

A INTERAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL COM OS GOVERNOS SUBNACIONAIS NAS AÇÕES SOBRE À FAIXA DE FRONTEIRA

The Interactions between the Ministry of Regional Development and Subnational Governments and their Efforts at Border Regions

Vitorino José Barros da Silva*

Resumo: A correlação de esforços entre os governos federal e subnacionais para a implementação de projetos de desenvolvimento fronteiriço é fundamental e uma das prioridades do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). O objetivo deste artigo é mostrar como se deram essas interações no contexto dos trabalhos realizados pelo MDR desde sua oficialização em janeiro de 2019. Para tanto, realizou-se a seleção e análise da legislação afeta ao tema e o escrutínio das atas e relatório de atividades do MDR. Com base nos documentos, concluiu-se que carece de aperfeiçoamento a coordenação entre os diferentes níveis governamentais para a atuação voltada à faixa de fronteira.

Palavras-chave: Cidades-gêmeas, Desenvolvimento fronteiriço, Faixa de Fronteira, Coordenação governamental.

Abstract: The correlation of efforts between the federal and non-central governments for the implementation of border development projects is fundamental and one of the priorities of the Ministry of Regional Development (MRD). The objective of this study is to present how these interactions took place in the context of the work carried out by the MDR since its creation in 2019. To this end, the selection and analysis of legislation related to the topic and the scrutiny of the minutes and report of MDR activities were carried out. Based on the documents, it was concluded that coordination between the different government levels aiming border development needs to be improved.

Introdução

As complexidades inerentes às regiões de fronteira emergem, em boa parte, da necessidade que nacionais de países limítrofes têm de lidar com problemas locais compartilhados em um espaço fissurado por assimetrias étnico-culturais, jurídico-administrativas, de níveis econômicos, de desenvolvimento e de infraestrutura. Dessa forma, essas regiões tornam-se espaços de condensação de processos culturais, nos quais tais assimetrias unem e separam, tanto em termos materiais como simbólicos. (GRIMSON, 2000).

O Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), ao priorizar as regiões de fronteira em sua Política Nacional de Desenvolvimento Regional, tem a capacidade de trazer substancial melhoria da qualidade de vida dessas populações que enfrentam as dificuldades de se encontrarem afastadas dos grandes centros decisórios do país. Com esse propósito, a legislação a respeito do

* Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: vjbdasilva@gmail.com.

Keywords: Twin Cities, Border Development, Border Regions, Government Coordination.

desenvolvimento fronteiriço prevê a coordenação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CDIF), formada por representantes do MDR e demais ministérios, com os Núcleos Estaduais de Fronteira (NEF), que, por sua vez, devem propor pautas e coordenar projetos de desenvolvimento estaduais, articularem-se com as cidades gêmeas e trabalhar para promover a integração fronteiriça.

Dada a importância da correlação de esforços entre o governo federal e os governos subnacionais (estaduais e municipais) para a idealização, concretização, acompanhamento e análise de projetos que visem ao desenvolvimento fronteiriço, o objetivo deste artigo é mostrar como se deram essas interações no contexto dos trabalhos realizados pelo MDR nos desde sua oficialização, resultante da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, depois ratificada pelo decreto 9.666 de 2 de janeiro de 2019. Para tanto, foi necessária a seleção e análise de leis, decretos e portarias referentes aos projetos voltados às faixas de fronteira brasileira, para compreensão do marco legal que envolve tais esforços, bem como o escrutínio das atas das reuniões da CDIF e do relatório de atividades da Comissão nos exercícios 2019 e 2020.

Ao analisar esses documentos, mantendo presente as diretrizes legais, será possível tecer considerações sobre o grau de colaboração que os vários níveis governamentais mantêm, no con-

texto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nos trabalhos voltados à faixa de fronteira. Este artigo será dividido em seis partes. Na primeira parte, será discutida a definição da faixa de fronteira; na segunda, será abordada a importância dos governos subnacionais para o desenvolvimento fronteiriço; na terceira, apresenta-se breve histórico das ações estatais para a faixa de fronteira anteriores à oficialização do MDR; na quarta, discorre-se sobre as normativas relacionadas à estrutura do MDR para responder às necessidades da faixa de fronteira e ao PNDR; na sessão seguinte, os esforços do CDIF são arrolados com base em seu relatório bienal; e, na última parte, elabora-se sucinto comentário sobre as possibilidades de ação para benefício das regiões fronteiriças.

