

---

## **Políticas Públicas Face à Realidade da Faixa de Fronteira Brasileira: O Caso de uma Sub-região do Arco Norte\***

Políticas Públicas Frente a la Realidad de la Gama de la Frontera de Brasil: el Caso de Arco Subregión Norte

**Ana Regina Ferreira da Silva**

*Geógrafa. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; bolsista vinculada ao Projeto Transfronteirizações na América do Sul: dinâmicas territoriais, desenvolvimento regional, integração e defesa nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil (Edital CAPES PRÓ-DEFESA). E-mail: [areginageo@gmail.com](mailto:areginageo@gmail.com)*

**Aldomar Arnaldo Ruckert**

*Doutor em Geografia e docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS; Coordenador do Projeto Transfronteirizações na América do Sul: dinâmicas territoriais, desenvolvimento regional, integração e defesa nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil (Edital CAPES PRÓ-DEFESA). E-mail: [aldomar.ruckert@ufrgs.br](mailto:aldomar.ruckert@ufrgs.br)*

(\*) Este trabalho conta com o apoio institucional da CAPES/Pro-Defesa, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e do Laboratório Estado e Território (LABETER) do POSGEA/UFRGS.

Artigo originalmente apresentado no *III Seminário Internacional de los Espacios de Frontera (III Geofronteras)*, Universidad Nacional de Itapúa (UNI), Encarnación (Paraguay), 8 a 10 de setembro de 2015.  
Disponível on-line em <http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica>

---

**Resumo** - A perspectiva que abordamos neste trabalho sobre a questão fronteiriça é que esta não se trata de simples limite natural ou artificial, mas que as fronteiras são espaços social e historicamente produzidos. E mesmo quando não há interação cotidiana entre as populações locais apresentam-se em potencial a ações de integração transfronteiriça na agenda sociopolítica e econômica dos Estados nacionais envolvidos. Assim, considerando que o Estado brasileiro possui vários instrumentos institucionais que visam, além da soberania e ocupação territorial, encaminhar ações prioritárias de desenvolvimento regional da faixa fronteiriça, este trabalho objetiva problematizar a efetividade das políticas públicas planejadas para esta região e a realidade local nela vivenciada tendo por base exemplos da situação dos municípios fronteiriços dos estados do Pará e do Amapá. Os resultados preliminares apontam que existe uma grande distância entre o cotidiano desses Entes fronteiriços e o planejado nos gabinetes ministeriais. Para isso, levantamento bibliográfico e trabalho de campo deram suporte metodológico a esta pesquisa.

**Palavras-chave:** políticas públicas, fronteira, Amazônia, Pará, Amapá

**Resumen** - La perspectiva que nos acercamos a este trabajo en el tema de la frontera es que no se trata de límite natural o artificial simple, pero que las fronteras son espacios sociales y producido históricamente. E incluso cuando no hay interacción diaria entre las poblaciones locales presentes en el potencial de la integración transfronteriza de acciones en la agenda socio-político y económico de los Estados nacionales involucrados. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Estado brasileño tiene varios instrumentos institucionales que tienen como objetivo, más allá de la soberanía y la ocupación territorial, las acciones prioritarias de desarrollo regional de la franja fronteriza, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la eficacia de las políticas públicas previstas para esta región y la realidad local experimentado sobre la base de ejemplos de la situación de los municipios de la frontera en los estados de Pará y Amapá. Los resultados preliminares muestran que existe una gran distancia entre la vida cotidiana de estos y previsto en las oficinas ministeriales. Para esto, la literatura y el trabajo de campo dieron apoyo metodológico de esta pesquisa.

**Palabras clave:** políticas públicas, frontera, Amazonia, Pará, Amapá.

**Perspectiva Geográfica**-Marechal Cândido Rondon, Ed. Especial, v.11, n.15, p. 46-54, jul.-dez., 2016

## Introdução

A realidade contemporânea das fronteiras brasileiras se constitui em importante debate para a construção de relações socioeconômicas e culturais de âmbito internacional, em amplo sentido, especialmente no que diz respeito às relações em comum nessa região fronteiriça. Assim, a perspectiva abordada neste trabalho aponta que para além da ideia tradicional de limites naturais ou artificiais, as fronteiras se constituem em relações que fazem desses mesmos limites entre países, espaços social e historicamente produzidos. São espaços que mesmo quando não há interação cotidiana entre as populações locais, ao contrário do que ocorre nas cidades gêmeas, ainda assim, apresentam potencial para a efetivação de relações comerciais, migrações, turismo, serviços, e, portanto, para o estabelecimento da integração transfronteiriça entre os Estados nacionais envolvidos.

