligência. Por fim, a Operação Fronteira Blindada, guiada pela Receita Federal, com o desígnio de cercear o contrabando.²⁹

Analisando o PEF em uma perspectiva ampla, destacado no quadro 7, Neves (2016a) apresenta resultados conclusivos sobre o Plano, na sua existência até 2016, quando foi remodelado. Nesse sentido, a partir da pesquisa do autor, pode-se concluir que o elemento I do objetivos do Plano foi atingido em partes, a parte II não foi cumprida, a unidade III em partes, o fator IV deixou completamente a desejar, e, por fim, o V item representado nas Operações Ágata (MD), Sentinela (MJ) e Fronteira Blindada (Ministério da Fazenda).

Entre os fatores positivos, destacaram-se: importante presença da questão da Segurança Pública especificamente na região da FF, a tentativa do governo federal em criar uma maior integração, em busca de uma unidade, entre as diferentes instituições, e em distintas esferas, responsáveis pelo combate aos crimes nas fronteiras, os resultados

²⁷ Entre 2011–2016, a Operação Ágata utilizou um efetivo de 163.104 pessoas, entre civis e militares (majoritariamente das Forças Armadas); apreendeu 1.330 embarcações, 457 armas, 24,70 explosivos (por toneladas), 83,36 drogas (por toneladas) e 327 pessoas (PEREIRA, 2020).

²⁸ Na zona fronteiriça, entre 2010–2011, apreendeu-se 361 armas de fogo, realizaram-se 8.699 barreiras policiais (BRASIL, Polícia Federal, 2011).

²⁹ Resultados da Operação Fronteira Blindada:

- 2011: apreensão de 1.4 bi em mercadorias e veículos; 2.412 operações de vigilância e repressão.
- 2012: apreensão de 2 bilhões e realização de 2.680 operações realizadas.
- 2013: Apreensão de 1.6 bilhão; 2.999 operações realizadas.
- 2014: apreensão de 1.8 bilhão; 3.310 operações.
- 2015: apreensão de 1.8 bilhão; 3.144 operações
- 2016: apreensão de 2.1 bilhões; 2.345 operações .
- 2017: apreensão de 2.3 bilhões; 3.181 operações
- 2018: apreensão de 3.1 bilhões; 3.347 operações
- 2019: apreensão de 3.2 bilhões; 4.955 operações (BRASIL, Receita Federal, 2021d)

efetivos alcançados pelas Operações Ágata, Sentinela e Fronteira Blindada ; a melhora na aproximação entre órgãos subsidiários às entidades federais.

Entre os coeficientes negativos, reaçaram: inabilidade do governo federal em criar uma estrutura organizacional nacional para o programa; carência de coordenação entre os três Ministérios encarregados da sua execução, inviabilizando a plenitude dos GGIFs ou das Câmaras Técnicas de fronteiras, posto que nem o concerto interministerial havia, quem dirá a articulação entre os órgãos do Poder Executivo Federal e os atores das demais instâncias (estadual e municipal); a baixíssima harmonização com os 11 países que são fronteiriços ao Brasil; e a não participação dos setores representativos da sociedade civil fronteiriça no andamento e desenvolvimento do Plano.

Quadro 7: Fatores positivos e negativos do Plano Estratégico de Fronteiras

Fatores positivos	Fatores negativos
Avanço do tema Segurança Pública na FF no debate político	Ausência de uma estrutura de governança nacional, com com instância de decisão e instância técnica,
Tentativa política do Estado brasileiro em integrar, as instituições envolvidas (federais, estaduais e municipais) no combate aos ilícitos nas fronteiras	Falta de coordenação e integração entre os Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda. Dificultando o desenvolvimento dos Gabinetes locais de Gestão Integrada de Fronteira-GGIF (AC, MT,MS,PR, RS, RO, e RR) e Câmaras Técnicas de fronteiras (AM, AP,PA e SC)
Melhora na integração entre órgãos não federais, apesar de distante do ideal.	Pouca articulação com os 11 países que fazem fronteira com o Brasil
Resultados práticos, entre apreensões e uso de corpo técnico.	Baixo envolvimento dos setores representativos da sociedade civil, que vivem na FF, na atuação e influência nas decisões junto aos fóruns no Plano

Fonte: adaptado pelo autor a partir de NEVES (2016a).

O PEF reafirmou, do ponto de vista político, a continuidade, a partir de Dilma Rousseff, no pensamento de equidade entre Segurança Pública e Defesa Nacional inaugurado na política fronteiriça durante o governo Lula. Por força de ordem do parágrafo terceiro, do artigo nono da Lei complementar nº 136 de 2010, a presidência Dilma atualizou a PND e a END em 2012 e 2016.

Na apresentação do PEF, Dilma Rousseff ressaltou imprescindibilidade do programa e evidenciou a valia de seu antecessor na construção do poder de polícia às Forças Armadas:

[...] Nós entendemos que num país continental como o nosso, é fundamental que o Ministério da Justiça através da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Federal, da Força Nacional de Segurança Pública, e o Ministério da Defesa através do Exército, da Marinha e da Aeronáutica e da ação do Comando Conjunto das Forças Armadas se unam. Até agora, os dispositivos legais que permitiam essa coordenação e essa unidade de ação, eles não existiam. Eles começaram a ser formatados a partir de 2004 e foram concluídos em 2010 (PLANALTO, 2011).

Acentuando o engrandecimento que foi da política de Segurança Pública para as regiões de fronteira com o novo status jurídico na agenda do Estado brasileiro, proporcionado pelo decreto nº 7.496.

3.1.4 A Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras

A Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras-ENAFRON foi concebida dentro da órbita do PEF, com o intuito de “ [...] consolidar a atuação integrada entre os órgãos de segurança pública, a Receita Federal e as Forças Armadas, com previsão de cooperação internacional com os países vizinhos [...] ” (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2017b,p.46).

As Portarias nº 41 de 24 de outubro de 2011 e nº 12, de 16 de março de 2012 da Secretaria Nacional de Segurança Pública (MJ), são os principais arcabouços jurídicos que rezam sobre a ENAFRON, os documentos, como é possível verificar, deixam, claro o processo de propostas para o desenvolvimento das ações vinculadas a iniciativa, evidenciando também de onde sairão os recursos, a delimitação geográfica do programa nos 11 estados fronteiriços da Federação, salientando o objetivo da parceria e conexão com o governo federal.

Art. 1º Instituir processo de habilitação de propostas para desenvolvimento de ações prioritárias relacionadas ao Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas fronteiras -ENAFRON, apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, do Fundo Nacional da Segurança Pública.

Art. 2o Consistui objeto desta iniciativa a realização de parceria entre o Governo Federal e governos estaduais, visando o fortalecimento e a presença permanente das instituições de segurança pública nos municípios da faixa de fronteira brasileira, prioritariamente na linha de fronteira, otimizando os recursos, maximizando a prevenção e a repressão aos delitos e crimes transfronteiriços que atingem a população dessas regiões com reflexos em outras localidades do país (BRASIL, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2012a).

§ 1 O processo de habilitação de propostas de que trata esta Portaria aplica-se somente aos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina,

situadas na fronteira brasileira (BRASIL, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2012b).

Além disso, a Portaria 12, no seu Art. 4º, responsabiliza as Secretarias Estaduais de Segurança Pública como tuteladoras das propostas apresentadas. Conforme Baptista et al. (2016), as ações da ENAFRON foram pautadas com base em seis eixos, que são:

1. Diagnóstico, acompanhamento e avaliação: objetiva realizar diagnósticos sobre a situação da segurança pública nos municípios fronteiriços e avaliar políticas públicas;
2. Integração sistêmica e Cooperação: tenciona promover a aproximação entre os atores públicos atuantes na segurança pública e que estão presentes na FF;
3. Política Nacional Uniforme: objetiva reaparelhar unidades de segurança pública nas regiões de fronteira;
4. Inovação Tecnológica: objetiva buscar soluções tecnológicas às unidades de segurança pública localizadas nas fronteiras;
5. Política de Pessoal: objetiva capacitar e construir diretrizes para que agentes públicos operadores da segurança pública das unidades federativas possam atuar em regiões de fronteira;
6. Inteligência de Segurança Pública: objetivo fortalecer a integração, colaboração e compartilhamento de informações nas esferas do SISP e órgãos estaduais (BAPTISTA et al., 2016).

Entre os objetivos do programa, constatados no relatório anual do PPA 2012 – 2015, estavam: implantar 11 Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (Eixo 2); aproximar a ENAFRON com o ensino universitário, mais precisamente através de uma parceria entre a SENASP e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, recorrendo a realização de uma pesquisa sobre a situação da segurança pública nos três arcos fronteiriços (Eixo 1), reestruturar 37 unidades e postos de fiscalização de fronteira (Eixo 3), capacitar profissionais para atuarem nas regiões de limite internacional (eixo 5), modernizar 69 núcleos de inteligência (eixo 6), e instituir um sistema de videomonitoramento em 64 municípios da FF (eixo 4).

Nesse sentido, analisando o ENAFRON no relatório anual do PPA 2012 – 2015, , com a exceção da reconstrução das unidades de segurança pública e postos de fiscalização, não informado no documento de 2015, é possível identificar que o programa, de fato, dentro de suas limitações, foi exitoso em relação aos objetivos, ano a ano.

Os 11 Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras foram criados nos Estados que têm limite internacional, passando a funcionar em 2013; o propósito de se elaborar uma pesquisa³⁰ sobre a segurança pública na FF, em parceria entre SENASP e UFRJ,

³⁰ A pesquisa, elaborada entre fevereiro de 2012 e agosto de 2014, resultou na elaboração de um sumário executivo, denominado por: Segurança Pública nas fronteiras: sumário executivo. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Disponível pela Biblioteca do Ministério da Justiça, no seguinte link: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2666>.

também obteve sucesso, com a realização da investigação de campo e coleta de dados em 2013 e, posteriormente, o relatório final acerca da situação da FF do Brasil. No campo da inteligência (polícia civil e polícia militar), o funcionamento de 96 núcleos de serviços de informações secretas.

Por fim, arquitetou-se a implementação de videomonitoramento em 64 cidades fronteiriças em 2012, convertidos em 77 no ano de 2015, amparado legalmente na Portaria nº 38, de 10 de maio de 2013, da SENASP, que instituiu “ [...] no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública - ENAFRON, processo de habilitação de projetos de videomonitoramento de vias públicas em Municípios situados na região de fronteira [...]” (BRASIL, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013c,p.35).

Neves, Silva e Monteiro (2017b) constataam a falta de continuidade do programa devido aos fatores de não interrupção de financiamento. A ENAFRON foi exitosa, mas por um curto espaço de tempo. Entre o período 2011 a 2014, a SENASP executou R\$400 milhões na iniciativa. Uma média de R\$100 milhões por ano. Em 2015 o valor gasto já representava menos da metade, R\$ 45 milhões. Onde se previa dotação orçamentária de R\$ 228 milhões. Em relação aos relatórios de avaliação do PPA 2016 – 2019 consultados, não há referência sobre a ENAFRON durante o período apontado do programa em termos orçamentários, sendo apresentado, nos pareceres citados, referências que concernem ao Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras-SISFRON, como será abordado ulteriormente, ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras-PPIF e outras ações específicas, no âmbito da estrutura dos Ministérios do Governo Federal.

