



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO
GROSSO DO SUL/CÂMPUS DO PANTANAL
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS



VITORINO JOSÉ BARROS DA SILVA

**ENTRAVES PARA O FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS DE INTEGRAÇÃO
FRONTEIRIÇA: O CASO CORUMBÁ-PUERTO SUÁREZ**

CORUMBÁ-MS

2022

Vitorino José Barros da Silva

**ENTRAVES PARA O FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS DE INTEGRAÇÃO
FRONTEIRIÇA: O CASO CORUMBÁ-PUERTO SUÁREZ**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Estratégias políticas, mobilidade humana e desenvolvimento territorial.

Orientador: Dr. Edgar Aparecido da Costa

Corumbá-MS

2022

VITORINO JOSÉ BARROS DA SILVA

**ENTRAVES PARA O FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS DE INTEGRAÇÃO
FRONTEIRIÇA: O CASO CORUMBÁ-PUERTO SUÁREZ**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Aprovado em 25/3/2022, com Conceito _____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Dr. Edgar Aparecido da Costa
(Universidade Federal do Mato Grosso do Sul)

1.º Avaliador

Prof. Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira
(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

2.º Avaliador

Dr. Luís Paulo Batista da Silva
(Universidade Federal da Bahia)

1.º Suplente

Dr.ª Beatriz Lima de Paula Silva
(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

2.º Suplente

Dr.ª Ana Carolina Torelli Marquezini Faccin
(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

Dedico a meus pais, pois,
sempre que alço voo,
olho para as asas que me impulsionam.
Em uma delas, está meu pai
a ensinar-me o valor do trabalho árduo.
Na outra, minha mãe
a incentivar-me o intelecto.

AGRADECIMENTOS

À minha mulher, por ter se redobrado nos cuidados da família durante o período em que estive ocupado com este estudo;

Aos meus filhos, pela paciência e compreensão;

Aos meus colegas de turma, pela amizade e pelo incentivo;

Aos colegas de trabalho, por ouvirem minhas ideias e por darem sugestões;

Ao conselheiro Silvio Rhomedes Bandeira Assumpção, Cônsul do Brasil em Puerto Quijarro, por todo apoio;

Ao conselheiro Julio Boaventura Santos Matos, Cônsul à época de minha chegada a Puerto Quijarro, por compartilhar suas experiências;

Na pessoa da primeira secretária Gabriela Guimarães Gazzinelli, agradeço pelas permissões e documentos cedidos pelo Itamaraty, sem os quais este estudo não teria sido possível;

Ao professor Dr. Edgar Aparecido da Costa, pelo respeito e pela gentileza intelectual com que sempre conduziu a orientação deste estudo;

À Erika Luana López Flores, pelo profissionalismo no cumprimento de seu serviço na secretaria do Curso;

Na pessoa do diretor do Cpan, Dr. Aguinaldo Silva, agradeço à UFMS, pela excelência nos processos de ensino-aprendizagem que proporciona.

RESUMO

Esta dissertação estuda as interações dos atores governamentais dos vários níveis para a formulação de políticas públicas, nacionais e bilaterais, e suas correlações com a sociedade fronteiriça no contexto dos trabalhos do Comitê de Integração Fronteiriça (CIF) Corumbá-Puerto Suárez. Os Comitês de fronteira são mecanismos de diálogo sobre problemas locais, bem como instrumentos para proposição e implementação de soluções para as demandas fronteiriças, e seu funcionamento regular pode representar integração e desenvolvimento para as regiões de fronteira. Diante da importância desses comitês, o objetivo deste estudo é compreender por que motivos o CIF Corumbá-Puerto Suárez não funciona com regularidade satisfatória. Além disso, a pesquisa propõe-se a delinear as interações intragovernamentais e interestatais afetadas aos eventos do mecanismo de diálogo bilateral. Para alcançar tais objetivos, foram coletados, com acesso à base de dados interna do Itamaraty, os expedientes telegráficos e, mediante solicitação direta ao órgão, outros documentos que se referiam aos esforços de articulação, formação de posição, realização e desdobramentos das reuniões do CIF. A análise desse *corpus* deu-se à luz de teorias que enfocam a atividade internacional das entidades subnacionais, a diplomacia multicamada, a concertação social e os sistemas policêntricos de governança. Após escrutínio, observou-se que o governo central, embora abra espaço para a inserção de recomendações dos fronteiriços nas pautas das reuniões, tende a assumir uma posição hierarquicamente superior na condução dos diálogos e, por isso, a realização das reuniões e a implementação das soluções dependem demasiadamente de sua disposição, restringindo a colaboração dos atores locais, que vivenciam a realidade fronteiriça. Com base nesses achados, o estudo propõe um modelo de trabalho em que um Comitê de Fronteira local, articulado em um sistema policêntrico de governança com outros níveis governamentais e com a comunidade fronteiriça, torna-se o ponto de partida das resoluções referentes à sua região de fronteira.

Palavras-chave: Fronteira; Relações internacionais; Comitês de fronteira; Paradiplomacia; Governança Policêntrica.

ABSTRACT

The interactions among government actors of the different levels and their correlations with the border society aiming at the creation of national and bilateral public policies in the context of the Border Integration Committee Corumbá-Puerto Suárez will be under investigation in this study. Border Committees are mechanisms for dialogue on local problems as well as instruments for proposing and implementing solutions for border demands, and their regular functioning can represent integration and development for border regions. Given the importance of these committees, the objective of this study is to understand why the Border Integration Committee Corumbá-Puerto Suárez does not function with satisfactory regularity. In addition, the research proposes to outline the intra-governmental and inter-state interactions related to the events of the bilateral dialogue mechanism. In order to achieve these objectives, diplomatic cables were collected through access to Itamaraty's internal database, and, upon direct request to this ministry, other documents that referred to the efforts of articulation, stance taking, meetings and its results were also obtained. The analysis of this corpus was based on theories that focus on the international activity of subnational entities, multilayered diplomacy, social concertation, and polycentric systems of governance. After analysis, it was observed that, even though the central government makes room in the agendas for recommendations of the border actors, it tends to assume a hierarchically superior position in conducting the dialogues and, therefore, the meetings and the implementation of the solutions depend too much on its disposition, restricting the collaboration of local agents that truly experience the border reality. Based on these findings, the study proposes a working model in which a local Border Committee, articulated in a polycentric system of governance with other governmental levels and with the border community, becomes the starting point of resolutions referring to the border region.

Keywords: Borders; International Relations; Border Committees; Paradiplomacy; Polycentric Governance.

RESUMEN

Este estudio investiga las interacciones de los actores gubernamentales en varios niveles para la formulación de políticas públicas, nacionales y bilaterales, y sus correlaciones con la sociedad fronteriza en el contexto de los trabajos del Comité de Integración Fronteriza (CIF) Corumbá-Puerto Suárez. Los Comités de Frontera son mecanismos de diálogo sobre problemas locales, así como instrumentos para proponer e implementar soluciones a las demandas fronterizas, y su funcionamiento regular puede representar integración y desarrollo para las regiones fronterizas. Dada la importancia de estos comités, el objetivo de este estudio es comprender por qué el CIF Corumbá-Puerto Suárez no funciona con una regularidad satisfactoria. Además, la investigación propone delinear las interacciones intragubernamentales e interestatales relacionadas con los eventos del mecanismo de diálogo bilateral. Para lograr estos objetivos, fueron recopilados archivos telegráficos, con acceso a la base de datos interna de Itamaraty, y, previa solicitud directa al ministerio, otros documentos que se refieren a los esfuerzos de articulación, formación de posición, realización y resultados de las reuniones del CIF. El análisis de este corpus se basó en teorías que se centran en la actividad internacional de las entidades subnacionales, la diplomacia multicamada, la concertación social y los sistemas de gobernanza policéntricos. Tras escrutinio, se observó que el gobierno central, si bien da cabida a la inserción de recomendaciones de los fronterizos en las agendas de las reuniones, tiende a asumir una posición jerárquicamente superior en la conducción de los diálogos y, por tanto, la realización de los encuentros y la implementación de las soluciones dependen demasiado de su disposición, restringiendo la colaboración de los actores locales, que experimentan la realidad fronteriza. A partir de estos hallazgos, el estudio propone un modelo de trabajo en el que un Comité local de Frontera, articulado en un sistema policéntrico de gobernanza con otros niveles de gobierno y con la comunidad fronteriza, se convierte en punto de partida de las resoluciones referentes a su región fronteriza.

Palabras clave: Frontera; Relaciones Internacionales; Comités de Frontera; Paradiplomacia; Gobernanza Policéntrica.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Fluxo de Comunicação na Preparação e na Condução das Reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suárez 78
- Figura 2 – Proposta de Trabalho para comitês de fronteira Locais dentro do Sistema Policêntrico de Governança da Faixa de Fronteira do Brasil 84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACI	Área de Controle Integrado
Ademaf	Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas
Afepa	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ALM	Agência da Lagoa Mirim
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
APL	Arranjos Produtivos Locais
Cainco-PS	Câmara de Indústria e Comércio de Puerto Suárez
CFBI	Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração
Cdif	Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CIF	Comitê de Integração Fronteiriça
Comista	Comissão Mista Permanente de Coordenação Brasil-Bolívia
Cpan	Campus do Pantanal
Cosalfa	Comissão Sul-Americana de Luta contra a Febre Aftosa
DAS	Departamento da América do Sul
DAM II	Divisão da América do Sul II
DCA	Divisão de Comunicações e Arquivos
Ereba	Escritório de Representação na Bahia
Ereminas	Escritório de Representação em Minas Gerais
Erene	Escritório de Representação na Região Nordeste
Erenor	Escritório de Representação na Região Norte
Erepar	Escritório de Representação no Paraná
Ererio	Escritório de Representação no Rio de Janeiro
Eresp	Escritório de Representação em São Paulo
Eresul	Escritório de Representação no Rio Grande do Sul
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
Giif	Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça
GSI	Gabinete de Segurança Institucional

FSul	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
Minfra	Ministério da Infraestrutura
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
NEF	Núcleos Estaduais de Fronteira
NIR	Núcleo de Inteligência Regional
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PCN	Programa Calha Norte
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PFI	Programa Fronteira Integrada
Pdiff	Planos Estaduais para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
Ppif	Programa de Proteção Integrada das Fronteiras
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
ONG	Organização Não- Governamental
RFB	Receita Federal do Brasil
RI	Relações Internacionais
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SMDRU	Secretaria de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano
SIS-Fronteira	Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
Ufam	Universidade Federal do Amazonas
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Justificativa	14
1.2	Objetivo geral	15
1.3	Objetivos específicos	15
1.4	Metodologia	15
2	FRONTEIRA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: POSSIBILIDADES DE GOVERNANÇA TERRITORIAL?	18
2.1	As fronteiras e suas especificidades	18
2.2	O olhar das Relações Internacionais para as fronteiras	21
2.3	A paradiplomacia e a inclusão da fronteira como objeto de estudo das RI	27
2.4	Marco institucional e marco legal e as possibilidades de atuação paradiplomática	32
2.4.1	O Itamaraty e a atuação nacional dos governos subnacionais	32
2.4.2	Políticas brasileiras para a Faixa de Fronteira	36
2.4.3	A atuação do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	39
3	GOVERNANÇA TERRITORIAL E COMITÊS DE FRONTEIRA	48
3.1	A concertação social como componente da diplomacia na fronteira	48
3.2	Sistemas policêntricos de governança	53
3.3	Comitês de fronteira como sistemas policêntricos de governança	56
4	O COMITÊ DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA CORUMBÁ-PUERTO SUÁREZ	60
4.1	Antecedentes da relação Brasil-Bolívia	60
4.2	Os Acordos Bilaterais Brasil-Bolívia na Fronteira	64
4.3	Breve histórico do Comitê de Integração Fronteiriça (CIF) Corumbá-Puerto Suárez	67
4.4	As reuniões dos CIF Corumbá-Puerto Suárez	68
4.4.1	A I Reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez	69
4.4.2	A realização da I Reunião	71
4.4.3	A II Reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez	73
4.4.4	A realização da II Reunião	74

4.4.5	Desdobramentos das Reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suárez	75
4.4.6	Análise dos eventos realizados	77
5	PROPOSTA PARA FORMATAÇÃO DOS COMITÊS EM SISTEMAS POLICÊNTRICOS DE GOVERNANÇA	83
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS	92
	ANEXO I – Acta – II Reunión de Integración Fronteriza Puerto Suárez- Corumbá	100
	ANEXO II – Acta – Marco de Inteciones de Conformación de Ciudades Gemelas entre Entidades Territoriales Autónomas de Bolivia y Brasil	111

1 INTRODUÇÃO

Para as correntes clássicas das relações internacionais, as fronteiras são demarcadores territoriais que separam os Estados nacionais, sendo este um pressuposto do qual dependeria toda a sustentação do sistema internacional. Nessa visão em que as fronteiras coincidem com o limite territorial, uma das razões de ser do Estado é perenizar sua existência e defender da ameaça externa suas fronteiras que abarcam os limites de sua soberania e de seu poder jurídico-administrativo e dão abrigo a pessoas que partilham de sua nacionalidade, identidade, história, língua e cultura (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009).

Relativizadas tais premissas, o limite jurídico, apesar de ter reflexos na vida prática, poderia ser encarado como uma abstração perpetuada pela ação dos próprios Estados Nacionais (STEIMAN; MACHADO, 2002). As fronteiras, porém, quando vistas como áreas que envolvem localidades contíguas, situadas geograficamente nas proximidades do limite territorial, com extensão de poucos quilômetros e que compartilham recursos e sistemas, habitadas por nacionais de Estados vizinhos (VALENCIANO, 1990), podem ser interessantes objetos de estudo se considerada a riqueza social e cultural que as relações a ela intrínsecas podem suscitar. Duchacek (1990) argumenta que, embora não seja um tema novo, a importância, a frequência e a urgência das questões que envolvem as regiões de fronteira impactam e são impactadas por instâncias nacionais e internacionais e, por esse motivo, merecem maior detenção acadêmica.

Com o advento da globalização, os municípios, na opinião de Borja e Castells (1996), também passaram a desempenhar papel de destaque social, cultural, econômico e político no cenário, por serem capazes de expressar, com maior representatividade, os interesses de seus cidadãos. A paradiplomacia, nesse contexto, pode e deve ser vista como uma atividade que funciona como uma força acessória e subsidiária à agenda da política exterior do governo central.

Os governos subnacionais podem exercer um papel fundamental na criação de políticas públicas, pois, por meio de articulações entre instâncias administrativas e econômicas, públicas e privadas, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação, levam a cabo projetos que estão realmente ligados aos anseios das populações. Nas regiões de fronteira, contudo, quando necessitam agir de forma integrada e cooperativa, esses entes subnacionais podem se deparar com intransponibilidades legislativas e procedimentais causadas pelo monopólio dos governos centrais sobre suas políticas externas. 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 se inserirem internacionalmente no âmbito da fronteira.

1.1 Justificativa

O presente estudo, considerando sua temática interdisciplinar, encontra sua relevância na busca por analisar a atuação de governos nacionais e subnacionais diante dos desafios que o ordenamento territorial transfronteiriço suscita. Essa análise, ao se concentrar nos comitês de fronteira, além de abordar um tema que não foi contemplado com detenção pelo campo de estudos das Relações Internacionais e outras ciências humanas, traz à tona um modelo que busca dar centralidade aos atores locais em sua capacidade de gerar os diálogos que poderão proporcionar a integração da região de fronteira e a melhoria da qualidade de vida das populações fronteiriças.

Os comitês de integração fronteiriça poderiam ser mecanismos de diálogo capazes de incorporar os atores locais nas conversações bilaterais sobre a situação da fronteira. Essas instituições binacionais sul-americanas que servem para o avanço de tratativas sobre temas de interesse mútuo relacionados à problemática fronteiriça, em seus diferentes aspectos, são importantes instrumentos na promoção de benefícios para essas regiões quando funcionam regularmente na identificação de problemas compartilhados, na construção de consensos, na formulação criativa de soluções paradiplomáticas, na descentralização da governança, no incremento da fluidez da comunicação entre os vários níveis governamentais, na continuidade dos diálogos e da avaliação de resultados e, por fim, para fundar espaços de deliberação que possibilitem a participação efetiva da sociedade.

O Comitê de Integração Fronteiriça (CIF) Corumbá-Puerto Suárez foi estabelecido com o objetivo de cuidar dos temas relacionados à região de fronteira que engloba as cidades de Corumbá e Ladário, pelo lado brasileiro, e de Puerto Quijarro e Puerto Suarez, pelo lado boliviano, e será objeto de investigação no presente trabalho. Contudo, seguindo a tendência apontada pelos poucos estudos sobre tais fóruns bilaterais, o CIF Corumbá-Puerto Suárez, como a maioria dos comitês de fronteira estabelecidos na América do Sul, tem sido subutilizado (CARNEIRO FILHO; RUCKERT, 2013). Com efeito, o CIF Corumbá-Puerto Suárez teve apenas três reuniões em, aproximadamente, vinte e cinco anos de existência, sendo a mais recente delas realizada em junho de 2018.

Parecem ser poucos os resultados tangíveis obtidos a partir dos entendimentos e das sugestões elaboradas no âmbito do comitê binacional, apesar de haver arcabouço legal

específico para suas atividades. Faz-se necessário, portanto, investigar; sendo este o objetivo principal deste estudo, pois há empecilhos que atrapalham o funcionamento regular do CIF Corumbá-Puerto Suárez.

1.2 Objetivo geral

O objetivo principal deste estudo é compreender por que motivos o CIF Corumbá-Puerto Suárez não funciona com regularidade satisfatória.

Arelada a essa meta maior, como um objetivo acessório, estará a busca por descrever e analisar como se dá o processo de formulação de agendas e de diálogos para formação das posições brasileiras nos comitês de fronteira. Procura-se, ainda, tendo o CIF Corumbá-Puerto Suárez como objeto de estudo, propor ações para aumentar a eficácia de mecanismos de diálogo para gestão compartilhada de territórios, em conformidade com as propostas teóricas que versam sobre esses assuntos.

1.3 Objetivos específicos

- a) Delinear as interações intragovernamentais e interestatais afetadas aos eventos do mecanismo de diálogo bilateral;
- b) Contribuir para o debate sobre sistemas policêntricos de governança e sua aplicação para a criação de políticas públicas em regiões de fronteira;
- c) Propor um modelo de trabalho em que um comitê de fronteira local, articulado em um sistema policêntrico de governança com outros níveis governamentais e com a comunidade fronteiriça, torne-se o ponto de partida das resoluções referentes à sua região de fronteira.

1.4 Metodologia

Trata-se de uma pesquisa aplicada com enfoque qualitativo que, por isolar os eventos ocorridos no contexto de uma instituição particular, isto é, o CIF Corumbá-Puerto Suárez, para análise aprofundada de seu desenvolvimento, é qualificada como estudo de caso. Seguindo as diferenciações sobre os diferentes estudos de caso propostas por Triviños (1987), este trabalho pode ser categorizado como um estudo de caso do tipo histórico-organizacional, uma vez que as atividades realizadas no seio de uma instituição estão sob investigação.

Apesar das dificuldades de generalização dos resultados obtidos em estudos de caso, essa alternativa de pesquisa qualitativa tem grande valor, porque pode fornecer conhecimento aprofundado em uma realidade delimitada e permitir a formulação de hipóteses para encaminhamento de outras pesquisas. Yin (2005) sugere que, na realidade, o propósito dos estudos de caso volte-se mais para a expansão de proposições teóricas.

Além da revisão interdisciplinar de literatura sobre fronteira, com ênfase nas Relações Internacionais, os procedimentos metodológicos envolveram a compilação e análise de *corpus* compostos por documentos relativos ao planejamento, à preparação, à execução, à implementação de propostas e ao acompanhamento de resultados das reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suarez, tais como notas reversais trocadas entre embaixadas e chancelarias, comunicações dos governos centrais com os consulados de fronteira e atas de reuniões, dentre outros. Esses documentos foram obtidos por meio de acesso e pesquisa ao banco de dados interno do Itamaraty, o sistema Intradocs, e a permissão para uso de tais expedientes no estudo foram fornecidas pela Divisão de Comunicações e Arquivos (DCA) e pela Divisão de América do Sul II (DAM II), ambas unidades pertencentes ao fluxograma regimental do MRE. Outros documentos afetos aos desdobramentos das reuniões do CIF, dos quais o sistema Intradocs não dispunha, foram enviados pela DAM II ao pesquisador por correio eletrônico, como, por exemplo, a Ata da 2ª reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez e os registros da RFB sobre a composição da ACI no posto de fiscalização fronteiriço entre Corumbá e Puerto Quijarro. Cabe ressaltar que não foi possibilitado o acesso a documentos da parte boliviana e o estudo teve de concentrar-se nas evidências produzidas pelas instâncias do Brasil.

Foram necessárias, ademais, a seleção e a inspeção de leis, decretos e portaria referentes aos projetos voltados às faixas de fronteira brasileira e boliviana para compreensão do marco legal que envolve o tema e a proposição de modelo de trabalho para os comitês de fronteira locais, que se adequasse e se utilizasse das diretrizes jurídico-administrativas para seu avanço e maximização de resultados. Considere-se que o mecanismo de diálogo e os ministérios brasileiros que respondem por assuntos fronteiriços produziram uma quantidade grande de documentos no decorrer dos últimos 25 anos, resultando em grande esforço investigativo em selecionar os expedientes realmente relevantes para a pesquisa (BARDIN, 2011).

Uma vez selecionados os documentos, procedeu-se a análise propriamente dita. Com base nos documentos, a cronologia dos acontecimentos que culminaram nas reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suarez foi discriminada; os pedidos por parte das chancelarias de inclusão de assuntos na pauta da reunião foram examinados; o processo de convocação/convite dos atores delineado; os processos de planejamento e divulgação da reunião também escrutinados.

Ademais, os trabalhos das reuniões, propriamente ditos, foram analisados por meio das atas que o comitê produziu. Os desdobramentos sobre as decisões e sugestões feitas no âmbito das reuniões foram consultados por meio das comunicações governamentais sobre os trabalhos. Por fim, com base na revisão de literatura e nas reflexões do pesquisador sobre as reuniões, foi proposto um modelo de trabalho para os comitês locais de fronteira.

2 FRONTEIRA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: POSSIBILIDADES DE GOVERNANÇA TERRITORIAL?

Assim como a maioria dos temas de relevância e complexidade nas ciências sociais, a fronteira como objeto de pesquisa pode ter, de acordo com o ponto de vista epistemológico adotado, variadas definições e cumprir funções diversificadas. Inicialmente, portanto, é crucial para um estudo fronteiriço delimitar qual a visão de fronteira que se enquadra em seus objetivos, e a primeira parte deste capítulo direciona-se para esse fim.

Como, no presente caso, as tratativas bilaterais de dois governos soberanos sobre políticas públicas para a região de fronteira, compreendida pelas cidades brasileiras de Corumbá e Ladário e pelas cidades bolivianas de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, estarão sob enfoque, torna-se inevitável considerar também como a disciplina das Relações Internacionais (RI) aborda o tema e se, dentro desse escopo de estudos, existe espaço para a fronteira considerada nos termos apresentados a seguir.

2.1 As fronteiras e suas especificidades

Com a reorganização dos controles fronteiriços da União Europeia nos anos 1990, ampliaram-se os debates sobre a temática fronteiriça e seus significados, funções e natureza. Percebeu-se que a fronteira podia ser considerada não apenas como um tema geopolítico, mas como um fato social associado aos movimentos de integração dos Estados nacionais no processo de formação de blocos econômicos (FERRARI, 2014).

Se considerada como uma linha de separação política, como pressuposto a-histórico, a fronteira é demarcadora para conflitos e intercâmbios ou fator de restrição para ações de poder dentro dos limites de um espaço determinado. Porém, quando ela é vista como uma zona habitada por nacionais de Estados vizinhos, pode ser estudada como fenômeno social e cultural ao examinarem-se as interações que dentro dela ocorrem. As zonas de fronteira, em especial aquelas que contam com a presença de cidades-gêmeas, são áreas onde essas oportunidades de contato e integração, sejam elas espontâneas, sejam orientadas pela ação estatal, podem ensejar importantes estudos sobre suas estruturas, sobre a organização dos fronteiriços dentro do espaço politicamente descontínuo e sobre como o poder governamental lida com essas especificidades. Assim, seguindo o que propõe Ferrari (2014), a zona de fronteira internacional, para os propósitos deste trabalho, será compreendida como a região onde se ligam os territórios de

Estados nacionais vizinhos, cujo espaço territorial é reconfigurado pela divisória político-administrativa internacional.

Grimson (2000) adverte que existem zonas de fronteira com um muro de aço a dividi-las; outras onde a nacionalidade é uma noção difusa; e, ainda, outras onde a identidade nacional é o traço que orienta as interações. 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 quanto simbólicos.

A delimitação territorial e a presença da força estatal em regiões de fronteira, que, em alguns casos, é posterior à formação das comunidades fronteiriças, podem interferir na forma como essas populações sustentam-se. Transações comerciais transfronteiriças corriqueiras, por exemplo, podem ser consideradas ilegais a depender do direcionamento político que os Estados estejam a implementar a partir de suas capitais. Envolvidas nos conflitos e nas negociações impostas pelo processo histórico de delimitação territorial, as populações fronteiriças tendem a reagir de maneira peculiar à ação estatal. Suas identidades processam-se na tensão entre o controle estatal e a possibilidade de evitá-lo (DORFMAN, 2006). Nesse contexto, a multiplicação de redes, lícitas e ilícitas, concorrem para a flexibilização dos fluxos e continuidade das estratégias de sobrevivência dos fronteiriços (MACHADO, 1998).

Mais além das necessidades materiais, motivadas pela proximidade física das cidades dos países vizinhos, é natural esperar-se que os fronteiriços interajam e construam juntos uma história de vida na fronteira. Casamentos e sociedades binacionais, laços de amizade e confiança tecem as relações imateriais peculiares ao espaço fronteiriço (FERRARI, 2013). Numa região de fronteira, as identidades também são formadas por meio dessas dinâmicas permeáveis e fundíveis.

Pessoas que, em sua vida cotidiana, cruzam repetidamente a fronteira, são difusoras culturais de mão dupla, pois repartem, de um país ao outro, certos bens de consumo e padrões cognitivos da paisagem cultural. Essas práticas podem convergir para a homogeneização de preferências. Não é incomum que habitantes de regiões de fronteira compartilhem certos hábitos de consumo, gostos musicais e alimentares, interessem-se por temas políticos, econômicos e de lazer similares. Além disso, a cultura empresarial e a expectativa na qualidade dos serviços prestados podem ser transmitidas de um país para a área vizinha (FABIAN, 2013). Contudo, é importante pontuar que a justaposição de territorialidades, especialmente em

fronteiras onde o elemento nacionalista seja mais exacerbado ou existam concorrências comerciais mais ferrenhas, pode também ser um fator que acentue rivalidades.

Benedetti (2011) afirma ser impossível refletir sobre os fenômenos fronteiriços, desconsiderando as mobilidades entre os territórios nacionais. Para ele, essas mobilidades dizem respeito ao deslocamento de bens e pessoas como estratégias de reprodução social, a partir da relação entre lugares, que definem trajetórias espaço-temporais complexas (LEVY, 2000; MASSEY, 2006; BENEDETTI, 2011). Há, portanto, uma relação dialética entre fronteiras e mobilidades, já que a complexidade desses espaços é caracterizada pelo interesse e a busca por acesso ao que está do outro lado.