A definição da faixa de fronteira

Desde os tempos do império, as ações relacionadas à fronteira sempre tiveram estreita relação com a segurança nacional e com a unidade do território. Já na década de 1930, institucionalizou-se que a faixa de fronteira seria ampliada dos 100 km e passaria a cobrir uma extensão de 150 quilômetros a partir do limite territorial (NUNES, 2013). A faixa de fronteira, portanto, se estende por 11 estados do país, abarca 586 municípios e colide com dez países da América do Sul, onde habitam mais de 11 milhões de pessoas (BRASIL, 2010). A Lei 6.634/1979 consolidou essa demarcação da faixa de fronteira, designando-a como estratégica e indispensável para a segurança nacional. Essa lei explicitou uma série de restrições quanto à posse de terra e ao estabelecimento de indústrias e criou sanções para tabeliães e oficiais de registro de imóveis que não dessem cumprimento a suas disposições. Além disso, a lei condiciona ao assentimento prévio da União a exploração de serviços de radiodifusão, a construção de pontes, de estradas internacionais e de campos de pouso, a pesquisa, a lavra, a exploração e o aproveitamento de recursos naturais (BRASIL, 1979).

Ao adotar esse viés de securitização, o poder estatal, personificado pelas Forças Armadas e pelos órgãos de segurança, estaria promovendo a segurança do território nacional combatendo e repelindo as ações ameaçadoras ou indesejadas que podem ocorrer nas proximidades do limite territorial brasileiro. A tarefa atribuída ao braço armado do país também inclui cooperar com o desenvolvimento nacional. Com o advento da lei supracitada, criaram-se vários projetos para a faixa de fronteira que aliavam segurança ao desenvolvimento, como os que são citados a seguir:

O Programa Calha Norte; o Projeto Rondon, as operações de combate ao desmatamento; a “colonização” empreendida pelos pelotões especiais de fronteira do Exército na

Amazônia; o Correio Aéreo Nacional da Aeronáutica; a assistência hospitalar por meio de navios da Marinha; os projetos nacionais de infraestrutura em estradas, portos, pontes, aeroportos e ferrovias; os projetos de regularização fundiária; a cooperação com a defesa civil; as ações cívico-sociais e outras advindas da cooperação com setores governamentais (BRASIL, 2010, p. 33).

Para ilustrar a natureza dos projetos voltados à faixa de fronteira, pode-se citar o Programa Calha Norte (PCN), instituído em 1985, que tinha como objetivo manter a soberania da região amazônica, contribuindo também para o desenvolvimento regional ordenado. O projeto que, inicialmente, abrangia os municípios da faixa de fronteira situados entre o rio Solimões (município de Tabatinga-AM) e a foz do rio Amazonas, expandiu-se e, desde 2003, passou a englobar os estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, até o entorno da Ilha de Marajó na porção norte do Estado do Pará, atendendo 194 municípios. De acordo com Monteiro (2011), essa expansão deveu-se ao esvaziamento demográfico das áreas mais remotas, acompanhado da intensificação de atos ilícitos. Além disso, o programa, por meio de parcerias com prefeituras municipais, estaria atuando em diferentes áreas como a social, urbana, econômica, esportiva, educativa, e de saúde. Essas ações, que visariam ao desenvolvimento justo das regiões atendidas, pretendiam também respeitar as características regionais, a preservação do meio-ambiente, aliados ao interesse nacional.

A Constituição Federal, em seu artigo 20, parágrafo 2º, recepcionou o teor da lei mencionada, com pontual mudança de enfoque, quando conceituou que “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” (grifo nosso). Os demais artigos constitucionais que dizem respeito à faixa de fronteira propõem critérios para a utilização das áreas indispensáveis para a defesa do território nacional, definem que o Conselho de Defesa Nacional (CDN) estaria a cargo de estabelecer tais critérios, previam autorizações especiais para desenvolvimento de atividades como pesquisa e exploração de recursos naturais e determinam ser competência da União os serviços de polícia de fronteira (BRASIL, 1988).

Prado (2019) salienta que a Constituição de 1988 representaria um marco na concepção que se tinha da faixa de fronteira; comutou-se o viés focado na segurança nacional passando a vigorar uma visão da faixa de fronteira voltada para a defesa nacional, reflexo disso foi a criação da CDN. A instabilidade política do início da década de 1990, segundo o autor, travou as possibilidades de políticas de desenvolvimento e investimentos para a faixa de fronteira, e tais ações somente seriam retomadas no final daquela década.

A partir de então, o desenvolvimento e a integração da região fronteiriça passaram, gradativamente, a ocupar a centralidade das ações estatais, especialmente após a organização do Mercosul. No início dos anos 2000, o bloco voltou-se, com a liderança do Brasil, à integração de suas infraestruturas e, com o passar do tempo, ampliou seu escopo temático para dar maior atenção às dimensões social, política e participativa da integração, ao lado da criação do principal mecanismo de redução das desigualdades estruturais entre os países integrantes do processo (NETO *et al.*, 2014).