3.1.5 O Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras

O projeto básico do SISFRON, elaborado no ano de 2011, no cronograma organizacional dos Projetos Estratégicos do Exército, corroborado pelo Plano de Defesa Nacional (PND), tendo o MD como instituição condutora, tem como propósito “[...] fortalecer a capacidade de monitoramento e atuação do Estado nos 116.886 km de fronteira brasileira o que equivale a cerca de 27% do território nacional [...]” (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013,p.76d).

Os benefícios de sua implementação são: a ampliação da capacidade do exército de compartilhar dados produzidos em outros órgãos governamentais, como por exemplo, com os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras, existentes nos níveis estadual e municipal; a impulsão na capacitação da indústria nacional; e a geração de empregos na indústria nacional, com uma expectativa de criar mais de 12 empregos anuais.(BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013, p.76d).

No quadro 8, tem-se um panorama da implementação do SISFRON durante o

governo Dilma. As realizações principais circularam em aquisição de aparelhos tecnológicos, construção de infraestrutura e andamento de projetos. Os embaraços para a execução do SISFRON, neste período, guiaram-se primordialmente: pelo impedimento de contratação de mão de obra qualificada nas regiões de FF, por isso a dificuldade de empregabilidade, a conquista de licenças ambientais para infraestrutura, e a insuficiente base industrial de Defesa do Brasil, o que se tornou penoso a constituição de um “ [...] elo de ligação entre, de um lado, a Política Nacional de Defesa e, de outro lado, as políticas de desenvolvimento produtivo e de ciência, tecnologia e inovação do país” (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015,p.830e).

Quadro 8: Panorama Geral do SISFRON nos governos Dilma (2012 - 2016)

Ano	Principais realizações	Dificuldades de execução
2012	- Início da obras de infra-estrutura; -Aquisição de meio de sensoriamento e -Apoio à decisão integrada.	- Ausência da previsão assegurada de recursos para o Projeto; - Dificuldade para a contratação de Mão de obra qualificada nas regiões da FF e - A desindustrialização da economia brasileira, resultando na dificuldade de atender demandas emergências do projeto.
2013	- Obtenção dos primeiros sensores do programa; -Desenvolvimento de softwares para a integração do sistema de sensoriamento; -Implantação da infra-estrutura de Tecnologia da Informação e Comunicações - Continuidade de obras de infra-estrutura	- Conquista de licenças ambientais de áreas para projetos de infra-estrutura; - A desindustrialização da economia brasileira, resultando na dificuldade de atender demandas emergências do projeto. - Dificuldade para a contratação de Mão de obra qualificada nas regiões da FF

2014	- Conclusão de 60% do Projeto Básico do SISFRON; abrangendo os estados MS, AC, MT, SC e PR, RO - No Sistema de Sensoriamento e Apoio à Decisão: entrega de viaturas especializadas de comunicações táticas e de comando e controle, bem como recebimento de câmeras pessoais portáteis e processadores de vídeo com alta capacidade de transmissão. - No sistema de Apoio à atuação: aquisições de material de emprego militar; e entrega de 35% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto - No sistema de obras de infra-estrutura: início da construção do 9º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica.	- Desafio no que tange a regularização patrimonial nas áreas onde serão instaladas as Infovias.
2015	- Entrega do 50% de apoio à decisão do Projeto Piloto - Estruturação de 7,75 dos 20% do SISFRON.	- Contingenciamento no orçamento empenhado.
2016	- Aquisição, pelo Comando do Exército, de modernos equipamentos para viaturas do SISFRON para a integração, - Celebração, por parte do MD, de um comodato não oneroso, na qual a instituição recebeu imagens de empresas parceiras e desenvolveu a capacitação em planejar passes satelitais para observação e download de imagens de área do espaço nacional.	-

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos relatórios de avaliação dos PPA 2012 - 2015 e PPA 2016 - 2019, (2020).

O Projeto Piloto do Sistema no Mato Grosso do Sul, englobando o Mato Grosso, haja vista que são os estados formadores do Comando Militar do Oeste, cuja intenção é passar por fases seguintes de implementação em outras unidades federativas da FF, deveria ser finalizado em 2016, podendo ser estendido até 2018. No entanto, em 2018 o Relatório do PPA mostrou que o SISFRON atingiu apenas 56% de sua implementação, situando-se na cidade de Dourados, na 4ª Cavalaria Mecanizada do Exército;

Posto isso, cabe dizer ainda que o SISFRON encontrou-se atrasado em 2018 no que se refere ao cumprimento da primeira etapa do projeto, na região de Dourados, nas fronteiras com a Bolívia e o Paraguai. Além disso, nas etapas seguintes também, até a metade de 2019.

O que impede uma maior rapidez nas realizações é a questão orçamentária. Prevê-se que o Estado brasileiro deverá planejar, na Lei Orçamentária Anual- LOA, a reserva de 12 bilhões de reais para que o programa possa chegar a sua plena efetividade durante 10 anos.

Nesse sentido, o Governo Federal teria que destinar 1,2 bilhões na LOA, o que não se tem confirmado, tendo em vista que a tabela 5 mostra que a média orçamentária do programa entre 2012 – 2019 foi de R\$ 260.887.500 milhões. Tal fato demonstra que o SISFRON está muito distante de executar suas expectativas iniciais de implementação.

Por conseguinte, é perceptível concluir que nos governos Dilma não foi possível cumprir com a expectativa orçamental da iniciativa do Exército. A administração posterior a 2016, de Michel Temer, também, e o governo em andamento de Jair Bolsonaro, seguirá a mesma tendência, posto que a média da verba planejada e empenhada apresenta ser muito inferior a 1,2 bilhões.

Tabela 5: Orçamento Anual do programa SISFRON (2012 - 2019)

Ano	Planejado	Empenhado	liquidado	Pago
2012	8,5 mi	-	-	-
2013	240, 0 mi	242,0 mi	46,4 mi	46,0 mi
2014	298,0 mi	-	-	
2015	495, 0 mi	160,4 mi	160,4 mi	176, 7 mi
2016	182, 2 mi	182,2 mi	182, 2 mi	276, 7 mi
2017	266, 8 mi	266, 8 mi	266, 8 mi	132, 6 mi
2018	313, 6 mi	315,3 mi	315,3 mi	205, 2 mi
2019	283,0 mi	280,0	280,0 mi	328, 1 mi
Total	2.087.100.000 bi			

Fonte: elaborado pelo autor a partir de SIGA Brasil (2020).

3.2 O CAMPO DE INOVAÇÃO: A POLÍTICA FISCAL DE FRONTEIRA

3.2.1 O Regime Especial Aduaneiro de Lojas Francas nas Cidades Gêmeas

O Regime Especial Aduaneiro de lojas Francas, em fronteira terrestre, foi implementado a partir da Lei Nº 12.723, de 9 de outubro de 2012, na qual concede aos

municípios caracterizados como cidades-gêmeas da FF a autorização para a “[...] instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira [...]”, na qual a “[...] a venda de mercadoria nas lojas francas previstas neste artigo somente será autorizada à pessoa física [...]” (BRASIL, 2012e,p.1).

Nessa senda, a Portaria MF N° 307, de 17 de junho de 2014, implementada pela Receita Federal, alterando a Portaria N° 440, de 30 de julho de 2010, tornou-se o instrumento edificador da Lei N° 12.723, de 9 de outubro de 2012, na qual versa sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajante, com o intuito de tornarem competitivas comercialmente as 32 cidades-gêmeas, tendo em vista que além da comercialização de produtos nacionais, não acarreta tributação no custo de importação de objetos estrangeiros.

No texto constitutivo da Portaria MF N° 307, de 17 de junho de 2014, o artigo 2º refere-se ao “[...] regime aduaneiro especial de loja franca, quando aplicado em fronteira terrestre, permite, a estabelecimento instalado em cidade gêmea nacional ou estrangeira a pessoa em viagem terrestre internacional, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira [...]” (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2014a,p.25). Ademais, o artigo 6º alude a concessão do Regime, sendo que o artigo 14 especifica a cota máxima de isenção.

Art. 6º O regime de que trata esta Portaria será concedido, em caráter precário, mediante ato específico da RFB, a pessoa jurídica estabelecida no País que atenda aos requisitos e condições estabelecidos para a sua concessão.

§ 1º Os estabelecimentos e depósitos autorizados a operar o regime também serão relacionados em ato específico da RFB.

§ 2º São requisitos e condições para a concessão do regime:

I - a existência de Lei Municipal que autorize, em caráter geral, a instalação de lojas francas em seu território;

II - a existência, no município, de unidade, serviço, seção ou setor da RFB com competência para proceder ao controle aduaneiro;

III - a comprovação de regularidade fiscal da beneficiária perante a Fazenda Nacional;

IV - a implementação de sistema informatizado de controle de entrada, estoque e saída de mercadorias, de registro e apuração de créditos tributários, próprios e de terceiros, devidos, extintos ou com pagamento suspenso, integrado aos sistemas corporativos da beneficiária, que atenda aos requisitos e especificações estabelecidos pela RFB

Art. 14. O limite de valor global de isenção, para a venda de mercadoria importada em loja franca de fronteira terrestre ao viajante que ingressar no País, será de US\$ 300,00 (trezentos dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, por pessoa, a cada intervalo de 1 (um) mês (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2014a).

A Instrução Normativa 1799, de 16 de março de 2018 estabelece normas complementares à Portaria MF N° 307, de 17 de junho de 2014. Em relação à admissão das mercadorias, o documento diz:

Art. 11. A admissão de mercadoria no regime aduaneiro especial de loja franca aplicado em fronteira terrestre far-se-á:

I - no caso de mercadoria importada, com ou sem cobertura cambial, mediante despacho aduaneiro de admissão, processado com base em Declaração de Importação (DI) específica para admissão no regime, formulada pelo importador no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), observadas as normas que regem o despacho aduaneiro de importação; e

II - no caso de mercadoria produzida no País, mediante Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) emitida em conformidade com a legislação pertinente.

Art. 12. A mercadoria importada ao amparo do regime será desembaraçada com suspensão do pagamento de tributos federais (BRASIL, Receita Federal, 2018a)

A Portaria Nº 601, de 12 de novembro de 2019, alterou o limite de isenção tributária de US\$ 300,00 para “[...] \$ 500,00 (quinhentos dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, quando o viajante ingressar no País por via terrestre, fluvial ou lacustre[...]” (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2019b,p.9).