Essas mobilidades ocorrem nos diversos setores do cotidiano. Envolvem a busca por serviços de educação e saúde, viagens de compras, migrações transfronteiriças itinerantes, o contato com autoridades alfandegárias e migratórias durante a transposição dos limites territoriais, os movimentos pendulares dos que vivem na fronteira e até as atividades ilegais de contrabando e das redes de narcotráfico (BENEDETTI, 2011).

Machado (2005), por sua vez, ao discorrer sobre os fatores que influem na evolução urbana das cidades-gêmeas de fronteira, confirma que os diversos fluxos que acontecem na fronteira podem decorrer das assimetrias existentes no espaço fronteiriço. Tais assimetrias podem indicar diferentes graus de desenvolvimento econômico entre os países limítrofes, tipos diferentes de economia regional e dinâmicas distintas de povoamento fronteiriço.

A autora destaca, também, alguns fluxos transfronteiriços comuns nas cidades-gêmeas sul-americanas que, embora diferenciados de acordo com as peculiaridades de cada zona de fronteira, contribuem para a dinamização desses espaços. Em primeiro lugar, menciona o trabalho cujas oportunidades tendem a concentrar-se no lado mais economicamente desenvolvido da fronteira. Em geral, a oferta de trabalho pesado que exige pouca qualificação formal acarreta, ao longo do tempo, fluxo de trabalhadores do lado mais pobre em direção ao lado mais rico. Em seguida, refere-se à terra, que é outro elemento incentivador de fluxos transfronteira. Por ser mais barata no lado menos desenvolvido, atrai os interesses econômicos do lado oposto. Cita, ainda, a assimetria na oferta de serviços públicos, tais como saúde, educação, defesa civil, entre outros, como motivador dos fluxos entre cidades fronteiriças (MACHADO, 2005).

Oliveira (2015) propõe organizar os vários processos de complementaridade frequentemente observados em cidades conurbadas em região de fronteira em duas categorias de integração: a informal ou dialética e a formal ou ecdêmica. A integração funcional está relacionada à permeabilidade da fronteira e sua organicidade. As relações interpessoais, o

compartilhamento de costumes, a aceitação mútua, as rivalidades, enfim, a convivência e suas repercussões entre os habitantes da região de fronteira dão-se na esteira desse tipo de integração. A dialética dessa complementaridade faz a paisagem modificar-se para se adequar aos imperativos do cotidiano, às vezes descaracterizando a arquitetura pré-existente. Todavia, no seio dessas circunstâncias contraditórias, desenvolve-se a capacidade criativa dos fronteiriços.

Para Oliveira (2015, p. 241), a integração funcional é, em grande parte, “[...] sustentada pelo circuito inferior da economia urbana” que abarca o comércio de varejo, a pequena indústria artesanal e os serviços formais e informais. Sem grandes apegos aos estatutos legais, o mercado de trabalho deslizaria para além dos limites territoriais para atender as urgências dos agentes econômicos. Os consumidores fronteiriços alimentam o comércio deslocando-se de um lado a outro para adquirir mercadorias, serviços e intercambiar moedas, desviando-se dos rigores burocráticos para satisfazer suas necessidades básicas. Essa porosidade das fronteiras, além de abrir espaço para pequenos desvios, muitas vezes ocasionados por desconhecimento das leis, também possibilita a realização de atos de ilicitude de toda sorte, perpetradas por pessoas comuns ou mesmo por grandes redes criminosas transnacionais.

O outro tipo de complementaridade apresentada é a integração formal. Vale ressaltar que esse processo é qualificado pelo autor como ecdêmico, ou seja, sua causa é externa à localidade sobre a qual tem efeito. Seria a integração elaborada verticalmente, de cima para baixo, cujas regras e instrumentos dependem da presença e força estatal para sua implementação. Esse tipo de conexão fundamenta-se inteiramente na legalidade e traduz-se, entre outros dispositivos, em acordos bilaterais, em cooperações técnicas e regimes alfandegários. O autor inclui como parte desse processo de integração formal os arranjos paradiplomáticos havidos entre entes subnacionais para resolução de problemas binacionais compartilhados, como, por exemplo, combate ao crime, combate a incêndios, proteção do meio ambiente, promoção do turismo e organização de feiras-livres.

2.2 O olhar das Relações Internacionais para as fronteiras

De acordo com Seitenfus (2004, p. 2), as relações internacionais acontecem quando, através das fronteiras, “[...] grupos socialmente organizados intercambiam bens, ideias, valores e pessoas, tanto num contexto juridicamente definido quanto de maneira circunstancial e pragmática”. Partindo do pressuposto de que existe um sistema internacional composto por Estados nacionais que detêm soberania sobre um espaço determinado, circunscrito por limites internacionais, em que habita uma parcela da população humana, o campo de estudos das RI

alia conceitos de economia, sociologia, história, geografia, ciência política, entre outros, para compreender o funcionamento e a natureza desse sistema internacional, que se constrói por meio do comportamento dos atores internacionais, sejam eles estatais, não estatais ou individuais, em suas interações, cooperativas ou conflituosas, (CASTRO, 2012).

No início do século XX, com vistas a desvencilhar-se das outras disciplinas das ciências sociais, os estudiosos das RI pertencentes à escola realista buscaram beber em fontes consolidadas para estabelecer seus preceitos teóricos em um campo de estudos cujo foco seria a ação internacional dos Estados nacionais. A partir das lições de Tucídides sobre estratégia militar em seu relato sobre a guerra do Peloponeso, depreendeu-se que a necessidade de perpetuar sua existência faz com que os Estados se engajem em conflitos armados e, dessa constatação, resultou o grande interesse das RI em assuntos de defesa e segurança (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Os ensinamentos de Maquiavel, por sua vez, reforçaram que os Estados, personificados pela ação do príncipe, não se pautam pelos princípios morais e éticos que orientam o proceder dos indivíduos, mas na premissa de obtenção de mais poder, afastando, conseqüentemente, a possibilidade de sua aniquilação. Por fim, o conceito de Hobbes de estado de natureza, em que o homem é o lobo do próprio homem, foi adaptado para as relações interestatais, que, na ausência de uma autoridade supraestatal que garanta a sobrevivência de todos os Estados, aconteceriam em um cenário anárquico em que o mais forte pode suplantar o mais fraco (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Com base nesses três pensadores, o paradigma realista, um dos mais proeminentes das RI, consolidou, em um primeiro momento, suas premissas centrais. Nogueira e Messari (2005) esclarecem que, para os realistas, a centralidade da atuação nas relações internacionais pertence unicamente ao Estado, cuja função preponderante é se defender de ameaças externas e garantir a paz e a segurança de seus cidadãos dentro de suas fronteiras. Os Estados atuam de maneira racional e unitária em defesa do interesse nacional – abstraídos os processos políticos e sociais internos –, sempre buscando o maior benefício ao menor custo possível, no esforço de perpetuarem-se como atores internacionais, em um ambiente internacional caracterizado pela anarquia hobbesiana.

Nesse sistema internacional de equilíbrio instável, em que todos desconfiam de todos, os aliados de momento podem se tornar inimigos futuramente a depender das circunstâncias. A obrigação dos Estados de garantir sua sobrevivência pode implicar o prejuízo da segurança de outros atores num jogo de soma zero inerente ao cenário internacional. Em outras palavras, o

Estado não pode contar permanentemente com a ajuda de outrem para defendê-lo e deve, portanto, se fiar exclusivamente em suas próprias capacidades para alcançar seus interesses.

Essa visão recrudescida das relações entre Estados foi desafiada por outra escola de pensamento dominante das RI: o liberalismo. A evidente relevância dos assuntos econômicos abriu espaço para que outras formas de perceber e analisar os acontecimentos internacionais recebessem atenção. Para Santos e Barros (2016, p. 52), por exemplo, a escola realista e seus conceitos foram questionados porque o Estado moderno já não se apresentava como “[...] centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política e único ator na arena internacional”. A defesa da soberania nacional já não figurava como diretriz exclusiva do Estado em um cenário em que os limites territoriais significavam cada vez menos uma barreira para o comércio e para a comunicação. Nesse contexto, instituições internacionais, empresas multinacionais e organizações não governamentais passariam a ganhar maior peso relativo no mundo.

Assentados em preceitos kantianos, os liberais defendem que o livre comércio é um instrumento importantíssimo para a promoção da paz entre as nações e, no longo prazo, o aprofundamento das relações comerciais entre os Estados poderia até mesmo eliminar o perigo da guerra. Para eles, a atividade comercial teria uma função civilizadora que cria canais de comunicação e estimula a tolerância entre diferentes culturas. Os conflitos armados, em análise racional, além de prejudicarem o andamento das economias internas, praticamente impossibilitam o comércio internacional. A guerra, portanto, seria desvantajosa para o interesse nacional dos Estados por diminuir o bem-estar dos cidadãos (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A relação entre democracia e paz também está bastante presente nos ideais do liberalismo. De acordo com essa escola de pensamento, um Estado republicano – onde os direitos individuais são respeitados, a legitimidade do governo está fundamentada na representação popular, a publicidade e transparência de atos são observadas e o império da lei é obedecido – tende a manter relações pacíficas com Estados que seguem os mesmos princípios. A força da opinião pública em Estados democráticos pesaria contra ações belicosas, pois os cidadãos, motivados por seus interesses, não apoiariam ações internacionais que ameaçassem suas vidas, liberdades e bens materiais. Os liberais acreditam que o respeito interno ao estado de direito pode estimular a crença na busca de resolução pacífica de conflitos internacionais, por meio da adesão a instituições internacionais e do compromisso mútuo ao direito internacional, com um conjunto de regras claras e predeterminadas.

Segundo Keohane e Nye (2001), autores de grande importância do pensamento liberal das relações internacionais, afirmam que transações internacionais, tais como fluxos de capitais, de bens, de pessoas e de comunicações têm a capacidade de influenciar vários países e outros

atores internacionais, ao mesmo tempo, num ambiente global marcado pela interdependência. Isto é, cada vez mais o que acontecia em uma país tinha repercussão em vários outros. Os países com menor poder relativo passam, portanto, a se alinhar, unindo esforços para aumentar seu grau de importância e competitividade no cenário internacional, situação em que surge a necessidade da criação de regimes internacionais, blocos econômicos e, principalmente, instituições internacionais.

Os liberais depositam grande ênfase na importância das instituições internacionais, pois estas poderiam criar as condições para uma ordem mundial em que a resolução pacífica de controvérsias, baseada na construção de regras de convivência entre os Estados, consolidariam práticas e procedimentos jurídicos do direito internacional. Além disso, tais instituições, quando bem estruturadas, criariam as possibilidades para a integração e o crescimento da cooperação técnica entre os Estados, que, guiados por uma lógica de eficiência funcional, poderiam até relevar o aspecto político de certas associações (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Os realistas, por sua vez, criticaram a visão demasiadamente progressista dos liberais, considerando-a ingênua por sobrepor as vantagens da cooperação aos aspectos políticos, haja vista a dificuldade encontrada pelos Estados em convencionar interesses comuns e não conflitantes. Os liberais também são acusados de teorizar sobre como o sistema internacional deveria ser, recusando-se a considerar o mundo como realmente é.

Apesar das divergências sobre os atores que compõem o sistema internacional e sobre as estratégias que esses atores usam em tal sistema, o realismo e o liberalismo compartilham, em seus pressupostos, de importantes conceitos-chave, quais sejam, Estado com monopólio legítimo da violência, soberania e sistema anárquico. Além disso, as teorias predominantes das relações internacionais consideram que os comportamentos dos atores internacionais são materialmente determinados, ou seja, visam apenas ao incremento de seus recursos, sejam eles bélicos, sejam econômicos.

Outra semelhança entre as duas escolas de pensamento tem sido a pouca atenção às questões específicas de fronteira (SCHERMA, 2012). Embora, como assevera Sarfati (2005), seja possível que as teorias das relações internacionais produzam análises partindo de variados níveis, como o sistêmico, o supraestatal, o estatal e até o individual – quando um indivíduo em posição de poder tem a capacidade de influenciar um evento internacional –, esse campo de estudos tende a focar a explicação dos “[...] fenômenos mais importantes da política mundial” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 2).

Vaughan-Williams (2009), ao discorrer sobre os limites do poder soberano do Estado, procura situar o conceito de fronteira nas RI em revisão bibliográfica sobre o assunto. Ele

aponta que a disciplina das RI nasceu em um contexto de grande turbulência cartográfica, nos anos que se seguiram à Primeira Guerra mundial, e, como já apontado, voltou-se para os estudos de defesa e agressões transfronteiriças. Com efeito, termos fundamentais das RI, como território, poder, autoridade e soberania, não fariam sentido fora da estrutura epistemológica que o conceito de fronteiras internacionais provê. De certo modo, a própria ideia de relações entre Estados nacionais depende de fronteiras que os separem e singularizem.

Dessa forma, as fronteiras passaram a ser consideradas como fator que delimita e delinea os Estados como entidades independentes no sistema internacional. A fronteira serviria justamente para conter a ameaça externa, e a violação desses demarcadores seria a prova fática de agressão e razão para a guerra. Internamente, contemplando as proposições de Max Weber sobre os Estados nacionais, as fronteiras abarcam os limites do monopólio sobre o uso legítimo da violência. Além disso, idealmente, as pessoas que habitam o território demarcado convergiam em nacionalidade, identidade, história, língua e cultura (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009).

Ainda de acordo com Vaughan-Williams (2009), pode-se perceber que as correntes de pensamento predominantes das RI passaram a tratar a fronteira como um pressuposto, como se fora um fenômeno natural, neutro, estático, desprovido de carga histórica e política, incapaz de influenciar o cotidiano das pessoas. As fronteiras passaram, assim, a representar, nas palavras do autor, uma espécie de ponto cego nos estudos das RI, pois seria de se esperar que a disciplina, mais até do que outras ciências sociais, fosse capaz de desenvolver modelos alternativos de compreender os fenômenos fronteiriços.

Em que pese que autores como Starr e Most (1976) reconheçam que a contiguidade física aumenta sobremaneira a probabilidade de interações interestatais em contextos como o comércio, regime de viagens, acordos diplomáticos, assuntos linguísticos e socioculturais, dependências tecnológicas e econômicas, seu objeto de pesquisa, direcionado ao estudo da difusão de guerras internacionais, não logrou extrapolar a visão da fronteira como limite internacional limiar e barreira contra a ameaça externa. Mesmo os liberais, quando concordam com Courlet (1996, p. 12), que diz que “[...] a fronteira não é simplesmente um corte, ela também é uma costura”, ora proibindo, ora permitindo os fluxos, continuam concebendo a fronteira como uma espécie de filtro, elemento de separação, por meio da qual os Estados acolhem aquilo que aumente sua representatividade no sistema internacional e rechaçam o que seja desvantajoso.

Até mesmo o construtivismo, que inaugurou uma visão alternativa e inovadora às discussões das RI, quando deu importância à lógica transformadora das ideias e dos valores na

construção social intersubjetiva do sistema internacional (CASTRO, 2012) e explicou que as estruturas normativas que modelam a ação dos atores internacionais são criadas pelo acúmulo de interações internacionais no cenário global (CHANDLER, 2004), dispensou, de acordo com Scherma (2012), interesse reduzido pelo fenômeno fronteiriço. Os construtivistas reconheceram que o conceito da fronteira é fundamental para a construção social do território; que, em geral, as fronteiras são artificiais e condicionadas historicamente; que seu estabelecimento é assunto pleno de incompletudes, porém tal problematização, para eles, fugia do escopo da sociologia do sistema internacional, cuja compreensão é meta dessa escola de pensamento das RI (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009).

Vaughan-Williams (2009) questiona a visão subjacente que a disciplina das RI apresenta em relação à fronteira, colocando-a como um imaginário geopolítico incapaz de dar conta dos reais limites do poder soberano dos Estados. Ele cita, por exemplo, como as políticas de segurança migratória do Reino Unido expandem suas fronteiras ao buscar localizar potenciais ameaças terroristas antes que estas embarquem e cheguem em solo britânico. Ao aludir ao caso da prisão mantida pelos Estados Unidos em Guantánamo e o esforço dos americanos na defesa da tese de que um Estado não pode ser responsabilizado por ações no território de outro Estado, o autor demonstra como são imprecisas as noções de lei e território mesmo quando tratados sobre direitos humanos são desrespeitados. Embora o autor considere que as fronteiras tenham um impacto contínuo sobre a cidadania e os diferentes aspectos das vidas das pessoas, o enfoque dado na soberania dos Estados não corresponde integralmente à visão do fenômeno fronteiriço acima descrito.

Contudo, quando se deixa de lado a pressuposição de que existe coincidência entre o limite territorial e a fronteira, e percebe-se que o limite jurídico, apesar de ter reflexos na vida prática, não passa de uma abstração sustentada pela ação institucional, essa mesma fronteira pode ser vista como lugar de comunicação e troca (MACHADO, 2000). Os fenômenos fronteiriços talvez fujam, por sua natureza predominantemente local, do recorte da realidade que as escolas predominantes das RI empregam em seu mister, mas não se pode negar que a fronteira é um palco profícuo de relações internacionais tanto no momento de contato de instituições dos países vizinhos como quando os próprios habitantes da região interagem protagonizando situações que acabam por culminar em mudanças nos assuntos considerados classicamente como de natureza internacional.

2.3 A paradiplomacia e a inclusão da fronteira como objeto de estudo das RI

Via de regra, as constituições dos Estados nacionais dão aos seus governos centrais o monopólio da condução da política externa. Em tempos em que assuntos de soberania e segurança, considerados de alta política, eram claramente separados de assuntos domésticos, tidos como menos complexos, havia razoabilidade na imposição constitucional citada. Os governos nacionais avaliavam como sua prerrogativa inalienável a tratativa de assuntos externos. Esses temas de alta política precisariam ser conduzidos por diplomatas, que constituem, frequentemente, a elite do funcionalismo de um Estado, que não poderia correr o risco de entregar assuntos tão importantes, complexos e sensíveis nas mãos de atores locais com preparação questionável.

Atualmente, contudo, não se pode ignorar o fato de que, em uma república federativa, os governos subnacionais não são, necessariamente, submissos ao governo federal, por terem, além das competências complementares, outras exclusivas e ainda outras concorrentes (KINCAID, 1990). A diplomacia internacional não pode mais ser vista como um processo segmentado conduzido por guardiões iluminados, mas como uma rede de interações formada por uma multiplicidade de atores, internos e externos, cujo comportamento variará de acordo com a natureza dos problemas a serem enfrentados. À medida que crescem as pressões internacionais sobre assuntos locais, o terreno que dava sustentação às âncoras constitucionais sobre o gerenciamento da política externa começa a erodir, evidenciando a crescente necessidade de reflexões e eventuais adaptações às interpretações constitucionais que considerem os avanços e as demandas políticas (HOCKING, 1993).

Com o acirramento da globalização e a conseqüente intensificação da interdependência entre países, em um mundo em que a economia e a política de um determinado Estado podem, também, ter repercussões diretas e indiretas sobre os entes subnacionais de outro país, num contexto de desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tudo isso acelerado pelas tecnologias informacionais vigentes, passa a ter maior relevância o estudo da inserção internacional de governos não centrais (BARRETO, 2005).

Gomes Filho (2011) vincula ao fenômeno da globalização a necessidade de transpor as explicações das correntes teóricas clássicas das RI sobre o que é local, nacional ou global; sobre o que caracterizam assuntos domésticos e internacionais (ver também PUTNAM, 1988). Conceitos como soberania, poder estatal e territorialidade foram relativizados. Nesse contexto, embora as relações entre atores estatais ainda ocupem local de destaque nas análises, não podem ser ignoradas pela disciplina das RI as interações havidas num cenário internacional globalizado

e complexo entre novos atores internacionais, como, entre outros, empresas multinacionais, organizações não governamentais, partidos políticos e, especialmente, os entes subnacionais, que receberão enfoque neste trabalho.

Diante das complexidades da sociedade hodierna, seria, talvez, contraproducente desconsiderar, na formulação da política externa, a importância das populações locais e seus grupos organizados de pressão, especialmente quando interesses econômicos estão envolvidos. Com os avanços tecnológicos, a quantidade de assuntos que podem ser considerados de interesse internacional teve significativo aumento, aprofundando a interrelação entre assuntos domésticos e internacionais, de modo que a tradicional distinção entre alta e baixa política pode ser relativizada (HOCKING, 1993).

De acordo com Duchacek (1990), 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, sendo forçados a reagir de forma a minimizar efeitos negativos supervenientes. Sendo responsáveis pelo bem-estar das comunidades sob seus governos, os representantes eleitos engajam-se em atividades transregionais na busca por perpetuar sua sobrevivência política. Além de garantir os meios de financiamento tradicionais, com as agências do governo central, essas autoridades diversificam a captação de recursos, contando com a cooperação internacional a fim de satisfazer as demandas de seu público.

Essa tem sido uma forte tendência mundial com o advento da globalização. Borja e Castells (1996), ao pleitearem pela condição das cidades como atores sociais, explicam que esses entes subnacionais exercem forte protagonismo não só na área política e econômica, mas também social e cultural. Podem chegar a expressar, com maior representatividade, os anseios de seus cidadãos por meio de articulações entre instâncias administrativas e econômicas, públicas e privadas, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social.

Em outras palavras, os governos subnacionais já não se limitam a exercer influência indireta na política exterior e passam a se lançar frontalmente na arena internacional, colocando-se em pé de igualdade com outros atores internacionais, como empresas multinacionais e organizações não governamentais, que fogem do modelo estatocêntrico das relações internacionais. Esses fenômenos denominados paradiplomáticos tendem a variar em forma, intensidade, frequência e objetivos e estão, na maioria das vezes, relacionados a assuntos como comércio, infraestrutura, redes de saúde, entre muitos outros, e, raramente, tem a ver essencialmente com temas políticos, a não ser em caso de campanhas separatistas.

Kincaid (1990) explica que, em um sistema internacional alicerçado nos pressupostos que dão sentido aos Estados nacionais, existe o receio de que a atuação internacional de entes subnacionais possa, de alguma maneira, prejudicar desnecessariamente o andamento dos processos globais. Em geral, presume-se que, tratando-se de política externa, a competição que esses atores federados e municipais possam exercer seja nociva. O autor argumenta, porém, que as disputas são um fato da vida política, assim como a cooperação, e considera antidemocrática essa resistência à atuação dos governos não centrais em assuntos externos. Em alguns casos, um ente subnacional pode responder com eficiência a eventos externos, favorecendo o Estado como um todo, ao atrair, por exemplo, benefícios econômicos.

Assim como os Estados nacionais já não são considerados como os atores únicos e isolados no cenário internacional pela maioria dos especialistas, também se deve considerar que os entes subnacionais, dentro do sistema político federalista, são atores internacionais complexos, e, por essa mesma razão, não são facilmente acomodados nas taxonomias da literatura das Relações Internacionais (HOCKING, 1993). No caso, os governos não centrais poderiam ser considerados como atores híbridos por exercerem influência internacional tanto por meio de estruturas internas, valendo-se de *lobby* e de atividades legislativas, como por meio de interações diretas com agências de países estrangeiros e demais atores internacionais, como ONGs e empresas multinacionais.

A atividade política hierarquizada, que separa e delimita o nível internacional do subnacional, está dando espaço a processos que justapõem e interrelacionam esses níveis de maneira inovadora. A criação e implementação de políticas, que já necessitavam prever a barganha entre governos centrais e não centrais, passaram a incluir fatores internacionais. Essa interdependência vem gerar, por óbvio, repercussões e conflitos, mas também revela necessidades mútuas que podem levar ao estabelecimento de práticas e ao desenvolvimento de estruturas capazes de fazer frente à nova realidade que se impõe (HOCKING, 1993).

Quando se trata de paradiplomacia, parece haver uma ênfase exacerbada nos casos em que os entes subnacionais se opõem à política externa do governo central. Todavia, na maioria das vezes, as ações externas dos governos centrais recebem o apoio dos atores não centrais, pois, frequentemente, há interesses coincidentes nos variados níveis governamentais. Quando existe tal oposição, talvez, os governantes eleitos estejam, de fato, agindo na defesa dos interesses das populações que os elegeram (KINCAID, 1990).

Embora reconheça que as atividades paradiplomáticas possam ter um caráter fragmentário com o embate de diferentes instâncias governamentais na condução da política externa de um país, Soldatos (1990) defende que a segmentação dos processos de política

externa entre as instâncias governamentais nacionais e subnacionais seja feita de maneira racional e coordenada. Nesse processo de descentralização da política externa, o governo federal poderia reconhecer os interesses dos entes subnacionais, unir forças com eles, monitorar e coordenar os processos de tomada de decisão, harmonizando as ações internacionais para obtenção de um resultado consensuado. Os governos subnacionais, por sua vez, promoveriam seus interesses concomitantes com os interesses gerais do país, buscando complementariedades e arcaria com parte proporcional dos custos relacionados com as ações internacionais implementadas.

Considerando a necessidade de maior especialização, de uso austero de recursos públicos, num contexto de interdependência internacional, pode-se dizer que a descentralização harmoniosa poderia representar maior eficiência nos trabalhos de política externa, pois o esforço conjunto do governo federal e dos entes federados pode diminuir ruídos e insatisfações que geram perda de tempo e dinheiro. A segmentação dos atores que atuam no plano externo não significa necessariamente a segmentação de políticas. A paradiplomacia subnacional pode e deve contribuir para a racionalização do processo de criação de política externa. Quando um sistema federativo propicia um maior nível de integração entre o governo federal e os governos subnacionais, torna-se mais evidente a possibilidade da atividade paradiplomática desenvolver-se de forma mais racional e menos conflituosa (SOLDATOS, 1990).

Governos subnacionais demonstram preocupação a respeito das consequências que as interações internacionais podem ensejar, ao passo que governos estrangeiros vêm reconhecendo que, para atingir seus objetivos, necessitam cada vez mais influenciar grupos sociais internos, em paralelo aos caminhos tradicionais da diplomacia intergovernamental. Assim, as autoridades subnacionais podem desempenhar papéis de destaque na elaboração e implementação de acordos internacionais. Vale a pena ressaltar que frequentemente a ação internacional de Estado é influenciada pela pressão exercida por grupos organizados no plano local (HOCKING, 1993).

Toda a argumentação apresentada até o momento relaciona o plano internacional ao plano local quando trata de formulação de políticas públicas, e tal associação aponta para possibilidades de trabalho para a integração de regiões fronteiriças. Kincaid (1990, p. 630), afirma:

Em um mundo interdependente, onde a prosperidade das aldeias, sem falar na própria liberdade de aldeões, é cada vez mais moldada por forças globais, bem como por políticas de Estado-Nação, é necessário dar às aldeias, por assim dizer, graus de liberdade para manobrar na arena global – com a assistência de outras aldeias,

organizações regionais, organizações governamentais, organizações multinacionais e globais, tanto permanentes como *ad hoc*. (Tradução nossa)¹

Duchacek (1990) argumenta que, embora não seja um tema novo, a importância, a frequência e a urgência das questões que envolvem regiões de fronteira vêm ganhando amplitude e não se limitam apenas a problemas locais, mas impactam e são impactadas por instâncias nacionais e internacionais. A paradiplomacia, nesse contexto, pode e deve ser vista como uma atividade que também pode funcionar como uma força acessória e subsidiária à agenda da política exterior do governo central.