Nesse cenário, cabe destacar a grande importância que os governos subnacionais, em particular, os municipais, podem exercer para o desenvolvimento fronteiriço. A próxima sessão, portanto, mencionará a possibilidade da participação desses entes nos assuntos externos relacionados à fronteira de seus respectivos países.

Os governos subnacionais e sua importância para o desenvolvimento fronteiriço

Uma zona de fronteira, conceito mais específico do que o de faixa de fronteira, é definida por Ferrari (2014) como uma região cujo espaço territorial é reconfigurado pelos limites internacionais e suas implicações político-administrativas. Essas zonas de fronteira, em especial aquelas que contam com a presença de cidades-gêmeas, são áreas onde oportunidades de contato e integração, sejam elas espontâneas ou orientadas pela ação estatal, são abundantes e podem ensejar interessantes estudos sobre suas estruturas, sobre a organização dos fronteiriços dentro do espaço politicamente descontínuo e sobre como o poder governamental lida com essas especificidades.

Duchacek (1990) ensina que, cada vez mais, os governos subnacionais tomam consciência de que seus eleitorados estão vulneráveis a eventos que ocorrem muito além dos limites territoriais do país onde habitam e esforçam-se por reagir de forma a minimizar efeitos negativos supervenientes. Sendo responsáveis pelo bem-estar das comunidades sob seus governos, os representantes eleitos têm buscado, além das tradicionais fontes de financiamento com o governo central, diversificar a captação de recursos contando com a cooperação internacional, a fim de satisfazer as demandas de seu público. Ao engajarem-se em atividades internacionais, esses governantes aumentam suas chances de continuidade política.

De acordo com o autor, a resolução de problemas de cidades fronteiriças está bastante associada a contatos institucionais, formais e, sobretudo, informais de seus governantes. Os temas abordados cooperativamente variam bastante e envolvem desde o mero cruzamento da fronteira pelos migrantes e a prevenção

de crimes transfronteiriços até assuntos que dominam o debate global, como os relacionados à energia e à preservação do meio ambiente. O autor enfatiza a importância das redes informais de poder das elites fronteiriças que, às vezes com grande eficiência, são capazes de coordenar, sem os formalismos das instituições, o cotidiano fronteiriço, apesar das políticas impostas pelo governo central às regiões lindeiras. Tomando a fronteira entre os EUA e o México como exemplo, revela que, muitas vezes, um simples almoço entre autoridades fronteiriças parece ter grande eficácia na resolução de problemas locais. O fato de habitarem na mesma região e compartilharem os mesmos desafios sociais, econômicos e ambientais faz com que os governantes locais, desconsiderando os rígidos processos que envolvem os governos centrais, tendam a dirigir-se a seus homólogos além do limite territorial para elaboração de respostas mais pragmáticas e assertivas.

De acordo com o Hocking (1993), os governos nacionais demonstram-se mais propensos a conferir mais autonomia a governos subnacionais, quando os assuntos abordados se relacionam diretamente com os interesses de populações fronteiriças, como acontece com Canadá, Estados Unidos e México. Em outras palavras, a fronteira, como aqui definida, requereria, na mesma esteira, um olhar acostumado às vivências locais. Os governos municipais, portanto, podem exercer um papel fundamental na criação de políticas públicas de integração fronteiriça, pois tendem a ter maior capacidade de compreensão das inerências fronteiriças. Contudo, quando necessitam agir de forma integrada e cooperativa, esses entes subnacionais esbarram em assimetrias legislativas e procedimentais ou em discrepâncias de interesse e, nem sempre são capazes de levar a cabo as soluções mais efetivas para os problemas e questões surgentes. A fim de superar esses obstáculos e de atrair maiores ganhos e bem-estar para suas populações, seria produtivo se esses governos tivessem oportunidade e caminhos institucionais para INSERIREM-SE internacionalmente no âmbito da fronteira conforme será discutido na próxima seção.

O Ministério da Integração Nacional (MI) e o Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

Dentre os ministérios que cuidam de temas fronteiriços merece destaque o Ministério da Integração Nacional (MI), incorporado em 01 de janeiro de 2019, juntamente com o Ministério das Cidades, ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Dentre outras atribuições, o MI, estabelecido no final da década de 1990, responsabilizava-se por ações que visavam à reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e de suas populações. Em 2003, o MI reorganizou sua estrutura, criando o Departamento de Desenvolvimento

Regional, subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) em cujas atribuições incluía-se “implementar, em articulação com outros órgãos públicos, programas, projetos e ações de geração de emprego e renda nas áreas de menor dinamismo socioeconômico da região Centro-Oeste, inclusive nas áreas de faixa de fronteira” (Decreto 4.649/2003, artigo 14, inciso III), contemplando atenção específica às matérias de fronteira. Já em 2011, o Decreto 7.472 redirecionou os assuntos de fronteira para o Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional que tinha como objetivo a implementação, avaliação e acompanhamento dos projetos de desenvolvimento fronteiriço (PRADO, 2019).