No Quadro 9, é possível visualizar o cenário atual em relação à implementação das lojas francas na FF. Até o presente momento, apenas o Arco Sul, com o Rio Grande do Sul e Paraná possuem este modelo de regime aduaneiro, sendo 2 concentrados na cidade de Foz do iguaçu-PR, 7 em Uruguaiana-RS, 1 em Barra do Quaraí-RS, 1 em Jaguarão-RS, 1 em Porto Mauá e 1 em Porto Xavier, 1 São Borja, somando o total de 14 estabelecimentos.

Quadro 9: Cidades da FF com legislação referente a Lojas Francas e número de empresas operando no regime aduaneiro ou em processo de liberação

Cidade	Estado	Legislação Municipal sobre o tema	Lojas Francas instaladas
Foz do Iguaçu	Paraná	Decreto nº 26.609, de 15 de agosto de 2018	2
Guaíra	Paraná	Decreto nº 239, 25.07.2017	0
Corumbá	Mato Grosso do Sul	Lei Ordinária no 2498 de 25 de agosto de 2015	0
Mundo Novo	Mato Grosso do Sul	Lei nº 1.087/2018	0
Ponto Porã	Mato Grosso do Sul	Lei nº 4.057, de 26 de novembro de 2014	0
Aceguá-	Rio Grande do Sul	Lei nº 1347, de 09 de outubro de 2014	0
Barra do Quaraí	Rio Grande do Sul	Lei nº 1.643, de 08 de outubro de 2014	1
Chuí	Rio Grande do Sul	Lei no 1.507, de 04 de agosto de 2014.	0
Jaguarão	Rio Grande do Sul	Lei nº 5.912, de 28 de abril de 2014	1

Porto Mauá	Rio Grande do Sul	Lei nº 1289 de 13 de setembro de 2016	1
Porto Xavier	Rio Grande do Sul	Lei nº 2.429, de 20 de fevereiro de 2015	1
Quaraí	Rio Grande do Sul	Lei nº 3.535, de 08 de novembro de 2017	0
Santana de Livramento	Rio Grande do Sul	Lei nº 6.663, de 29 de abril de 2014	0
São Borja	Rio Grande do Sul	Lei nº 4.988, de 23 de dezembro de 2014	1
Uruguaiana	Rio Grande do Sul	Lei nº 4.490, de 14 de maio de 2015	7
Guajará-Mirim	Rondônia	Lei nº 3.364, de 28 de maio de 2014	0
Bonfim	Roraima	Lei nº 289, de 02 de maio de 2018	0
Dionísio Cerqueira	Santa Catarina	Lei nº 4.407, de 25 de março de 2015	0

Fonte: elaborado pelo autor a partir de lojasfrancas (2021)³¹

A Instrução Normativa nº 1908, de 19 de agosto de 2019, alterou a lista de produtos admitidos, precisamente passaram a ser autorizados a venda: alimentos da cesta básica de consumo das populações fronteiriças, animais vivos e plantas, armas e munições, maquinário agrícolas, industrial ou comercial; eletrodomésticos de grande porte, materiais de construção civil; pneus; tecidos fios e calçados (tirando tênis e sandálias) (BRASIL, Receita Federal, 2019b).

Por meio de documentos e entrevistas com atores políticos e econômicos presentes na Tríplice Fronteira Foz do Iguaçu, *Ciudad del Este e Puerto Iguazu*, Fonseca (2020) levanta considerações em relação aos aspectos positivos e negativos da implementação das lojas francas nesta localidade, a partir dos incentivos tributários propostos pelo poder público para mercadorias comercializadas.

Entre os pontos desfavoráveis constatados, está uma possível concorrência desleal ao comércio local, essencialmente o produto nacional, o que poderia gerar desemprego e quebraadeira generalizada, posto que por Foz do Iguaçu por ser a maior cidade-gêmea da FF, o município conta com estrutura comercial/econômica de superior relevância, comparando-se as cidades fronteiriças pequenas. “ [...] E2: /.../ a nossa preocupação dentro da ACIFI com relação às lojas francas era o impacto para o comércio local [...]”, uma vez que “ [...] quando entra o produto nacional o impacto, a diferença do

³¹ LOJAS FRANCAS. O portal das Cidades-Gêmeas. Página inicial. Disponível em: <<https://lojasfrancas.com.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2021

valor é muito grande. Tem casos que chega a ser 60% e 70% mais barato [...] (FONSECA, 2020, p. 87³²). No quadro 10 é possível verificar a tributação de produtos nacionais e estrangeiros do regime tributário.

Quadro 10: Comparação dos Regimes de Tributação: Lojas Francas

Produtos Nacionais				
Imposto	Federal	Estadual	Isenção	Suspensão
Imposto de Importação (II)	X			X
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	X			X
Produtos Estrangeiros				
Imposto				
Imposto de Importação	X			X
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	X			X

Fonte: FONSECA (2020).

Além disso, há a preocupação, por parte dos atores sociais do lado estrangeiro da fronteira, especialmente a percepção paraguaia, em relação a possíveis prejuízos comerciais³³, primordialmente com a amplificação de produtos autorizados pela Portaria nº 1908, de 19 de agosto de 2019, visto com uma possível ameaça.

Entre os pontos positivos, estão o fomento ao turismo de compras do lado brasileiro da fronteira, a geração de empregos diretos, a probabilidade de atrair novos

³² Entrevista concedida a FONSECA, SANDRÉIA. **A instalação das lojas francas e seus impactos em Foz do Iguaçu e região**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

³³ A *Cámara de Comercio y Servicios de Ciudad del Este* demonstrou preocupação com possíveis prejuízos ao comércio de Ciudad del Este com a implementação das lojas francas em Foz do Iguaçu, conforme segue: <<https://www.ccyscde.org.py/noticia/empresarios-advierten-que-free-shops-en-brasil-dara-dura-estocada-al-comercio>>. Acesso em: <06 mar. 2021

Em 6/8/2021, foi apresentado um projeto de lei para regular o regime de reexportação comercial, caracterizando uma iniciativa de defesa do comércio fronteiriço do Paraguai frente as lojas francas brasileiras e, porventura, da Argentina, conforme segue: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121734>>. Acesso em: 07 mar. 2021. OBS: até a primeira semana de fevereiro de 2021, o projeto de lei ainda aguarda a aprovação do Senado paraguaio.

investimentos atrelados às *free shops*, maior possibilidade de preço ao consumidor final e dinamismo do comércio.

Embora, oficialmente, a implementação das lojas *free shops* tenha ocorrido somente no Arco Sul da FF, Fernandes (R.2018) analisa os possíveis reflexos do regime aduaneiro nas cidades fronteiriças do eixo central, precisamente no Mato Grosso do Sul. Um dos fatores levantados pelo autor, tratando especificamente da realidade da cidade-gêmea de Corumbá- MS, é a falta de articulação do poder público local em dialogar com as cidades fronteiriças que formam a tríplice fronteira junto ao lado brasileiro, uma vez que no artigo 2º do Decreto Municipal 1.432, de 21 de outubro de 2014, primeira semente a respeito da temática em Corumbá, e que dispõe sobre a criação de um Grupo de Trabalho para discussão da implementação do regime aduaneiro no município, o lado brasileiro não inseriu os atores sociais que representam a estrutura pública e comercial dos municípios bolivianos lindeiros, *Puerto Quijarro* e *Arroyo Concepción*, que também seriam impactados de diversas formas, caso a instalação de lojas francas venha a ocorrer.

Outro fator salientado pelo autor, é a falta de compreensão dos atores públicos do próprio arcabouço legal que rege o regime tributário das lojas francas, tendo em vista que o agente entrevistado afirma que “[...] pelo que a normativa “fala”, da Receita Federal, eles [viajantes] tem que ter documento habil de estrangeiro para poder consumir dentro de um free shop³⁴ [...]”, quando na verdade o artigo 13 da Portaria nº 307, de 17 de junho de 2014 é claro ao afirmar “[...] somente poderá adquirir mercadoria de loja franca de fronteira terrestre o viajante que ingressar no país[...]” (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2014a,p.25).

Assim posto, percebe-se que o Regime Aduaneiro de lojas francas, implementado em 2012, a partir da Lei Nº 12.723, de 9 de outubro de 2012 e instrumentalizado pela Portaria MF Nº 307, de 17 de junho de 2014, ainda anda a passos lentos nas cidades da FF, por uma série de sucessões, que além dos elencados anteriormente, podem ser entendidos por:

- a) Pouco mais da metade das cidades-gêmeas têm legislação municipal vinculada às lojas francas, a quase totalidade concentrada nos municípios do Arco Sul da FF, o que se pressupõe a continuação da centralização de estabelecimentos comerciais do presente regime aduaneiro nos estados do Paraná e Rio Grande do Sul;
- b) Uma vez construída a legislação municipal, acerca do tema, percebe-se, nos documentos elencados, a falta de articulação do poder público das cidades fronteiriças

³⁴ Entrevista concedida a FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. O Decreto Municipal no 1.432/14 e o regime de loja franca em Corumbá/MS: uma discussão sobre comércio, cidades-gêmeas e a zona de fronteira Brasil/Bolívia. **Revista Geo Fronter** - Universidade Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2019. Disponível em: <<https://periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/article/view/3626>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

em não conseguir dialogar e integrar o “o outro lado da fronteira”, entendem-se os atores políticos e econômicos dos países vizinhos, na implementação de grupos técnicos, de discussão ou de trabalho no tocante a consumação das lojas francas;

c) A Dificuldade dos municípios fronteiriços na realização de diagnósticos locais para a prevenção de eventuais prejuízos e ganhos com a implementação deste regime tributário especial.

3.3 O SELO DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS: A POLÍTICA SOCIAL DE FRONTEIRA

3.3.1 A Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira- PDFF, vinculado ao MI, com as bases diretivas estabelecidas na Lei nº 6.634, de 1979, foi uma iniciativa governamental estabelecida em 2005, em substituição ao PDSFF, após um processo de autoavaliação, com base no documento de Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. As principais mudanças arquitetadas pelo PDFF em relação ao PDSFF foram:

- Maior critério na aplicação, considerando gargalos, necessidades, potencialidades locais e afins, dos recursos orçamentários do programa;
- Visão integracionista em matéria de desenvolvimento econômico-social e político da zona de fronteira com as nações vizinhas e;
- Aumento da articulação do MI com outras pastas ministeriais.

A operacionalidade do PDFF configurava-se pelo estímulo à implementação de infraestrutura rodoviária, amparo à geração de empreendedorismo produtivo e capacitação profissional, suporte à formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável da FF, base para aplicação de arranjos produtivos e respaldo ao associativismo na FF (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009c).

A serventia do PDFF era “ [...] promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira através 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, Ministério do Desenvolvimento Regional, 2009, p.10 b).

Sherma (2015), aponta que a inviabilidade política e econômica do PDFF, o que levou ao seu encerramento precoce, deu-se por dois fatores primordiais: primeiro, pela falta de conexão gestora entre a previsão e a execução dos gastos dos recursos — projetavam-se determinadas quantias que não eram convertidas factualmente em termos

de porcentagem — e por falta de articulação e vontade da classe política.