Em suas formulações sobre ações paradiplomáticas, Duchacek (1990) discorre sobre a paradiplomacia regional transfronteiriça associando a esta os contatos institucionais, formais e, sobretudo, informais para resolução de problemas comuns condicionados pela proximidade geográfica de uma região que abrange países vizinhos. 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, 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. Usando 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.

Soldatos (1990), por seu turno, afirma que a atividade internacional dos entes subnacionais das nações desenvolvidas cresceu substancialmente tanto em termos quantitativos quanto em qualitativos. Desenvolveram-se objetivos, estratégias, táticas, instituições, instrumentos e processos de tomada de decisão muito assemelhados à política externa que os governos centrais desenvolvem. Essas atividades paradiplomáticas podem, de acordo com o autor, ter um caráter mais global e envolver assuntos de defesa e soberania, que

¹ *In an interdependent world where the prosperity of villages, to say nothing of the freedom of villagers, is increasingly shaped by global forces as well as by nation-state policies, it is necessary to give villages, so to speak, degrees of freedom to manoeuvre in the global arena - with the assistance of other villages, regional organizations, nation-state organizations, and multinational and global organizations, both permanent and ad hoc.*

tradicionalmente são monopolizados pelos Estados nacionais, porém isso é muito raro e acontece quando os entes subnacionais têm pretensões separatistas. Normalmente, a paradiplomacia leva-se a cabo no âmbito regional, seja ela macrorregional, quando envolve regiões que não são contíguas, seja ela microrregional, quando envolve comunidades geograficamente contíguas, inclusive as transfronteiriças.

De acordo com Hocking (1993), os governos nacionais demonstram-se mais propensos a conferir mais autonomia a governos subnacionais quando os assuntos abordados relacionam-se 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 se inserirem internacionalmente no âmbito da fronteira.

2.4 Marco institucional e marco legal e as possibilidades de atuação paradiplomática

Todas as reflexões enunciadas até este ponto do estudo indicam, em teoria, a possibilidade da inclusão da fronteira, contemplados seus aspectos de complementaridade entre cidades de países vizinhos, irmanadas pela proximidade ou contiguidade física, com problemas e peculiaridades compartilhados, como assunto de política externa a ser trabalhado pelo governo central, apoiado pela ação paradiplomática de agentes subnacionais.

Seria de balde, em termos práticos, chegar a essa conclusão e deparar-se com a impossibilidade institucional e jurídica da atuação internacional fronteiriça dos governos não centrais. A seguir, será discutido se há espaço jurídico para a paradiplomacia no ambiente jurídico brasileiro, até que ponto o Ministério das Relações Exteriores do Brasil recepciona as movimentações internacionais dos governos não centrais e o marco institucional dos programas brasileiros para a Faixa de Fronteira.

2.4.1 O Itamaraty e a atuação nacional dos governos subnacionais

O texto constitucional, em seu art. 21, inciso I, reserva à União a atribuição de “[...] manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Mais adiante, em seu art. 84, incisos VII e VIII, diz ser competência privativa do Presidente da República “[...] manter relações com Estados estrangeiros” e “[...] celebrar tratados, convenções e atos internacionais”. A Carta Magna, como se pode ver, não legitima a paradiplomacia, o que, nos dizeres de Prado (2019, p. 112):

[...] tal postura reflete um modelo federativo-centralista, apesar de a mesma Constituição ter elevado os municípios à condição de entidade federada. O Brasil tem seguido este modelo de federalismo ao contrário de algumas federações surgidas com a união de estados antes independentes, mas o Brasil nunca se livrou do traço centralizador que marca o próprio nascimento do Estado no século XIX.

Apesar disso, a lei maior deixa espaço para ação internacional dos governos subnacionais, ao permitir, em seu art. 52, inciso V, que o Senado supervisione “[...] operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. Antes de 1988, as ações paradiplomáticas limitaram-se à criação de assessorias internacionais por parte de governos estaduais como os de Magalhães Pinto (MG – 1963), Leonel Brizola (RJ – 1983) e Pedro Simon (RS – 1987), e o envolvimento pontual desses entes em projetos de cooperação internacional. Com a promulgação da Constituição Cidadã, a emergência do pacto federativo criou as condições institucionais para a discussão e implementação de ações paradiplomáticas (CASTELO BRANCO, 2009).

A organização político-administrativa da República, conforme art. 18 da Carta política brasileira, compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos e independentes entre si. Os estados organizam-se e são regidos por suas próprias leis, podendo assumir as competências que não lhe são vedadas pela Constituição (art. 25). Os municípios, por sua vez, legislam sobre assuntos de interesse local, suplementando, no que couber, as leis federais e estaduais (art. 30). Com espaço óbvio para contraargumentações, a leitura dos artigos citados pode levar a duas conclusões importantes para o enquadramento legal da paradiplomacia: (i) os estados, na ausência de proibição constitucional expressa, estariam habilitados para atuarem internacionalmente; e (ii) os municípios teriam o mesmo status em assuntos internacionais (BRIGAGÃO, 2005).

É fato que a atuação internacional dos governos subnacionais é juridicamente questionável. Contudo, as circunstâncias em que se encontram esses governos conduzem-nos, muitas vezes, à atuação externa, mas sem, necessariamente, levá-los a descumprir o

ordenamento nacional. Os governos subnacionais, respeitando as competências que compartilham com a União, conforme o art. 23 da Constituição, têm atuado internacionalmente em matéria de saúde, de educação, de cultura, de meio ambiente, de proteção do patrimônio histórico e de combate à pobreza. Aumenta o interesse em convênios de cooperação técnica com contrapartes estrangeiras, visando tanto à proteção ambiental quanto ao desenvolvimento sustentável (RODRIGUES, 2008).

Prado (2019) indica que, embora a Constituição silencie-se a respeito das práticas paradiplomáticas, existe apoio do governo federal e de alguns tratados e acordos internacionais que possibilitam suas ações. O Mercosul, por exemplo, valida e vem conferindo cada vez maior destaque à atuação de estados e municípios. O autor argumenta que, ainda assim, no plano nacional, o legislador necessita dedicar-se mais ao tema:

Por haver um crescente interesse das entidades subnacionais brasileiras em estabelecer vínculos econômicos e de cooperação internacional, é de extrema valia que se busquem alternativas para que consigam viabilizar ainda mais a ação internacional destes atores, até mesmo porque, hoje, não há uma ação formal reconhecida, o que poderia causar dúvidas, interpretações diversas e instabilidades jurídicas na relação dos gestores públicos para com os órgãos de fiscalização e controle. (PRADO, 2019, p. 115-119)

É o Ministério das Relações Exteriores, também conhecido como Itamaraty, que auxilia o Presidente da República em sua prerrogativa de formular e executar a política exterior do Brasil, promovendo o interesse nacional internacionalmente. Dentre as incumbências que cabem ao Itamaraty merecem destaque as seguintes, dispostas no art. 3.º, da Portaria 212/2008:

- IV – contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira;
- [...]
- VI – negociar e celebrar tratados, acordos e demais atos internacionais;
- VII – promover os interesses governamentais, de instituições públicas e privadas, de empresas e de cidadãos brasileiros no exterior;
- [...]
- IX – representar o Governo brasileiro, no exterior, por meio das Missões Diplomáticas de caráter permanente ou temporário e das Repartições Consulares;
- [...]
- XIV – acompanhar e participar da evolução da pauta de assuntos que dizem respeito às questões de integração regional e ao Mercosul;
- [...]
- XVII – relacionar-se com os poderes executivo e legislativo dos Estados da União e seus municípios para apoiá-los em questões internacionais. (BRASIL, 2008)

Com relação às competências do Itamaraty, primeiramente, cumpre destacar que está prevista, como se observa no inciso XVII do art. 3.º da Portaria MRE 212/2008 – que estabelece a estrutura regimental do Ministério –, a interrelação deste com os governos subnacionais com

respeito a assuntos internacionais. Para esse fim, foi criada a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa), com as seguintes atribuições:

- I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;
- II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e
- III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado. (BRASIL, 2008)

Além da Afepa, os Escritórios de Representação oferecem, *in loco*, apoio às iniciativas dos governos estaduais e municipais em seus assuntos externos. Atualmente, existem oito Escritórios de Representação em funcionamento no país. São eles: Escritório de Representação no Rio de Janeiro (EreRio), Escritório de Representação em São Paulo (Eresp), Escritório de Representação no Rio Grande do Sul (Eresul), Escritório de Representação no Paraná (Erepar), Escritório de Representação em Minas Gerais (Ereminas), Escritório de Representação na Região Nordeste (Erene), Escritório de Representação na Bahia (Ereba) e Escritório de Representação na Região Norte (Erenor).

Compete aos Escritórios de Representação, além de suas atribuições específicas, conforme art. 246, da Portaria 212/2008:

- I - Coordenar e apoiar, junto às autoridades estaduais e municipais, assim como às federais sediadas em suas respectivas áreas de jurisdição e aos segmentos locais acadêmico, cultural, empresarial e outros, as ações desenvolvidas pelo Ministério;
- II - Apoiar as iniciativas da comunidade no plano externo, sempre que compatíveis com o marco regulatório nacional e as diretrizes de política externa do Governo em curso;
- III - Expor, sempre que solicitados, a rationale da linha de política externa do Governo em curso; e
- IV - centrar sua atuação na eficiente gestão de demandas oriundas da comunidade, como eixo das relações federativas no campo externo, bem como coordenar e implementar, junto ao Ministério e em coordenação com este, junto a entidades públicas e privadas do exterior, as ações destinadas a favorecer o desenvolvimento de sua área de jurisdição. (BRASIL, 2008)

Mais especificamente, no que diz respeito às ações internacionais de entes subnacionais nas regiões de fronteira, a Afepa continua desenvolvendo papel de relevância, pois será responsável por receber as consultas e petições dos governos subnacionais que abrangem as regiões fronteiriças, bem como por atender as demandas dos parlamentares que representam esses estados e municípios. De acordo com o art. 95 da Portaria 212, em coordenação com a Assessoria Especial, o Departamento da América do Sul (DAS), dentro de uma extensa lista de atribuições, é responsável por

[...] coordenar e conduzir negociações, bem como acompanhar a implementação de programas e atividades de desenvolvimento social e integração física e energética fronteiriça, seja no âmbito dos Comitês de fronteira, seja mediante mecanismos bilaterais ou sub-regionais, em coordenação com os demais órgãos do Governo Federal e com os Governos estaduais e municipais. (BRASIL, 2008)

Essas unidades do Itamaraty, no cumprimento de suas atribuições institucionais, possibilitam e acabam por valorizar os esforços paradiplomáticos dos governos subnacionais brasileiros. Ao abrigar essas atividades, o Ministério deixa transparecer uma atitude positiva e construtiva de incentivo aos entes federativos na busca do melhor benefício para suas populações. Há indicações de que se estimula a criação de canais de diálogo a fim de que aumentem as oportunidades internacionais de cooperação, comércio, inovação tecnológica e atração de investimentos. Essas iniciativas não se resumem à interação com o poder público, mas se estende para grupos de interesse, o empresariado e suas entidades de classe, cumprindo, adicionalmente, a competência do MRE de colaboração com organismos da sociedade civil brasileira (PEREIRA, 2004).

2.4.2 Políticas brasileiras para a 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, espalha-se por 11 estados do país, transpassa 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, a urbana, a econômica, a esportiva, a educativa e a 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 art. 20, parágrafo 2.º, 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 fim daquela década.

O Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça – GIIF – (BRASIL, 2010) elencou alguns projetos que o Governo Federal, por meio de vários ministérios, implementou e que estiveram relacionados diretamente com as regiões de fronteira:

- a) Projeto SIS – Fronteira – Ministério da Saúde. Iniciado em 2006, o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) tinha como objetivo aperfeiçoar a atuação do Ministério da Saúde nas fronteiras brasileiras, organizando os sistemas municipais de saúde. Além disso, o projeto buscava avaliar as ações compartilhadas na fronteira e pretendia criar uma base de dados com informações para análise e melhoramento das atividades. Apesar de ser importante política pública que o SIS-Fronteira significava para a saúde das populações fronteiriças, a partir de 2014, o Ministério da Saúde gradativamente encerrou as atividades (FABRIZ, 2019);
- b) Projeto Fronteiras e Questões Migratórias – Ministério da Justiça/Departamento de Polícia Federal. Tinham como objetivo realizar o mapeamento dos criminosos, por meio de um amplo e irrestrito processo de cooperação entre os órgãos governamentais de inteligência policial, numa tentativa de reduzir os índices de criminalidade nas regiões transfronteiriças, e mitigar os impactos das correntes dos fluxos migratórios em direção ao território nacional (BRASIL, 2010);
- c) Projeto Intercultural Bilíngue Escolas de Fronteira – Ministério da Educação (MEC). Implementava um programa para a educação intercultural, com ênfase no ensino do português e do espanhol na zona de fronteira, baseado em um modelo comum de ensino em escolas das cidades-gêmeas (BRASIL, 2010);
- d) Concertação de Fronteiras – Ministério do Turismo. Buscava solução dos problemas que retinham o fluxo turístico intrarregional e impediam a criação e comercialização de circuitos turísticos integrados, criando projetos de concertação de fronteiras, como o Frontur e o Simitur, para viabilizar ações e estratégias integradas de promoção do bloco em outros mercados (BRASIL, 2010);
- e) Regularização Fundiária em Faixa de Fronteira – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incr). O Incra promoveu ações de regularização

fundiária na Faixa de Fronteira, com o intuito de garantir a inclusão social dos ocupantes de terras públicas, o aquecimento do mercado local, a geração de emprego e de renda e a preservação do meio ambiente (BRASIL, 2010);

- f) Facilitação de Transportes Rodoviários em Fronteiras – Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Ministério do Turismo. Na intenção de possibilitar o gerenciamento eficiente do transporte turístico terrestre brasileiro, vinculando o sistema de Cadastro do Ministério do Turismo (Cadastur) ao Sistema de Certificação da Agência Nacional de Transportes Terrestres, criou-se um Grupo de Trabalho composto por representantes do Ministério do Turismo, Ministério do Meio Ambiente, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Anvisa e Ministério do Trabalho e Emprego.

2.4.3 A atuação do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Dentre os ministérios que cuidam de temas fronteiriços, merece destaque o Ministério da Integração Nacional (MI), incorporado em 1.º de janeiro de 2019, juntamente com o Ministério das Cidades, ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Dentre outras atribuições, o MI, estabelecido no fim 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, art. 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, a avaliação e o 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 art. 3.º, parágrafo 4, que a Faixa de 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; do (ii) apoio à implantação de infraestrutura complementar, social e produtiva; do (iii) apoio à geração de empreendimentos produtivos; da (iv) organização social e do associativismo na Faixa de Fronteira; e da (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, concentrado 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 desenvolvimento 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 na busca do exercício da cidadania e podem-se 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 quanto os 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).

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. 1.º). 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, buscando, 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. 3.º, inciso IV). O instrumento legal mantém a Faixa de Fronteira como sub-região especial para a atuação estatal coordenada (art. 5.º, parágrafo 1.º), 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 1.º, 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 concentração 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. 5.º:

- 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 art. 7.º do dispositivo infralegal:

art. 7.º 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)

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 2.º 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 a 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 proporem pautas e coordenarem projetos de desenvolvimento estaduais, articularem-se com as cidades gêmeas, promoverem a integração fronteiriça e instaurarem, 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 (Pdif), 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 Pdif para apresentá-los em reunião em julho do mesmo ano e, assim, trocarem 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-BOL 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 “7.º Fronteira – Festival Binacional de Enogastronomia” e desenvolver agenda conjunta de fomento ao turismo, gastronomia e cooperação técnica para 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 14/7/2021 (Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/brasileiros-nas-fronteiras-terao-prioridade-na-vacinacao-contra-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 à desburocratização prevista na Lei n.º 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), em que 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 Fronteira Brasil-Colômbia, com vista ao diagnóstico das ameaças transnacionais na fronteira Brasil-Colômbia. O órgão também se fez presente na VI Reunião da Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteira 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-Uruguai, em 10/6/2020, 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; 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.

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 independente e que já faziam parte da competência dos órgãos envolvidos, sem grandes concertações com os governos estaduais e municipais. Conhecer, no entanto, os avanços que têm sido feitos, em um cenário de tantas dificuldades, 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 colocadas em prática, podem 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.

A experiência de outras regiões de fronteira, como aquela do Brasil com o Uruguai, tem revelado que o nível de sucesso e integração dessas áreas é diretamente proporcional ao nível de envolvimento dos atores locais no diagnóstico, proposição de soluções e acompanhamento dos projetos implementados (PUCCI, 2010). Tenta-se demonstrar, com este estudo, que os comitês locais de fronteira podem ser o centro de deliberações donde brotariam essas ideias, que dariam vida a esses planos e ações.

3 GOVERNANÇA TERRITORIAL E COMITÊS DE FRONTEIRA

Como já discutido anteriormente, faz-se imperioso que os atores locais, por vivenciarem os dramas e vantagens de uma paisagem socioambiental em que a mescla etnocultural fronteiriça, com seus apegos e rivalidades, reage e interage em sistemas político-jurídicos intercalados, sejam protagonistas no vislumbrar de suas melhorias de vida, seja na idealização, seja na concretização, ou ainda na avaliação dos resultados desses projetos. A diplomacia precisa ser capaz de se adaptar a essas realidades e permitir que, de forma descentralizada e subsidiária, esses atores alcancem as condições de definir seus próprios caminhos. Nesse sentido, apresentam-se, a seguir, elementos teóricos que demonstram as possibilidades e virtuosidades de políticas do tipo *bottom-up*; conteúdos fundamentais para a proposição de esquemas de funcionamento para os comitês de fronteira.

3.1 A concertação social como componente da diplomacia na fronteira

Valenciano (1990) salienta que as regiões de fronteira da América Latina, na maior parte, encontram-se a longas distâncias dos grandes polos econômicos nacionais e, por conseguinte, são alienadas dos processos de tomada de decisão que, direta ou indiretamente, as afetam. Dessa forma, seu potencial de desenvolvimento é, muitas vezes, reprimido pela ausência de políticas específicas. A distância e o isolamento também podem ocasionar

desarticulações entre as instituições nacionais e as locais, dificultando a promoção de ações para impulsionar as atividades fronteiriças.

No caso específico do Brasil, com suas dimensões continentais, onde o diálogo federativo é bastante precário, o que acentua graves desigualdades regionais, são de várias ordens as adversidades para os formuladores de políticas públicas direcionadas à melhoria da qualidade de vida em regiões de fronteira (HENRICHES; MEZA, 2017). Ainda mais quando consideramos que os países vizinhos têm problemas tão graves ou até piores que os nossos.

O modelo federativo, que, em teoria, compartilha competências entre os entes federados, tem sido historicamente solapado – talvez por resquícios de nossos primórdios monarquistas – pela tendência da União de monopolizar o processo decisório, sobretudo quando o tema é arrecadação. Quando se trata de políticas públicas com efeitos nas regiões fronteiriças, não devem ser relegados a segundo plano os viveres e saberes do fronteiriço nem as experiências administrativas das autoridades locais, pois, sem essas compreensões, é quase impossível construir as soluções sustentáveis e compatíveis com a realidade da fronteira.

Hooghe e Marks (2002) sugerem que, além desse modelo de governança, mais verticalizado, que, em princípio, tem jurisdições com competências não coincidentes e agentes decisórios atrelados a esses diferentes níveis, que são relativamente poucos, há um segundo tipo de governança com maior número de agentes decisórios dispersos em variados níveis, cujas jurisdições sobrepõem-se. Esse segundo modo de organização do processo decisório concentra-se mais na formulação de políticas públicas. Com a tendência de formar relações mais complexas, esse tipo de governança reorganiza-se à medida que novas demandas surgem e exigem soluções inovadoras, que fogem do previsível. Para que políticas públicas de âmbito nacional que não levam em consideração a realidade das localidades e a capacidade dos governos locais de executá-las, o que pode resultar em descontinuidade e fracasso, esse modelo de governança mais descentralizado pode render bons frutos, apesar dos desafios que apresenta.

Dallabrida (2007) advoga pela criação de espaços públicos plurais que permitam a interação do Estado com a sociedade, incluindo esta, por meio das novas tecnologias, na priorização de demandas e na construção de soluções negociadas. Apesar dos obstáculos que a descentralização da tomada de decisão pode ensejar, como, por exemplo, a captura do processo por parte das elites locais (BARDHAM, 2004), a construção de uma ordem institucional mais aberta, plural e capaz de administrar conflitos é muito importante (CALDERON, 2005).

Para superar modelos que reforçam a tendência centralizadora da União no processo de criação de políticas públicas, é preciso levar em consideração que a governança pode ser definida como os processos de interação entre atores estratégicos (STROM; MÜLLER, 1999)

que contam com recursos de poder suficiente para interferir no processo de tomada de decisão ou de resolução de conflitos coletivos (COPPEDGE, 1996). Esses recursos de poder podem se originar da função pública que um ator exerce, do controle econômico, do controle de informações ou ideias, da capacidade de mobilizar manifestações, dentre outros (PRATTS, 2003).

Considerando que o território é um produto da prática social e também um produto consumido, vivido e utilizado como meio, sustento (BECKER, 1983), a governança territorial referir-se-ia, nas palavras de Dallabrida (2007, p. 5), “[...] às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

O autor propõe que a governança territorial dê-se por meio de concertação social, processo por meio do qual os detentores do poder localizado assumem a gestão territorial de forma descentralizada, trabalhando para compor consensos mínimos para superação dos desafios locais. Isso implicaria dizer que seria cultivada a participação cidadã dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais, como protagonistas do processo. Deve-se manter presente a importância da horizontalidade das relações, da participação dos atores em condições igualitárias, o que fortaleceria os laços de confiança e aumentaria a probabilidade da construção de soluções consensuais e duradouras (DALLABRIDA, 2007).

Costa (2009) também faz contribuições importantes com relação ao processo de ordenamento territorial em regiões de fronteira. Tendo em vista que o tema guarda relação com a interseção de territorialidades supranacionais, o autor define territorialidade como sendo a ação individual, ou de algum grupo, público ou privado, para fazer impor seus objetivos num determinado espaço geográfico. O ordenamento territorial é “[...] um instrumento maior das vontades hegemoneizadoras atuantes num território” (p. 71), que pode organizar essas influências para o desenvolvimento local.

Em outros termos, o ordenamento territorial é a definição consensual de políticas sociais, culturais, ambientais e econômicas realizada pela sociedade de um determinado território, que assume sua gestão. Essa prática é dinâmica e precisa ser revisitada constantemente à medida que novas necessidades de reorganização surgem. É fundamental, portanto, que o exercício desse instrumento ordenador seja feito em bases participativas e democráticas (SIEDENBERG, 2006).

O ordenamento territorial, que é função pública, deve estar fundamentado em instrumentos jurídicos sobre práticas administrativas e deve influir para o desenvolvimento, o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos que participam no processo. Assim, deve refletir

o planejamento para o território a partir de sua realidade, não deixando de lado outras escalas, quais sejam, a regional, a nacional e a global (ZOIDO NARANJO, 1998).

Um dos grandes desafios para a implementação do ordenamento no Brasil é a coerência territorial, ou seja, o papel que cada parte do território teria, de acordo com suas vocações locais e regionais, na política nacional. Concorrem para essa dificuldade a extensão continental do país e a dinamicidade das disputas de poder que acabam alterando constantemente as configurações territoriais. Mencione-se que, muitas vezes, as políticas nacionais estão vinculadas ao cenário internacional, o que implica dizer que a localidade precisa ser pensada como parte de um sistema globalizado (COSTA, 2009).

No caso específico das regiões de fronteira, a proposta de Costa (2009) é que o ordenamento territorial dinamize as potencialidades territoriais e minimize os problemas existentes conforme soluções construídas pelos próprios agentes territoriais. Essa tarefa deve instigar a dinâmica criadora dos territórios, incluindo o diálogo constante entre esses atores fronteiriços. Esses atores devem trazer às discussões sobre a ordem territorial suas sugestões e contribuições ancoradas em suas respectivas visões de mundo, haja vista que a maioria dos problemas precisa ser enfrentada de maneira conjunta.

Hocking (1993) defende ser possível harmonizar a política externa de Estado-Nação aos interesses dos vários níveis governamentais que o compõem e lança o conceito de “diplomacia multicamada”, que pode, perfeitamente, ser trazido para o contexto fronteiriço. A diplomacia do mundo de hoje é conduzida sobre uma estrutura complexa que abarca os vários níveis de organização política, desde o local, passando pelo nacional, até atingir as relações internacionais. O ambiente de criação de políticas públicas vem se modificando e, gradualmente, grupos locais vêm ganhando força no plano internacional ao exercerem pressão internamente. Para obter êxito, os tomadores de decisão precisam ter a flexibilidade necessária para compreender as demandas das populações locais e também responder a elas, equilibrando os interesses destes com os objetivos internacionais do Estado.

Os governos subnacionais podem começar a influenciar o campo global por meio da exploração das relações intragovernamentais características dos sistemas federativos, o que relativiza as pressuposições de monopólio do governo central sobre assuntos externos. Sendo assim, a trilha do federalismo é percorrida pelos governos locais, que fazem suas demandas subirem para a escala nacional, para, eventualmente, ganharem o palco internacional. A visão de um federalismo verticalizado tem dado espaço a modelos que valorizam relações cooperativas entre os diferentes níveis de governo, que, por sua vez, compartilham de atribuições como resultado de processos de negociação (HOCKING, 1993).

Além disso, a atuação internacional de governos não centrais implica a interação destes com atores internacionais. Dessa forma, faz muito sentido que esses entes interajam com agências de governos estrangeiros, centrais e subnacionais e, em seus territórios, constituam escritórios de representação para alavancarem seus interesses. Do ponto de vista de um governo nacional, essas movimentações podem ser vistas como parte das estratégias que podem ser gerenciadas para o cumprimento dos objetivos da diplomacia internacional; como possibilidade de incluir os interesses locais na discussão internacional.

Hocking (1993) discorre sobre como, pragmaticamente, os formuladores de políticas podem se valer da interrelação entre interesses locais, nacionais e externos para fortalecer suas posições em negociações internacionais. O contato entre negociadores nacionais e autoridades subnacionais deve compor um conjunto de interesses comuns e projetar o resultado desejado nas interações internacionais. Os negociadores podem, inclusive, usar essa relação com as autoridades subnacionais e o conhecimento de seus interesses como argumento para obter concessões de sua contraparte na negociação internacional. Esses negociadores precisam também, antes de comprometerem-se com outros Estados nacionais, calcular como tais acordos serão apresentados e aceitos pelas populações afetadas.

Cabe ressaltar que o envolvimento dos governos não centrais em interações internacionais pode se estender por todo o ciclo da criação de políticas. Durante o crucial momento de preparação para as negociações, os negociadores devem compreender se o público interno dará ou não apoio à implementação de uma política, especialmente quando consideradas as especificidades da fronteira. A fase de pré-negociação é o momento de harmonizar os interesses internamente e criar-se uma mentalidade conciliatória. Nesse momento, pode-se criar uma coalizão de interesses, ou seja, um consenso interno, que formará o ambiente propício para o fechamento e a futura implementação dos acordos.

Caso se ignorem os anseios das populações e os problemas locais, a oposição a um acordo internacional pode ganhar força e criar um movimento contrário à sua implementação. Assim, a lógica da “diplomacia multicamada” requer que os formuladores de políticas estejam atentos às dinâmicas políticas subnacionais, pois estas podem afetar a posição dos negociadores do outro lado da mesa. A falta de preparação nesse aspecto pode diminuir as chances de obtenção de um resultado satisfatório e viável no momento da implementação dos acordos.