Nesse sentido, estudos contemporâneos indicam que a fronteira já não representa a tradicional idéia de limite ou divisa e adotam uma nova concepção que a coloca como lugar de trocas e de convívio social. Para Becker (2007) são espaços propensos a diversas possibilidades de acontecimentos desde fatores favoráveis à integração a outros marcados por situações de vulnerabilidade. Ou seja, assim como pode potencializar construções sociais coletivas na afirmação de novas relações, a fronteira é também uma área propensa a conflitos, desafiando, por outro lado, o controle, a regulamentação e a vigilância dos Estados Nações. Para Martin (1998) é uma realidade que pode representar o confronto entre o direito de ir e vir e a legitimidade da soberania dos Estados, o que resulta na decisão política entre facilitar ou dificultar as relações entre os povos fronteiriços que reproduzem práticas socioculturais em meio à realidade burocrática das relações internacionais.

É por essa linha de pensamento que o tema fronteira é ressignificado pelo Estado Nacional brasileiro, notadamente sobre políticas de desenvolvimento regional e integração, passando da tradicional dimensão geopolítica à idéia contemporânea da fluidez econômica transfronteiriça, abrindo possibilidades de cooperação internacional. Desse modo, diversos instrumentos institucionais direcionados à faixa de fronteira são criados pelo governo federal, visando, além de garantir a soberania e ocupação territorial, encaminhar atividades prioritárias de desenvolvimento regional a fim de reverter o quadro de desigualdades regionais e da população (BRASIL, 2009), ao mesmo tempo em que toma decisões políticas, para garantir a hegemonia brasileira na estratégia de integração sul-americana.

Nesse sentido, este trabalho objetiva problematizar a efetividade das políticas públicas planejadas para a região fronteiriça e a realidade local vivenciada na mesma, tendo por base a situação dos municípios fronteiriços dos estados do Pará e do Amapá.

## A Fronteira Brasileira

A extensa faixa de fronteira brasileira é regulamentada pela Lei 6.634, de 02 de maio de 1979 e pelo Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980, nos quais se considera como faixa, um polígono de 150 km de largura a partir da linha limítrofe do território brasileiro ao longo de 15.719 km de fronteira terrestre, sendo dividida em três grandes arcos: Arco Norte, Arco Central e Arco Sul compostos por dezessete sub-regiões<sup>1</sup>. Nessa área estão situados 588 municípios federados reunindo uma população aproximada de dez milhões de habitantes, correspondendo a 27% do território brasileiro (BRASIL, 2009).

Internacionalmente, o Brasil limita-se com nove países da América do Sul e com um departamento ultramarino francês, a Guiana Francesa, sendo que seus vizinhos também possuem regimes específicos quanto às suas respectivas fronteiras. Entretanto, segundo Silva (2008) somente a Bolívia e o Peru possuem faixa de fronteira estabelecida em suas cartas magnas, ambas indicando uma faixa de 50 km a partir de sua linha de fronteira. Historicamente o controle da faixa de fronteira no Brasil tem sido assumido por órgãos específicos: a Diretoria Geral de Terras Públicas no governo imperial, depois pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), seguido pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), e, atualmente, pelo Conselho de Defesa Nacional<sup>2</sup> (CDN).

**Perspectiva Geográfica**-Marechal Cândido Rondon, Ed. Especial, v. 11, n.15, p. 46-54, jul.-dez, 2016

Em décadas recentes, o Ministério da Integração Nacional (MI) lançou a proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), a qual problematizou a atuação do governo federal que até então se baseava na noção de fronteira apenas como instrumento da defesa nacional, impondo barreiras às prováveis ameaças externas, e assim, restringia as possibilidades de cooperação.