Tabela 6: Recursos previstos e realizados pelo PDFF (2008-2009)

Ação	2008			2009		
	Previsto	Realizado	% realizado	Previsto	Realizado	% realizado
Apoio à Geração de empreendedorismo Produtivos na Faixa de Fronteira	4.845.200	4.550.000	94%	700.000	0	0%
Apoio à Implantação da Infra-estrutura Complementar, social e produtiva na Faixa de Fronteira	158.596.433	90.310.828	57%	157.573.507	500.000	0%
Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	1.394.864	395.000	28%	7.804.800	441.000	6%
Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	160.000	0	0%	160.000	0	0%
Organização social e do Associativismo na Faixa de Fronteira	120.000	0	0%	120.000	0	0%
Total	165.166.497	95.255.828	58%	166.358.307	941.000	1%

Fonte: SCHERMA (2015).

Na tabela 6, é possível verificar que os recursos previstos e realizados nos anos de 2008 e 2009 do PDFF. Observa-se que as três primeiras ações norteadoras do programa sofreram uma queda gradual na porcentagem do dinheiro prognosticado, 94%, 57% e 28% em 2008. No ano seguinte, praticamente o PDFF foi deixado de lado em termos materiais, só duas ações receberam algum tipo de execução, mas com valores muito inferiores aos previstos.

Tabela 7: Recursos previstos e realizados pelo PDFF (2010 – 2011)

Ação	2010			2011	
	Previsto	Realizado	Porcentagem	Previsto	Realizado
Apoio à Geração de empreendedorismo Produtivos na Faixa de Fronteira	2.220.000	0	0%	950.000.000	0

Apoio à Implantação da Infra-estrutura Complementar, social e produtiva na Faixa de Fronteira	146.224.649	1.755.000	0,012%	56.707.092	0
Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	1.420.000	0	0%	3.553.840	0
Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	80.000	0	0%	100.000	0
Organização social e do Associativismo na Faixa de Fronteira	120.000	0	0%	220.000	0
Total	150.044.649	1755.000	0,012\$	1.010.560.93 2	0

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Avaliação Plano Plurianual (2008-2011), ano base 2011. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2020)

Na tabela 7, constata-se que a partir dos anos 2010 e 2011 o PDFF só executou uma ação programada, no que se refere ao apoio à implementação da infraestrutura complementar, social e produtiva na FF, no ano de 2010. Em 2011, os valores previstos chegaram a ultrapassar 1 bilhão de reais, entretanto, nada foi realizado.

3.3.2 O Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras

O Sistema integrado de Saúde das Fronteiras -SIS Fronteiras foi uma iniciativa para a FF estabelecida pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde-MS, através da Portaria nº 1.120, de 06 de julho de 2006, “[...] considerando a necessidade de consolidar e expandir a atuação do MS no âmbito da área de fronteiras[...]” (BRASIL, Ministério da Saúde, 2005a,).

Fabriz (2019) contextualiza que o SIS Fronteiras brasileiro foi pensado e arquitetado politicamente assente na concepção da integração de política pública em relação ao tema saúde entre os membros do MERCOSUL, haja vista que no ano de 2004 o MERCOSUL lançou a proposta de ferramenta do SIS MERCOSUL, uma política integrada de cooperação, crescimento conjunto e de melhoria gerencial supranacional dos distintos sistemas públicos de saúde dos Estados-membros, que fora discutida ainda na primeira década de existência do bloco regional, precisamente pelos debates surgidos no

Subgrupo de Trabalho Nº 11 Saúde — SGT 11.

Nesse norte ,O SIS MERCOSUL deu ênfase a uma “ [...] proposta da integração dos serviços de saúde dos países do MERCOSUL [...]”, isto é, “ [...] surgiu como uma alternativa para a equação ao bem-estar nos municípios de fronteira. Seu objetivo principal era a reversão da situação precária vivida por essas populações, limitante do exercício de sua cidadania [...]” (GALLO, COSTA, 2004 p.15). Além disso, entendia que:

O desenvolvimento comum baseado na solidariedade e no interesse das quatro nações em acabar com o quadro de injustiça social, a má distribuição de renda e a pobreza, situação que marca os países da América do Sul, justifica a importância de equacionar a organização e estruturação dos serviços de saúde nas fronteiras. A ideia é buscar a “ transfronteirização paralelamente à harmonização dos sistemas, de modo a contribuir para o processo de integração (GALLO, COSTA, 2004).

Costa e Gadelha (2007) identificam que, além dos fatores econômicos e a distância em relação aos centros decisórios de tomada de decisão na área da saúde, alguns dos problemas da temática na FF referiram-se aos desafios organizacionais e de gerência que os municípios têm nas dinâmicas transfronteiriças que advêm dos habitantes que são considerados flutuantes, ou seja, que não residem no lado brasileiro da fronteira, mas que recorrem atendimento ao SUS.

Nessa senda, O SIS FRONTEIRAS nasceu com o propósito integrar serviços e ações, fortalecer sistemas locais e auxiliar os municípios da FF na gestão e suporte do SUS, haja vista que a região da FF possui a singularidade social destas dinâmicas transfronteiriças de estrangeiros por atendimento no sistema brasileiro, dificultando a manutenção da qualidade de assistência e prestação de conta por parte do poder público local, pois, a população estrangeira não é compatibilizada no momento em que o Estado organiza os repasses orçamentários à municipalidade.

O SIS FRONTEIRAS foi proposto para ser executado em três fases: I realização do diagnóstico local de saúde qualitativo e quantitativo, elaboração de plano operacional; II qualificação de gestão, serviços e ações, e implementação da rede de saúde nos municípios fronteiriços; implementação de serviços e ações (BRASIL, Ministério da Saúde, 2005a).

Ferreira, Mariani e Neto (2015) elaboraram um trabalho de estudo de caso em relação à implantação do SIS FRONTEIRAS na cidade de Corumbá- MS, maior município que faz fronteira com a Bolívia, e identificaram que a municipalidade só conseguiu realizar a fase I do programa.

O conjunto de problemas apresentado referia-se aos elementos determinantes para o não andamento do programa na respectiva cidade do Arco Central da FF. Empecilhos de resolutividade em relação às obras físicas, irregularidade (questão legal) quanto à

aplicação de recursos da segunda fase, amparos financeiros insuficientes, deficiência de articulação de parâmetros de controle e avaliação (FERREIRA; MARIANI, NETO, 2015).

Nogueira e Fagundes (2014) realizam análise do SIS FRONTEIRAS entre os municípios do Arco Sul da FF. Interessante a consideração do trabalho em relação à diferenciação na implementação do programa nos municípios de pequeno e maior porte. Sendo que aos primeiros, o legado que ficou da política pública foi o banco de dados estabelecido pela primeira fase, e aos municípios maiores, especificamente, Santana do Livramento e Quaraí, foi possível a consecução do segundo ciclo. Numa perspectiva geral, os objetivos do programa não foram alcançados, os autores identificaram que os recursos serviram somente para manter a base de dados, além de que não ocorreram ações transfronteiriças no âmbito da iniciativa.

Em seu estudo de implementação do SIS FRONTEIRAS, a partir da apreciação com gestores e profissionais dos 10 municípios do Paraná que fazem limite com o Paraguai, Fabriz (2019) constatou que a quase totalidade das cidades granjeou detectar a realidade local da saúde na região de fronteira, ou seja, assim como Corumbá, conseguiu cumprir a fase I da iniciativa. Sendo possível identificar as doenças e o perfil detalhado do usuário que demanda acesso ao SUS, comprar aparelhos demandados. No relatório de Avaliação do PPA de 2007, única menção documental do programa nos relatórios de avaliação do Governo Federal, é possível verificar que somente a cidade de maior porte, Foz do Iguaçu, logrou iniciar a Segunda Fase II. Muito provavelmente, como descreve a autora, não sendo executável a sua plenitude.

O Projeto SIS Fronteiras se encontra em desenvolvimento e obteve a adesão de 100% dos Municípios fronteiriços. O Município de Foz do Iguaçu (PR) já iniciou a Fase II - Qualificação da gestão de serviços e ações, e implementação da rede de saúde nos Municípios fronteiriços. Os demais Municípios estão na Fase I - Realização do diagnóstico local de saúde qualitativo/quantitativo e elaboração do plano operacional. P. 92

As razões para o não cumprimento das fases seguintes, implementação de atendimento, serviços e qualificação gestora, segundo a autora, foram:

- Falta de assessoramento e informação por parte do Governo Federal em relação à política pública;
- Dificuldade no controle de atendimento de pessoas flutuantes, potencializado pela falta de um sistema informatizado de registro de pacientes;
- Carência de um sistema informatizado específico para os municípios fronteiriços de controle de pacientes que requerem atendimento, a utilização massiva de registro em

papel segue em vigência;

- Fragilidade do sistema de saúde paraguaio; posto que o serviço de emergência e alta complexidade são precários;
- Recurso financeiro direcionado, sem a possibilidade de flexibilização quanto a aplicação, e insuficiente, tendo em vista a peculiaridade dos municípios que fazem limite internacional;
- A falta de estrutura física e de corpo profissional impossibilitaram a execução de serviços e a qualificação gestora do programa;
- A questão legislativa, adjunta a hipótese de aumento progressivo de pacientes, caso o SIS FRONTEIRAS fosse massivamente anunciado, representaram os principais empecilhos para a criação do Comitê de Fronteira;
- Interesse político, posto que a manutenção de título de eleitor no município brasileiro, e, como não poderia ser diferente, o livre acesso ao SUS, possibilita benefícios eleitoreiros às classes políticas locais.

Nessa senda, a partir de 2014, o MS solicitou, mediante a Portaria nº 622, de 23 de abril de 2014, “ [...] os prazos para a conclusão da implementação das ações previstas no Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS Fronteiras) e sobre o repasse de incentivo financeiro” (BRASIL, Ministério da Saúde, 2014b). À vista disso — finda-se que o programa não obteve brilharrete, no que concerne a sua proposta inaugural de 2006, [...] ainda que as ações tenham sido desenvolvidas ou as aquisições realizadas, o projeto vem sendo desativado e os municípios estão ficando desprovidos de uma política de saúde específica para as regiões de fronteira” (FABRIZ, 2019, p. 46).