A atuação descentralizada e cooperativa, consignadas maior autonomia e liberdade a governos locais para operar internacionalmente, pode resolver sincronicamente problemas locais e internacionais. Muitas vezes, os governos subnacionais têm presente que a coordenação com o governo nacional é o itinerário mais recomendável para abordar assuntos com potencial

de ajudarem a satisfazer as necessidades locais, mas que extrapolam sua jurisdição imediata. O governo central, analogamente, pode ver vantagens em delegar certas atribuições aos governos locais para fazer frente ao complexo contexto de formulação de políticas em meio a pressões internas e externas (HOCKING, 1993).

O poder de negociação de um país internacionalmente pode ser definido, em parte, por sua capacidade de lidar com entes subnacionais e obter seu apoio. Levar em consideração os interesses dos governos não centrais requer o desenvolvimento de canais internos de diálogo que criem estratégias de negociação internacional eficazes para produzir resultados interessantes tanto no plano doméstico quanto no externo.

3.2 Sistemas policêntricos de governança

Um modelo teórico que pode agregar as vantagens da “diplomacia multicamada” e da concertação social é o sistema policêntrico de governança proposto por Carlisle e Gruby (2019). Os autores trabalham com uma definição desse tipo de sistema que prevê a ação conjunta de múltiplos centros de tomada de decisão, autônomos e independentes, que decidem levar em consideração seus interesses mútuos, mediante processos de cooperação, concorrência e resolução de conflitos.

Um arranjo policêntrico de governança normalmente envolve múltiplos níveis políticos de jurisdição sobrepostos e pode requerer uma complexa combinação de diversos tipos de organizações além da esfera pública, como, entre outras, empresas privadas, câmaras de comércio, sindicatos e associações comunitárias. Essa configuração multinível com características policêntricas pode ser utilizada para encontrar um ponto de equilíbrio entre os modelos de governança centralizados e aqueles que se baseiam na concertação comunitária, totalmente descentralizados (CARLISLE; GRUBY, 2019).

A sobreposição de centros decisórios, que operam em diferentes níveis ou jurisdições, pode facilitar a troca de experiências institucionais exitosas, aperfeiçoando o processo de criação de políticas. Esses centros de tomada de decisão, no entanto, devem funcionar para atingir metas específicas que os favoreçam e devem operar com o grau de autonomia e independência apropriado para desempenhar suas funções. Apenas a autonomia de direito não é suficiente para alcançar os benefícios da governança policêntrica, pois não adianta, por exemplo, que governos municipais tenham independência legal para proporem soluções para problemas locais, mas tenham que ceder em tudo ao governo central, porque este detém os recursos financeiros para a execução de projetos (CARLISLE; GRUBY, 2019).

Em outras palavras, os centros decisórios que formam um arranjo policêntrico, em suas resoluções, levam em consideração as ações, omissões e experiências dos outros membros do sistema. Nessas interações, os integrantes do sistema participam em processos de cooperação, concorrência e resolução de conflitos, que os leva a produzir padrões internos de auto-organização. No momento em que as decisões forem tomadas, os membros do sistema serão incentivados a se comportarem dentro desses parâmetros de auto-organização, respeitando as relações dos outros membros. Dessa forma, quando houver necessidade de adaptações, as ações poderão ser executadas sem necessidade da imposição de direcionamentos de um órgão central e superior (CARLISLE; GRUBY, 2019).

A cooperação é uma diretriz de fundamental importância para um sistema policêntrico. Por meio de processos cooperativos, os membros do sistema podem potencializar sua capacidade coletiva, compartilhando com outros membros as funções para as quais estão mais bem capacitados a lidar. Por exemplo, a resolução de um problema de um determinado local pode demandar percepções culturais que só os agentes daquela comunidade teriam vivenciado, sendo, pois, muito mais eficiente e lógico que a questão seja contemplada em uma escala local. Por outro lado, outros temas podem demandar a atuação de agentes da escala federal, especialmente, quando se trata da mobilização de orçamentos mais vultosos ou emprego de pessoal mais especializado. Os sistemas policêntricos têm melhores chances de prosperar quando seus membros conhecem bem os atributos de seus pares e têm o discernimento para atacar coordenadamente os problemas com o melhor de suas capacidades complementares.

Com relação à concorrência que está prevista para acontecer no seio dos sistemas policêntricos, vale salientar que não se trata de um jogo de soma zero, em que o ganho de um membro representa a perda de outro, mas que os objetivos dos vários integrantes ocorrem concomitantemente e, apesar de poderem ser eventualmente conflitivos, devem ser perseguidos. Como dito antes, essa busca concomitante por cumprir metas tem a tendência de criar regras de auto-organização para o sistema. Contudo, cumpre salientar que uma competição exacerbada entre os membros pode afetar a funcionalidade do sistema e impedi-los de trabalhar em cooperação, por esse motivo é essencial que os sistemas policêntricos projetem mecanismos eficazes de resolução de conflitos (CARLISLE; GRUBY, 2019).

Carlisle e Gruby (2019) apresentam como vantagem a capacidade de adaptação e auto-organização intrínseca a sistemas policêntricos de governança à medida que progridem em conhecimento e experiência. Reiterando que esses sistemas são compostos por múltiplos centros decisórios justapostos, autônomos e independentes, essa capacidade de adaptação está associada ao esforço conjunto de trabalhar com ideias e sistemas de regras diferentes, que,

quando combinados com o compartilhamento de informações e aprendizados, podem resultar em inovação institucional e resiliência a mudanças. Se os centros decisórios levam em consideração seus erros e acertos quando funcionam como sistema, poderão desenvolver instituições flexíveis e mais eficazes.

Os sistemas policêntricos de governança empregam uma multiplicidade de regras, normas e estratégias que emanam dos vários centros decisórios que os compõem. Tendo em vista que é improvável que se alcance uma combinação perfeita de regras, não se pode esperar que os integrantes de um sistema policêntrico funcional obedeçam a abordagens rígidas. Em vez disso, a expectativa mais plausível é um processo de constante experimentação, no intuito de adaptar e aperfeiçoar as instituições (CARLISLE; GRUBY, 2019).

A capacidade de adaptação desses sistemas de governança depende parcialmente da existência de incentivos. Se as normas que regem o andamento do sistema não incentivarem a atividade produtiva, o envolvimento público, o engajamento civil e a responsabilização dos membros dos sistemas, dificilmente a evolução e a flexibilização das instituições acontecerão. Os sistemas também devem estar abertos para a entrada de novos integrantes no sistema, que poderão cooperar com novos pontos de vista e métodos no desenrolar da resolução de problemas (CARLISLE; GRUBY, 2019).

No processo de busca por constantes melhoramentos, esses sistemas de governança necessitam de espaços de deliberação e aprendizado. Sem ter conhecimento dos sucessos e insucessos de seus pares, os centros decisórios, agindo separadamente, poderiam investir tempo e recursos em estratégias comprovadamente ineficazes. Oportunidades de comunicação e interação para troca de experiências são ferramentas cruciais para a efetividade da governança policêntrica. É ideal que se estabeleçam mecanismos formais e informais, explorando todas os níveis de articulação sobrepostos. Embora redes sociais e profissionais informais possam dar conta da troca de informações necessárias para o andamento de sistemas menores, a criação de fóruns formais de deliberação reduz o risco de tomada de decisão sem o acompanhamento de todos os envolvidos no processo de governança.

A criação de mecanismos de acompanhamento e responsabilização é também parte essencial de um sistema policêntrico de governança. Deve ser possível responsabilizar os tomadores de decisão por não satisfazerem as necessidades de seus representados, por terem desempenho aquém do esperado e por ações de corrupção. Processos como auditorias e avaliações, relatórios públicos e monitoramento de terceiros, como organizações não governamentais, devem ser implementados com o propósito de aumentar a transparência e consolidar os interesses das populações representadas (CARLISLE; GRUBY, 2019).

Além de acompanhar projeto e responsabilizar atores, a governança policêntrica necessita dispor de mecanismos para resolução de conflitos. A divergência de ideias é um fato inescapável dos sistemas policêntricos, contudo os conflitos não podem comprometer a coerência e os processos cooperativos que mantêm o sistema funcional. Faz-se necessário, portanto, que sejam previstos mecanismos com abordagens diferentes, como, por exemplo, conciliações, mediações e arbitragens, para que membros do sistema possam buscar soluções consensuadas para suas divergências. A existência de modelos informais de resolução de conflitos também é recomendável, considerando a diversidade de integrantes que um determinado sistema policêntrico possa apresentar.

3.3 Comitês de fronteira como sistemas policêntricos de governança

Com seu potencial de tornarem-se efetivos sistemas policêntricos de governança, os comitês de fronteira são ferramentas úteis para o planejamento e a implementação de objetivos estratégicos da política externa brasileira para as regiões fronteiriças do Brasil, em particular o espaço geográfico em que o estado de Mato Grosso do Sul encontra o território da Bolívia. Contudo, de acordo com Carneiro Filho e Ruckert (2013, p. 1331), esses comitês, “[...] que poderiam ser acionados como foro de discussão no tocante ao planejamento e no encaminhamento de reivindicações e no acompanhamento de ações na região de fronteira, encontram-se subutilizados”.

Bruculo (2015) esclarece que os comitês de fronteira são instrumentos institucionalizados que servem para fortalecer esforços de integração sub-regional, bem como possibilitar a atuação internacional de governos subnacionais. Calleja e Safarov (2007), ao discutirem sobre a funcionalidade dos comitês de fronteira no fortalecimento da política externa argentina diante dos países vizinhos, remetem-se aos órgãos oficiais argentinos para conceituarem esses fóruns como encontros binacionais para tratamento de temas de interesse mútuo relacionados à problemática local de determinada região de fronteira em seus diferentes aspectos. O objetivo é a coordenação bilateral destinada a propor procedimentos e soluções ágeis e oportunas para problemas de tráfego e circulação de pessoas, veículos e bens, além de promover a cooperação, a integração e o desenvolvimento das áreas de fronteira.

De acordo com as contribuições de Valenciano (1990), os comitês de fronteira são, todos eles, criados por meio de instrumentos bilaterais assinados por governos nacionais. São constituídos por representantes governamentais das diferentes esferas e por membros da

sociedade civil organizada, funcionam com diferentes graus de formalidade e têm reuniões periódicas, constituindo-se verdadeiros espaços de deliberação.

Em geral, os comitês de fronteira estão estabelecidos em regiões onde funcionam consulados de países contíguos e são presididos pelos cônsules desses países, que se alternam de acordo com critérios, períodos ou circunstâncias diversificadas. São variadas as modalidades de funcionamento desses comitês e alguns deles têm até um regimento próprio, apesar de haver uma tendência à homogeneização de procedimentos. Alguns comitês também contam com comissões e subcomissões especializadas em diferentes assuntos (VALENCIANO, 1990).

No caso argentino, os comitês de fronteira, a princípio, foram criados para estimular o diálogo entre Estados nacionais sobre a problemática das regiões fronteiriças, mas, com o passar do tempo, foram se consolidando como espaços de integração transfronteiriça, em que não só o poder central, mas também províncias, municípios e sociedade civil organizada começaram a participar da organização e do funcionamento dos mecanismos bilaterais. Os comitês de fronteira dos quais a Argentina faz parte adquiriram características particulares, adaptados a cada região de fronteira de sua localização. São estruturados com regulamento próprio e presididos pelos cônsules de ambos os países das regiões contíguas, têm frequência anual de reuniões e permitem o monitoramento das ações acordadas (CALLEJA; SAFAROV, 2007).

Rhi-sausi e Oddone (2012) apontam que os processos de integração do Mercosul são comumente executados por meio de acordos bilaterais. Nesse contexto, os comitês de fronteira têm desempenhado um papel instrumental no fortalecimento dos vínculos transfronteiriços. Eles citam o exemplo da região que compreende o norte do Peru e o sul do Equador que, apesar das rivalidades, caracteriza-se por forte homogeneidade cultural. Nessa localidade, existe um mecanismo intitulado Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Equador-Peru, cujo objetivo é elevar o nível de vida das populações por meio de projetos que atendem às integrações econômica e social. As atividades do plano são levadas a cabo por comissões técnicas afetas a diferentes temas relevantes para a região. Quando os procedimentos são propostos, cabe ao comitê de Fronteira Binacional impulsionar e supervisionar o cumprimento dos acordos que constituem o regime fronteiriço.

Os comitês podem envolver agentes dos governos central, provincial e municipal, além de membros da sociedade civil organizada. Embora os participantes dessas reuniões, em geral, não tenham poder decisório sobre tópicos de nível nacional, suas discussões, debates e sugestões de modificações das normativas para impulsionar maior cooperação nas regiões fronteiriças podem ser elevados à avaliação de instâncias superiores.

Odonne e Rodríguez-Vasquéz (2015) mencionam um modelo conceitual para cooperação transfronteiriça que pode ser aplicado aos trabalhos de um comitê de Fronteira. Os autores dividem tal modelo em três fases, a saber: preparação, impulso inicial e consolidação. Na fase de preparação, são analisadas as condições pré-existentes que poderiam facilitar os processos de cooperação transfronteiriça, tais como vontade política nacional, interesse dos governos locais, características endógenas – territorialidades – e capacidades técnicas. Na fase de impulso inicial, seriam identificados os problemas estruturais – relacionados à gestão de meio ambiente e recursos naturais –, estratégicos – relacionados à segurança democrática e inclusão econômica – e sistêmicos – relacionados à coesão social. Na última fase, que é de consolidação, os projetos de cooperação transfronteiriça tornar-se-iam em processos de integração, possibilitando a governança multinível para o gerenciamento e a conservação de recursos naturais, a securitização participativa e o desenvolvimento inclusivo na região de fronteira.

Para que os projetos de cooperação transfronteiriça passem – perspectiva policêntrica de governança – a se constituir em processos de integração propriamente ditos, seria necessária, inicialmente, uma descentralização que desembocasse num modelo de governança compartilhada, que incluiria a participação de comissões, agências e organizações funcionais. Essas instituições e as autoridades locais deveriam ser capazes de manter diálogo continuado sobre temas estruturais, estratégicos e sistêmicos da região de fronteira. O modelo também propõe a criação de observatório de integração transfronteiriça para sistematizar, monitorar e capitalizar as experiências desenvolvidas para sua replicação em outros territórios (ODONNE; RODRÍGUEZ-VASQUÉZ, 2015).

Além do modelo teórico proposto, os autores mencionados também fazem recomendações para implementação de agendas transfronteiriças. Eles advertem, primeiramente, que um dos fatores mais importantes para o sucesso e a sustentabilidade de projetos de integração é a definição de objetivos e metas comuns, que possam promover a participação ativa dos atores envolvidos. Em segundo lugar, sugerem que as estruturas organizacionais devem se adequar aos processos institucionais dos Estados nacionais, o que poderia incluir rearranjos nas legislações municipais. Em seguida, ressaltam que é necessário explorar parcerias já existentes, buscando-se também possibilidades de criação de novas parcerias a fim de fortalecer o capital social regional e reduzir assimetrias sócio-territoriais. Além disso, aconselham que sejam criados mecanismos de avaliação que avaliem os resultados socioeconômicos da integração transfronteiriça e de fomento da participação do setor privado e da sociedade civil. Alertam também para a necessidade do estabelecimento de canais de

comunicação efetivos, tanto para discussão de estratégias entre os atores dos vários níveis quanto para visibilidade aos esforços de integração de forma a maximizar os benefícios na fronteira. Todas as recomendações suscitadas vão ao encontro da necessidade de flexibilização e renovação requerida nos processos de governança policêntrica.

As características dos comitês de fronteira, bilateralmente determinados, emolduradas nesta seção não deixam dúvidas de que o trabalho dos agentes locais, em cooperação com seus pares fronteiriços e com os níveis governamentais estaduais, departamentais e nacionais, tem grande chance de ser a nascente de projetos para o desenvolvimento de suas regiões se baseados nos preceitos da governança policêntrica. Contudo, cumpre ainda observar se os trabalhos do CIF Corumbá-Puerto Suárez seguiram tais encaminhamentos ou se, por serem demasiadamente centralizados na figura do governo central, não contam com a fluidez e flexibilidade de um sistema policêntrico.

4 O COMITÊ DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA CORUMBÁ-PUERTO SUÁREZ

Neste capítulo serão apresentados os trabalhos do CIF Corumbá-Puerto Suárez, desde sua instalação, preparação e deliberações, até o momento de suas reuniões propriamente ditas e os desdobramentos que esses eventos ensejaram. Antes, porém, é importante situar e contextualizar esses trabalhos com um breve histórico das relações bilaterais entre Brasil e Bolívia e como este último país regulamenta os temas afetos à sua faixa de fronteira.

4.1 Antecedentes da relação Brasil-Bolívia

Segundo Auad Sotomayor (2020), as relações bilaterais Brasil-Bolívia sempre foram marcadas por desconfianças que se acentuaram por causa dos conflitos armados envolvendo a exploração da borracha entre 1890 e 1910. Após a assinatura do Tratado de Petrópolis, com destacada atuação do Barão do Rio Branco, para definição das fronteiras do Acre e do Mato Grosso, e, somadas a essas cessões territoriais, as demais feitas a outros vizinhos, negociadas ou não, a Bolívia perdeu quase a metade da extensão que abarcava no momento de sua independência. A derrota na Guerra do Pacífico para o Chile, que privou a Bolívia de uma saída oceânica soberana, e, mais tarde, o insucesso na Guerra do Chaco também foram fatores que esculpiram o perfil psicológico das relações diplomáticas que a Bolívia manteve com seus vizinhos no século passado.

Como parte do Tratado de Petrópolis, ficou acordado que, além dos 2 milhões em libras esterlinas e da cessão de pequenos territórios próximos à foz do rio Abunã e na bacia do rio Paraguai, o Brasil assumiria o compromisso de construir a ferrovia Madeira-Mamoré, que serviria para escoar a produção boliviana de borracha. A respeito da construção da ferrovia Madeira-Mamoré, Merola (2009, p. 7) aponta:

A referida ferrovia foi construída entre 1907 e 1912 às custas de inúmeras vidas, mas nunca operou regularmente por não terem construído os canais fluviais necessários para o escoamento da produção. Além disso, com o fim do ciclo da borracha, os interesses de integração física concentraram-se ao sul da fronteira, dando origem a novos projetos que visavam a oferecer à Bolívia uma saída pelo Atlântico via Porto de Santos.

Na virada do século XIX para o XX, a recém-proclamada República brasileira precisava proteger e integrar a porção oeste do País e, para isso, investiu na construção de uma ferrovia

para conectar a cidade de Bauru ao Porto Esperança, nas proximidades da cidade de Corumbá. A via férrea, de acordo com Queiroz (2008), teria sido projetada para unir o interior de São Paulo a Cuiabá, mas teve sua execução alterada por já se vislumbrar a possibilidade da conexão ferroviária transcontinental, ligando o Oceano Atlântico ao Pacífico, com terminais no porto de Santos e no porto de Arica, no Chile.

Há de se considerar que, no contexto do início do século passado, a política externa brasileira, no que dizia respeito aos seus vizinhos sul-americanos, tinha como fator determinante a disputa com a Argentina por maior poder de influência na região, o que refletia politicamente em países como a Bolívia (AUAD SOTOMAYOR, 2020). Nesse período, o projeto modernizador que a elite mineira boliviana colocava em curso passava por uma maior aproximação com a Argentina, com a qual assinou vários acordos para a construção de ferrovias ligando seus territórios. Saliente-se, também, que foi nessa época que se iniciou a construção de um ramal ferroviário ligando a capital La Paz ao porto de Antofagasta no Chile, possibilitando à Bolívia o acesso ao Oceano Pacífico (XAVIER, 2006).

Para neutralizar a hegemonia platina na região, o pensamento geopolítico brasileiro considerava estrategicamente essencial a construção de um sistema ferroviário, fluvial e aéreo capaz de atrair a produção boliviana para os portos brasileiros. Defendia-se, ademais, a consolidação do aproveitamento de fontes de energia e de combustíveis, possibilitando a integração continental (MATTOS, 1977).

Com esse direcionamento geopolítico e em face da inconclusão da ferrovia Madeira-Mamoré, o Brasil reuniu-se mais uma vez com a Bolívia em 1928, quando firmaram o Tratado de Natal, que substituiu a obrigação brasileira com relação à ferrovia inconclusa por novo compromisso de construção de infraestrutura, nesses termos:

Havendo os dois Governos concordado em que se não teve a efeito a construção do ramal ferroviário entre Villa Murтинho, ou outro ponto próximo, e Villa Bella, na confluência do Beni e do Mamoré, obra que o Brasil se obrigou a realizar, em virtude do art. 7.º do tratado de 17 de novembro de 1903, e sendo conveniente a ambos os países que se efetue, do modo mais eficaz, a vinculação comercial prevista naquele tratado, fica estipulada a substituição da aludida obrigação pela de um auxílio do Brasil à realização de um plano de construções ferroviárias, que, ligando Cochabamba a Santa Cruz de La Sierra, daí se prolongue, de um lado, a um porto na bacia do Amazonas e, do outro, a um porto no rio Paraguay, em local que permita o contato com a viação férrea brasileira. (BRASIL, 1929, art. 5.º)

Auad Sotomayor (2020) explica que a construção da ferrovia iniciou-se de imediato com a participação quase que exclusiva de trabalhadores brasileiros, mas, diante da escassez de recursos e com a mudança de prioridades que a Segunda Guerra mundial ensejou, a obra foi

levada adiante muito vagarosamente. O autor argumenta que a construção da linha férrea possibilitou a ligação física entre Brasil e Bolívia e, a partir desse momento, cresceram o comércio e a circulação de pessoas entre os dois países, o que resultou no conhecimento mútuo e fortalecimento de laços entre brasileiros e bolivianos.

De forma a contrabalancear os compromissos referentes à malha férrea da Bolívia, o Brasil firmou, em 1938, o Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, o que se configurou como a primeira tentativa brasileira de receber o fornecimento de hidrocarbonetos do país vizinho. Contudo, a oposição interna ao governo boliviano da ocasião inviabilizou, num primeiro momento, a concretização do tratado, por temor de que “[...] os atos então celebrados representassem, de um lado, a entrega de riquezas minerais a uma nação estrangeira e, de outro, a possibilidade de conquista do Oriente da Bolívia pelo Brasil” (FRANÇA, 2015, p. 48)

Segundo Lemos (2015), os acordos de Roboré, outro episódio das relações boliviano-brasileiras digno de menção, tinham caráter completo e surgiram por causa da necessidade de complementações e entendimentos sobre os vários tratados assinados entre as duas nações até então. A chegada ao poder de Vitor Paz Estenssoro e a criação da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) resultaram na entrega a esta empresa de toda exploração mineral e de hidrocarbonetos da Bolívia. De seu lado, o Brasil, em 1953, também fundou a estatal Petrobras, que seria encarregada pelos temas petrolíferos do País. A partir de 1952, quando a Bolívia definiu as áreas destinadas à exploração exclusiva brasileira, as conversações começaram a avançar, e, como gesto de boa vontade da parte brasileira, a ferrovia que ligava Corumbá a Santa Cruz de la Sierra foi entregue em 1955.

Os acordos de Roboré foram finalmente assinados em 1958, com a presença dos ministros das relações exteriores dos dois países. Na ocasião, foram dez convênios, vinte notas reversais e um protocolo, que tratavam de temas diversos, como a exploração do petróleo, as pendências de demarcação de limites entre os dois países, os transportes ferroviários, o comércio, a navegação fluvial, os entrepostos francos, a assistência técnica e o intercâmbio cultural (RORIZ, 2008).

França (2015) conclui que os Acordos de Roboré vieram a se revelar, do ponto de vista econômico, inviáveis, porém as negociações, embora não tenham garantido suprimento de petróleo boliviano, permitiram, pela primeira vez, a possibilidade de discussão sobre o abastecimento de hidrocarbonetos por via mediterrânea e, mais importante, abriram o caminho para o aproveitamento do gás natural, matéria-prima que estaria no centro da cooperação energética brasileiro-boliviana até o presente.

As negociações afetas à parceria bilateral sobre o fornecimento de gás natural boliviano iniciaram-se na década de 1970 quando o presidente Hugo Banzer (1971-1978) demonstrou-se propenso a desenvolver a parte oriental do país andino. Esses interesses confluíam com os planos brasileiros de industrializar a região fronteiriça, que, dentre outras atividades, vislumbravam a importação de 8,5 milhões de metros cúbicos de gás natural por dia, uso do gás para alimentar uma usina termelétrica de pequeno porte e fábricas de cimento nas cidades de Corumbá e Puerto Suarez e o uso residencial do gás no Rio de Janeiro e em São Paulo. A retomada das negociações entre a Petrobras e a empresa YPFB aconteceu em 1972, mas as divergências sobre a localização do polo industrial projetado alongou demasiadamente o processo. Em 1974, assinou-se um acordo de cooperação e complementação industrial, que previa a instalação do gasoduto que se estenderia até os centros de consumo, o montante de gás a ser fornecido e a criação de um polo de desenvolvimento no sudeste boliviano (FRANÇA, 2015).

Diante das ferrenhas críticas de partes da sociedade boliviana contra a venda do gás, a conjuntura internacional desfavorável, a descoberta de gás em território brasileiro, o acordo de 1974, embora revisitado em 1977 e 1984, teve sua implementação prejudicada. Entretanto, com a perda do mercado argentino, a Bolívia viu-se obrigada a diversificar seus mercados e propôs a reativação dos acordos econômicos com o Brasil em 1985. A partir de 1988, passou-se, então, a perseguir a diretriz de fornecer o gás natural boliviano aos centros consumidores do Rio de Janeiro e de São Paulo. Entre idas e vindas nas negociações, o contrato para construção do gasoduto somente foi assinado em 1997, com sua operação comercial iniciando-se em julho de 1999. Nas duas primeiras décadas do século atual, é difícil imaginar o cenário energético brasileiro sem a presença do gás boliviano, e iniciativas nesse setor demonstraram-se eficazes no contexto da integração sul-americana (FRANÇA, 2015).

Apesar de ser breve e superficial o resgate das relações bilaterais entre os países irmanados, fica evidente que a questão fronteiriça sempre permeou as tratativas que levaram os países a dividir a mesa de negociações, seja diretamente, como no caso do Tratado de Petrópolis e da interligação ferroviária, seja indiretamente, como quando se acertou o fornecimento de gás natural para o mercado consumidor dos grandes centros brasileiros. Cabe observar que todas passaram por negociações diplomáticas entre Estados nacionais. Não envolveram entes subnacionais, apesar de diretamente interessados.

4.2 Os Acordos Bilaterais Brasil-Bolívia na Fronteira

Antes de prosseguir, é importante conhecer, mesmo que de forma resumida, o marco regulatório da Bolívia com relação à sua Faixa de Fronteira. A constituição boliviana, sob a seção que trata de relações internacionais, dedica um de seus capítulos à questão da fronteira, declarando ser dever do Estado o desenvolvimento das zonas fronteiriças. O texto constitucional, em seus artigos 261 a 264, estabelece que a zona de segurança fronteiriça é constituída pela faixa de 50 quilômetros a partir da linha da fronteira, área onde se proíbe aos estrangeiros, pessoa física ou jurídica, possuírem propriedades, seja água, seja terra ou subsolo, a não ser em caso de necessidade estatal expressa em lei. Às Forças Armadas bolivianas competem, de acordo com a Carta Magna, o controle, a segurança e a defesa das fronteiras, além da participação no seu desenvolvimento integral e sustentável. O texto acrescenta que a Faixa de Fronteira tem regime jurídico, econômico e administrativo especial com a finalidade de melhoramento das condições de vida da população, em especial das nações indígenas originárias e dos camponeses fronteiriços (BOLÍVIA, 2009).