O MI debruçou-se sobre a questão regional, elevando ao patamar de política nacional o enfrentamento da estagnação econômica e das precariedades das condições de vida de regiões específicas, dentre elas as regiões de fronteira, que enfrentam as dificuldades típicas de localidades afastadas dos grandes centros urbanos do país, e criou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), na busca por promover o desenvolvimento e a qualidade de vida dessas populações. As políticas de provisão de subsídios tributários e fiscais para empresas e indústrias dariam lugar a políticas públicas voltadas para a criação de oportunidades de desenvolvimento para as regiões de menor dinamismo econômico.

De fato, o Decreto 6.047/2007, que instituiu o PNDR, especificava, em seu artigo 3º, parágrafo 4, que a faixa fronteira receberia tratamento prioritário. Vale a pena destacar que esse sentido preferencial também esteve calcado na necessidade estratégica de integração econômica com os países sul-americanos vizinhos. Para isso, criou-se um programa regional específico que foi nomeado como Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, o PDFF.

O PDFF foi estabelecido com o objetivo de ativar as políticas de governo na faixa de fronteira e fomentar a melhoria da qualidade de vida da região, por meio da (i) estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais; (ii) apoio à implantação de infraestrutura complementar, social e produtiva; (iii) apoio à geração de empreendimentos produtivos; (iv) organização social e do associativismo na faixa de fronteira; e (v) formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável na Faixa de fronteira. O PDFF também previa a promoção do diálogo do Brasil com os países vizinhos, para, focado na busca de resolução de problemas e potencialidades locais compartilhados, proporcionar a integração e o desenvolvimento regional (BRASIL, 2010).

Para fomentar a infraestrutura e destravar potencialidades produtivas locais, o PDFF buscou fortalecer institucionalmente as regiões atendidas com a criação de grupos de trabalho interministeriais, apoio a fóruns sub-regionais de desenvolvimento e estímulo ao trabalho dos comitês de fronteira. O projeto, na área do desen-

volvimento econômico integrado, conferiu relevância aos arranjos produtivos locais (APL), por meio de capacitações em gestão pública, de investimento e concessão de créditos, e de articulações transfronteiriças. No âmbito do PDFF, também foram executadas várias ações com foco no exercício da cidadania e se podem citar políticas de proteção aos direitos humanos, de valorização da cultura local, de promoção à saúde e ao ensino bilíngue. Por fim, destacam-se os esforços para adaptar ou criar normas para facilitar as relações transfronteiriças (PRADO, 2019).

O PDFF estimulou as discussões com vistas à inserção sociocultural e econômica das populações fronteiriças, sem deixar de lado o aspecto internacional dessas tratativas. As atividades do programa, inevitavelmente, envolveriam articulações com os países limítrofes, e evidenciariam a importância de acordos internacionais, em especial, os bilaterais, para assentar os parâmetros legais das relações dos países no que diz respeito aos temas fronteiriços. O MI deixa claro que esses dispositivos legais são necessários para o estreitamento de laços na região:

Os acordos bilaterais mostram que a política governamental para as regiões de fronteira tem privilegiado negociações com cada país, ao invés de criar normas gerais que regulem as interações na Faixa de Fronteira como um todo, sendo a geografia e os diferentes graus de interações econômica e social fatos que influenciam e evidenciam o tratamento diferenciado na legislação (BRASIL, 2009, p. 18).

Tornou-se, pois, uma grande emergência a revitalização dos Comitês de Fronteira, que, em geral, já haviam sido elaborados pelo Itamaraty em acordo com os governos dos países limítrofes, mas precisavam confirmar-se como mecanismos efetivos de integração fronteiriça (SCHERMA, 2012). O PDFF, efetivamente, previu essa necessidade, conforme trecho, a seguir:

Os Comitês de Fronteira – copresididos pelos titulares das repartições consulares brasileiras e do país vizinho respectivo e integrados pelas “forças vivas” locais (prefeitos, vereadores, empresários, associações comerciais, representantes militares e das polícias federais, etc.) – funcionam como fórum de discussão dos problemas típicos de cidades de fronteira, permitindo que as demandas locais em termos de saúde, educação, meio ambiente, segurança, comércio fronteiriço, projetos de infraestrutura (manejo de lixo, esgotos, tratamento de água, malha viária, etc) tenham ressonância e boa acolhida nos órgãos das administrações estaduais, departamentais, provinciais e federais sediados nas cidades de fronteira (BRASIL, 2009, p. 21).