Nessa linha, a proposta evidenciou que na verdade, as prováveis ameaças são substanciadas por uma situação de miséria, de vulnerabilidade, do crime organizado e da falta de integração com os povos vizinhos, que distanciam vários segmentos da população ao exercício da cidadania. Assim, a situação “coloca o desenvolvimento regional como estratégia prioritária para a soberania brasileira e a integração continental” (BRASIL, 2009, p.5). Esse é o desafio apresentado pelo governo federal para a mudança em sua forma de atuação na faixa de fronteira.

Foi a partir do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso que importantes iniciativas foram dadas por meio do lançamento dos programas “Desenvolvimento Integrado e sustentável da região da grande fronteira do MERCOSUL” e “Desenvolvimento Social da faixa de fronteira”. No governo seguinte, do presidente Luís Inácio Lula da Silva, houve o fortalecimento dessa disposição ao ser incluída no Plano Plurianual 2004-2007 visando ao fortalecimento das regiões fronteiriças e seus subespaços. Nessa perspectiva, várias ações foram instituídas no sentido de atender às necessidades de assistência socioeconômica específica aos municípios fronteiriços.

## **Políticas Públicas para a Faixa de Fronteira Brasileira**

### **Enid e IIRSA/Cosiplan: Estratégias para a Integração Territorial**

A política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid), concebida pelo governo brasileiro como estratégia de desenvolvimento a partir de estudos que subsidiaram o Plano Plurianual 2000-2003, foi lançada como meio para articular as diversas regiões do País e como estímulo às relações transfronteiriças com os demais países sul-americanos. A estratégia dos Enid vai ao encontro dos interesses da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), política que objetiva impulsionar a integração física, política, social e econômica dos doze países da América do Sul. Os Enid e a IIRSA visam dinamizar o comércio internacional e assim, suas ações se complementam no planejamento de uma série de projetos voltados à escala territorial regional/local articulados à escala nacional e internacional.

Isso se desdobra tanto no planejamento de grandes projetos constituídos por um sistema integrado de logística abrangendo transporte multimodal, energia e telecomunicações, como na articulação de planos voltados ao desenvolvimento socioeconômico, especialmente das regiões fronteiriças. O combate aos desequilíbrios e a busca da integração regional são desafios apresentados há décadas por vários governos brasileiros, sendo que o investimento em infraestrutura sempre se colocou como a melhor alternativa para o desenvolvimento de regiões consideradas atrasadas e isoladas, a fim de integrá-las ao restante do País. A política do Enid segue a mesma concepção ao colocar infraestrutura de transportes, energia e comunicação na linha de frente do planejamento (MELLO, 2006), encontrando assim complementaridade na proposta da IIRSA.

Entre os sete princípios orientadores da IIRSA, os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) são identificados como referência territorial para a integração de um amplo sistema de transporte e convergem na formação de um portfólio de projetos de infraestrutura visando conectar os países sul-americanos ao mercado mundial. Em agosto do ano de 2009, a IIRSA foi substituída pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), uma instância de ministros criada na terceira reunião do Conselho de Chefes de Estado da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Para Carvalho (2004), o Enid foi concebido desde o princípio dentro de uma perspectiva internacional, mantendo estreita relação com a pauta empreendida pela lirsas para os países sul-americanos. O empenho brasileiro reside na busca da inserção do País na competitividade do mercado internacional, assegurando, ao mesmo tempo, sua liderança regional. Para isso, além de adaptar-se às exigências legais do comércio exterior precisa garantir a execução de seus próprios projetos de forma planejada.

Desse modo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) viabiliza, de parte do governo brasileiro, obras de infraestrutura com o fim de garantir fluxos de transporte no território nacional, potencializando uma nova configuração espacial por meio da implementação de novas malhas rodoviárias, da aceleração da conexão informacional, de redes de comunicação e de circulação, tecnologias inovadoras e outras dinâmicas típicas do processo de globalização. A construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque no Amapá, o qual integra formalmente o Escudo Guayanes,<sup>3</sup> um dos eixos da lirsasCosiplan, e o asfaltamento da BR-156, que atravessa esse estado de norte a sul, são obras executadas pelo PAC que representam a articulação das estratégias dos Enid e da lirsas claramente identificados como parte de um processo que reafirma o interesse de valorização do capital.