Tendo em vista os elementos expostos que retrataram o malogro do SIS FRONTEIRAS, e esmiuçando as entrevistas que foram elaboradas nos trabalhos reportados com gestores municipais dos municípios da FF — permitem-nos afirmar que os governos progressistas, de mais a mais, não conseguiram, em termos práticos — tornar real os anelos mercosulinos, melhor dizendo, agregar alguma integração transfronteiriça do programa:

[...] foram várias tentativas de se criar um comitê de fronteira, e a gente sempre esbarrou na questão da legalidade, que o município não teria autonomia pra se relacionar com município do outro país, dentro das legislações internacionais

brasileiras, então nunca conseguiu de fato solidificar um comitê de fronteira B [...] ³⁵

[...] Não, não teve (Comitê Local de Saúde), eu vou ser bem sincera, assim, a gente tinha medo de divulgar muito e acabar vindo mais pessoas e aumentasse a demanda, porque recurso que vinha não era suficiente (D) ³⁶

A ideia inicial era criar um criar um posto lá na fronteira para que eles não adentrassem aqui, já seriam atendido lá. E essa dotação, a manutenção do posto seria binacional.[...] A Bolívia estava super aceitando essas ideias na época. Super aceitando. [...] Isso foi acertado e foi lavrado no Seminário que nós fizemos. Mas depois foi tudo distorcido, certo? Mesmo porque o financiamento da Bolívia na Saúde é muito aquém do desejado, mas eles nós exigíamos uma contrapartida, que não ficou estabelecido o, nem quanto, mas ela existiria sim e depois isso foi perdido porque depois começaram a fazer diferente do que nós havíamos imaginado (E18) ³⁷

Outrossim, possibilita-nos refletir que, para que haja integralização de ações políticas para a fronteira no campo da saúde, muito mais do que mecanismos políticos e construção de instrumentos legais, é condição sine qua non que se diminuam as discrepâncias entre a estrutura fomentadora de desenvolvimento na saúde do Estado brasileiro, materializada no SUS, com ou outros alicerces estatais dos países vizinhos.

3.3.3 O Programa Turismo de Fronteiras

O Programa Turismo de Fronteiras — FRONTUR, foi implementado no ano de 2011, pelo Ministério do Turismo-MTur, a partir da Portaria Resolutiva Nº 162, de 26 de agosto de 2011. A iniciativa teve sua origem a partir de uma parceria entre o MTur e as Universidades brasileiras a partir do ano de 2004, o que originou a formação do Projeto de Concertação de Fronteiras ³⁸ neste mesmo ano, bem como sete edições do Seminário Internacional de Turismo de Fronteiras (FRONTUR).

A cooperação entre a autarquia no Governo Federal e as Instituições de Ensino Superior do país pautavam-se em dois eixos: ao MTur, interessava inserir

³⁵ Entrevista concedida a FABRIZ, Luciana Aparecida. **Sistema integrado de saúde nas fronteiras entre o Brasil e o Paraguai, no Estado do Paraná: um estudo avaliativo**. 2019. 161f. Tese (Doutorado em Enfermagem em Saúde pública) - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

³⁶ _____. **Sistema integrado de saúde nas fronteiras entre o Brasil e o Paraguai, no Estado do Paraná: um estudo avaliativo**. 2019. 161f. Tese (Doutorado em Enfermagem em Saúde pública) - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22133/tde-22102019-201716/pt-br.php>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

³⁷ Entrevista concedida a FERREIRA, Clarisse Mendes Pinto Gomes; MARIANI, Milton Augusto Pasquoto; NETO, Antônio Firmino de Oliveira. **O projeto sistema integrado de saúde das fronteiras em Corumbá - MS, Brasil**. Revista GeoPantanal, Corumbá, v.10, n.18, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/794>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

³⁸ A rede Sul-Americana de Concertação de Fronteiras foi um espaço estabelecido, a partir de 2004, preliminarmente, pelo Ministério do Turismo, como mecanismo de promoção de discussão contínuo entre as autoridades governamentais envolvidas e a sociedade civil, como Universidades e o empresariado, no intuito de buscar soluções aos problemas nas regiões de fronteira.

economicamente o turismo nas cidades da FF, para isso, o órgão entendia que era preciso encontrar caminhos que flexibilizassem ao máximo a passagem de viajantes nas fronteiras; em relação às universidades — o seu papel primordial era identificar os entraves à esses fluxos de pessoas e que dificultavam o trânsito turístico, trabalhando, também, a desconstrução do olhar tradicional que a sociedade possui no tocante aos espaços fronteiriços, isto é, como locais de periculosidade e marcado por relações conflituosas entre os povos limítrofes (BRASIL, Ministério do Turismo, 2010a).

No Plano Nacional do Turismo (2003 – 2010) do MTur é possível identificar um arcabouço legal que legitimou e realizou, ao menos pela sua origem, não discutindo ainda rendimento — a criação do FRONTUR. Nesse documento — tendo em vista o seu Item 3.2 — que versava sobre o Programa de Integração da América do Sul, havia uma referência que tratava da necessidade do Estado em facilitar a acessibilidade de turistas pelas quatro áreas de ingresso do país, terrestre, marítima e fluvial. Assim — “[...] deve-se promover a facilitação de processos de controles alfandegários, imigratórios, de saúde, documentação, infraestrutura aeroportuária, de fronteiras e outras, viabilizando a transformação de destinos turísticos nacionais em destinos regionais sul-americanos [...]” (BRASIL, Ministério do Turismo, 2010b)

O FRONTUR abarcava os 11 estados fronteiriços da Federação, dentre os projetos da iniciativa, tinham-se como ações o “[...] conhecimento da realidade de fronteira [...]” e “[...] melhoria da estrutura receptiva de fronteira [...]”. Em relação aos objetivos, destacavam-se as aspirações de aumentar o fluxo de turistas dos países vizinhos nas cidades da FF, e fomentar a empregabilidade e renda nos municípios, conforme é possível verificar na Portaria Nº 162, DE 26 de agosto de 2011 (BRASIL, Ministério do Turismo, 2010c,p.29). .

- A) reduzir disparidades regionais, aumentando a oferta de emprego e renda;
- B) incrementar o fluxo de turistas de países vizinhos, aprimorando os sistemas de informações e de atendimento nos portões de entrada;
- C) aperfeiçoar os mecanismos de coleta e os sistemas de tratamento de dados estatísticos nos portões fronteiriços: (BRASIL, Ministério do Turismo, 2010c).

É importante salientar que não constam os dados orçamentários do programa, em termos de orçamento geral. Nesse norte, não há como verificar a sua palpabilidade com o que foi previsto e realizado de fato. Igualmente, se verificou o não detalhamento, similarmente, do FRONTUR nos relatórios de avaliação do PPA 2012 – 2015 e do PPA 2016 – 2019³⁹.

³⁹ Conforme resposta obtida, através Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, da Coordenação-Geral de planejamento, Orçamento e Finanças Setorial da Subsecretaria de planejamento, Orçamento e Administração, do Ministério da Economia, confirmou-se que não constam menções referentes

Desse modo, buscou-se apresentar uma possibilidade de verificação da eficácia do FRONTUR com base em dois eixos propositivos, entendidos como elementares, haja vista que o programa foi tutelado ao MTur, conforme os objetivos constatados na Portaria Nº 162, DE 26 de agosto de 2011: a geração de empregos e o fluxo de turistas que atravessaram a fronteira terrestre dos estados da FF.

Tabela 8: Chegada de turistas internacionais via fronteira terrestre entre 2011 - 2015, por unidade da Federação da Faixa de Fronteira

Estado	2011	2012	2013	2014	2015
Acre	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
Amapá	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
Amazonas	5.769	4.508	1.956	9.688	8.026
Mato Grosso	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
Mato Grosso do Sul	39.100	43.891	42.523	61.999	55.429
Pará	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
Paraná	705.633	739.728	798.768	781.746	701.810
Rio Grande do Sul	598.176	656.927	667.052	769.782	960.726
Rondônia	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
Roraima	Não informado	Não informado	Não informado	32.492	37.912
Santa Catarina	64.593	75.301	69.407	73.065	79.614

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Ministério do Turismo (2020).

A tabela 8 apresenta os números de turistas que chegaram aos 11 estados da FF através da fronteira terrestre, exceto: Acre, Amapá, Mato Grosso, Pará e Roraima. Nos outros 6 estados ocorreu oscilação no número de viajantes que cruzaram os espaços fronteiriços do país, com a execução do Rio Grande do Sul, única unidade federativa que obteve crescente em todos os anos e, de igual maneira, um aumento de três dígitos, de 667.052 em 2013, para 769.782 em 2014 e 960.726 em 2015.

Na tabela 9, é possível verificar o número de empregos do turismo⁴⁰ nas 10

ao Programa Turismo de Fronteiras- FRONTUR nos dados orçamentários (LOA) e Relatório de Avaliação do programa. Nesse sentido, a Coordenação Geral sugeriu o documento chamado FRONTUR: turismo de fronteira 2004 - 2010, que trata somente das edições do Seminário Internacional de Turismo de Fronteiras, do Projeto Concertação de Fronteiras.

⁴⁰ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA apresenta como atividades características do setor

maiores cidades gêmeas da FF, com as exceções de Santa do Livramento e São Borja. Somente Foz do Iguaçu e Corumbá apresentaram uma linha crescente entre 2012 – 2016, apesar de bem baixa, em relação aos municípios empregados. Nas outras cidades, em determinado ano, o número cresceu e, posteriormente, diminuiu — como é o caso do município de Uruguiana, na qual em 2014 tiveram 842 pessoas empregadas e 2015 decresceu para 741.

Tabela 9: Número de empregos formais do turismo nas 10 maiores cidades gêmeas da FF por população, entre 2012–2016

Cidade	Estado	População (2019)	2012	2013	2014	2015	2016
Foz do iguaçu	PR	258.532	10.173	10.617	10.665	11.008	11.055
Uruguiana	RS	126.970	849	802	842	741	706
Corumbá	MS	111.435	885	901	952	953	988
Ponta Porã	MS	92.526	515	553	609	572	564
Santana do Livramento	RS	77.027	-	-	-	-	-
Tabatinga (AM)	AM	65.844	43	53	53	50	65
São Borja	RS	60.282	-	-	-	-	-
Guajará- Mirim	RO	46.174	180	158	158	151	134
Itaqui	RS	37.620	107	123	117	107	73
Guaíra	PR	33.119	330	320	371	339	356

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Sistema sobre o Mercado de Trabalho no setor Turismo -SIMT, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2012).

Posto isto, tornou-se evidente que o FRONTUR malogrou no seu objetivo de impulsionar a chegada de turistas aos municípios da FF pelas fronteiras terrestres, oriundos dos países vizinhos. Por conseguinte — pôde-se alegar, também, que a iniciativa do Governo Federal não conseguiu realizar a tenção protocolar de aumentar a oferta de emprego e renda.

3.3.4 O Programa Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira

O Programa Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira-PEIBF é um projeto criado em 2005, respaldado pelo protocolo de intenções firmado pelos Ministros da

turístico brasileiro o alojamento, alimentação, transporte terrestre, transporte aquaviário, transporte aéreo, aluguel de transportes, agência de viagem e cultura e lazer.

educação dos países formadores do Mercosul, com a finalidade de fomentar a integração regional através “ [...] da integração intercultural das escolas públicas de fronteira, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos”, especialmente em escolas públicas das cidades-gêmeas da FF, com alunos dos primeiros anos do ensino fundamental, por meio de recursos oriundos da Secretaria de Educação Básica, do Ministério da Educação, competindo às Secretarias Educacionais (Estaduais e Municipais) o acompanhamento do programa. (BRASIL, Ministério da Educação, 2012,p.2).