Considerando a grande variedade de temas que podem ser abordados em interações internacionais envolvendo a fronteira, a sistematização de informações sobre o contexto fronteiriço e a perspectiva de investimentos que o MI foi capaz de conduzir, no contexto do PDFF, brindou instrumental auxílio ao MRE na formação da agenda que levaria adiante nos trabalhos dos Comitês de Fronteira (PRADO, 2019).

Entretanto, tanto o PDFF como outros programas com foco nas regiões de fronteiras perderam fôlego por razões diversas, que abrangem restrições orçamentárias, descontinuidade política, deficiências na coordenação e falhas no monitoramento e avaliação (KRUGER et al., 2020), questões estas que serão discutidas na próxima seção.

O Ministério do Desenvolvimento Regional e a Política Nacional de Desenvolvimento da Fronteira

No início do atual governo, já em maio de 2019, a PNDR foi revisitada por meio do Decreto 9.810, que estabelece como finalidade “a redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população” (BRASIL, 2019, art. 1º). O Decreto prevê que a PNDR será implementada pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, que substituiu o MI, enumera os princípios, objetivos e estratégias da PNDR e institui a Câmara de Políticas de Integração Nacional e seu comitê executivo para gerenciar, operacionalizar e fazer as articulações necessárias à PNDR.

Além disso, os planos regionais de desenvolvimento, orientados para a Amazônia, para o Centro-Oeste e para o Nordeste, os planos sub-regionais de desenvolvimento e pactos de metas com os governos estaduais são assinalados como ferramentas de planejamento da PNDR. O Decreto também explicita os meios de financiamento para execução dos referidos planos regionais e sub-regionais. Por fim, instaura o Núcleo de Inteligência Regional (NIR), instância permanente de assessoramento, destinada a produzir o conhecimento afeto à PNDR, e o Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional.

Em breve análise, pode-se averiguar que o novo decreto parece priorizar o componente econômico do desenvolvimento, focalizando, em seus objetivos, a geração de renda para a melhoria da qualidade de vida, “sobretudo em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas e minerais” (art. 3º, inciso IV). O instrumento legal mantém a faixa de fronteira como sub-região especial para a atuação estatal coordenada (art. 5º, parágrafo 1º), e prevê o uso do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional como base para viabilizar a “cooperação internacional com vistas à integração de políticas brasileiras e dos países da América Latina e do Caribe” (art. 16, parágrafo 1º). (BRASIL, 2019)

Como iniciativa da PNDR, o MDR editou a Portaria 3.227/2020 que estabelece o Programa Fronteira Integrada (PFI), com o objetivo de fortalecer os municípios da faixa de fronteira, com especial atenção às cidades gêmeas. Com evidente foco na área econômica e de gestão pública, o programa estabelece como eixos setoriais: i) desenvolvimento produtivo; ii) infraestrutura econômica e urbana; iii) desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e iv) - fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos. São objetivos do programa, conforme seu Art. 5º:

I - buscar a ação articulada das políticas públicas setoriais do Ministério do Desenvolvimento Regional na faixa de fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais;

II - apoiar as medidas de ordenamento, gestão territorial e desenvolvimento urbano na faixa de fronteira, com alternativas que oportunizem vantagens competitivas;

III - estimular o empreendedorismo, o cooperativismo e a inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, de forma a integrá-los a sistemas regionais, nacionais, transfronteiriços e globais;

IV - promover a inovação tecnológica nas atividades produtivas; e

V - fortalecer as capacidades de gestão dos Municípios com estratégias de desenvolvimento territorial/local por meio da indução de arranjos socioprodutivos intermunicipais (BRASIL, 2020).

A Portaria indica que o PFI, sob incumbência da Secretaria de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), desdobrará seus projetos em consonância com as deliberações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CDIF), reestruturada pelo Decreto 9.961/2019, e em coordenação com Núcleos Estaduais de Fronteira (NEF), lançando mão das informações obtidas pelo NIR. Cumpre ressaltar, ademais, que a assessoria internacional da pasta é expressamente indicada para auxiliar nos trabalhos no contexto do projeto, e isso se deve ao que estipula o artigo 7º do dispositivo infralegal:

Art. 7º Para fins de execução das ações previstas nessa iniciativa, os órgãos públicos envolvidos poderão firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com consórcios públicos, entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos, nacionais ou estrangeiras, observada a legislação vigente (BRASIL, 2019a).

Uma vez apresentada a estrutura organizacional do MDR responsável pelos temas fronteiriços e explicitadas as diretrizes do PNDR, serão relacionadas, a seguir, as ações do MDR em conjunto com os vários ministérios envolvidos no CDIF para o desenvolvimento da faixa de fronteira do Brasil desde 2019.