A Lei n.º 100 de Desenvolvimento e Segurança Fronteiriça, sancionada em 4 de abril de 2011, estabelece, nos artigos 1.º e 2.º, mecanismos de articulação institucional para implementação de políticas de desenvolvimento e para aumentar o controle estatal do território fronteiriço. O combate ao contrabando e às atividades ilícitas na fronteira e a proteção do território nacional contra o saque de recursos naturais também são objetivos perseguidos pela Lei (BOLÍVIA, 2011).

A Lei n.º 100 cria o “Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad”, formado pelo ministro da defesa, pelo ministro do governo, pelo ministro de planejamento do desenvolvimento e pelo ministro da economia e finanças públicas. As funções do conselho, em conformidade com o art. 5.º, são as seguintes:

1. Elaborar y coordinar estrategias destinadas al cumplimiento del objeto de la presente Ley, en el marco de las políticas definidas por el Estado.
2. Aprobar la ejecución de planes de acción para el cumplimiento de la presente Ley.
3. Coordinar la ejecución de planes de acción con las entidades involucradas, a través de los ministerios cabeza de sector, gobiernos autónomos municipales y gobiernos autónomos departamentales.
4. Requerir la información necesaria a las entidades públicas y privadas para el cumplimiento de sus fines y administrarla en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Estado.
5. Informar al Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia sobre las acciones implementadas y sus resultados.
6. Identificar y priorizar zonas fronterizas para la ejecución de programas de transformación e industrialización de recursos naturales, proyectos de diversificación

- productiva, de formalización de las actividades económicas, de generación de cultura, de responsabilidad ciudadana y de prevención de ilícitos en frontera.
7. Aprobar los mecanismos de prevención y control del tráfico de mercancías en fronteras.
 8. Identificar las mercancías que estén sujetas a un régimen especial de tráfico, almacenaje y/o comercialización. (BOLIVIA, 2011, art. 5.º)

Além disso, a Lei n.º 100 determina que a instância responsável por articular as decisões do “Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad” é a “Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas” (Ademaf), que deveria se responsabilizar pela proposição de mecanismos e estratégias de desenvolvimento das regiões de fronteira, executar os projetos e programas da área, contribuir e articular o trabalho das instituições públicas com presença na fronteira, tanto em matéria de desenvolvimento quanto no combate ao crime. O dispositivo legal também trata de temas fiscais, de aduana e de comércio de hidrocarbonetos (BOLIVIA, 2011).

Os Decretos Supremos 4.338, de 16 de setembro de 2020, e 4.617, de 10 de novembro de 2021, estipularam as regras de transição que culminariam no encerramento das atividades da Ademaf até o dia 31/1/2022, com a transferência de seus ativos para a “Empresa Estratégica Boliviana de Construcción y Conservación de Infraestructura Civil – EBC” e para o “Instituto Nacional de Estadística – INE” (BOLIVIA 2020; BOLIVIA, 2021). O sítio eletrônico da Ademaf continua ativo, porém não foram encontradas mais informações sobre as atividades de desenvolvimento realizadas pelo órgão em regiões de fronteira nos últimos anos.

Consideradas as restrições e estipulações que as normativas bolivianas materializam a respeito de sua Faixa de Fronteira, a Bolívia firmou com o Brasil vários acordos bilaterais, dentre os quais, quarenta estão atualmente em vigor, de acordo com a base de dados sobre atos internacionais do Itamaraty (<https://concordia.itamaraty.gov.br>). Mencionam-se na continuação os principais acordos bilaterais que têm relação mais direta com o ambiente fronteiriço de Corumbá/Ladário e Puerto Suárez/Puerto Quijarro:

a) Acordos de Roboré – Convênio de Tráfico Fronteiriço entre Brasil e Bolívia:

O Convênio de Tráfico Fronteiriço entre Brasil e Bolívia isenta de impostos e obrigações fiscais o comércio de varejo destinado ao consumo das populações fronteiriças. O montante estipulado à época por pessoa física radicada na região de fronteira era de três mil cruzeiros por semana, ou o seu equivalente em pesos bolivianos. Atualmente, a Receita Federal do Brasil, com base na Instrução Normativa n.º 1911, de 11 de outubro de 2019, art. 245, inciso V, isenta de impostos de importação os “[...] bens trazidos do exterior, no comércio

característico das cidades situadas nas fronteiras terrestres, destinados à subsistência da unidade familiar de residentes nas cidades fronteiriças brasileiras” (BRASIL, 2019);

- b) Convênio de Sanidade Animal em Áreas de Fronteira entre o Brasil e a Bolívia:
Assinado em 1997, o Convênio de Sanidade Animal em Áreas de Fronteira entre o Brasil e a Bolívia teve como base as recomendações da IV Reunião Ordinária da Comissão Sul-Americana de Luta contra a Febre Aftosa (Cosalfa). O acordo prevê coordenação e cooperação dos países no combate à febre aftosa na região fronteiriça que ensejem a troca de informações e de treinamento zootécnico. Além disso, estabelece a harmonização normativa dos países acerca do assunto sincronização das datas de vacinação;
- c) Acordo Interinstitucional Internacional Subscrito entre o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Ministério da Saúde do Estado Plurinacional da Bolívia em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira:
O Acordo Brasil-Bolívia em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira tem o objetivo de constituir um marco institucional para facilitar as ações de saúde na fronteira entre os dois países. Cria-se, para tanto, um grupo de trabalho para identificar e avaliar problemas na área de saúde na região e ampliar as colaborações existentes em ações mutuamente benéficas. Interessante notar que as assessorias internacionais dos ministérios da saúde dos países receberam o encargo de acompanhar as ações decorrentes do acordo. Do lado do Brasil, as secretarias de saúde dos estados e municípios que fazem fronteira com a Bolívia foram designadas como entidades executoras das atividades realizadas no contexto do acordo;
- d) Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Bolívia:
O Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Bolívia, assinado em 1999 e ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 4.223 de 2002, poderia ter repercussões muito benéficas para a região fronteiriça entre os dois países, porque, além de estabelecer a equivalência dos ensinos Fundamental e Médio dos dois países, prevê o aperfeiçoamento de docentes, a execução conjunta de projetos de pesquisa, o intercâmbio de estudantes, o incentivo à difusão do ensino de línguas e culturas, entre outras disposições (BRASIL, 2002);
- e) Acordo de Cooperação Cultural entre Brasil e Bolívia:

No Acordo de Cooperação cultural entre Brasil e Bolívia, as partes comprometem-se a apoiar as atividades de difusão do idioma e das expressões culturais e artísticas reciprocamente. Os países devem incentivar a produção editorial, discográfica e cinematográfica de sua contraparte, promover os institutos de produção artística e facilitar a entrada em seu território de pessoas que estejam imbuídas nos projetos organizados no âmbito do acordo;

- f) Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Brasileiros e Bolivianos:

O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Brasileiros e Bolivianos garante aos cidadãos fronteiriços, residentes nas cidades brasileiras de Brasileia, Guajará-Mirim, Cáceres e Corumbá e nas cidades bolivianas de Cobija, Guayaramerín, San Matías e Puerto Suárez, o direito de trabalhar, estudar e residir nas cidades vinculadas do país vizinho, com a concessão de documento especial de fronteiriço. O Acordo também permite que, com a anuência de ambas as partes, outras cidades podem passar a ter o *status* de cidade vinculada, desde que esteja localizada num raio de 20 quilômetros do limite territorial.

4.3 Breve histórico do Comitê de Integração Fronteira (CIF) Corumbá-Puerto Suárez

O primeiro Comitê de Fronteira envolvendo território brasileiro surgiu em 1978 na fronteira de Foz Iguaçu com a antiga Ciudad Presidente Stroessner – atual Ciudad del Este – por conta da necessidade de coordenação do tráfego fronteiriço. A experiência do foro descentralizado passou a ser reproduzida nos anos 1980 e 1990 nas demais cidades fronteiriças, e, por fim, mediante troca de notas entre os governos do Brasil e da Bolívia, nasceu o CIF Corumbá-Puerto Suárez em 11 de março de 1997, inicialmente com o nome de Comitê de Fronteira Boliviano-Brasileiro Corumbá-Puerto Suárez. Neste ato também foram criados os Comitês de fronteira de Cobija-Brasileia-AC/Epitaciolândia-AC e de Guayaramerín/Guajará Mirim-RO (BRASIL, 1997).

O regulamento desses Comitês previa que o foro serviria para tratar de temas de interesse comum da região fronteiriça como instância prévia para as discussões de incumbência do Grupo de Cooperação Consular ou da Subcomissão de Cooperação Fronteira, ambas partes da Comissão Mista Permanente de Coordenação Brasil-Bolívia (Comista).

Além disso, o regulamento estipulava, ao menos, duas reuniões anuais, composição flexível dos comitês, elaboração coordenada de pautas após consulta permanente com as autoridades locais, divulgação de pautas com antecedência de trinta dias, adoção de acordos e soluções de caráter operativo *in situ* desde que respeitadas as leis nacionais e internacionais, apoio à execução das medidas definidas por instâncias superiores com relação à região de fronteira e a promoção de maior coordenação entre órgãos públicos e entidades privadas fronteiriças (BRASIL, 1997).

4.4 As reuniões dos CIF Corumbá-Puerto Suárez

Desde sua criação, em 1997, até sua reformulação em 2011, a única referência a reuniões no âmbito do CIF Corumbá-Puerto Suárez é o telegrama 143/2009, emitido pelo Consulado-Geral do Brasil em Santa Cruz de la Sierra (BRASIL, 2009a), que diz haver acontecido um encontro no ano da fundação do foro; não foi possível, contudo, encontrar relato da reunião mencionada. O telegrama 311/2000 (BRASIL, 2000) da mesma repartição consular dá indício de que os trabalhos do comitê, ou pelo menos a composição de seu corpo de membros foi estabelecida, ao dar conta de telefonema de uma “[...] personalidade conhecida nos meios corumbaenses” em que cobra a ocupação da posição de vice-cônsul no então Vice-Consulado do Brasil em Puerto Suarez. O autor do telefonema era membro do comitê de Fronteira da região e atribuía a estagnação do mecanismo de diálogo à falta de representante do Itamaraty no posto fronteiriço.

Diante da inatividade do mecanismo, novo acordo bilateral, por troca de notas, assinado em março de 2011, por ocasião da visita do Senhor Ministro das Relações Exteriores à Bolívia, restaurou a institucionalidade do CIF Corumbá-Puerto Suárez. Além de passar a se referir aos mecanismos de diálogo como Comitês de Integração Fronteiriça, o texto determinou que seu objetivo era a promoção da integração política, econômica, social e física das populações lindeiras, observando-se os princípios da solidariedade internacional, do desenvolvimento sustentável e da inclusão social. Os Comitês seriam compostos por representantes dos setores público e privado e da sociedade civil, examinariam assuntos circunscritos à região de fronteira, sugeririam ações operativas sobre temas de interesse mútuo e deveriam ter reuniões anuais. Cabe ressaltar que as notas reversais propunham a criação de uma Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Binacional, que seria presidida pelos vice-chanceleres de ambos os países (BRASIL, 2011).

Diferente do primeiro acordo, este não trouxe um regulamento específico como anexo, porém houve a intenção inicial de incluir um conjunto de normas, que foi negociado no decorrer do ano, porém a troca de notas aprovando o regulamento não foi realizada até o momento, não estando publicada como parte integrante do acordo que refundou os mecanismos de negociação em matéria de fronteira. O regulamento tentativamente proposto pelo Itamaraty está no texto do despacho telegráfico n.º 143 – enviado à embaixada em La Paz (BRASIL, 2011). A última comunicação sobre o assunto foi o de que se encaminha à Brasília a contraproposta do regulamento feito pela chancelaria boliviana (BRASIL, 2011d).

4.4.1 A I Reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez

No decorrer da primeira década do século XXI é possível encontrar solicitações de balanços de atividades e menções esporádicas aos comitês de fronteira da Bolívia nas comunicações entre os postos brasileiros na Bolívia e o Itamaraty. Somente a partir de 2009, os preparativos para a reestruturação dos comitês de fronteira começaram a se tornar mais frequentes. Sobre o CIF Corumbá-Puerto Suárez, especificamente, o Itamaraty solicitou, naquele ano, ao Vice-consulado do Brasil em Puerto Suárez a sugestão de temas de interesse que poderiam compor a agenda de nova reunião que se projetava e recebeu como resposta uma longa lista de assuntos, muitos dos quais já estavam presentes na discussão sobre a região na época da formação do comitê.

Antecipando a troca de notas que reativariam os comitês de fronteira, na visita à Bolívia que faria o Ministro das Relações Exteriores do Brasil em março de 2011, a Embaixada em La Paz comentou esse ponto de conversação dessa maneira:

[...]

XIV) Reativação dos Comitês de Integração

- Queremos reativar os comitês de fronteira Brasil- Bolívia.
- Crescentes demandas dos dois lados da fronteira em várias áreas, como meio ambiente, educação, saúde, infraestrutura e segurança pública.
- Apoiamos decisão do Presidente Morales de executar política de ocupação soberana na região de fronteira com o Brasil.
- Acordo de Notas Reversais transformaria os atuais comitês em ‘Comitês de Integração’. Teriam novas competências e maior agilidade operacional. Seria criada Comissão Vice-Ministerial bilateral para dar apoio político aos Comitês.
- Primeira ação dos Comitês será preparar Plano de Desenvolvimento Fronteiriço, tal como solicitado há anos pela Bolívia. Esse Plano será ainda mais oportuna agora, pois a Assembleia Plurinacional deverá aprovar em breve a Lei de Desenvolvimento e Segurança Fronteiriça.
- Criaram-se em 1997 os comitês de fronteira Corumbá-Puerto Suárez, Guajará-Mirim-Guayaramerín e Brasiléia e Epitaciolândia-Cobija. Instalou-se o quarto, Cáceres-San Matias, em setembro de 2000. Os comitês não se reúnem desde 2005.

Governo boliviano criou a ‘Ademaf’, agência incumbida de promover ocupação soberana na fronteira com o Brasil, o que afeta diretamente comunidades brasileiras que vivem naquela área (agricultores, castanheiros, seringueiros e garimpeiros). Daí a conveniência de reativar os Comitês de Integração. Haverá grupos de trabalho específicos e pontos focais das Chancelarias para assegurar-lhes maior agilidade. Será criada Comissão Vice-Ministerial bilateral como necessário respaldo político à sua atuação. (BRASIL, 2011a)

Logo após a formalização do CIF Corumbá-Puerto Suárez em 2011, a chancelaria brasileira organizou uma reunião de coordenação preliminar em Brasília, realizada no dia 20/7/2011, para a qual convidou representantes de vários órgãos da Esplanada. Na reunião foram suscitados os seguintes temas que poderiam integrar a agenda do encontro bilateral: (i) regulamentação dos serviços de transporte transfronteiriços; (ii) preservação ambiental e fomento ao turismo sustentável do Pantanal; (iii) integração das ações das forças policiais; (iv) implantação, por parte do Governo boliviano, do “Acordo Para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços brasileiros e bolivianos”; (v) coordenação da assistência hospitalar nos municípios vizinhos; e vi) interesse boliviano na criação, pelo Governo brasileiro, de regime de tributação especial aplicável à bagagem de viajantes que ingressem no Brasil pela fronteira terrestre.

A I Reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez foi marcada para o dia 28/9/2011. Nesse ínterim, o lado boliviano fez gestões para acrescentar à agenda da I Reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez a necessidade de aprimorar os controles fronteiriços mediante melhor coordenação entre os órgãos atuantes dos dois lados da fronteira, tendo em vista que programa de regularização de veículos sem documentação estava sendo estabelecido na Bolívia (BRASIL, 2011b).

O Itamaraty recorreu ao apoio das Prefeituras de Corumbá e Ladário e do Consulado em Puerto Suárez para as providências logísticas do evento e, na tarde do dia 27 de setembro de 2011, realizou nova reunião de coordenação com os atores das esferas federal – Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Defesa; Receita Federal do Brasil (RFB); Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Educação – e agentes da Prefeitura de Corumbá, que haviam sido convidados no início do mês de setembro, por meio de mensagens telegráficas específicas.

Após a reunião, o chefe da delegação brasileira, o Embaixador Marcel Biato, acompanhado de servidores da RFB, dirigiu-se a Puerto Quijarro para se reunir com os representantes da Associação de Comerciantes 12 de Octubre e “[...] tomar contato *in situ* com os alegados efeitos adversos experimentados pelo comércio local em decorrência das medidas

de fiscalização alfandegária que passaram a ser implementadas recentemente do lado brasileiro” (BRASIL, 2011c).

4.4.2 A realização da I Reunião

De acordo com a Ata do evento, ocorreu na cidade de Corumbá, no dia 28 de novembro de 2011, a I Reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez. Depois dos discursos iniciais, em que se expressou grande contentamento pela retomada dos trabalhos do mecanismo, os participantes dividiram-se em três grupos temáticos, a saber, (i) segurança; (ii) integração econômica; e (iii) temas sociais (BRASIL, 2011c).

O grupo temático relativo à segurança mencionou a necessidade de coordenação para enfrentamento do incremento do crime organizado para o tráfico de drogas e de armas e para o combate aos furtos e roubos de veículos no Brasil, com entrada posterior na Bolívia, como um dos motivos de grande preocupação. Havia, à época, cerca de quatro mil veículos brasileiros identificados na Bolívia como roubados, e as autoridades de ambos os países se comprometeram a trabalhar para, dentro dos limites legais, proceder à devolução dos automóveis em 60 dias. Aventou-se também a possibilidade de devolução de maneira expedita de armas de fogo subtraídas em um país e levadas ao outro. O grupo tratou, ademais, de temas como o tráfico de pessoas, o contrabando de combustíveis e de madeira ilegal da Bolívia para o Brasil e questões migratórias relativas às populações fronteiriças.

As propostas suscitadas pelas discussões sobre a temática da segurança pública incluíram a criação de sistema de controle informatizado de entrada e saída de veículos na Faixa de Fronteira, estabelecimento de registro e controle de armas para prevenir o tráfico ilegal, com ênfase na efetivação do Gabinete da Aliança envolvendo as autoridades locais na fronteira e autoridades centrais dos dois países – Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público – com o intuito de aprofundar o diálogo contínuo para o combate ao crime. Saliente-se, por fim, que houve compromisso para implementação do Acordo sobre Trânsito Vicinal, especificamente no que dizia respeito à emissão de carteira de cidadão fronteiriço a brasileiros na região.

No grupo temático relativo à integração econômica, houve compromisso para qualificação de mão de obra e para capacitação de pequenos empreendedores na cadeia de mercado da região, inclusive o turismo, artesanato e moda, no contexto do convênio que já existia entre Sebrae e a agência Promueve Bolívia. Os comitês cívicos das cidades bolivianas de Puerto Quijarro e Puerto Suárez cobraram a revalorização de empreendimentos produtivos

da região nas áreas de piscicultura, produção avícola, árvores frutíferas, dando cumprimento ao Tratado de Roboré. A Câmara de Indústria e Comércio de Puerto Suárez (Cainco-PS), por sua vez, sugeriu a criação de área de livre intercâmbio na fronteira. A Receita Federal comunicou à Aduana Boliviana que o espaço físico para instalação de Área de Controle Integrado (ACI), do lado brasileiro, já estava habilitado para uso, e os órgãos fiscalizadores concordaram em completar a regulamentação necessária.

Associações locais de comerciantes bolivianos fizeram reivindicações alusivas aos procedimentos alfandegários brasileiros, pediram flexibilização e propuseram a negociação de um acordo de comércio de subsistência para a região de fronteira, no que foram secundados pela Chancelaria boliviana, que sugeriu que fosse aplicado para os bolivianos o mesmo tratamento que é dispensado aos sacoleiros paraguaios. Na área turística, as Prefeituras de Corumbá e Ladário apresentaram projeto de turismo religioso-cultural (circuito “Caminhos da Fé”), no Brasil e na Bolívia. Além desse projeto, problemas afetos ao turismo de pesca, como a limpeza da Lagoa Cáceres e o impacto ambiental da atividade, foram discutidos.

O terceiro grupo temático, sobre temas sociais, avançou o debate sobre educação, cultura, assistência social e saúde na região de fronteira boliviano-brasileira. Mencionaram-se as dificuldades, em particular relacionadas à documentação, com que os alunos fronteiriços se deparam para ter acesso ao sistema escolar no país vizinho, e as autoridades presentes receberam a sugestão de simplificar os procedimentos de matrícula. Manifestou-se interesse por acordos visando à harmonização das matrizes e unidades curriculares dos países, ao ensino do português e do espanhol como segunda língua, ao ensino profissionalizante e à instalação de escolas de fronteira.

Na área da cultura, sublinhou-se que a representante do Ministério da Cultura da Bolívia apresentou projeto para a criação de casas de interculturalidades e as instalações do Instituto Luiz Albuquerque foram oferecidas para o desenvolvimento de projetos culturais conjuntos. O grupo temático, em matéria de assistência, apontou a necessidade de enfoque nas vulnerabilidades regionais, como abuso de entorpecentes, tráfico de pessoas e exploração sexual, e considerou que seria de grande importância a criação de um conselho tutelar binacional com a finalidade de controlar o trânsito de crianças e adolescentes. Em questão de saúde, fez-se menção em criar um subgrupo de saúde na fronteira para se reunir bimestralmente para intercâmbio de informações e harmonização de procedimentos, bem como cooperação em regulamentos sanitários, vigilância epidemiológica, reciprocidade nos atendimentos em saúde na região, pesquisa sobre a doença de chagas, combate ao contrabando de medicamentos e inocuidade e segurança alimentar.

4.4.3 A II Reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez

Após quase seis anos da primeira reunião, a Embaixada em La Paz informou, mediante o Telegrama n.º 310/2017, que a chancelaria boliviana propõe realização de nova reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez para o quarto trimestre de 2017 (BRASIL, 2017). Ocorreram as seguintes tratativas:

- a) Brasília expressa concordância com a realização da II reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez para os dias 8 e 9 de novembro de 2017 e solicita proposta de programa e agenda do encontro (BRASIL, 2017a);
- b) Após comunicar concordância brasileira, Embaixada em La Paz solicita proposta de programa e agenda do encontro à Chancelaria boliviana (BRASIL, 2017b);
- c) O MRE boliviano, por seu turno, sugere programa sobre hortaliças e solicita antecipação das datas para os dias 7 e 8 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017c);
- d) O Itamaraty menciona reunião entre diplomatas brasileiros e bolivianos sobre a reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez e cita possibilidade de evento sobre produção agrícola na fronteira, a ser organizado pelo governo boliviano com o apoio da FAO (BRASIL, 2017d);
- e) Em 24/10/2017, a chancelaria boliviana solicita adiar reunião para semana de 27/11 a 1.º/12/2017 (BRASIL, 2017e);
- f) Depois de sete meses sem comunicações a respeito, as autoridades bolivianas remarcam a II reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez para 19/6/2018 (BRASIL, 2018);
- g) Após atribuir a dificuldade para marcação de datas a problemas logísticos (BRASIL, 2018a), finalmente, nova data, 28 de junho de 2018, é fixada para realização da Reunião (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2018c).

Tendo em vista que, inicialmente, a II Reunião do CIF estava programada para novembro de 2017, a exemplo do que aconteceu na preparação da primeira reunião, o Itamaraty convidou representantes de vários ministérios e agências do Governo federal para articular a posição brasileira sobre os três eixos que balizariam as discussões no primeiro evento, isto é, segurança, integração econômica e temas sociais. Com o adiamento da reunião para junho do ano seguinte, nova reunião foi agendada para o dia 14/6/2018, (BRASIL, 2018c).

Houve tentativa do Governo boliviano de incluir, de última hora, na agenda do evento, o tema do Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração (CFBI), mas a orientação seguida foi a de que, por se tratar de tema gerido por agências do governo central, o tema poderia ser

mencionado, mas não deveria ser objeto de discussões na reunião do CIF que estaria destinada a lidar com assuntos locais (BRASIL, 2018e). Além desse tema, surgiu a sugestão de incorporação ao temário do comitê que a comercialização da ureia de Bulo-Bulo para a região de Campo Grande fosse incorporada ao temário do comitê, que foi considerada propícia, uma vez que representantes da Receita Federal e da Aduana Boliviana poderiam tratar do assunto (BRASIL, 2018d).

4.4.4 A realização da II Reunião

Designados os membros das delegações de ambos os países, realizou-se, no dia 28/6/2018, a segunda reunião com os discursos de abertura seguidos pela divisão dos participantes para debates nos três grupos temáticos, a saber, segurança, integração econômica e temas sociais, repetindo a dinâmica da primeira. A seguir, apresenta-se o resumo dos trabalhos, conforme “Acta – II Reunión del Comité de Integración Fronteriza Puerto Suárez-Corumbá” (ANEXO I).

Não somente assuntos que já haviam sido citados na primeira reunião sobre segurança nesta fronteira, tais como, o contrabando de combustíveis, o tráfico de drogas, o tráfico e a exploração de pessoas, o controle de armamentos, o roubo de veículos, foram, mais uma vez, trazidos à pauta pelos participantes, mas também outros problemas, como a falsificação de documentos migratórios, o fluxo migratório de cidadãos haitianos e incêndios florestais, foram discutidos.

Observou-se que as autoridades policiais precisavam de maior coordenação e, para garantir rápido intercâmbio de informações, decidiu-se pela criação de um grupo de *WhatsApp*, e foram feitas sugestões no sentido da criação de um aplicativo de celular que contivesse uma base de dados com as informações necessárias ao combate ao crime, à articulação de ações combinadas, à capacitação de pessoal em encontros binacionais mensais e ao estabelecimento de um canal para pronta devolução de carros apreendidos.

No grupo de integração econômica, foi proposta a criação de um subcomitê encabeçado pelas prefeituras para discutir, com maior frequência, o melhoramento comercial da região, solicitou-se maior coordenação dos entes de fiscalização agropecuária dos dois países, foram mencionados estudos com o objetivo de aprimorar o comércio exterior por via fluvial e por via férrea, com ênfase para a grande importância do CFBI. A regularização do fluxo de táxis também foi tema abordado na ocasião.

Na mesa sobre temas sociais, assinalou-se que a regularização documental dos menores de idade bolivianos que estudam no Brasil, com emissão de documento de fronteiro, sem custos, era indispensável. Novamente, surgiram os temas da institucionalização de escolas de fronteira e da desburocratização para acessar instituições de ensino de lado a lado e para o intercâmbio de estudantes para integração cultural. Além disso, sublinhou-se que a negociação de um acordo bilateral que permitisse o ensino técnico de maneira integrada poderia trazer grandes benefícios para a fronteira.

Com relação aos assuntos de saúde pública, as autoridades brasileiras manifestaram preocupação com o elevado número de pacientes bolivianos que são atendidos pelo sistema brasileiro e a ausência de reciprocidade no tratamento de brasileiros. Ao ser levantada a questão, as autoridades bolivianas revelaram que não existe previsão orçamentária para gastos hospitalares de estrangeiros na legislação boliviana. Foi assinalada a necessidade de colaboração e compartilhamento de informações a respeito de ameaças à saúde pública e de surtos epidemiológicos. Os atores bolivianos foram convidados a participar de treinamento sobre condutas clínicas para casos de exposição à raiva e, por fim, foi comunicada a realização próxima de campanha binacional de vacinação de cães e gatos.