### **Políticas específicas para a faixa de fronteira**

Em relação a ações do governo federal direcionadas de forma mais específica à fronteira nacional, elencamos a seguir algumas dessas iniciativas. No campo da defesa e da segurança, no ano de 2011 foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras, sob coordenação do Ministério da Justiça (MJ) e do Ministério da Defesa (MD) para prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços praticados na faixa de fronteira (BRASIL, 2011). Atividades integradas entre órgãos da segurança pública, da Receita Federal, das Forças Armadas e com a possibilidade de cooperação internacional com os países vizinhos são as ações anunciadas por este plano.

Nessa conjunção, foi criado o programa Estratégia Nacional de Fronteira - ENAFRON no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ), um conjunto de projetos envolvendo órgãos federais, estaduais e municipais relacionados à segurança pública nas fronteiras. Entre seus objetivos visa o combate aos ilícitos penais e a desarticulação da logística do crime organizado de comum ocorrência nas referidas regiões, mas que se estendem aos grandes centros urbanos e a sociedade em geral.

O Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON) é outro instrumento de vigilância e monitoramento coordenado pelo Exército brasileiro que compreende um conjunto integrado de recursos tecnológicos, estruturas organizacionais, pessoas e processos, a fim de promover meios que garantam a presença efetiva do Estado em áreas-chaves no território nacional, com ênfase na faixa de fronteira. A ideia da ação conjunta e institucionalizada pode ser vista na força-tarefa empreendida na Operação Ágata.

A operação Ágata é uma ação conjunta do Exército, Marinha e Aeronáutica ao encargo do Estado-Maior das Forças Armadas (EMCFA) do MD e reflete os objetivos da presença do Estado na região fronteiriça. A missão, previamente planejada, estende convite aos países vizinhos para auxiliarem nas atividades e para que possam posicionar tropas ou observadores em seus territórios. São realizadas atividades de vigilância e fiscalização do espaço aéreo e dos principais rios e estradas de acesso ao território nacional, incluindo assistência médica e odontológica à população das áreas em questão (BRASIL, 2011).

Também no âmbito do MD, o Programa Calha Norte (PCN) merece destaque por representar, dentro de um processo histórico, a perspectiva de atuação na fronteira não exclusivamente do ponto de vista militar, mas também do ponto de vista da ação civil. O PCN foi criado no ano de 1985, no primeiro governo civil após mais de duas décadas de ditadura militar no Brasil. O programa passou por várias reformulações, como no redimensionamento de seus objetivos prioritários, reorientando suas ações junto aos

municípios que assiste com a aplicação de recursos no campo social como transporte, economia, esporte, educação, e saúde além de segurança e defesa.

O PCN encontrou ressonância com a criação da Política de Defesa Nacional (PDN), criada em 1996, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique e integrada ao *Avança Brasil*<sup>4</sup> a partir do ano de 2000. Em 2005 a PDN foi renovada pelo governo do presidente Lula da Silva, sendo a partir daí o conceito de segurança baseado em uma visão coletiva e cooperativa, representando importante avanço institucional do ponto de vista da participação civil em questões até então consideradas apenas de competência da área militar.

Já ao Ministério da Integração Nacional (MI) em atenção especial à fronteira, conta com a Secretaria de Programas Regionais (SPR), que por sua vez agrega em sua estrutura, o Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) de Integração Fronteiriça e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). O GTI foi instituído pela Resolução nº 08, de 19 de dezembro de 2008, e tem como objetivos a elaboração de propostas para o desenvolvimento e articulação da integração fronteiriça com os países vizinhos, particularmente na esfera do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e a coordenação dessas ações. O PDFF objetiva encaminhar atividades prioritárias de desenvolvimento regional e projetos transfronteiriços em parceria com os demais países vizinhos sul-americanos.