A atuação da Comissão Permanente de Desenvolvimento Fronteiriço nas fronteiras do Brasil

Os trabalhos mais recentes do MDR e demais ministérios, em matéria de fronteira, foram publicados nas Atas das Reuniões e no Relatório de Atividades da CDIF 2019-2020. O relatório inicia-se com a apresentação da CDIF, criada em 2010 e reestruturada em 2019. A Comissão, formada por representantes dos ministérios, trabalha para aperfeiçoar a gestão de políticas públicas relacionadas à faixa de fronteira e estimular a articulação federativa visando ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios fronteiriços. As competências do CDIF estão assim enumeradas no artigo 2º do Decreto 9.961/2019:

- I - definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação governamental conjunta para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela faixa de fronteira, de modo a estimular a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos para promover a complementaridade das ações;
- II - colaborar com a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional no âmbito de suas competências;
- III - propor ações que visem ao desenvolvimento regional que considerem a importância de programas para a integração fronteiriça e para a integração sul-americana;
- IV - zelar pela melhoria da gestão multissetorial para as ações do Governo federal no apoio ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela faixa de fronteira;
- V - buscar a articulação com as ações do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e submeter à apreciação do referido Comitê-Executivo as propostas de ações de articulação com o Programa no âmbito de suas competências;
- VI - propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere o inciso III;
- VII - apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços;
- VIII - interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços; e
- IX - emitir pareceres e recomendações sobre questões do desenvolvimento regional na faixa de fronteira (BRASIL, 2019a).

O CDIF é um órgão colegiado do governo central capaz de definir critérios e estimular ações para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira. Para tanto, deve orquestrar a ação conjunta e complementar dos vários ministérios, coordenar-se com a direção do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF) de modo que os planos de ação de ambos os órgãos se harmonizem, envolver-se na criação de sistema que congregue as informações necessárias para o andamento dos projetos, criar planos regionalizados e emitir pareceres sobre os temas afetos à fronteira.

Outro aspecto importante da atuação da CDIF é a previsão do diálogo contínuo com os NEF. Esses núcleos foram criados no âmbito estadual em 2011 por indicação do antigo MI, para dar maior capilaridade à governança territorial da faixa de fronteira. Aos NEF cabe propor pautas e coordenar projetos de desenvolvimento estaduais, articularem-se com as cidades gêmeas, promover a integração fronteiriça e instaurar, com o intermédio do Itamaraty, comitês de fronteira com municípios estrangeiros dos países vizinhos e manter diálogo ativo com a CDIF. Esses núcleos tornam-se vitais para toda a cadeia de governança pois “são os catalizadores da integração entre a União e os municípios, para além de serem adequados consultores de intervenções públicas pelo relacionamento próximo às prefeituras e pela capacidade de elaboração estratégica para o desenvolvimento regional e urbano” (BRASIL, 2021, p. 14).

Os NEF também têm a incumbência de preparar seus Planos Estaduais para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIFF), nos quais apresentam os projetos que nortearão a atuação estadual na matéria e a possibilidade de captação de fundos enviados pelo governo federal. Em 2019, os NEF foram instados a revisitar e reconstruir seus PDIFF para apresentá-los em reunião em julho do mesmo ano e, assim, trocar experiências com outros representantes estaduais e federais que trabalham na área. Para auxiliar os NEF, o MDR publicou o “Manual para os Núcleos Estaduais de Fronteira”, que cataloga os diversos instrumentos de planejamento, financiamento e articulação que os estados podem utilizar para atender às demandas na faixa de fronteira.

Além do PFI, o relatório da CDIF cita outros programas que dizem respeito à Faixa de Fronteira como a Agência da Lagoa Mirim (ALM), que é fundamental para a segurança hídrica do estado do Rio Grande do Sul e o norte do Uruguai; o Termo de Execução Descentralizada entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS para o apoio ao desenvolvimento do Plano Diretor da Cidade de Porto Murtinho/MS; Termo de Execução Descentralizada entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, que resultou na produção de seis livros da Fronteira do Brasil, um Estudo Técnico sobre a viabilidade da criação da Cidade Gêmea entre Cáceres/MT e San Matias/Bolívia e uma Nota Técnica da pandemia da Covid-19 com as Fronteiras; Termo de Execução Descentralizada entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e a Universidade Federal do Amazonas – UFAM, para estruturar o Parque Científico e Tecnológico do Alto Solimões no Estado do Amazonas; Termo de Execução Descentralizada entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – IFSul para apoiar a realização do 7º FRONTEI-

RA – Festival Binacional de Enogastronomia e desenvolver agenda conjunta de fomento ao turismo, gastronomia e cooperação técnica para a ovinocultura, mel, agricultura irrigada e turismo; e o Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP e o Ministério do Desenvolvimento Regional para a realização de atividades conjuntas visando à integração das ações e programas do MDR e do MJSP, com foco no desenvolvimento e na integração da faixa de fronteira.