4.4.5 Desdobramentos das Reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suárez

Na década de 1990, formaram-se blocos regionais de diferentes naturezas ao redor do mundo. Os países da América do Sul participaram do movimento, contribuindo para a diversificação das experiências. A formação do Mercosul, no caso brasileiro, foi a grande diretriz de política externa com relação a seus vizinhos à época. Num primeiro momento, a formação do bloco propiciou o aumento dos fluxos para seus participantes, mas crises financeiras do fim da década, que atingiram Brasil e Argentina, demonstraram que a desregulamentação total não seria a estratégia mais apropriada. 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 (DESIDERÁ NETO *et al.*, 2014).

Embora não se trate de membro pleno do Mercosul, a Bolívia fez parte dessa onda integradora que aconteceu na América do Sul, especialmente nas áreas de gás, petróleo, energia elétrica e infraestrutura (FRANÇA, 2015). Foi nesse contexto que começaram a ser ativados os

comitês de fronteira do Brasil com seus vizinhos sul-americanos. Muitos dos assuntos que resultaram em acordos bilaterais que têm impacto direto na fronteira Brasil-Bolívia estavam submersos no contexto maior das orientações de política externa brasileira para a região.

Como indicado acima, na reunião de fundação do comitê de Fronteira Corumbá-Puerto Suárez em 1997, abordaram-se temas como a coordenação nas áreas de saúde e educação, a facilitação da circulação de pessoas na região com isenção de vistos, a criação de documento que viabilizasse o estudo, o trabalho e a residência de fronteiriços no país vizinho, que, mais tarde, foram objeto de acordos bilaterais que têm influência direta nas atividades da fronteira. Porém, documentos semelhantes foram firmados anteriormente com países membros do Mercosul (PUCCI, 2010), o que dá indícios de que não houve influência determinante dos comitês de fronteira locais para estabelecimento desses acordos do Brasil com a Bolívia, mas que estes faziam parte de uma estratégia de integração mais ampla.

O que se pode perceber, entretanto, é a utilização das reuniões para coordenação e cobranças entre atores sobre a aplicação das disposições elencadas nos acordos bilaterais à realidade da fronteira Corumbá-Puerto Suárez. Um primeiro exemplo dessa situação ocorreu na primeira reunião em 2011, quando, estando em vigor, desde 2003, o acordo para devolução de veículos roubados num país e apreendidos no outro, além da Ley n.º 133 (BOLÍVIA, 2011), recém-promulgada pelo Governo boliviano, as autoridades policiais começaram as tratativas para proceder às devoluções. O assunto, porém, subiu aos altos escalões e foi objeto de várias comunicações entre a Embaixada em La Paz e o Itamaraty, que narraram, entre outras particularidades, as dificuldades logísticas para transporte dos veículos do centro da Bolívia para Puerto Quijarro. O evento que marcou o início das devoluções aconteceu em fevereiro de 2013 e tomou tal proporção que contou com a presença Ministro da Justiça do Brasil (BRASIL, 2013).

Outro exemplo em que a necessidade de implementação de acordo bilateral havia sido sublinhada na primeira reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez foi a cobrança para que as autoridades bolivianas cumprissem o disposto no Acordo sobre Residência, Estudo e Trabalho e emitissem as carteiras de identificação de cidadão fronteiriço em favor dos cidadãos brasileiros. O assunto foi tratado em pelo menos duas reuniões entre representantes da Embaixada em La Paz e a Diretora Geral de Migração da Bolívia. O órgão boliviano, depois de se informar sobre os procedimentos e as cidades onde os documentos brasileiros eram emitidos em favor dos bolivianos, passou a emitir, no fim de 2013, as carteiras de identificação boliviana para cidadãos brasileiros residentes nas cidades de fronteira (BRASIL, 2013a).

O assunto discutido que estava sob a égide da Receita Federal e da Aduana Boliviana, qual seja, o estabelecimento de Área de Controle Integrado (ACI) no Posto de Fronteira Corumbá-Puerto Quijarro, teve pronta atuação. Num lapso de menos de um mês, os órgãos reuniram-se para acertar os detalhes do cumprimento das resoluções feitas na reunião bilateral. Em seguida, foi publicada a Portaria IRFCOR n.º 148, de 1.º de novembro de 2011, estipulando procedimentos para implementação. Por motivos políticos do lado boliviano, a integração dos procedimentos de fiscalização teve seu início retardado, mas, atualmente, funciona com normalidade.

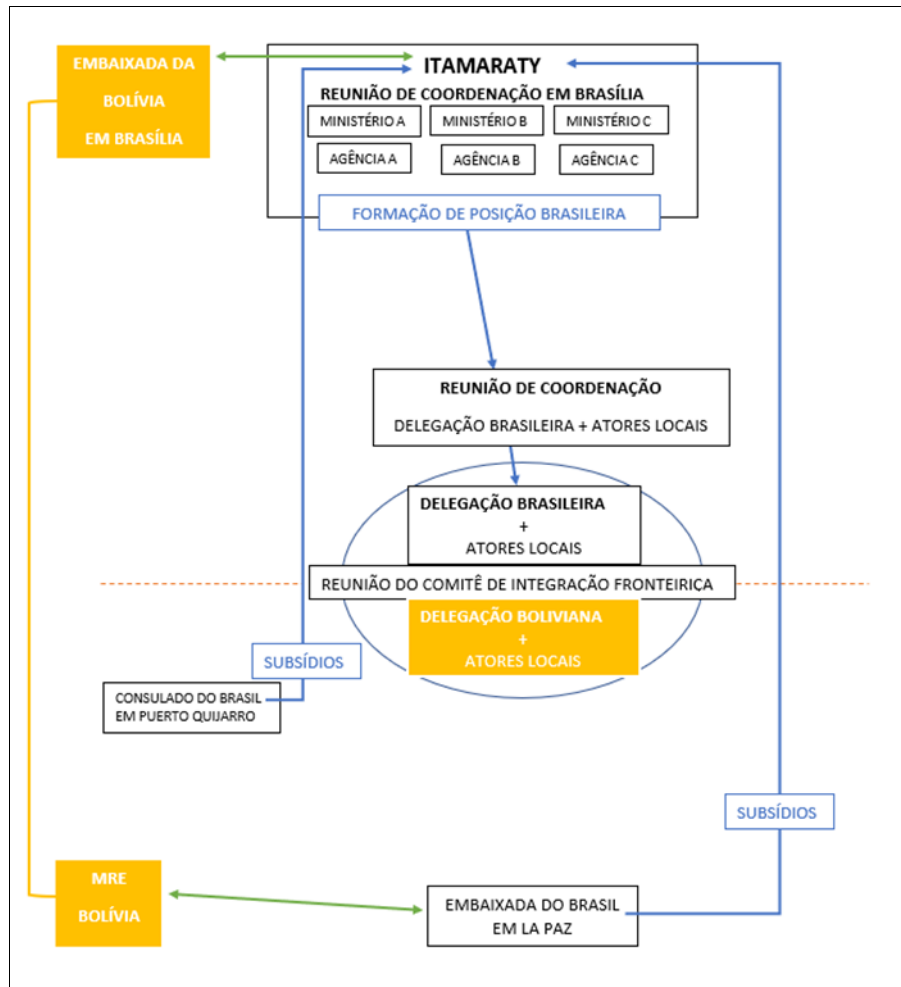
Um entendimento bilateral que parece ter sido fruto direto da coordenação exitosa nos comitês de fronteira é o Acordo Interinstitucional Internacional Subscrito entre o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Ministério da Saúde do Estado Plurinacional da Bolívia em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira de 2017. Em seu preâmbulo, o texto, além de mencionar os vínculos de cooperação resultantes do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, cita os trabalhos dos comitês de fronteira boliviano-brasileiro como basilares para a concertação do marco institucional de estímulo às ações na área de saúde da fronteira.

Na segunda reunião, os reflexos desse último acordo foram sentidos com o início do planejamento da campanha de vacinação binacional de cães e gatos contra a raiva. O esforço de imunização, de fato, ocorreu em 2018, mesmo ano da reunião, e repetiu-se em 2019 e 2021, contando com a presença de representantes da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Brasil, da Organização Panamericana de Saúde e do Serviço Departamental de Saúde de Santa Cruz-Bolívia (BRASIL, 2018f e BRASIL,2021a).

4.4.6 Análise dos eventos realizados

Um dos objetivos deste estudo é compreender como se dá o processo de formulação de agendas e de diálogos para formação das posições brasileiras nos comitês de fronteira. Após explicações sobre antecedentes e contexto que envolveram a criação dos comitês, consideradas as comunicações e eventos que precederam e prepararam as delegações para as reuniões, descritas as reuniões e seus desdobramentos com base em suas atas e em documentos afins, é possível perceber a recorrência de ações (Figura 1) no processo.

Figura 1 – Fluxo de Comunicação na Preparação e na Condução das Reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suárez



Fonte: formulação do autor

Cabe ressaltar, primeiramente, que este estudo, por não ter tido acesso a documentos da parte boliviana, não chegou a examinar o fluxo de comunicações que as instâncias da Bolívia desenvolveram do seu lado, mas, pelo pedido de inclusão do tema das hortaliças, objetivo bastante específico de debates na região de fronteira Corumbá-Puerto Suárez, observa-se que algum grau de comunicação entre o governo central e a região limdeira deve certamente ocorrer. Do lado boliviano, a população fronteiriça, é preciso frisar, tem um instrumento de pressão muito direto que é o bloqueio da rodovia que liga Puerto Quijarro e Puerto Suárez ao centro do país. Por essa rodovia, uma parte considerável do comércio exterior entre a Bolívia e o Brasil é transportada sobre os eixos dos caminhões de lado a lado. Um único dia de bloqueio representa o estancamento de milhares de dólares na economia bilateral, constrangimento de grande força persuasória e poder de barganha.

A primeira reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez ficou a cargo do lado brasileiro. Assim sendo, este empenhou-se em formular a agenda e prover o espaço que abrigaria os

trabalhos do mecanismo. Num primeiro momento, o Itamaraty fiou-se na atuação de sua missão diplomática e de suas repartições consulares para obter os subsídios e ideias para a formulação da agenda. Na Figura 1, esse momento de busca de subsídios é representado pelas linhas azuis, que sobem, desde os postos do Brasil na Bolívia, até o Itamaraty em Brasília. Como foi visto, nenhuma assembleia ou diálogo do comitê boliviano-brasileiro, além daquela de sua instalação, aconteceu antes da reunião de 2011; isto é, o fórum estava inativo havia 13 anos.

Conforme foi relatado anteriormente, outra forma de inclusão de temas nas pautas é a comunicação direta das embaixadas do País com as chancelarias locais, como foi o caso quando a Embaixada boliviana em Brasília solicitou que se discutisse o Corredor Bioceânico de Integração Bilateral na segunda reunião, o que foi rechaçado por não se tratar de tema específico do contexto fronteiriço, e, antes, na primeira reunião, quando foi proposto o diálogo sobre os procedimentos necessários para a integração dos serviços de fiscalização aduaneira, tópico acolhido, discutido e resolvido após os entendimentos alcançados na reunião. Essas interações entre embaixadas e chancelarias são representadas pelas setas de duas pontas de cor verde na Figura 1.

Pôde-se evidenciar que as reuniões de coordenação, tuteladas pelo Itamaraty e com vistas à preparação dos encontros propriamente ditos, buscam ao máximo a diversidade de interlocutores do governo central, entre ministérios e agências governamentais, com o intuito de promover amplo debate e colher opiniões especializadas antes de definir a posição brasileira para as negociações. Esses concílios preparatórios, porém, talvez devido às dificuldades de articulação que as grandes distâncias entre a fronteira e a capital impõem, não contaram com a presença de atores locais durante sua realização. Na elaboração dos entendimentos prévios para a primeira reunião do CIF, em particular, muitas sugestões de pauta alçadas à consideração do Itamaraty pelo Vice-Consulado do Brasil em Puerto Suárez foram contempladas pelos seis tópicos que nortearam os debates. Tendo em vista que a repartição consular atestou expressamente que os tópicos sugeridos eram de relevância para as autoridades locais, pode-se concluir que suas visões, apesar de indiretamente, foram consideradas na formação da pauta que direcionou os posicionamentos da delegação brasileira.

A preparação para a segunda reunião do CIF replicou a primeira experiência na consulta a representantes dos variados ministérios e seus órgãos adjacentes, contando, ademais, com a colaboração de emissário do governo estadual de Mato Grosso do Sul. Contudo, como a responsabilidade pela composição de pauta pertencia à chancelaria boliviana, que retardou em demasia sua divulgação, a julgar pelas reiteradas solicitações da parte brasileira para que se desse a conhecer sua proposta de agenda e programação do evento, o evento de coordenação

em Brasília teve formato de agenda livre sobre os três eixos temáticos que conduziram as negociações transfronteira. Essas reuniões preparatórias e de formação de posicionamentos estão simbolizadas no retângulo que aparece no topo da Figura 1.

Para aperfeiçoar os entendimentos sobre as posições brasileiras nas negociações que transcorreriam na I Reunião do CIF Corumbá-Puerto Suárez, os representantes do governo central reuniram-se, na véspera do evento na cidade de Corumbá, com os atores locais. Não obstante a inexistência de registros do teor específico das conversações havidas em dita assembleia precursora, pode-se considerar provável, pelo cenário desenhado por essas preparações, que os atores locais brasileiros receberam orientações sobre o posicionamento do governo central sobre as questões em pauta e contribuíram com suas visões de mundo. Esse momento final de articulação foi retratado na Figura 1 como imediatamente superior ao esquema que representa os trabalhos das reuniões de integração fronteira.

Ressalve-se que os desdobramentos das reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suárez, mencionados neste estudo, podem não ser um retrato completo e exaustivo dos resultados obtidos como fruto dos trabalhos do mecanismo. É possível que alguns expedientes sobre tratativas relacionadas aos temas debatidos nas reuniões não tenham sido encontrados com os parâmetros de pesquisa utilizados no estudo para obtenção de *corpus* nos sistemas de comunicação do Itamaraty ou tenham sido enviados nesses sistemas em caráter confidencial. Outra possibilidade é que outros desenvolvimentos tenham acontecido informalmente sem registro ou tenham sido registrados fora de um ambiente institucional a que o estudo teve acesso.

Para finalizar as explicações sobre o encadeamento de ações e comunicações que estruturaram os trabalhos do CIF Corumbá-Puerto Suárez, vale a pena repisar que os acordos bilaterais que definiram as funções do mecanismo em questão, atribuições que também valem para os demais comitês boliviano-brasileiros, restringem a atuação dos mecanismos ao âmbito local e definem seus trabalhos como conjunção preliminar e preparatória para discussões ulteriores entre instâncias mais elevadas, como a Subcomissão de Cooperação Fronteira ou a Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteira Binacional. Os acordos também preveem a possibilidade de adoção de soluções operacionais sobre assuntos de interesse compartilhado pelas populações de ambos os lados da fronteira. Nos dois acordos firmados, a consulta permanente com as autoridades locais e a regularidade das reuniões são pontos que, pelo menos na idealização dos fóruns, são basilares para a concretização de objetivos.

Pode-se reparar, entretanto, que, considerando as comunicações que foram analisadas no estudo, não existe um canal de diálogo continuado entre o Itamaraty e as autoridades locais,

organizações sociais fronteiriças e empresas da região em foco. O telefonema do cidadão corumbaense, membro do comitê boliviano-brasileiro original, e as intervenções dos atores locais mencionadas nas atas das reuniões dão claros indícios de que existe, entre eles, anseio por maior coordenação, mas lhes falta a necessária orientação que um sistema de diálogo institucionalizado e previsível seria capaz de prover.

Obviamente, à medida que os problemas fronteiriços vão chegando ao conhecimento da repartição consular brasileira localizada na fronteira ou, por meio de notas da chancelaria boliviana, são apresentados à representação brasileira em La Paz, os relatos e as ponderações dos agentes diplomáticos e consulares brasileiros são prontamente encaminhados a Brasília. Da mesma forma, em face de instruções, esses postos buscarão compreender os interesses das autoridades e populações e cumprir sua função de informá-los ao órgão central de relações exteriores. Os documentos analisados revelam que, na maioria das vezes, esses subsídios resumem-se a tópicos para debate e, quando ultrapassam o limite da superficialidade, os relatos traduzem as impressões de um narrador observador, que, até por respeito à objetividade necessária nas comunicações diplomáticas, carecem do comprometimento que somente a vivência fronteiriça pode conceber.

É importante esclarecer que esse distanciamento não configura negligência da parte do Ministério das Relações Exteriores na condução dos assuntos relacionados à fronteira; reflete, na verdade, a continuidade da visão institucional, preconizada pela própria Constituição Federal, que confere o monopólio das tratativas dos assuntos internacionais àquele órgão federal. Devem-se considerar positivos os esforços que o Itamaraty vem fazendo, conforme o estudo tem evidenciado, no sentido de incluir governos subnacionais nas formações de pauta, nas discussões para consolidação de posicionamentos e mesmo nas negociações. Pode-se afirmar, sem receio de equívoco, que a instituição que representa o Governo brasileiro em assuntos externos está aberta para trabalhar no aprofundamento dos preceitos da diplomacia multicamada, inseridos na discussão acadêmica por Hocking (1993). Todavia, o Itamaraty, no zelo de cumprir suas prerrogativas constitucionais, posiciona-se claramente em patamar hierarquicamente superior em relação aos governos subnacionais.

Como se pode verificar pelas informações e considerações apresentadas, o encadeamento de ações e comunicações do CIF Corumbá-Puerto Suárez encontra-se por demais centralizado e dependente das ações do Itamaraty, que ainda demonstra exercer uma espécie de tutela sobre os trabalhos dos comitês de fronteira, apesar do caráter preponderantemente local desses instrumentos de diálogo. Pode-se afirmar, portanto, que essa centralização, cuja decorrência é a inexistência de uma instituição genuinamente fronteiriça, com reuniões

regulares, com membros estáveis, habilitada a representar os interesses locais, representa fator determinante para o impedimento do funcionamento satisfatório do comitê. Ao manter presente a grande gama de atribuições que cabem ao Itamaraty, que vão desde o atendimento consular a brasileiros no exterior às negociações no mais alto nível em organizações multilaterais, a descentralização das discussões e decisões sobre problemas fronteiriços regionais e assuntos operacionais de resolução localizada pode se tornar o ponto de equilíbrio a destravar o funcionamento do comitê.

5 PROPOSTA PARA FORMATAÇÃO DOS COMITÊS EM SISTEMAS POLICÊNTRICOS DE GOVERNANÇA: A LOCALIDADE COMO PONTO DE PARTIDA DOS DIÁLOGOS

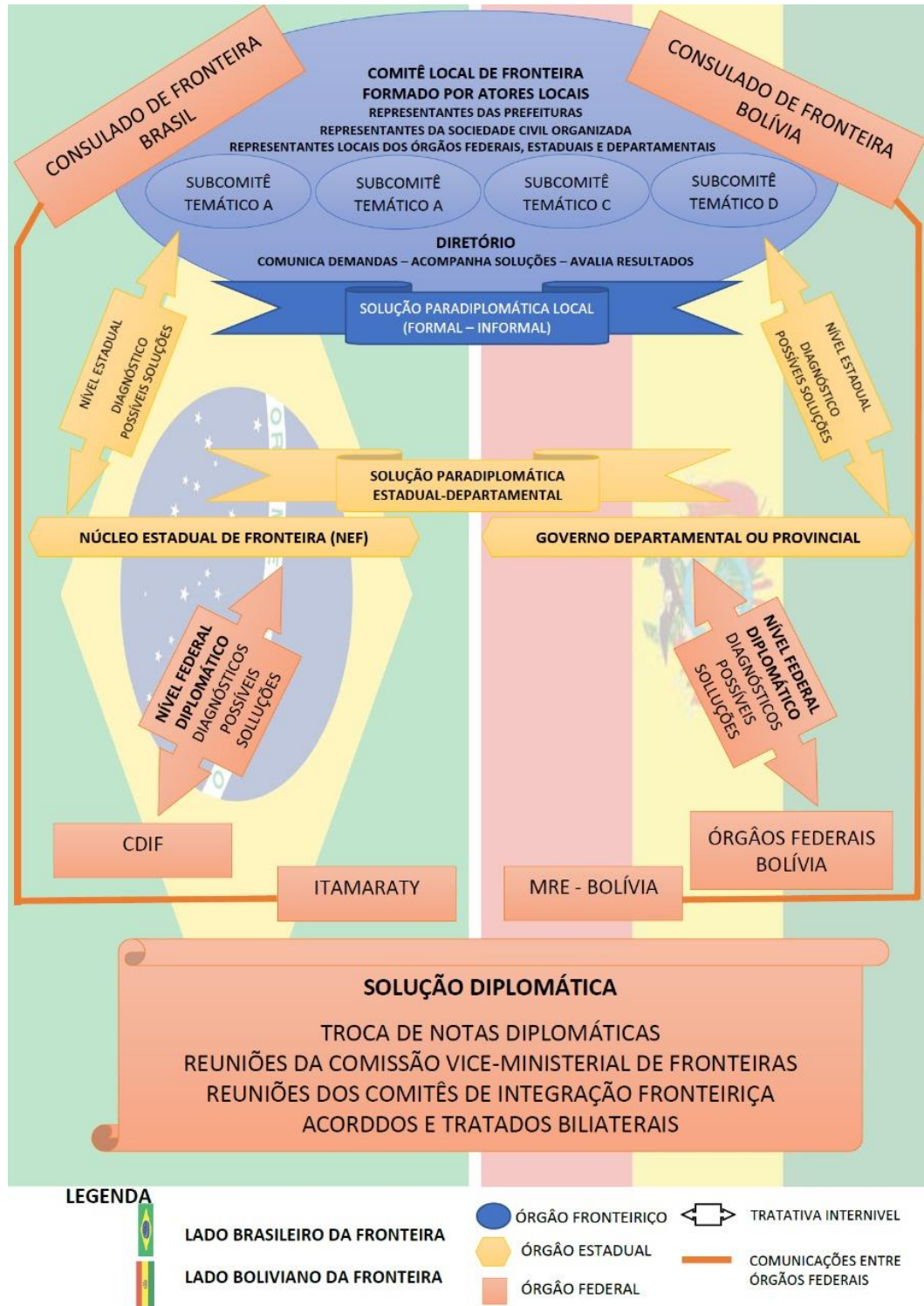
Tendo em mente as pesquisas, reflexões e diretrizes dos diversos autores mencionados neste estudo, é pertinente compilá-las em uma proposta para os procedimentos de um comitê local de fronteira, que funcione sob as diretrizes do acordo bilateral que institui o CIF. Como princípios norteadores, visando à sustentabilidade dos projetos de integração, poderia ser citada a busca na construção de valores e crenças comuns, a identificação de interesses compartilhados e/ou consensos mínimos, a criação de redes paradiplomáticas atuantes, a criação de espaços públicos que possibilitem a participação efetiva da sociedade, a descentralização da governança, a fluidez da comunicação entre os vários níveis governamentais e a continuidade do diálogo e da avaliação de resultados (FABIAN, 2013; DALLABRIDA, 2007; COSTA, 2013; OLIVEIRA, NASCIMENTO, 2017; ODONNE, RODRÍGUEZ-VASQUÉZ, 2015).

Acredita-se que um modelo que respeite tais princípios deve começar pela localidade fronteiriça, ou seja, que os processos integradores aconteçam de baixo para cima. Os governos municipais, portanto, seriam a mais provável instância geradora de diálogo, pois, além de terem sido eleitos por voto popular, lidam diretamente com os problemas das cidades e dos cidadãos fronteiriços. Uma das vantagens de se colocar as prefeituras como elemento gerador dos diálogos é a possibilidade de interlocução que elas têm. Uma prefeitura pode abrir canais de comunicação com o governo federal e seus ministérios, com o governo estadual e suas secretarias, com a prefeitura da cidade fronteiriça vizinha, com os consulados de fronteira, com o setor judiciário, com o setor privado e a sociedade civil. Muito dificilmente outra instância teria capacidade de comunicar a todos esses entes o conhecimento de primeira mão dos problemas e das potencialidades das localidades de fronteira. Merece especial destaque a divulgação dos benefícios dos processos integradores à população fronteiriça.

As prefeituras das cidades de uma região de fronteira, unindo-se na busca da resolução conjunta de problemas compartilhados, seriam bastante beneficiadas se fossem capazes de distinguir os problemas que prescindem de solução diplomática daqueles que exigem as formalidades e ritos da burocracia dos Estados nacionais. Assim, seria importante que os comitês de fronteira tivessem uma espécie de consultoria jurídica para sinalizar possibilidades de resoluções paradiplomáticas para as dificuldades locais.

A Figura 2, a seguir, sintetiza como o modelo teórico de Carlisle e Gruby (2019) poderia ser aplicado a um comitê local de fronteira, como o deste estudo de caso envolvendo as cidades de Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez.

Figura 2 – Proposta de Trabalho para Comitês de fronteira Locais dentro do Sistema Policêntrico de Governança da Faixa de Fronteira do Brasil



Fonte: elaborado pelo autor

Como defendido no Capítulo 2, os comitês de fronteira têm grande potencial para se tornarem efetivos sistemas policêntricos de governança, pois são inerentemente compostos pela citada justaposição de múltiplos níveis jurisdicionais e agregam as esferas governamental,

empresarial e da sociedade civil organizada. O centro decisório, no caso do CIF Corumbá-Puerto Suárez, encontra-se, no mais das vezes, centralizado com o Governo federal e, aparentemente, os atores locais servem como um centro de informações, que relata os problemas, mas são pouco envolvidos na criação das soluções.

Com o modelo aqui proposto, o comitê de fronteira seria constituído de um diretório formado por autoridades locais das prefeituras, líderes comunitários, representantes de associações empresariais, presidentes de sindicatos e demais figuras que exerçam algum papel de destaque na sociedade fronteiriça. Os membros desse diretório seriam divididos e envolvidos nos trabalhos dos subcomitês temáticos, que discutiriam e fariam propostas para resolução dos assuntos do cotidiano da região de fronteira. É importante destacar que tanto o diretório quanto os subcomitês devem contemplar os dois lados da fronteira com atuantes homólogos ou assemelhados para que se evitem, no que for possível, as distorções decorrentes de assimetrias de posição.

Esses subcomitês precisam manter reuniões periódicas e perseverar em uma atitude proativa diante dos problemas da região. Nada impede que mais de um subcomitê trabalhe para a resolução de um problema que englobe uma variedade de temas. O trabalho conjunto e continuado dos atores dos países fronteiriços pode ajudar na construção de valores comuns e no fortalecimento dos vínculos entre eles. É possível que esses atores empoderados comecem a desenvolver soluções compartilhadas que podem ser essenciais para a implementação de políticas públicas que gerem cooperação e processos de integração mais duradouros.

Os subcomitês temáticos podem perfeitamente se valer dos acordos que já estão em vigor para nortear suas discussões e projetos. Há, por exemplo, os acordos vigentes, arrolados neste trabalho, em matéria de cultura, educação, saúde e cidadania, uma sugestão eloquente sobre alguns temas que podem se tornar objeto específico dos trabalhos de um subcomitê. Hipoteticamente, um subcomitê de cultura teria menos dificuldades para desenvolver ações já previstas nos instrumentos de cooperação pertinentes.