No ano de 2012, o projeto recebeu status de programa, com o advento da Portaria 798, de 19 de junho de 2012, que reforça primeiramente a interculturalidade no seu artigo primeiro, como descrito anteriormente e, subsequentemente, o bilinguismo (português e espanhol), ou, caso haja a presença de línguas regionais, o multilinguismo, conforme os incisos I e II do parágrafo segundo do documento. Ademais, salientando o dever do Estado, através do MEC, a responsabilidade orçamentária da iniciativa, consoante ao artigo quatro.

Art. 2º As Escolas Interculturais de Fronteira seguem os seguintes princípios:

I - Interculturalidade, que reconhece fronteiras como loci de diversidade e que valora positivamente as diversas culturas formadoras do Mercosul, promovendo a cultura da paz, o conhecimento mútuo e a convivencialidade dos cidadãos dos diversos países-membros. Esta convivencialidade se realiza com a atuação conjunta de docentes dos dois países em cada uma das Escolas Interculturais (princípio do cruze), gêmeas ou próximas;

II - Bilinguismo, que prevê que o ensino seja realizado em duas línguas, o espanhol e o português, com carga horária paritária ou tendendo ao paritário, com uma distribuição equilibrada dos conhecimentos ou disciplinas ministradas em cada uma das línguas. Prevê, ainda, pelo respeito ao sujeito do aprendizado, a presença na escola de outras línguas regionais, conforme a demanda;

Art. 4º Compete ao Ministério da Educação do Brasil, por meio da Secretaria de Educação Básica e da Assessoria Internacional promover a articulação institucional e a cooperação técnica entre os Ministérios da Educação dos países membros, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, as Universidades e Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, bem como garantir recursos financeiros às instituições formadoras e às escolas, visando ao alcance dos objetivos do Programa.

O pontapé político para a implementação do PEBIF foi em 2003, com a parceria firmada pelos Ministérios da Educação de Brasil e da Argentina, na qual se estabeleceu um documento de intenção entre os dois países, a Declaração Conjunta de Brasília, visando reafirmar a educação “como espaço cultural para o fortalecimento de uma consciência favorável à integração regional, passando-se a atribuir grande importância ao ensino do espanhol no Brasil e do português na Argentina”. Nesse momento, a questão da diversidade cultural identitária, presente na realidade social das fronteiras, foi deixada

em segundo plano pelos governos, reforçando a preocupação com a aprendizagem dos idiomas (BRASIL, Ministério da Educação, 2008,p.7)

Com a assinatura de uma nova Declaração entre os Ministérios da Educação de Brasil e Argentina em 2004, o tema da interculturalidade foi colocado em evidência, deixando o bilinguismo como consequência, a começar pelo progresso do “modelo de ensino comum em escolas de zona de fronteira, a partir do desenvolvimento de um programa para a educação intercultural, com ênfase no ensino do português e espanhol”. Posteriormente, Uruguai, Paraguai e Venezuela e Bolívia aderiram à iniciativa⁴¹. (BRASIL, Ministério da Educação, 2008,p.7).

O PIEF simboliza um exemplo representativo da tentativa de ressignificação do espaço de fronteira no pensamento da política nacional do Estado brasileiro, pelo caráter de especificidade do programa, sendo o PIEF um evidente mecanismo de desnacionalização da territorialidade do Estado em face aos fomentos do processos integrativos com outros países, neste caso, o MERCOSUL, através do impulso do espanhol como segunda língua, e não como idioma estrangeiro para as regiões fronteiriças, o que configurou uma mudança de paradigma na territorialidade e identidade da FF, construída historicamente pelo vies nacionalista, com base, por exemplo, na Defesa Nacional frente aos perigos externos e por meio da escola, na forma da imposição do monolinguismo da língua portuguesa, determinando, portanto, ao idioma de fora a designação adventício (PEREIRA, S. 2014).

Analisando a construção do processo identitário do aluno de fronteira, Oliveira (2015) investiga, através do método da análise do discurso, a composição discursiva dos documentos oficiais do PIEF, a fim de compreender a visão da política social linguística por parte do governo (Estado-Nação), nesse sentido, no que tange a parte que trata da linguagem, o documento base do programa desconsiderou a realidade sociolinguística da região, e suas práticas linguísticas (fronteiriças) locais, estabelecendo uma relação de poder hegemônico entre um idioma sobre o outro, visto que apesar de reconhecer a existência de línguas locais na fronteira, ao estabelecer somente o ensino do bilinguismo (português e espanhol), há uma ideia de restrição, não comprovando uma das hipóteses do trabalho da autora, de que o programa considera a realidade híbrida da fronteira, a mescla linguística.

Sagaz (2013, p. 152) afirma que a Portaria poderia ter um representado um “ [...] passo importante para o projeto. Com orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual [...]”, entretanto, mapeando os documentos oficiais que deveriam ter tratado do destino orçamentário do PEIBF, para que se pudesse ter uma ideia clara da efetividade de

⁴¹ Disponível

em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14520-link-tabela-esc-f ronteiras&category_slug=novembro-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: abri. 2021.

implementação do programa, constatou-se que não há referência nos relatórios da LOA e avaliação dos Planos Plurianuais do Ministério da Educação, entre o período 2005 e 2016, o que no entendimento de Pereira, S (2014) demonstrou que o PEIBF não conseguiu ter “[...] um status oficial dentro da estrutura do MEC [...]”, e também apontava, por parte do Estado, “[...] pouca ação em prol da implementação efetiva do programa nas fronteiras [...]” (p126). O que justificou, fazendo uso de Portaria Ministerial, a legalização institucional tardia do programa, somente 7 anos após seu início prático.

Junto a insegurança orçamentária, tendo em vista que os agentes locais não tinham certeza da materialidade dos recursos para a execução do projeto, o que representou descontinuidade, a falta harmonização entre o ente federal (MEC) e os atores locais foram minando a efetividade exitosa do programa a partir de 2015. Nesse sentido, o PEIBF sofreu com a descontinuidade. Os feitos do programa, como serão vistos nos dois parágrafos a seguir, foram conquistados nos primeiros anos, a partir da articulação dos atores sociais das localidades fronteiriças, mais precisamente pelo corpo docente e direção das escolas.

Flores (2011), investigando a implementação do PEIBF no contexto da tríple fronteira de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazu e Ciudad del este, identifica que o projeto evidenciou, na prática, mais a interculturalidade na realidade desta fronteira, por meio do intercâmbio de atividades escolares realizadas, neste caso, a partir da variação entre a língua portuguesa e idioma espanhol, do que a linguagem, já que o governo federal nunca estabeleceu um currículo, um documento que orientasse as escolas na implementação do PEIBF, portanto não se tratava de ensinar a língua espanhola, mas trabalhar por meio da segunda língua.

Fernandes E. (2013) examinando a execução do programa no Arco Central da FF, precisamente na Cidade de Ponta Porã, fronteira com o Paraguai, detecta de igual forma a importância da iniciativa para a preservação e valorização da identidade intercultural fronteiriça dos estudantes do país vizinho, por meio do intercâmbio, em determinada data planejada pelo corpo docente, das atividades no idioma materno dos alunos, respectivamente o português no lado paraguaio da fronteira, e o espanhol e Guaraní, no lado brasileiro p.55

Explorando o desempenho do PEIBF na fronteira sul de Santa Catarina com a Argentina, mais propriamente na cidade de Dionísio Cerqueira e Bernardo do Irigoyen (Província de Misiones), Pereira, S (2014) aponta as dificuldades locais para instalação do projeto, dentre as quais: conflitos de ordem institucional, pelo formato distinto de funcionamento da escola brasileira e do colégio argentino; de caráter organizacional, pela natureza de quase totalidade da efetivação das políticas peculiares do centro político do país (Brasília) até as longínquas regiões fronteiriças, dificultando o acompanhamento do

desenvolvimento da política; de natureza cultural, nas diferenças de métodos e comportamentos de trabalho dos professores brasileiros e argentinos, mesmo a respectiva fronteira sendo separada por uma rua, e por fim; de ordem socioeconômica, os alunos brasileiros primordialmente são de classe média, enquanto que no lado argentino a pobreza é uma realidade presente.

Atualmente o PEIBF é vinculado às universidades públicas federais, primordialmente as que estão localizadas em cidades pertencentes à FF, por meio da execução de projetos de extensão que envolvam a iniciativa, como formação de professores para que possam atuar no âmbito da especificidade do ensino bilíngue e intercultural e aprimorar o método de ensino e aprendizagem

CONSIDERAÇÕES FINAIS: CARACTERIZANDO OS IMPACTOS DA POLÍTICA PROGRESSISTAS DE FRONTEIRAS

O exposto trabalho de conclusão de curso, de orientação bibliográfica e documental, buscou propor uma análise em relação ao que foi desenvolvido na região da FF brasileira durante o período em que os governos progressistas (2003 – 2016) estiveram à frente do executivo federal brasileiro.

Ao qual, ao nosso entendimento, assimilou-se a confirmação da hipótese geral no transcurso da pesquisa.

Inicialmente, o trabalho contextualizou a FF brasileira, onde ficou evidente as contradições geográficas entre os três os Arcos Norte, Central e Sul que compõem este espaço, de natureza demográfica, urbanização e no número de cidades gêmeas; se compararmos o Norte e o Central com o Sul.

De igual forma, no plano econômico, o Arco Norte é fortemente dependente da extração vegetal, o Arco Norte organizado na agroindústria e no turismo ecológico, já no Arco Sul há uma maior variedade e dinâmica, com possibilidades nos campos da indústria, comércio, serviços, agroindústria e maior integração com o comércio internacional.

Outrossim, se constou que legalmente o Estado brasileiro evoluiu a sua caracterização por FF, sendo a partir da era Vargas que a mesma foi vinculada ao entendimento por Segurança Nacional, e constitucionalmente inserida, pela primeira vez, na carta magna de 1988.

Foi apontado que no período de 1964 – 2002 o eixo Segurança/Defesa territorial manteve-se, apesar de níveis distintos, tendo em vista as conjunturas históricas, sempre como principal viés da política fronteiriça dos governos do Brasil. Mesmo que novas conjunturas fossem surgindo, necessitando, portanto, de atualizações na política fronteiriça, como necessidade de cooperação com os Estados limítrofes para as questões relativas ao comércio, sustentabilidade e desenvolvimento social.

A política de fronteira dos militares (1964 – 1985) foi marcada pela Segurança/Defesa a partir da ocupação do arco norte da FF, devido à importância geopolítica da região amazônica, também pelos desdobramentos conjunturais das fronteiras ideológicas e a segurança nacional e o risco que o regime ditatorial via de

um hipotético uso da FF como núcleos de operação e armazenamento para possíveis infiltrações do subversivismo comunista no território do Estado.