Merece atenção o fato de que o MDR tenha lançado Termo de Referência para a elaboração de um Plano de Ação para a faixa de fronteira, contemplando cada Arco da Faixa de Fronteira (Norte, Central e Sul), com diagnóstico de demandas. Esse estudo se propõe a:

[...] aperfeiçoar a definição dos papéis de estados e municípios no processo de formulação, pactuação e execução de projetos, aprimorar a legislação relacionada à cooperação internacional territorial e avançar nas negociações internacionais com o Mercosul para alinhar as políticas de fronteira com os países vizinhos” (BRASIL, 2021, p. 30).

Além disso, o estudo balizará projeto de cooperação técnica celebrado entre o MDR e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), sob supervisão da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Itamaraty. O projeto de cooperação, que será identificado como “UTF/BRA/087/BRA - Promoção de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional”, será implementado para fortalecer a PNDR e ampliará a capacidade propositiva e de articulação do MDR em políticas públicas para o desenvolvimento fronteiriço (BRASIL, 2021).

Além das reuniões havidas no âmbito do CDIF, o relatório expõe as ações que os vários ministérios executaram na faixa de fronteira, que, resumidamente, são as seguintes:

- Ministério da Defesa (MD), na esteira do projeto Calha Norte, construiu pontes, estradas vicinais, escolas, quadras poliesportivas, inclusive em comunidades indígenas.
- O Ministério da Infraestrutura (MINFRA) levantou dados e apresentou ao CDIF informações sobre o Corredor Bioceânico, sobre a Ferrovia Bioceânica e sobre a estrutura aeroportuária na faixa de fronteira.
- O Ministério da Saúde, durante os esforços de cobertura vacinal, priorizou as regiões de fronteira após a vacinação dos grupos de maior vulnerabilidade, conforme Nota do Ministério da Saúde do dia 14/07/2021 (<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/brasileiros-nas-fronteiras-te-rao-prioridade-na-vacinacao-contr-a-covid-19>).

- O Gabinete de Segurança Institucional (GSI) coordenou um plano de barreiras sanitárias para os povos indígenas, no contexto da pandemia de COVID-19, forneceu informações relacionadas à faixa de fronteira ao Conselho Nacional da Amazônia, participou das tratativas das obras de implantação e cronograma de execução do Linhão Manaus-Boa Vista, para garantia do fornecimento de energia ao estado de Roraima, atuou no aperfeiçoamento de normas de interesse estratégico, como a mineração e a aquisição de terras por estrangeiro, visando a desburocratização prevista na Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), garantindo as contrapartidas necessárias ao fortalecimento do desenvolvimento da faixa de fronteira do Brasil, e realizou 26 reuniões (ordinárias, temáticas e extraordinárias) do Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF, onde foram tratados diversos assuntos relacionados à segurança da faixa de fronteira.

O Itamaraty, além das reuniões ordinárias com a CDIF, contribuiu ativamente informando a Comissão sobre as localidades fronteiriças e acompanhando reuniões com os NEF e sobre as crises em pontos de fronteira no contexto da emergência sanitária. Com o Brasil assumindo a presidência “*Pro Tempore*” do Subgrupo-18 sobre integração fronteiriça do MERCOSUL em 2019, realizou três reuniões, em que se vislumbra a elaboração de plano conjunto de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial das localidades, inclusive no que diz respeito aos recursos hídricos. No âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o MRE participou de webinários sobre combate à pandemia da Covid-19, nos quais foi estabelecido intercâmbio entre autoridades sanitárias dos países amazônicos com ênfase em diferentes trechos da faixa de fronteira.

Tratando-se da relação bilateral com os países limítrofes, o Itamaraty concentrou muitos esforços nas consequências que a pandemia mundial gerou no cotidiano das fronteiras. Nos países em que o trânsito e o comércio vicinais foram interrompidos, o MRE negociou com as autoridades estrangeiras, a pedido das regiões fronteiriças, o restabelecimento do tráfego das fronteiriças mediante apresentação de documento comprobatório de residência. Também foram necessárias gestões, a pedido da Receita Federal, junto a governos estrangeiros vizinhos para assegurar que o fluxo de mercadorias não fosse prejudicado.