Uma das diretrizes básicas dos sistemas policêntricos é promover a cooperação. Os atores locais, conhecendo as limitações que seu ambiente jurídico-administrativo e sociocultural proporciona, podem trabalhar em conjunto somando esforços aplicados de forma complementar para sobrepujar adversidades e solucionar problemas compartilhados. Nesse processo de cooperação, os comitês aprofundarão o conhecimento sobre as capacidades de seus membros e poderão discernir como maximizar resultados designando atores específicos, de acordo com suas potencialidades. Esses mesmos atores, em caso de se depararem com problemas que escapam da sua esfera de atuação, buscarão a cooperação com as autoridades de

esferas governamentais mais abrangentes, de lado a lado, uma vez mais unindo esforços para o cumprimento de metas locais.

Por outro lado, esses momentos de deliberação também são ocasião para o embate de ideias, caracterizando a concorrência, que é parte do processo policêntrico conforme as explicações de Carlisle e Gruby (2019). Nunca é demais repisar que a competição não pode se exacerbar a ponto de minar o empenho cooperativo das reuniões dos subcomitês, mas a exposição de opiniões, a antecipação de obstáculos, os anseios por proeminência devem ser incentivados na medida em que contribuam para o aperfeiçoamento dos trabalhos. Os atores podem vislumbrar caminhos diferentes para a resolução dos problemas, e tais alternativas podem ser somadas, complementarem-se entre si ou anularem-se; o que não se pode perder de vista, entretanto, é o resultado positivo e a melhoria de vida na fronteira. O sistema aqui proposto, por conseguinte, tendo sempre em vista como objetivos prioritários a cooperação e a integração das regiões de fronteira, deve criar critérios para a resolução de conflitos como os propostos anteriormente, quer sejam formais, quer sejam informais.

Decidiu-se por representar essas interações em azul claro no topo da Figura 2, para enfatizar que os processos de identificação de problemas e de formulação de soluções afetos à região de fronteira devem estar enraizados nas percepções dos próprios atores fronteiriços. Dessa forma, essa instância local, que deve tomar posse de sua posição de centro decisório no contexto do sistema policêntrico de governança, funcionaria com o grau de autonomia e independência necessários para atingir seus objetivos locais e operacionais. Esse momento em que o próprio comitê de fronteira, dentro da jurisdição que a ele cabe, chega a soluções paradiplomáticas consensuadas para problemas compartilhados pelos fronteiriços dos países vizinhos, e está representado na Figura 2 pela faixa azul escura sobreposta na parte baixa do esquema do comitê de fronteira.

Caberia ao diretório do comitê local de fronteira diferenciar que assuntos poderiam ser tratados e solucionados no nível imediatamente local ou se necessitariam do apoio de entes governamentais de níveis mais altos. Essas decisões, cumpre reforçar, devem contar com aval jurídico, seja de uma assessoria local do próprio comitê, seja por meio de consultas endereçadas aos entes estaduais ou federais.

O diretório poderia contar também com o apoio dos consulados no processo de governança. Além de comunicarem a suas chancelarias, preliminarmente, os problemas que necessitarão de atenção federal, os consulados poderiam se imbuir na avaliação dos resultados dos trabalhos dos comitês de fronteira. Ao acompanhar os comitês, ajudando na mediação das atividades desempenhadas, os consulados poderiam contemplar os resultados obtidos e, em

relatórios periódicos, informar o Itamaraty das ações na fronteira e do andamento dos processos de integração. Essas repartições foram representadas na Figura 2 com retângulos adjacentes ao circuito de trabalhos do comitê local de fronteira.

Como apresentado no Capítulo 3, as políticas nacionais para a Faixa de Fronteira incluíram a criação dos NEF, órgãos estaduais responsáveis por se engajarem na proposição de pautas e desenvolvimento de projetos relacionados às regiões de fronteira e manter diálogo ativo com os municípios fronteiriços e com o Governo federal. Esses NEF podem ajudar a supervisionar os trabalhos dos comitês locais e, com eles, construir as diretrizes estaduais para o desenvolvimento fronteiriço. É provável que surjam problemas na fronteira que não poderão ser resolvidos no nível municipal, mas que tampouco necessitem de tratativas diplomáticas para sua resolução, pois a intervenção no nível estadual atenderia às demandas satisfatoriamente. Quando esse for o caso, a resposta paradiplomática poderia ser o atalho para a integração da fronteira. Esse circuito que envolve o diagnóstico de problemas e a proposição de soluções, sendo comunicados aos NEF e incorporando-os às respostas paradiplomáticas, no lado brasileiro (esquerdo), é representado na Figura 2 pelos retângulos correspondentes com flechas amarelas a interligá-los. A solução dos governos subnacionais à demanda fronteiriça no nível intermediário dos NEF é retratada na Figura 2 pela seta que une o retângulo NEF à faixa amarela da Solução Paradiplomática.

Saliente-se que as soluções paradiplomáticas precisam ser consensuadas com os atores do país vizinho. Assim sendo, replica-se na Figura 2, no lado boliviano (direito), esse circuito intermediário de deliberações sobre problemas das regiões de fronteira que desemboca igualmente nos debates necessários à construção de uma resposta paradiplomática. Essas atividades, tanto nas discussões internas quanto naquelas paradiplomáticas, reforçam a possibilidade de cooperação num contexto de concorrência salutar e produtiva.

Os NEF informarão ao CDIF sobre essas ocorrências, cumprindo sua atribuição regimental, na segurança de que terão sua autonomia de centro decisório respeitada. Quando os problemas fronteiriços ultrapassarem as possibilidades paradiplomáticas, os NEF deverão os elevar às considerações e deliberações do CDIF nas reuniões dessa comissão federal, que, por sua vez, tomará as medidas cabíveis para dar direcionamento, perante os vários ministérios, às reivindicações e aos projetos divisados para a melhoria de vida das populações fronteiriças. Esse circuito superior está representado na parte de baixo da Figura 2 com as setas, retângulos e faixa na cor vermelha.

Uma vez que cheguem a este nível, os problemas poderão ser debatidos e as respostas podem ser elaboradas por meio de acordos interministeriais, como no caso daqueles em matéria

de saúde, de trocas de notas, de reuniões de alto nível, ou mesmo mediante congressos envolvendo atores locais, como no caso das reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suárez.

Como maiores interessados, os membros do diretório do comitê local devem se certificar da criação de mecanismos de acompanhamento dos projetos e das ações direcionadas à fronteira. Não só nas atividades engendradas no nível local, mas também naquelas em que foi necessária articulação com os níveis governamentais superiores. O estabelecimento de metas claras, com objetivos bem definidos, com prazos, com previsão orçamentária e com modelos de execução facilita o processo de acompanhamento e, quando for o caso de resultados aquém do esperado, possibilita a responsabilização dos atores envolvidos. O acompanhamento e a responsabilização por resultados insatisfatórios também deverão ser exercidos pelos NEF e pelo CDIF.

Não obstante, a estrutura proposta jamais poderá ser rígida demais a ponto de impedir o livre fluxo da comunicação de ideias e obstar a formulação criativa de soluções, mas deverá ser uma abordagem aberta para experimentações desde que respeitem os limites legais impostos. À medida que um sistema nesses moldes for se familiarizando com os obstáculos e com as vantagens de seus processos, encontrará pontos de equilíbrio para um funcionamento mais eficiente. Quando as circunstâncias exigirem que tais processos se flexibilizem, essas mudanças poderão sempre acontecer para o benefício das populações interessadas.

A autonomia decisória que pode ser exercida nos níveis local e estadual-intermediário, quando for traduzida em respostas positivas a problemas e melhoria na qualidade de vida das populações eleitoras, será, por um lado, transfigurada em incentivos políticos e sociais e assegurará, por outro, que a descentralização não represente necessariamente perda de poder da esfera federal. Reitera-se, portanto, a necessidade do estabelecimento efetivo e contínuo desses espaços de aprendizado e deliberação que se tornam vasos comunicantes entre os vários níveis governamentais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse nacional, defendido pelos Estados no cenário internacional, não é construído de forma unívoca e unilateral pelo governo central, mas formulado nas interações governamentais de nível interno, que impactam os eventos internacionais e são impactadas por eles. Em outras palavras, os acordos internacionais só terão sucesso se representarem benefícios para os públicos internos das nações signatárias. Essa constatação abre o escopo do campo de estudo das RI para considerar a importância das relações internas entre os vários níveis governamentais de uma federação para sua política externa.

Observou-se que as entidades subnacionais têm condições de influenciar, seja por meio de gestões federativas, seja por meio de atuação externa direta, as diretrizes internacionais dos governos centrais. Os trabalhos dos estudiosos que se dedicam aos estudos paradiplomáticos trazem ao debate acadêmico exemplos muito persuasivos da capacidade dos governos não centrais de atuar internacionalmente.

Os governos subnacionais que gerenciam regiões de fronteira podem, pois, se coordenar com suas contrapartes do outro lado da linha que demarca as soberanias para discutirem problemas compartilhados e buscarem soluções pontuais, que não se confrontem com as prerrogativas de política externa dos países vizinhos. Não se pode negar que, dessa maneira, a fronteira torna-se, pela articulação internacional dessas entidades subnacionais, uma arena fecunda para os estudos paradiplomáticos fronteiriços. Em outros termos, pode-se afirmar, então, que as fronteiras, na concepção que as vê como fonte privilegiada de relações socioculturais especiais, podem, sem grandes óbices, ser objeto de estudos internacionais por serem geridas por entes federativos, em particular os governos municipais, que foram alçados ao patamar de atores internacionais, tanto por sua ação externa direta quanto pela ação federativa que indiretamente influencia a política externa nacional.

Outro ponto enfaticamente trabalhado neste estudo foram as possibilidades de diálogo que os comitês de fronteira podem criar tanto com os atores estrangeiros quanto entre os níveis governamentais distintos. No caso específico analisado, evidenciou-se que o CIF Corumbá-Puerto Suárez não funciona com regularidade satisfatória, não tem fórmula de continuidade e fica adormecido até que os governos centrais, movidos por motivações que parecem não ter ligação imediata com os assuntos da fronteira compreendida pelas cidades de Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Suárez, encontrem a disposição para marcar reuniões e gerar pautas.

O estudo também se encarregou de demonstrar teoricamente que o envolvimento das instâncias locais é fator importante para a continuação dos diálogos e para o sucesso na implementação de projetos. A integração formal e informal está relacionada, por vezes, com a participação direta dos agentes locais de transformação. O caso estudado, por meio dos dados coletados, não comprova a hipótese de que o envolvimento local resulte necessariamente em atividade fronteiriça vibrante, porém evidencia que o CIF Corumbá-Puerto Suárez, com reduzida participação dos agentes fronteiriços e com o Governo federal arrebatando a centralidade das ações, funciona muito esporadicamente, concentra-se em assuntos diplomáticos de resolução lenta e não responde pragmática e eficientemente aos anseios da região.

Os problemas que os agentes locais relatam aos consulados de fronteira, sem o amparo institucional que um comitê bem estabelecido ensejaria, resultam, na maioria das vezes, em comunicações neutras e desprovidas de proposição de soluções para as respectivas chancelarias. Apesar da apontada disposição do Itamaraty de auxiliar as entidades não centrais em suas atividades internacionais não conflitantes, o excesso de atribuições e a falta de um setor exclusivo para assuntos fronteiriços limita a proatividade do Ministério em matéria de fronteira.

Entretanto, quando foram realizadas as reuniões do CIF Corumbá-Puerto Suárez, pôde-se reparar que o Itamaraty, por mais que os acordos bilaterais de formação desses mecanismos sublinhem que suas ações devem se concentrar em aspectos locais, toma para si uma coordenação centralizada das ações e comunicações. Essas reuniões, com poucas exceções, foram ocasião para debates muito preliminares a respeito dos temas fronteiriços e não se desdobraram no esperado diálogo continuado que produz soluções criativas, ao passo que a expectativa compreenderia, em conformidade com o próprio texto dos acordos fundadores do CIF, debates mais amadurecidos para coordenação e resolução imediata de assuntos operacionais ou a elevação de proposições de respostas a questões diplomáticas das comissões bilaterais superiores.

Poderia ser levantado o argumento de que a estagnação dos debates em matéria de integração fronteiriça pode também decorrer da inação dos agentes locais. Como já foi ressaltado, as intervenções dos fronteiriços anotadas nas atas das reuniões, contrariamente, parecem indicar que esses atores anseiam por mais coordenação. Outro exemplo do desejo por maior grau de integração foi um protocolo de intenções para inclusão formal na região de fronteira da cidade boliviana de El Carmen Rivero Torres (ANEXO II) assinado por representantes das prefeituras das cidades gêmeas da região estudada, sem a assessoria dos

órgãos de níveis governamentais nacionais, sem a necessária orientação que um sistema de diálogo institucionalizado e previsível seria capaz de prover.

Em suma, o CIF Corumbá-Puerto Suárez, arrisca-se a interpretação, poderia ser mais regular e atuante se tivesse como ponto de partida os diálogos e as proposições dos agentes locais. Com a melhoria da qualidade de vida dos fronteiriços em vista, um comitê local de fronteira poderia ser o gerador de ideias, colaborando, ativa e continuamente, com o CIF nos diagnósticos, nas proposição de soluções, no acompanhamento e na avaliação de projetos. Em uma configuração policêntrica de governança, conforme proposta do Capítulo 5, esse comitê local teria o encargo de aprofundar, em um espaço de deliberações predeterminado, os debates e envolver-se em soluções paradiplomáticas ou prover ideias amadurecidas às instâncias nacionais para o desenvolvimento fronteiriço. Seriam aproveitados, obviamente, os acordos vigentes e o arcabouço institucional divisado pela PNDR para a realização dos trabalhos. Com essas condições pré-existentes, não são divisados grandes empecilhos para a instalação desses comitês locais de fronteira regulares e acessórios aos trabalhos diplomáticos dos CIF, cabendo às prefeituras, preferencialmente, liderar o encaminhamento das reuniões locais.

Finalmente, este estudo concentrou-se no lado brasileiro das interações para as tratativas dos problemas fronteiriços, o que, imediatamente, abre espaço para questionamentos e comparações em relação às interações e aos arranjos institucionais existentes no lado boliviano. Caso seja implementado o modelo de governança policêntrica proposto neste trabalho, vale a pena observar, de fato, se esse alinhamento irá gerar resultados voltados à melhoria da qualidade de vida dos fronteiriços.

REFERÊNCIAS

- AUAD SOTOMAYOR, W. **Relaciones Brasil Bolivia**. La construcción de vínculos. Ceres: Plural Editores, 2020.
- BARDHAN, P. Democracia local y gobernanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 16, p. 7-14, 2004.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BECKER, B. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. *In*: BECKER, B. K.; COSTA, R. H. (Orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.
- BENEDETTI, A. Lugares de frontera y movibilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar. *In*: COSTA, E. A.; COSTA, G. V. L.; OLIVEIRA, M. A. M. **Fronteiras em foco**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2011, p. 33-56.
- BOLÍVIA. **Decreto Supremo 4.617, de 10 de novembro de 2021**. Disponível em: <https://bolivia.vlex.com/vid/decreto-supremo-4617-877980272> Acesso em: 3 jan. 2022.
- BOLÍVIA. **Decreto Supremo 4.338, de 16 de setembro de 2020**. Disponível em: <https://bolivia.infoleyes.com/norma/7478/decreto-supremo-4338> Acesso em: 3 jan. 2022.
- BOLÍVIA. **Ley de Desarrollo y Seguridad Fronteriza**. Lei n.º 100, de 4 de abril de 2011. Disponível em: https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N100.pdf?dcmi_identifier=BO-L-N100&format=pdf Acesso em: 3 jan. 2022.
- BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**. Bolivia-2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf Acesso em: 3 jan. 2022.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. As cidades como atores políticos. *In*: **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 45, p.152-166, 1996.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n.º 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: 3 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 n.º 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 311, expedido pelo Consulado do Brasil em Santa Cruz**, em 8/12/2000. Santa Cruz de la Sierra, 2000.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto de n.º 4.223, de 6 de maio de 2002**. Promulga o Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o

Governo da República da Bolívia, celebrado em La Paz, em 26 de julho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4223.htm Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria n.º 212, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre a Organização Geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Diário Oficial da União**: parte 1, seção 1, Brasília-DF, n. 85, p. 48-59, 6 mai. 2008. ISSN 1677-7042

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 das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 143, expedido pelo Consulado do Brasil em Santa Cruz de la Sierra**, em 22/5/2009. Santa Cruz de la Sierra, 2009a.

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 das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico n.º 143, enviado à Embaixada do Brasil em La Paz**, em 17/3/2011. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 371, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 23/3/2011. La Paz, 2011a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico n.º 880, enviado ao Ministério da Fazenda**, em 18/8/2011. Brasília, 2011b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 1.326, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 10/10/2011. La Paz, 2011c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 1.480, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 10/11/2011. La Paz, 2011d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 427, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 25/3/2013. La Paz, 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 1.701, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 22/11/2013. La Paz, 2013a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 310, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 15/3/2017. La Paz, 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico n.º 379, enviado à Embaixada do Brasil em La Paz**, em 9/10/2017. Brasília, 2017a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 1.238, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 13/10/2017. La Paz, 2017b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 1.250, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 18/10/2017. La Paz, 2017c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico n.º 402, enviado à Embaixada do Brasil em La Paz**, em 20/10/2017. Brasília, 2017d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 1.287, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 24/10/2017. La Paz, 2017e.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico n.º 111, enviado à Embaixada do Brasil em La Paz**, em 2/5/2018. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 482, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 22/5/2018. La Paz, 2018a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 543, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 4/6/2018. La Paz, 2018b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico n.º 178, enviado à Embaixada do Brasil em La Paz**, em 11/6/2018. Brasília, 2018c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 634, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 21/6/2018. La Paz, 2018d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 635, expedido pela Embaixada em La Paz**, em 22/6/2018. La Paz, 2018e.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 89, expedido pelo Consulado do Brasil em Puerto Quijarro**, em 22/8/2018. Puerto Quijarro, 2018f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Decreto de Lei n.º 9.810, de 30 de maio de 2019**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e revoga o Decreto n.º 4.793, de 23 de julho de 2003, e Decreto n.º 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 n.º 9.961, de 8 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.º 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, 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama n.º 68, expedido pelo Consulado do Brasil em Puerto Quijarro**, em 29/9/2021. Puerto Quijarro, 2021a

BRIGAGÃO, C. Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BRUCULO, C. R. **Integração trasandina: los Comités de Integración Atacalar y Agua Negra en perspectiva comparada (1996-2012). Trayectorias e integración minera.** 2015. Tese de doctorado. Universidad San Salvador, Buenos Aires, 2015.

CALDERÓN, F. **Sociedad sin atajos.** Buenos Aires: Piados, 1995.

CALLEJA, M.; SAFAROV, A. La importancia de los comités de frontera en la política exterior del Estado Argentino. **Anais...** Encuentro del Centro de Estudios Sudamericanos, 3, 2007.

CARLISLE, K.; GRUBBY, R. L. Polycentric systems of governance: a theoretical model for the commons. **Policy Studies Journal**, v. 47, n. 4, p. 927-952, 2019.

CARNEIRO FILHO, C. P.; RUCKERT, A. A. A Gestão contemporânea das fronteiras do Brasil: defesa e separação x cooperação e integração. Enapur: espaço, planejamento e insurgências, 16. **Anais...** Belo Horizonte, 2015.

CASTELO BRANCO, A. **Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional.** Curitiba. Juruá. 2009

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais.** Brasília: Itamaraty/Funag, 2012.

CHANDLER, D. **Constructing global civil society: morality and power in international relations.** Londres, Palgrave Macmillan, 2004.

COPPEDGE, M. **Ecuador: un problema de gobernabilidad.** Quito: Cordes-Pnud, 1996.

COSTA, E. A. Mexe com o quê? Vai pra onde? Constrangimentos de ser fronteiriço. *In:* COSTA, E. A.; COSTA, G. V. L.; OLIVEIRA, M. A. M. (Orgs.). **Fronteiras em foco.** Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2011, p. 131-170.

COSTA, E. A. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. *In:* COSTA, E. A.; OLIVEIRA, M. A. M. **Seminários de estudos fronteiriços.** Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2009, p. 61-78.

COSTA, G. V. L. A Interdição da Feira Bras-Bol em Corumbá-MS: considerações sobre o comércio informal na fronteira Brasil-Bolívia. Coninter – Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, 2. **Anais...** Belo Horizonte, p. 9-25, 2013.

COURLET, C. Globalização e fronteira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 11-22, 1996.

DALLABRIDA, V. R. A. Gestão territorial através do diálogo e da participação. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.** Barcelona, v. XI, n. 245, p. 1-18, 2007.

DESIDERÁ NETO, W. A. *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.

DORFMAN, A. O legal e o legítimo no contrabando em Sant’Ana do Livramento (RS) e Rivera (UY). RBA, 25. **Anais...** 11 a 14 junho, Goiânia, 2006.

- DORFMAN, A. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. *In: NASCIMENTO, D. M.; PORTO, J. L. R. (Orgs.). Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia*. Belém: Edufpa, 2013, p. 97-124.
- 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.
- FABIAN, A. Constructivism views of cooperation along the border. *Acta Univ. Sapientiae, Economics and Business*, v. 1, p. 39-51, 2013.
- FABRIZ, L. A. **Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras entre o Brasil e o Paraguai, no Estado do Paraná**: um estudo avaliativo. 2019. Tese (Doutorado em Enfermagem em Saúde Pública) – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019. doi:10.11606/T.22.2019.tde-22102019-201716. Acesso em: 22. fev. 2022
- FERRARI, M. Zona de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do Mercosul. **Revista Transporte e Território**, n. 9, p. 87-104, 2013.
- FERRARI, M. As noções de fronteiras geográficas. **Revista Perspectiva Geográfica**, v. 9, n. 10, p.1-25, 2014.
- FRANÇA, C. A. F. **Integração Elétrica Brasil-Bolívia**: o Encontro no Rio Madeira. Brasília: Funag, 2015.
- GRIMSON, A. Pensar fronteras desde las fronteras. **Nueva Sociedad**, n. 170, nov-dic, 2000.
- GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos Governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 2011. 276 f. Tese (Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Programa de Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, Universidade de Brasília/UFRR/Flacso, Brasília, 2011.
- HENRICH, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), p. 124-138, jan.-abr.,2017.
- HOCKING, B. **Localizing foreign policy**: non-central governments and multilayered diplomacy. 7th ed. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Macmillan: MLA, 1993.
- HOOGE, L. & MARKS, G. Types of multi-level governance. *Les Cahiers Européens de Sciences*, n. 3, Paris, Centre d'études européennes at Sciences, 2002.
- KEOHANE, R. & NYE, J. **Power and interdependence**. 3rd ed. New York: Longman, 2001.
- KINCAID, J. Constituent diplomacy in federal parties at the Nation State: conflict and political cooperation. *In: MICHELMAN, H. J.; SOLDATOS, P. (Ed.). Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

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.

LEMOS, W. G. S. **Os Acordos de Roboré e o pensamento geopolítico brasileiro**. 2015. 192 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS, Porto Alegre-RS, 2015.

LEVY, J. Les Nouveaux Espaces de la Mobilité. *In*: BONNET, M. ; DESJEUX, D. **Les territoires de la mobilité**. Tradução: Rogério Haesbaert e Sylvain Souchaud. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.

MACHADO, L. O. *et al.* O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Território sem limites**: estudos sobre fronteiras. Campo Grande-MS: UFMS, 2005, p. 87-112.

MACHADO, L. O. Limites e Fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da legalidade. *Território/LAGET*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 8, p.9-29, jan./jun.2000.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras e redes. *In*: STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N. O.; BAUTH, N.; DUTRA, V. S. (Orgs.). **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998, p. 41-49.

MASSEY, D. Pensamentos itinerantes. **Terra Livre**, v. 2, n. 27, p. 85-92, 2006.

MATTOS, C. M. **A geopolítica e as projeções de poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977.

MEROLA, V. F. M. Relações de vizinhança no âmbito da integração Sul-Americana. *In*: Encontro de Geógrafos da América Latina, 1., 2009, Montevideu. **Anais... 12**. Egal, 2009. 1 CD-ROM.

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.

NASCIMENTO, R. F. **O Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras e a paradiplomacia transfronteiriça entre Brasil, Bolívia e Paraguai**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Campus do Pantanal, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2017.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

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.

ODDONE, N.; RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, R. Cross-border paradiplomacy in Latin American. **Latin American Policy**, v. 6, n. 1, p. 110-123, 2015.

OLIVEIRA, T. C. M.; NASCIMENTO, R. F. Fronteira, paradiplomacia e desenvolvimento. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 1, p. 23-49, jul./dez., 2017.

OLIVEIRA, T. C. M. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – Reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**, v. 11, n. 15, p. 233-256, jan./jun., 2015.

PEREIRA, J. A. L. **Diplomacia federativa: o escritório de representação do Itamaraty na cidade de São Paulo, motivações e perspectivas**. 2004. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

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

PRATTS, J. O. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 14-15, p. 239-269, 2003.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

PUCCI, A. S. **O Estatuto da fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: Funag, 2010.

QUEIROZ, P. R. C. Articulações econômicas e vias de comunicação do antigo sul de Mato Grosso (séculos XIX E XX). In: LAMOSO, L. P. (Org.). **Transportes e políticas públicas em Mato Grosso do Sul**. Dourados-MS: Editora da UFGD, 2008.

RHI-SAUSI, J.; ODDONE, N. Cooperación transfronteriza e integración: oportunidades para el desarrollo del Perú. In: MOYA MENA, S. (ed.). **Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación**. San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General y CAF, 2012.

RODRIGUES, G. M. A. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

RORIZ, V. L. **Relações Brasil-Bolívia e a crise dos recursos naturais energéticos iniciadas no governo Evo Morales**. Brasília: UCB – Universidade Católica de Brasília, 2008.

SANTOS, B. R. V. S.; BARROS, P. S. A política externa brasileira e as fronteiras no processo de integração da América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI**, n. 22, jan./abr., 2016.

SARFATI, G. **Teorias de Relações Internacionais**. V. 1. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

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

SEITENFUS, R. **Relações Internacionais**. Barueri-SP: Manole, 2004.

SIEDENBERG, D. R. (Coord.). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Orgs.). **Federalism and international relations: the role of subnation units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

STARR, H.; MOST, B. A. The substance and study of borders in international relations research. **International Studies Quarterly**, v. 20, p. 581-620, 1976.

STEIMAN, R.; MACHADO, L. O. **Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico geográfica**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2002.

STROM, K.; MÜLLER, W. **Coalition governance institutions in parliamentary democracies**. Palestra apresentada en el Workshop 13 'Designing Institutions', en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR, Mannheim, p. 26-31, mar. 1999.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENCIANO, E. O. Los comités de frontera: funcionamiento y experiencia. Integración Latinoamericana. Buenos Aires. **Intal**, v. 15, n. 156, p. 40-53, 1990.

VAUGHAN-WILLIAMS, N. **Border politics: the limits of sovereign power**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009

XAVIER, L. O. **Fronteira Oeste Brasileira: entre o contraste e a integração**. 2006. 235 f. Tese (Doutorado em História) – UNB, Universidade de Brasília, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZOIDO NARANJO, F. Geografía y ordenación del territorio. **Iber. Didáctica de las Ciencias Sociales**. Geografía y Historia, Barcelona, Nuevas Fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31, 1998.