O período de transição conciliadora da ditadura militar ao primeiro quinquênio de governo civil (1985 – 1990) não foi de ruptura, os militares mantiveram-se atuantes nas questões políticas referentes às fronteiras, a partir do lobby feito para a criação do Programa Calha Norte e a presença de atores do antigo regime nos debates em relação ao papel do Estado na faixa de fronteira a partir elaboração da carta magna de 1988.

Sendo contínuo entre o primeiro ano da década 1999 até 1994, com o estabelecimento do Sistema de Vigilância Amazônica e o Sistema de Proteção Amazônica, e posteriormente com a Política de Defesa Nacional na primeira parte do governo FHC.

Nesse norte, compreendemos que a visão militarista, fundamentada nas bases da segurança pública e da Defesa territorial, manteve-se como principal baluarte da política fronteiriça durante o período 2003–2016, ratificando a primeira hipótese secundária elencada.

Entre acertos e deficiências que foram apresentadas ao longo da produção textual, a tentativa de equiparar, ou, até mesmo, sobrepor os anseios pelo combate aos crimes transfronteiriços, amplamente conhecidos e divulgados pelos grupos tradicionais de mídia, aos fatores acautelados de proteção territorial.

Nesse sentido, esta foi uma das continuidades na passagem entre os governos Lula (2003 – 2010) e Dilma (2011 – 2016).

Ademais, evidenciou-se que nos governos Dilma foi proposto maior antelação a essa visão militarista/segurança pública do que no período lulista, uma vez que durante a sua campanha presidencial em 2010, a presidente priorizou a Segurança Pública, reforçando, no campo do discurso, a tônica de sua política fronteiriça voltada à vigilância e necessidade de presença superior do Estado no polimento e controle dos fluxos fronteiriços que ocorrem na FF, para a blindagem dos grandes centros urbanos que padecem com as consequências ocasionadas pela logística da criminalidade transfronteiriça.

Materializado, dessa maneira, a partir do seu primeiro mandato em 2011 com o encetamento do PEF, documento que testemunhou um marco desta nova orientação, posto que criou maior roupagem institucional/jurídico na

presença dos órgãos de repressão civis e militares na zona de fronteira, indo ao encontro da manifestação em favor da securitização, na qual incluía a região da FF.

Asseverou-se que o Plano Estratégico de Fronteiras não conseguiu entregar todos os seus objetivos alvitados, apesar dos fatores positivos que resultaram do programa, mas manteve-se a sua concepção original como ferramenta de governos posteriores, mesmo com a revogação em 2016 por intervenção do Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, originando o Programa de Proteção Integrada, de Fronteiras, mas nos mesmos moldes da iniciativa de 2011, já sob administração de Michel Temer, que ainda está vigorando.

Entretanto, com mudanças importantes promovidas pelo governo de Jair Messias Bolsonaro, primordialmente na tentativa de descentralização do comitê Executivo do Programa, inserindo representações da Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores, da Polícia Rodoviária Federal e da Secretária de Operações Integradas, estabelecida em 2019 na forma do Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016.

Já a Estratégia de Segurança Pública para as Fronteiras, embora tenha ocorrido avanços no debate político em relação ao tema da Segurança Pública na FF, com a implementação do PEF, e, posteriormente, a sua substituição pelo PPIF, a ENAFRON, em termos práticos, não conseguiu força para se transformar em uma política efetiva que a ultrapassasse a barreira da troca de governos, posto que a ENAFRON foi a tentativa de materialização do PEF, a ponte estabelecida pelo governo em aproximar, de forma empírica, a política federal do Plano à realidade prática das regiões fronteiriças. O projeto foi êxito somente no primeiro governo Dilma, sendo a partir do ano de 2015 obstruído pela descontinuação orçamentária, até ser abandonado a partir de 2016.

Uma das explicações para a queda brutal dos investimentos do governo no programa, pode-se deduzir, foi pelo ajuste fiscal para o reequilíbrio das contas públicas, implementado em todas as pastas ministeriais, afetando, como não poderia ser diferente, o MJ e a SENASP a partir da reeleição e o começo do segundo mandato da presidente.

Enquanto que no governos Lula não se buscou a feitura de estruturas com estas características e envergadura, apesar de ter sido neste ciclo temporal que se firmou o alicerce normatizador para que as Forças Armadas passassem a operar na FF alinhada às demandas da segurança pública, compreendido como um marco sob o ponto de vista jurídico da presença do Estado na FF constitucional.

Embora, ao mesmo tempo que se criou condição legal para que a Marinha, Exército e Aeronáutica pudessem atuar como polícia, detectamos também, uma diferença

importante a ser mencionada no desenvolvimento da política fronteira para o ângulo da segurança pública nos governos Lula, não reconhecida no período de Dilma, que foi a tentativa de inserção de um eixo paralelo federalista na política de repressão ao crime transnacional na FF.

A investida na implementação do Projeto de Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON), em razão da ratificar às estruturas Estaduais a aplicação da iniciativa, abstendo a segundo plano a atuação do governo federal, cabendo-lhe, somente, o repasse orçamentário para o andamento do projeto, sustentou esta excentricidade.

Ademais, o governo Dilma, buscou, de igual forma, inserir uma orientação voltada para o aspecto do desenvolvimento tecnológico na política de reorientação da Defesa Nacional com a implementação do Sistema De Monitoramento das Fronteiras (SISFRON), não identificada no período lulista.

Os governos progressistas buscaram dar continuidade ao desenvolvimento das regiões de fronteira amarrado ao econômico/social, e não mais à Segurança/Defesa do espaço nacional como se pensava majoritariamente no período anterior.

Se colocarmos na balança, na ditadura militar com o desenvolvimento nacionalista para o centro a partir de grandes obras públicas; nos primeiros cinco anos de redemocratização e manutenção dos militares na cena política do período de legalidade (1985 – 1990) e no quênio marcado pela introdução conjunta do desenvolvimento nacionalista e os fatores liberizantes comerciais oriundos das discussões sobre o MERCOSUL (1991 – 1995) e necessidade de integrar a FF ao comércio entre os países membros do bloco que antecede o início dos governos FHC, entendido aqui como o causador responsável desta nova concepção de progresso econômico/social a partir da fundação do PDSFF em 1999.

Em vista disso, entendeu-se que a segunda hipótese secundária levantada, a de que os governos progressistas foram os responsáveis por descontinuar com a visão conservadora de que o desenvolvimento econômico/social na FF deveria estar conectado a Segurança/Defesa, mas sim ao econômico/social, não se confirmou totalmente, posto que como descrito anteriormente, o marco temporal de 2003–2016 não foi o período onde se rompeu esse entendimento, embora se pretendeu diligenciar a partir do primeiro governo Lula.

Sendo, com maior intensidade essencialmente na presidência de Lula, com alguma continuidade durante os governos Dilma, mas profundamente mais moderado do

que primeiro, á proporção que se tentou criar uma série de programas socioeconômicos, em áreas como a educação, saúde, turismo e a própria reestruturação do PDFF em 2005.

No entanto, por fatores relacionados a carência de orçamento público, dificuldade de integração entre os poderes públicos locais e o governo federal, junto às discrepâncias econômicas e culturais que dificultavam a integração ao nível local dessas iniciativas (municipalidades brasileiras e governança local dos países limítrofes), os programas, na prática, apresentaram resultados aquém do esperado ou não conseguiram se sustentar.

O PDFF, embora oficialmente encerrado em 2015, foi perdendo força já no ano de 2009, deixando de existir, na prática, a partir de 2010, pela incompatibilidade do que se previa e se executava no planejamento orçamentário da iniciativa.

Em relação ao Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, o governo Lula reconheceu, pela primeira vez na história do país, a necessidade de política pública para a área de saúde específica para a região constitucional da FF, devido às singularidades de ter pacientes flutuantes, á conta dos fluxos sociais característicos desta localidade, no entanto, a proposta não obteve êxitos significativos por uma série de razões apresentadas, de natureza legal, eleitoral, estrutural, incompatibilidade de recursos e pouca flexibilidade do mesmo, discrepâncias entre o Brasil e o países vizinhos; passando a deixar de existir em 2014.

Tratando-se do Programa de Turismo de Fronteiras, o projeto foi importante porque foi o embrião do estabelecimento de uma mesa de debates entre o governo Federal, Universidades e o empresariado, em relação ao que se fazer para fomentar a mobilidade e a economia formal do setor econômico do turismo na região fronteira, mas que não foi possível analisar a sua efetividade, posto que não há referência em relação à iniciativa em documentos de avaliação das ações realizadas pela União, configurando, ao nosso discernimento, uma evidente falha de Transparência por parte do Estado, com base na Lei nº 12.527.

No que concerne ao PEIBF, iniciativa significa no âmbito do setor educacional do Mercosul, verificou-se que o governo teve o mérito, primeiramente, de identificar a importância de socialização dos idiomas espanhol e português dentro dos educandários da zona de fronteira, para posteriormente inserir uma questão mais ampla, que é a interculturalidade existente na região. Entretanto, Lula e Dilma falharam em alcançar a sua estruturação dentro do Ministério da Educação e na articulação com as representações municipais, minando-o ao longo dos anos um projeto que poderia deixar um legado educacional para o atinente este espaço, na qual hoje se encontra em um estado de projetos de extensão de universidades

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. **1964 - Serviço Nacional de Informações (SNI)**. Gabinete de Segurança Institucional. 2020. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/institucional/historico/1964-servico-nacional-de-informacoes-sni/>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

AMARAL, Pedro Aguiar Tinoco. **A evolução do mercado de trabalho informal na Faixa de Fronteira do Brasil**: seus aspectos geográficos e econômicos In: Seminário de estudos fronteiriços, 2015, Corumbá. Trabalho completo.

ANTUNES, Eloisa Maieski. **Estudos sobre a faixa de fronteira do Brasil**. v.52. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019.

ARIENTI, Wagner Leal. **Autoritarismo, Desenvolvimentismo e Relação Estado-Empresariado: tensão na implementação do II PND, 1974-1985**. III Congresso Brasileiro de História Econômica e IV Conferência Internacional de História de empresas, Curitiba, 1999.

ASSUMPÇÃO, Marla Barbosa. **Fronteiras territoriais versus fronteiras ideológicas: a geopolítica do anticomunismo no marco das discussões sobre terrorismo de Estado no Cone Sul**. **Espaço Plural**, Marechal Cândido Rondon, XVIII, n.27, 2012. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4459/445944369013.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BARROS, Lister Albuquerque. **O poder de polícia do exército brasileiro para prevenir e reprimir crimes transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira do Estado do Amazonas**: um panorama recente. Trabalho de Conclusão de Curso. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política Estratégica) - Escola Superior de Guerra, 2018.