Com a atuação direta da Presidência da República, a subchefia para Assuntos Jurídicos instituiu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), pelo Decreto de 08 de setembro de 2010 (Brasil, 2011 p.1), que também determinou que cada estado fronteiriço deve criar seu Núcleo Regional de Fronteira (NRF), para dedicar-se ao desenvolvimento e à integração de sua respectiva fronteira.

Sobre esses instrumentos, aponta o relatório de gestão da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI (BRASIL, 2013), que ações de quatro naturezas nortearam o exercício desta secretaria no ano de 2012: a) instalação dos 11 Núcleos de Fronteira estaduais criados nos anos de 2011 e 2012; b) acompanhamento dos Planos de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDIFs pelos Estados parceiros como contribuição para a elaboração e seleção de uma carteira de projetos prioritários de curto prazo para a faixa de fronteira; c) execução de um projeto de acesso a mercados para empresários urbanos e produtores rurais; e d) elaboração do Plano Brasil Fronteira.

A construção do Plano Brasil Fronteira adota metas que se alinham às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR articulando estrategicamente aspectos que objetivam promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável da faixa de fronteira, bem como, sua integração cultural e comercial ao País e aos vizinhos sul-americanos, materializando, no longo prazo, perspectivas adjacentes aos objetivos da IIRSA e dos ENIDs, a fim de articular a integração regional vislumbrando o mercado global.

Esses são alguns dos instrumentos institucionais direcionados à faixa de fronteira propostos pela política de governo brasileira. Existem outros, alguns pontuais, como o Consórcio Municipal de Fronteira envolvendo municípios dos estados do Paraná e de Santa Catarina e de Misiones na Argentina, instituído no ano de 2009 (LOSADA; SADECK, 2015); outros já encerrados, como o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira), do Ministério da Saúde que concluiu sua terceira fase de trabalho no ano de 2014.

Isso significa que a proposta aqui não é elencar e analisar todas as iniciativas direcionadas às regiões fronteiriças, mas sim problematizar a efetividade de vários instrumentos institucionais criados com o amplo envolvimento de organismos governamentais diante do cotidiano das regiões fronteiriças, tendo como referência a realidade vivenciada na fronteira dos estados do Pará e do Amapá<sup>5</sup>, relativo a esta questão.

## **A Realidade da Fronteira para os Municípios Paraenses e Amapaenses**

Ruckert e Carneiro Filho (2015) discorrem sobre o fato da descontinuidade de programas direcionados às fronteiras, os quais passam por freqüentes reajustes institucionais, retratando a falta de organização e a fraca eficácia de seus resultados. Para esses autores, as políticas governamentais para a região fronteira do Brasil se caracterizam por projetos descoordenados e desarticulados, pela dificuldade de continuidade e pela baixa participação dos habitantes dessas áreas, porém, por outro lado, em nome de um projeto desenvolvimentista, o governo federal executa empreendimentos ainda não estruturados e normatizados com acordos internacionais necessários.

A ponte que liga o Brasil à Guiana Francesa, concluída em 2011, mas que continua sem acesso de trânsito pela falta de acordo institucional entre o Brasil e a França é um exemplo dado por aqueles autores, que elucida bem tal afirmação. A esse caso se relaciona outra situação bastante complexa quando se trata da realidade de municípios do Pará e do Amapá com seus gestores públicos, aludindo a compreensão dos mesmos sobre a possível condição privilegiada ao serem considerados entes estratégicos pelo Estado brasileiro, por exercerem importante função na guarda e na segurança da Nação.

Considerando que, em tese, esses Entes fronteiriços são atendidos por programas e projetos governamentais especiais que visam promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável e a integração cultural e comercial da faixa de fronteira, em nível nacional e sul-americano, aqueles gestores foram entrevistados (Quadro 1) sobre o recebimento de prerrogativas nesses termos e as respostas foram unânimes em informar não haver o recebimento de tratamento diferenciado por ser considerado ente federativo de fronteira.

É clara a compreensão geral que apenas o Oiapoque é município de fronteira e por isso seria beneficiado por políticas específicas. Porém, o próprio prefeito do Oiapoque afirma que se há diferença de tratamento pelo fato de ostentar tal categoria, isso na verdade, prejudica o desenvolvimento do município, já essa condição agrava os problemas decorrentes da morosidade na resolução da jurisdição sobre a área territorial municipal, que se constitui em grande gargalo enfrentado pelos municípios da sub-região<sup>6</sup>.