ANEXO I

Acta – II Reunión de Integración Fronteriza Puerto Suárez-Corumbá

ANEXO I



**ACTA II REUNIÓN DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA
PUERTO SUÁREZ-CORUMBÁ**

En la ciudad de Puerto Suárez, Provincia Germán Busch del Departamento de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia el día jueves 28 de junio de 2018, se realizó la II Reunión del Comité de Integración Fronteriza Puerto Suárez-Corumbá. La nómina de las delegaciones de Bolivia y Brasil se encuentra como **ANEXO 1**.

Presidieron las respectivas Delegaciones, por parte de Brasil la Embajadora Eugenia Barthelmess, Directora del Departamento de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia el Embajador Ricardo J. Martínez Covarrubias, Director General de Relaciones Bilaterales.

En el acto de inauguración del evento participaron además las siguientes autoridades de ambos países:

El Alcalde Municipal de Puerto Suárez, Sebastian Hurtado

Prefecto de la Ciudad de Corumbá, Marcelo Aguilar lunes

El Cónsul de Bolivia en la ciudad de Corumbá, Armando Pacheco Gutierrez,

El Cónsul de Brasil en la ciudad de Puerto Quijarro, Julio Boaventura Santos Matos

En la oportunidad las autoridades asistentes coincidieron en su satisfacción

por la celebración de la Segunda Reunión del Comité de Integración Fronteriza Puerto Suárez – Corumbá, que permitirá fortalecer el diálogo y las relaciones bilaterales entre las diversas instituciones de las fronteras de Bolivia y Brasil, para directo beneficio de las poblaciones vecinas, promoviendo la integración política, económica, social y cultural en base a los principios de solidaridad desarrollo sostenible e inclusión social en el marco del espíritu de entendimiento franco y constructivo que anima y caracteriza las relaciones de los pueblos y Gobiernos de Bolivia y Brasil.

Para la realización de los trabajos de ambos países se instalaron tres mesas temáticas de trabajo: I) Seguridad; II) Integración Económica y III) Temas Sociales, cuyas conclusiones constituyen parte integrante de la presente Acta como ANEXO 2.

Puerto Suárez, 28 de junio de 2018

 Emb. Ricardo J. Martínez Covarrubias DIRECTOR GENERAL DE RELACIONES BILATERALES MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	 Emb. Eugenia Barthelme DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE AMÉRICA DEL SUR MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL
--	---

**ACTA DE II REUNION DEL COMITÉ DE INTEGRACION FRONTERIZA
PUERTO SUAREZ – CORUMBA MESA DE TRABAJO SEGURIDAD
PUBLICA**

En el Departamento de Santa Cruz, provincia German Bush, municipio de Puerto Quijarro, a horas 09:30 a.m. del día Jueves 28 de junio de 2018, se inicia la II reunión del Comité de Integración Fronteriza Puerto Suarez – Corumba en el marco de reciprocidad y colaboración mutua entre autoridades Civiles, Militares Policiales del Estado Plurinacional de Bolivia en conjunto con la República Federativa de Brasil Estado de Mato Grosso do Sul ciudad de Corumba ; La delegación de Bolivia el Cnl. DESP Alfonso Siles Rojas Comandante Departamental de Policías Santa Cruz, Tcnl. DEAP. Rubén Valdez C. Comandante Fronteriza Policial, Tcnl DEAP Silvio Terrazas Verduguez COMANDANTE NACIONAL DE UMOPAR MY Raul Pereira Castro SUBCOMANDANTE UMOPAR ORIENTE, My. Franz Fernández Vargas Director Provincial de DIPROVE, Cap. Pedro Silva López Director Provincial FELCC, Lic. Mariocela Pérez Villarroel Encargada Regional de Migración Puerto Suarez, Dra. Milenka Ocampo Cataldi Ministerio de Justicia Transparencia Institucional del área de Trata y Tráfico de Personas, Cnl Av. Ronaldo Venancio AGREGADO DE DEFENSA AERONAUTICO DE BRASIL EN BOLIVIA Tcnl Julio Cesar Urgel Garcia COMANDANTE GRUPO AEREO 83 CF. Mario Oropeza Monroy REPRESENTANTE QUINTO DISTRITO NAVAL; La delegación de Brasil a la Cabeza de Rui Vasconcellos Ministro Consejero de la embajada de Brasil, Dr. Sergio Luis Macedo Delegado Policía Federal Corumba, Pe. Marco Antonio Ribeiro CETRAP- MS. Y PASTORAL DE MOVILIDAD HUMANA, Wania Alecrim de Lima SECIDH, Ruy Eduardo Lemos Santos Policía Rodoviaria Federal, Elmir Leanaro Moreira Xavier Ejército Brasileiro, Anderson Veras Marques Marina Do Brasil. Tcnel PM Cesar Freitas Duarte SECCION SEGURIDAD PUBLICA DE CORUMBA, Flavia ribeiro SEC. SEG. PUBLICA CORUMBA, Cnl Edson Ochoa Gironda DIR GRAL DE FRONTERAS MIN. DEFENSA, Cnl Helio Gauto COMANDANTE POLICIA MILITAR CORUMBA, Tcnl. Daniel Elias Do Santos SUB COMANDANTE PM DE CORUMBA. Aráxia Almeida AGENTE FEDERAL AGREGADO EN LA CIUDAD DE LA PAZ, P.R.F. Rafael Verao JEFE DE OPERACIONES DE MATOGROSSO, P.R.F. Ricardo Costa JEFE DE LA POLICIA RODOVIARIA FEDERAL DE CORUMBA, DPF julio Danilo Sossa Ferreira AGREGADO POLICIAL FEDERAL EN LA CIUDAD DE LA PAZ, DPF. Sergio Macedo JEFE DE LA DELEGACIA DE LA POLICIA FEDERAL CORUMBA, MY Xavier R. 18ª BRIGADA INF DE FRONTERA JEFE DE INTELIGENCIA, CF (FN) Anderson Veras Marques OF INTELIGENCIA DEL COMANDO 6 DISTRITO NAVAL LADARIO, MY Roger Regufe JEFE DE INTELIGENCIA 17 BATALLON DE FRONTERA

Luego de un amplio intercambio de información y análisis sobre los últimos hechos delincuenciales, movimiento migratorio en zonas fronterizas de nuestros países se acordaron los siguientes puntos como problemática y propuestas de solución planteada:

IDENTIFICACION DE PROBLEMAS EN AMBOS PAISES:

- TRATA Y TRÁFICO DE NIÑAS NIÑOS ADOLESCENTES Y MUJERES
- FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA
- FALSIFICACIÓN DE SELLOS MIGRATORIOS
- DEFICIENCIA EN LA FISCALIZACIÓN EN FRONTERA, FLUJO MIGRATORIO DE ENTRADA SALIDA DE PERSONAS FUERA DE HORARIOS DE ATENCIÓN MIGRATORIO.
- PROBLEMAS DE APROPIACIÓN INDEBIDA DE VEHÍCULOS LA MISMA QUE NO ESTÁ REGISTRADA EN EL SISNEP DE BRASIL Y ES UN DELITO DE ACCIÓN PÚBLICA.
- APROPIACIÓN INDEBIDA ES UN DELITO DE ACCIÓN PRIVADA EN BOLIVIA
- LAS HACIENDAS FRONTERIZAS QUE SON UTILIZADAS PARA EL CONTRABANDO (SEMILLAS, GANADO, COMESTIBLES, PLANTAS Y OTROS).
- LOS DELITOS QUE SON COMETIDOS EN BRASIL Y QUE SUS RESULTADOS SON EN BOLIVIA NO SON PROCESADOS POR TERRITORIALIDAD.
- LOS PROBLEMAS PARA LA OBTENCIÓN DE LA TARJETA VECINAL FRONTERIZA YA QUE SE QUIERE LA PRESENTACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN DE ANTECEDENTES POLICIALES UNIDAD QUE SE ENCARGA DE SU OBTENCIÓN NO TIENE OFICINA EN FRONTERA.
- PARA LA OBTENCIÓN DE LA TARJETA VECINAL FRONTERIZA EN BRASIL ES EL COSTO PARA SU OBTENCIÓN.
- NECESIDAD DE LA CONTRAPROPUESTA DE BRASIL CON REFERENCIA AL ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL PARA FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS Y DELITOS CONEXOS.
- EL FLUJO MIGRATORIO DE CIUDADANOS DE NACIONALIDAD HAITIANA QUE SE ENCUENTRAN EN CHILE Y LLEGAN DE MANERA IRREGULAR A BRASIL CORUMBA A TRAVÉS DE BOLIVIA.
- CONTRABANDO DE COMBUSTIBLE Y RECURSOS NATURALES
- LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y DELITOS CONEXOS
- CONTROL DE ARMAMENTO
- INCENDIOS FORESTALES
- INUNDACIONES

SOLUCIONES PROPUESTAS POR LA MESA DE TRABAJO**INTERCAMBIO DE INFORMACION**

- Creación de la Red de Coordinación entre las instituciones de ambos países con la finalidad de acudir a puntos focales (Teniendo una guía de las personas a las cuales se pueda contactar para los diferentes hechos) como ser Trata y Tráfico de Personas, migración, robo de vehículos y delitos comunes para de esta manera contar con información pronta y oportuna y que esta se realice

mediante la creación de un grupo de WHATS APP. La cual será utilizada para la toma de decisiones inmediatas.

- Se realice un intercambio de información pronta y oportuna entre el comité nacional de enfrentamiento al tráfico de personas dependiente del ministerio de justicia de Brasil y el consejo plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas a través del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.
- En caso de requerir la información oficial se la solicitara por los canales legales correspondientes.
- Crear un programa para el celular para ambos países con el objetivo tener la base de datos de los más buscados en ambos países y las máximas autoridades puedan comprometerse hacer la actualización de forma periódica, aclarando que esta base de datos debe funcionar sin la necesidad de Internet.
- La reacción ante desastres naturales en la provincia German Busch, será inmediata con el apoyo de la Policía Boliviana y las Fuerzas Armadas Acantonadas en esta provincia. Personal capacitado.
- Se llevara a cabo reuniones periódicas entre ambos países para planificar y poner en marcha cursos de capacitación al personal humano con el que se cuenta.
- Dotación de equipo y medios logísticos.
- La conformación del C.I.D.C., deberá ser en un término de tres meses y la elaboración del Plan Integral de Contingencia de Desastres Naturales en un término de 6 meses, de entregada dicha propuesta.

INTERCAMBIO DE CAPACITACIÓN

- De acuerdo a la oferta de cursos de capacitación (ANTIDROGA, BOPE, CURSOS DE OPERACIONES ESPECIALES CONTRA EL TERRORISMO, EN TEMA MIGRATORIO, etc.) realizadas por ambos países, de forma recíproca.
- Capacitación de personal de ambas fronteras para permitir un control efectivo y eficiente referente a los delitos de contrabando de combustible, recursos naturales, tráfico de armamento, narcotráfico y delitos conexos
- Reuniones mensuales entre autoridades comprometidas de la región fronteriza Puerto Suarez-Puerto Quijarro- Corumba, el segundo miércoles de cada mes, siendo la primera reunión el 11 de julio del año en curso, en la Policía Rodoviaria Federal de Corumba posteriormente se alternara entre ambos países, para el procesamiento e intercambio de información, mediante la ejecución de tareas combinadas, que a continuación se detallan:
- Apreciación de situación actual de la actividad ilícita que genera inseguridad en la región.
 - Planificación y ejecución de operaciones combinadas
- Planificar acciones de prevención, concientización y educación en coordinación y apoyo con los gobiernos municipales
- Realizar evaluaciones periódicas analizando los índices delictivos en función a estadísticas actuales.
- La conformación Internacional de Defensa Civil estará conformada por

autoridades fronterizas de Bolivia y Brasil para una reacción pronta y oportuna contra desastres naturales dentro la jurisdicción de ambos países.

OPERACIONES EN FRONTERAS

- Se pueda gestionar que las Direcciones Nacionales de Migración Brasil y Bolivia pueda realizar una reunión bilateral para abordar la problemática migratorio como ser la obtención de la tarjeta Vecinal Fronteriza y otros para poder unificar requisitos para su obtención.
- Se pueda realizar las gestiones ante la Dirección Nacional de Técnicos Auxiliares para que se pueda desplazar una oficina dependiente de esta dirección para otorgación de certificados.
- Se trabajara de manera conjunta en los diferentes operativos que desarrollen en el Brasil, realizando operativos simultáneos en el territorio boliviano.
- Otorgar las facilidades de información relativa a personas que fueran prófugas o requeridas en ambos países, para que según sus legislaciones puedan ser expulsados si así corresponde.
- En caso de vehículos robados se tenga un canal de comunicación rápida para hacer la búsqueda.

En conformidad suscriben la presente acta de reunión de coordinación operativa entre autoridades policiales y fronterizas de Bolivia y Brasil los presentes.

[Handwritten signatures and names]

Tax. Silvio Torres V.
UMIAPAN

Wania Oliveira de Souza
coordinadora de Policias Públicas p. Mulheres
Prefeitura de Lumbica (MS).

Anderson Viana Lourenço
Oficial de Inteligência do Com 6º DN


RUY EDUARDO LEMOS DOS SANTOS
POLICIA RODOVIARIO FEDERAL


Paulo Roberto de Souza
Pol. Federal

PRF
PRF


4


Ronaldo Venâncio - Cel. Av.
Arms Defesa e Aeronáutica
do Brasil no Bolívia

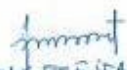

Cel. DEAP Cel. Valde C.
Comandante do 1º Batalhão
Policial Prov. Granaú Bolívia.


Itiracy Tomaz de U.
P. 1º Batalhão Pol. S.


Cel. Paulo Silva
Diretor P. 1º Batalhão



RUI VASCONCELOS
MINISTRO - CONSTRUÇÃO
EMBAIXADA DE BRASIL


Júlio Danilo Lourenço
Delegado de Polícia Federal
Armas Policiais


CEL. PM HELIO GAUTO
Polícia Militar - MS

My. Paulo Pereira
SUB-COMDE
CORDE R-ORIENTE


Lic. Marcela
Armas Policiais
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA


CEL. DEMA. JULIO
CESAR URZEL S.
COMDE GA. 13


CEL. PAULO
Armas Policiais
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

ACTA DE LA MESA: TEMAS SOCIALES

En la Localidad de Puerto Quijarro, a horas 10 de la mañana del día jueves 28 de junio de 2018, se dio inicio a la II Reunión del Comité de Integración Fronteriza Puerto Suárez-Corumbá, Mesa: Temas Sociales, donde se trataron los asuntos relacionados a la educación, la cultura, el deporte y el tema de salud.

La lista de los miembros de esta Mesa se adjunta al presente Acta.

Con relación al tema cultural y educativo, la representante de la Organización No Gubernamental (ONG) Molino Cultural, Marcia Rolón, de la ciudad de Corumbá – Brasil, señaló que hay una demanda de educación en Corumbá por parte de niños bolivianos, quienes no cuentan con una cartera que les permita identificarse y legalizarse, porque viven en Bolivia y estudian en Corumbá. Los profesores del Municipio de Corumbá no tienen capacitación para comunicarse con los niños de Bolivia. Y los brasileños no aprenden español en las escuelas brasileñas, como los bolivianos aprenden en Brasil.

La ONG Molino Cultural, apoya educacionalmente a los alumnos bolivianos, que los lleva al lado brasileño y los vuelve a traer a Puerto Suárez. Desde el año 2004 a la fecha, en esta institución, fueron capacitados 1.500 alumnos bolivianos, en la edad de 6 a 18 años. Actualmente, atiende a 40 estudiantes en Puerto Quijarro, a través de la apertura de una oficina que se realizó, con el Apoyo del Gobierno Municipal de Puerto Quijarro. La municipalidad de Corumbá aporta al proyecto con 4 profesores, agua y luz. El Gobierno Municipal de Puerto Suárez, apoya con el transporte de 15 niños y una funcionaria, que son trasladados diariamente a la ciudad de Corumbá. La ONG Molino Cultural, propone el establecimiento de un carnet fronterizo para todos los alumnos de Bolivia, no solo para el proyecto, pero que sea gratuita, para los alumnos que necesitan, porque hasta el momento la Policía Federal cobra por ello. Además proponen la institucionalización de las tres escuelas fronterizas que ya existen en Brasil, donde necesita contar con alumnos dignamente bolivianos.

El representante del Gobierno Municipal de Puerto Suárez, Jacinto Sánchez Dos Santos, remarcó que en estas reuniones deberían estar los representantes del Ministerio de Educación de Bolivia, para que conozcan la problemática educativa y la burocracia en trámites que existen actualmente, para poder cursar estudios con mayor facilidad en instituciones brasileñas y viceversa.

Están haciendo gestiones ante las autoridades centrales para facilitar la atención recíproca en educación, eliminando la burocracia. Enfatizó que

estamos desde la década de los noventa hasta el momento hablando lo mismo y no se avanzó nada, debido a que el Gobierno Central de Bolivia no atiende las demandas de sus poblaciones fronterizas.

La concejal de Puerto Quijarro, Adela María Calicho Vía, dice que no todo es culpa del gobierno central, sino que las Alcaldías disponen de dinero que no lo invierten en lo que deben hacer, por razones de corrupción. Agradece a los brasileños por apoyar a los bolivianos y a la ONG Molino Cultural, por el apoyo educativo. Agradece a Corumbá por el apoyo en salud. Bolivia también acoge a los estudiantes brasileños estudiando medicina en Bolivia.

La representante de la Universidad Federal de Mato Grosso del Sur, Prof. Dra. Rosângela Villa da Silva, coordina un Proyecto con la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno para un intercambio recíproco de apoyo en diversas áreas científicas, de educación básica, pedagógicas, geopolítica, literatura, cultura brasileña, en idioma portugués y español. Las autoridades académicas del Brasil gustarían que este proyecto de intercambio entre Universidades sea considerado como un proyecto de integración cultural y educativa fronteriza, porque necesitan reducir la burocracia para facilitar la logística en la frontera. Desde 2008 hasta el momento se viene prestando ese apoyo y cada año van aumentando los beneficiarios.

La representante del Instituto Federal de Educación Ciencia y Tecnología de formación Técnico Medio, de Corumbá, profesora Dra. Paula Luciana Berra Da Silva Fernández, informó sobre la realización de actividades que incluye a estudiantes bolivianos, se acordó la conveniencia de negociar un instrumento bilateral entre los Ministerios de Educación de los dos países, que permita proporcionar un marco jurídico legal a fin de permitir la realización de actividades conjuntas de intercambio de formación entre el Instituto Federal de Educación Ciencia y Tecnología con instituciones análogas bolivianas, del área de frontera.

En el área de Salud, los representantes del área de salud debatieron temas como: vigilancia epidemiológica; atención hospitalaria en la frontera y los desafíos de su financiamiento e intercambio de información en salud. La Secretaria de Salud de Corumbá, manifestó la preocupación con el elevado número de pacientes bolivianos que buscan atención médica en Corumbá y el consecuente impacto en los recursos financieros del municipio. Pidió reciprocidad de atención médica en Bolivia u otra forma de compensación. La delegación boliviana, manifestó que transmitirá dicha preocupación a las autoridades competentes nacionales.

El Ministerio de Salud de Brasil propuso que los pacientes bolivianos en Brasil, cuya situación sea estable, sean trasladados a hospitales bolivianos, y

Om

Fm
A
E
3
AD
Opur
R

AD

lo mismo ocurra con pacientes brasileños en Bolivia, lo que podría ser mejor discutido en la reunión del 31 de julio de 2018.

La delegación boliviana mencionó los grupos que reciben atención gratuita según la ley de servicios de salud integral e indicó que el seguro obligatorio SOAT paga costos de atención médica en casos de accidentes de autos. Pero aclaró que no existe hoy la posibilidad que el seguro acepte facturas brasileñas para hacer el pago correspondiente, por lo que se sugiere la negociación de convenio para el reconocimiento mutuo de facturas.

El Ministerio de Salud de Brasil comunicó que, en acuerdo con las autoridades de salud bolivianas a nivel nacional, departamental y municipal, está organizando vacunación conjunta de perros y gatos, los días 18 y 19 de agosto de 2018. La vacunación será precedida de curso de formación para vacunadores de rabia, el día 29 de junio de 2018 y disponiendo para ellos vacunas pre-exposición.

Los Ministerios de Salud de los dos países indicaron la necesidad de colaborar y compartir informaciones en monitoreo y control de amenazas a la salud pública. El Ministerio de Salud de Brasil hizo conocer que las informaciones de casos de enfermedades están actualmente disponibles de acuerdo con el reglamento sanitario internacional y mencionó la oportunidad de que sea creado un punto focal local del reglamento sanitario internacional, como se propone hacer en la frontera entre Brasil y Colombia.

El Centro Nacional de Enlace de Bolivia, solicitó informaciones sobre el control fronterizo de personas llegadas de áreas de ocurrencia de brotes epidemiológicos y sobre control epidemiológico en Brasil. La Secretaria de Salud de Corumbá reportó acciones referentes a dengue, zika y chikungunya y otras enfermedades e invitó a las autoridades bolivianas a participar de las reuniones mensuales de coordinación.

Se acordó en establecer puntos focales para colaboración futura y en organizar reunión entre los mismos, que podría ser el 31 de julio de 2018, en la Secretaria de Salud de Corumbá, Brasil, a las 14:00 horas. Entre los temas identificados están: vigilancia epidemiológica; control de vectores; servicios de salud; coordinación entre hospitales.

El Ministerio de Salud de Bolivia propuso convocar a las autoridades locales correspondientes, entre los cuales los Directores de las áreas de epidemiología, de redes de salud y el Gerente de la Red Hospitalaria de Germán Busch y los directores de los hospitales locales.

El Ministerio de Salud de Brasil, informó que realizará capacitación el 23 de agosto de 2018 de conductas clínicas para casos de pos-exposición a rabia en Corumbá. Fueron ofrecidas cuatro plazas para médicos o enfermeros

bolivianos de la región. En vista de los ofrecimientos brasileños, el lado boliviano solicitó que se considere incluir el tema de asistencia técnica entre los asuntos de cooperación e integración en salud.

El lado brasileño informó sobre el Acuerdo de Salud en las Fronteras, firmado en octubre de 2017, en Brasil. En virtud a que en el **ACUERDO INTERINSTITUCIONAL INTERNACIONAL SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE SALUD DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL Y EL MINISTERIO DE SALUD DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA EN MATERIA DE COOPERACION EN SALUD EN LA FRONTERA**, según el Artículo II, Áreas designadas por el Ministerio de Salud de Bolivia, inciso b), no menciona a los Gobiernos municipales de Puerto Suarez, Puerto Quijarro, como entes directos operativos y ejecutores de las acciones contempladas en el mencionado artículo, el Comité recomienda al Ministerio de Salud que estudie la posibilidad de incluir a los gobiernos autónomos Municipales de Puerto Suárez, Puerto Quijarro y El Carmen como actores y ejecutores de dicho convenio bilateral.

ANEXO II

Acta – Marco de Intenciones de Conformación de Ciudades Gemelas entre Entidades Territoriales Autónomas de Bolivia y Brasil

ACTA MARCO DE INTENCIONES DE CONFORMACION DE CIUDADES GEMELAS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DE BOLIVIA Y BRASIL

Conste por el presente ACTA MARCO DE INTENCIONES DE CONFORMACION DE CIUDADES GEMELAS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DE BOLIVIA Y BRASIL que suscribimos las Partes, el tenor y contenido de las siguientes cláusulas:

PRIMERA.- (PARTES)

1. EI GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE EI CARMEN RIVERO TORREZ representado por su Alcaldesa Municipal Constitucional, Celvy Orellana Costa, con Cédula de Identidad N° 3834119 S.C., que para fines del presente Acta se denominará "GAM ECRT".
2. EI GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE PUERTO SUAREZ representado por su Alcalde Municipal Constitucional, Mauricio Montero Jorge, con Cédula de Identidad N° 2834362 SC, que para fines del presente Acta se denominará "GAM PS".
3. PREFEITURA DE CORUMBA representado por su Prefeito, Marcelo Aguilar lunes, con R.G. N° 24770734X, que para fines del presente Acta se denominará "PC".
4. CONSULADO DE BOLIVIA EN BRASIL MATOGROSO DEL SUR representado por su CONSUL Dr. Simons William Duran Blacutt que para fines del presente Acta se denominará "CB".

VEEDORES.

5. CONSULADO DE BOLIVIA EN BRASIL MATOGROSO DEL SUR representado por su CONSUL Dr. Simons William Duran Blacutt que para fines del presente Acta se denominará "CB".
6. CONSUL DE BRASIL EN Puerto Quijaro, DIPLOMATA CONSELHEIRO Sílvia Rhomedes Bandeira C

Cuando en el presente Acta se mencione a los representantes de las Entidades Territoriales Autónomas del Bolivia y Brasil de manera simultánea, se les denominará como LAS PARTES.

SEGUNDA.- (MARCO LEGAL)

El presente documento, un ACTA MARCO DE INTENCIONES DE CONFORMACION DE CIUDADES GEMELAS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DE BOLIVIA Y BRASIL es regido por las siguientes normas:

- a) El Tratado de Robore, un conjunto de 10 convenios suscritos entre la entonces República de Bolivia y la República Federativa del Brazil el 29 de marzo de 1958, sancionado por el entonces Congreso Nacional Boliviano mediante la Ley 382 de 19 de diciembre de 1967.
- b) Constitución Política del Estado (CPE) del 7 de febrero de 2009.

- c) Realizar cuanta tarea sea necesaria para la mejora de la gestión en el marco del presente ACTA.
- d) Coadyuvar y promover su consolidación.
- e) Formular e Implementar políticas y el Régimen Legal al interior de las ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DE BOLIVIA Y BRASIL en el objeto de desarrollo de las CIUDADES GEMELAS
- f) Realizar el Diagnóstico Integral Participativo sobre los avances consolidados.

SEXTA.- (COMPROMISO DE CUMPLIMIENTO).

Las partes se comprometen al fiel y estricto cumplimiento de las obligaciones asumidas en el presente ACTA MARCO DE INTENCIONES DE CONFORMACION DE CIUDADES GEMELAS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DE BOLIVIA Y BRASIL.

SEPTIMA.- (SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS).

En caso de presentarse controversias en la implementación y aplicación de la presente COOPERACION MULTILATERAL las mismas serán resueltas mediante negociación directa y de común acuerdo entre LAS PARTES.

OCTAVA.- (COORDINADOR GENERAL PRO TEMPORE)

1. Se nombra como COODINADORES GENERAL PRO TEMPORE al Cónsul de BOLIVIA EN BRASIL MATOGROSO DEL SUR r Dr. Simons William Duran Blacutt y DIPLOMATA CONSELHEIRO Silvio Rhomedes Bandeira.

Quienes tendrán la responsabilidad de:

- Tener la conducción de las INTENCIONES DE CONFORMACION DE CIUDADES GEMELAS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DE BOLIVIA Y BRASIL
- Tomar decisiones para asegurar el afianzamiento de la conformación de las CIUDADES GEMELAS.
- Las reuniones de las ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DE BOLIVIA Y BRASIL en el marco del presente ACTA serán coordinadas por los COODINADORES GENERALES PRO TEMPORE.

NOVENA.- (CONFORMIDAD Y ACEPTACIÓN).

En señal de aceptación y conformidad con todas y cada una de las cláusulas y estipulaciones del presente ACTA MARCO DE INTENCIONES DE CONFORMACION DE CIUDADES GEMELAS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DE BOLIVIA Y BRASIL, las firmamos, obligándonos a su fiel y estricto cumplimiento.
Corumba – MS. 28 de enero de 2022