Durante o biênio 2019-2020, o Itamaraty participou da VII Reunião da Comissão Binacional Fronteiriça Brasil-Colômbia, com foco no diagnóstico das ameaças transnacionais na fronteira Brasil-Colômbia. O órgão também se fez presente na VI Reunião da Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, presidida pelo secretário-geral das Relações Exteriores, Otávio Brandelli, e pelo

vice-ministro das Relações Exteriores do Peru, Manuel Gerardo Talavera Espinar, em que se abordaram temas como controle fronteiriço integrado, cooperação em matéria de saúde na fronteira, temas indígenas, cooperação ambiental fronteiriça, integração na área de telecomunicações e infraestrutura. O MRE, ademais, representou o Brasil na IX Reunião da Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira Brasil-Uruguaí, em 10/06/2020, por meio de videoconferência, em atendimento à solicitação uruguaia de coordenação sobre medidas de controle sanitário e epidemiológico direcionadas às cidades fronteiriças, no contexto da pandemia da Covid-19.

O Itamaraty assinou acordo com a Guiana, sobre transporte rodoviário internacional de passageiros e cargas; acompanha tramitação de acordo com o Paraguai sobre localidades fronteiriças vinculadas, para possibilitar o tratamento diferenciado à população local em matéria econômica, trabalhista, previdenciária, de trânsito e de acesso aos serviços públicos e de educação; e criou mais dois comitês de fronteira com o Peru, por meio de troca de notas das respectivas chancelarias. Realizou, por fim, reuniões de comitês de fronteira na Argentina, no Uruguai e na Guiana.

Considerações finais

Com o advento da pandemia de Covid-19 e as restrições resultantes, a implementação dos programas projetados pelo MDR foi, por óbvio, frontalmente prejudicada. Porém, há que se pontuar que, da leitura do relatório, depreende-se que as ações ministeriais não parecem ter acontecido de forma coordenada e complementar, mas como atividades que se deram de forma paralela e independente e que já faziam parte da competência dos órgãos envolvidos. A leitura dos documentos supracitados não evidenciou grandes interações com os governos estaduais e municipais, não houve menção a atividades dos NEF e mesmo as prefeituras premiadas pela atuação dos membros do CDIF parecem não ter assumido um papel de proatividade na obtenção dos benefícios, o que indica existir ainda necessidade de maior coordenação entre os órgãos federais e os governos subnacionais.

Conhecer, no entanto, os avanços *versus* os recuos que têm sido feitos, em um cenário complexo, pode ser uma bússola indicando quais órgãos federais já estão envolvidos em matéria de fronteira e, por conseguinte, mais propensos a concretizar projetos específicos relacionados com suas áreas de atuação.

Conforme se observou, o ambiente federativo brasileiro gesta as condições para o desenvolvimento localizado nas regiões de fronteira: o órgão federal de

relações exteriores dispõe de unidades específicas para lidar com as demandas dos entes subnacionais e trabalha com relativa abertura à realização de atos internacionais com foco na integração fronteiriça e o MDR prevê, para o lado brasileiro, todo um sistema multinível de comunicação, discussão, projeção e implementação de ações voltadas para a faixa de fronteira, que, quando colocada em prática, pode trazer grandes benefícios. Em outras palavras, os canais de comunicação existem e precisam ser mais bem aproveitados por aqueles fronteiriços que se empenham na melhoria de vida de suas populações.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n. 1135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=537810. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira**: programa de promoção do desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTIIF). **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF: GTIIF, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Decreto de Lei nº 9.810, de 30 de maio de 2019**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e revoga o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, e Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Decreto de Lei nº 9.961, de 08 de agosto de 2019**. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Brasília, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-022/2019/decreto/D9961.htm. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria n. 3.227, de 28 de dezembro de 2020**. Estabelece o Programa Fronteira Integrada como iniciativa de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-3.227-de-28-de-dezembro-de-2020-296802020>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Relatório de Atividades da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – 2019-2020**. Brasília, DF: MDR, 2021.

DUCHACEK, I. D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMAN, H. J.; SOLDATOS, P. (Ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

FERRARI, M. As noções de fronteiras geográficas. **Revista Perspectiva Geográfica**, v. 9, n, 10, p. 1-25, 2014.

GRIMSON, A. Pensar fronteras desde las fronteras. **Nueva Sociedad**, n. 170, nov./dic. 2000.

HOCKING, B. **Localizing foreign policy**: non-central governments and multilayered diplomacy. 7. ed. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Macmillan: MLA, 1993.

KRÜGER, C. *et al.* Caminhos para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira: uma análise multinível. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Ipea, v. 22, p. 67-80, jan.-jun. 2020.

MONTEIRO, L. C. R. O Programa Calha Norte. Redefinição das políticas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia Brasileira. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 117-133, 2011.

NETO et al. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org). **O Brasil e as novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

NUNES, M. A. **Contrastes e convergências socioterritoriais na faixa de fronteira internacional oeste brasileira**: impactos das políticas contemporâneas. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

PRADO, H. S. A. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil**. Curitiba: Íthala, 2019.

SCHERMA, M. A. As fronteiras nas Relações Internacionais. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 1, n. 1, p. 102–132, 2012.