BENVENUTO, Jayme. **Integração regional a partir da fronteira Brasil, Argentina e Paraguai**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BERTUOL, Mário; LUDWING, Fernando José (org); BARROS, Luciano Stremel (org). **(RE) definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PPA 200–2003**: Relatório Anual de Avaliação, Brasília, 2002. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2000-2003/avaliacao>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27.ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2001.

BRASIL. Decreto-Lei n. 314, de 13 de março de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 13 mar. 1967. Seção 1, p. 2993a

_____. Lei n. 6620, de 17 de dezembro de 1978. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 20 dez. 1978. Seção 1, p. 20465b

_____. Política de Defesa Nacional. Brasília, 1996. Biblioteca da Presidência da República. Disponível

em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020c.

_____. Lei nº 12.723, de 9 de Outubro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 10 out. 2012. Seção 1, p. 1d.

BRASIL. Lei Complementar Nº 117, de 2 de setembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004. 3 set. 2004. Seção 1, p. 2a.

_____. Lei Complementar Nº 136, de 25 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010, 26 ago. 2010. Seção 1, p. 1b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Departamento do Programa Calha Norte. **Relatório Situacional**. Brasília, DF, 2018. Disponível em:<https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/relatorios/situacao/relatorio_situacional_2018.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020a.

_____. **Programa Calha Norte**. Convênios e Contratos de Repasse: Normas e Instruções. 2º ed. 2018. Disponível em:<https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/manuais/convenios-contratos-repasse-normas-instrucoes.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2020b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília, DF, 2005. Disponível em:<<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Introducao-e-antecedentes.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2020a.

_____. **Faixa de Fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF. Secretaria de Programas Regionais. Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Projeto**: Projeto BRA/04/029. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 307, de 17 de julho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 23 jul.2014. Seção 1, p. 31a.

_____. Portaria nº 601, de 12 de novembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 14 nov. 2019. Seção 1, p.9b

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior. **Exportação e importação geral**. Comex Stat. Brasília, DF, 2020. Disponível em:<<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. . Grupo de trabalho interfederativo de integração fronteiriça. Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração nacional. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Volume II**: consolidação dos programas do governo. Brasília, DF, 2001. Disponível em:<<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2001/V2.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2020a.

_____. **Volume IV**: detalhamento das ações. Brasília, DF, 2002. Disponível em:<<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2002/volumes/V4.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2020b.

_____. **Volume II**: consolidação dos programas de governo. Brasília, DF, 2002. Disponível em:<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2009/lei-1/volumes/LOA_2009_VOL_II.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020c.

_____. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012 - 2015**. Ano base 2013. Brasília, DF, 2013. Disponível em:<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>>. Acesso em: 10 abr. 2020d.

_____. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012 - 2015**. Ano base 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/arquivos-e-imagens/secretarias/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_ppa/relatorio-de-avaliacao-do-ppa-2012-2015/relatorio-avaliacao-ppa-vol2-programas-tematicos.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020e.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.120, de 6 de julho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 07 de julho. 2005. Seção 1, p. 47a.

_____. Portaria nº 622, de 23 de abril de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 24 de abril. 2014. Seção 1, p. 67b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **FRONTUR**: turismo de fronteira 2004 - 2010. 1º ed. Brasília, DF, 2010.

_____. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010**. Brasília, DF, 2010. Disponível em:<http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2020b.

_____. **Portaria 162, de 26 de agosto de 2011**. Cria o Programa Turismo de Fronteiras Frontur e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em:<<https://abrampa.jusbrasil.com.br/noticias/2821001/governo-cria-o-programa-turismo-de-fronteiras>>. Acesso em: 02 abr. 2020c.

BRASIL, Receita Federal. Instrução Normativa nº 1799, de 16 de março de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 20 de março de 2019. Seção 1, p.41a

_____. Instrução Normativa no 1908, de 19 de agosto de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 20 de agosto de 2019. Seção 1, p.24b.

BRITO, Ricardo. **Críticas a alto custo**. Senado Federal. 2009. Disponível em:<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/44367/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 25 mai. 2021.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese (Doutorado em História Social)

CANANI, Ney. **A política externa no governo Itamar Franco (1992-1994)**. Porto Alegre: UFRS, 2004.

COMBLIN, JOSEPH Padre. **A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

COMISSÃO DA VERDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório - Tomo I - Parte I - conexões internacionais da Ditadura Militar: a Operação Condor e a atuação do General Paul Aussaresses no Brasil**. São Paulo. 2020. Disponível em: <http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/downloads/I_Tomo_Parte_1_Operacao-condor-e-atuacao-do-general-Paul-Aussaresses-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

COSTA, Laís; GADELHA, Carlos Augusto Grabois. **Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, vol.23, 2007.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros. **Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai**. 2017. 211f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais em Política Internacional) -Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DEBERNARDI, Enzo. **Apuntes para la historia politica de ITAIPU**. 1. vol. 2.ed. Asunción: Continua S.A, 2010.

DINIZ, Eugenio. **O projeto Calha Norte: antecedentes políticos**. 1994. 203f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

FABRIZ, Luciana Aparecida. **Sistema integrado de saúde nas fronteiras entre o Brasil e o Paraguai, no Estado do Paraná: um estudo avaliativo**. 2019. 161f. Tese (Doutorado em Enfermagem em Saúde pública) - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

FAGUNDES, Helenara Silveira; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **A implementação do SIS Fronteiras - perspectivas para a implementação do direito à saúde na fronteira arco sul**. Revista Serviço Social e Saúde, Campinas, SP, v.13, n.2. 2014

FERREIRA, Clarisse Mendes Pinto Gomes; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto; NETO, Antônio Firmino de Oliveira. **O projeto sistema integrado de saúde das fronteiras em Corumbá - MS, Brasil**. Revista GeoPantanal, Corumbá, v.10, n.18, 2015.

FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. O Decreto Municipal no 1.432/14 e o regime de loja franca em Corumbá/MS: uma discussão sobre comércio, cidades-gêmeas e a zona de fronteira Brasil/Bolívia. **Revista Geo Fronter** - Universidade Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2019.

FIGUEREDO, Safira Maria. **Operação Ágata**. O poder de polícia das forças armadas. Trabalho de Conclusão de Curso. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.

FONSECA, Sandréia. **A instalação das lojas francas e seus impactos em Foz do Iguaçu e região**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

GALLO, Edmundo; COSTA, Iaís. **SIS-MERCOSUL: uma agenda para a integração**. Ministério da Saúde. Brasília - DF: Organização Pan-Americana de Saúde, 2004.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. Revista Brasileira de Política Internacional. 1995. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/118088/mod_resource/content/1/Hirst%20%20Pinheiros.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2020.

HOUTUM, Henk Van. **The geopolitics of borders and boundaries**. Revista Geopolitics. v.10, ed. 4, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco norte**. In: PÊGO, Bolívar (Coord.). Vol. 3. Rio de Janeiro: IPEA, MI, 2018a

_____. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco central**. PÊGO, Bolívar (Coord.). Vol. 4. Rio de Janeiro: IPEA, MDR, 2019b

_____. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco sul**. PÊGO, Bolívar (Coord.). Vol. 5. Rio de Janeiro: IPEA, MDR, 2020c

KRÜGER, Caroline et al. **Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira**. Revista Sociedade e Ambiente, São Paulo, v.20, n.4, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000400039&script=sci_arttext&lng=pt>. Acesso em: 28 fev. 2020.

KOLOSSOV, Vladimir; SCOTT, James. Selected conceptual issues in border studies. **Belgian Journal of Geography**. Belgian, out. 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/belgeo/10532>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

LAFER, Celso. **Discurso pronunciado pelo senhor Celso Lafer, Ministro de Estado das Relações Exteriores, ao Assumir a Direção do Itamaraty, em 29 de janeiro de 2001**. Fundação Alexandre de Gusmão. Centro de História e Documentação Diplomática. Rio de Janeiro, RJ, 2001. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/chdd/index.php/component/content/article/2-uncategorised/161-celso-lafer?Itemid=262>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

MACHADO, Lia Osorio. Sistemas, fronteiras e território. **Grupo Retis**, Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente, da Ciência e da Tecnologia. **Plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira/MS**. Campo Grande, 2012.

NEVES, Alex Jorge; SILVA, José Camilo; MONTEIRO, Licio Caetano. **Mapeamentos da políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**: Brasília, Ministério da Justiça e Cidadania, 2017b.

NEVES, Alex Jorge. **Plano Estratégico de Fronteiras: rumos e desafios na integração e cooperação em segurança pública no contexto dos gabinetes de gestão integrada de fronteiras**. 2016. 146f. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016a

NEWMAN, David. Contemporary Research Agendas in Border Studies: An Overview. In: WALTER, Doris Wastl (Org.). **The ashgate research companion border studies**. Farnham: ashgate, 2011.

PARKER, Noel; WILLAMS, Nick Vaughan. Critical Border Studies: broadening and deepening the “ lines in the sand” agenda. Revista **GEO Politics**, 2012, Dalhousie, v.17,ed.4, p.727-733, nov. 2012.

PORTELA, Héinton Nascimento. **O poder de polícia das forças armadas em Faixa de Fronteira**. Trabalho de Conclusão de Curso. Artigo (Especialização em Advocacia de Estado e Direito Público) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Modelos de estado desenvolvimentista**. São Paulo School of Economics, São Paulo, 2016. Disponível em:<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15572/TD%20412%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

PEREIRA, Stella Maris Meira da Veiga. **Programa de escolas interculturais bilíngues de fronteira: integração e identidade fronteiriça**. 2014. 149f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina

PRESCOTT, John Robert. **The geography of frontiers and boundaries**. Vol.13. New York: Routledge, 1965.

SANTANA, Arthur Bernady. **A BR-163: “ ocupar para não entregar”**, a política da ditadura militar para a ocupação do “ vazio” amazônico”. In: ANPUH - XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2009, Fortaleza. Anais eletrônicos. Encontro. Disponível em: <http://encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/anpuhnaional/S.25/ANPUH.S25.1230.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira**: um olhar a partir das relações internacionais. 2015. 272f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

TURNER, Frederick Jackson. El significado de la frontera en la historia americana. Secuencia: **revista de historia y ciencias sociales**. Tradução: Ana Rosa Suárez, Ciudad de Mexico, v.1, n7, dez, 2017. Disponível em:<<http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/view/170>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

TIMBOLA, Ana Paula Lima. **A Escola Superior de Guerra e a Doutrina de Segurança Nacional (1949-1966)**. 2007. 155f. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade de passo Fundo, Passo Fundo, 2007. Disponível em:<<http://tede.upf.br/jspui/handle/tede/57#preview-link0>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

TRIGAL, Lorenzo López. Las leyes del crecimiento espacial de los Estados en el contexto del determinismo geográfico ratzeliano. **Gepolítica (s)**. Revista de estudios sobre espacio y poder, Madrid, v. 2, n. 1, 157-163, dez, 2011. Disponível em:<<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/issue/view/2191>>. Acesso em> 09 jan 2021.