A temática fronteira é comumente relacionada à necessidade de vigilância do território nacional e amazônico, porém, não é perceptível uma clara apreensão sobre qual seria a função estratégica dos municípios na guarda da fronteira. Os investimentos do Projeto Calha Norte não são vistos ou relacionados às medidas preventivas de ocupação da região fronteira e sim por serem recursos oriundos de emendas parlamentares.

A declaração do vice-prefeito de Óbidos é instigante. Para ele, Óbidos só foi percebido como fronteira quando foi governado por uma interventoria militar e a mudança de governo para regimes civis não trouxe melhor tratamento em termos de possíveis melhorias. Esse é o posicionamento de quase todos os entrevistados, para quem a particularidade do posicionamento estratégico na faixa de fronteira, não garante melhor atendimento por parte das políticas públicas de níveis estadual ou federal.

Em relação aos conhecimentos dos entrevistados sobre as políticas públicas voltadas à região, nenhum declarou conhecer as políticas dos Enid, lirsa e o PDFF. Isso revela o desconhecimento sobre as diretrizes políticas do Brasil e de sua articulação com as estratégias da lirsa. Podemos deduzir, diante disso, o fato de também desconhecem que as ações do PAC, as quais reconhecem como essenciais aos seus respectivos municípios estejam ligadas à perspectiva da integração nacional, com vistas à conexão econômica internacional da região amazônica, na qual estão territorialmente inseridos.

Com esse desconhecimento, pode-se dizer, generalizado que se observa por parte dos entrevistados quanto às políticas para a fronteira, revelando ao mesmo tempo a ineficácia das mesmas, percebe-se o real distanciamento entre o que se planeja nos gabinetes ministeriais e o cotidiano da realidade nessa região, fato reforçado pela

incapacidade gerencial da administração pública municipal, o que contribui para o engessamento no desenvolvimento de empreendimentos para a dinamização da sociedade local.

Quadro 1 – Trechos de entrevistas dos gestores da sub-região fronteira do Pará e do Amapá.

Município	Agente Público	Declaração dada na entrevista
Amapá	José Edvaldo Nogueira Rodrigues (chefe de gabinete)	Apesar do município fazer parte dessa faixa de fronteira, o tratamento que ele recebe no estado é o mesmo dos outros em relação a isso. Não existe nada de excepcionalidade por conta de ser fronteira. A não ser o Oiapoque, que talvez receba, mas os demais municípios, não.
Alenquer	Paulo Macedo (secretário de governo)	Ação do governo existe no município, mas não em função de fronteira. Só de forma comum, na área de educação, na saúde. É pactuando alguns programas e convênios. E isso aí tem normalmente, sem ser fronteira.
Almeirim	Antonio Barros (secretário de administração e planejamento)	Eu creio que Almeirim não recebe nenhum investimento por ser fronteira, pois eu estou [a par] de toda a arrecadação das verbas que entram dos programas, e não tem nada sobre isso. Deve ser por falta de conhecimento desses programas todos aí, que a gente não sabe. Agora que eu estou sabendo disso.
Calçoene	Maria Lucimar (prefeita)	Nós temos convênios com os ministérios que são projetos a desenvolver no município. Mas não é por estarmos em fronteira que temos esse benefício. Na realidade, fronteira mesmo é o Oiapoque. Eu creio que ele tenha algum benefício hoje por conta disso. Mas Calçoene até agora não teve nenhum benefício por essa situação.
Laranjal do Jari	Euricélia Cardoso (prefeita)	Ser município de fronteira não os torna diferente dos outros. Na verdade, se criou prerrogativas pela localização geográfica deles, a fim de favorecê-los. Mas eles precisam ainda conhecer bem essa política, o porquê dessa posição de fronteira e quais as vantagens que são oferecidas pela política de fronteira do governo federal para poder usufruir.
Óbidos	Raimundo de Araújo, (vice-prefeito)	Óbidos por muito tempo foi governado por uma interventoria, por ser um município de fronteira. Depois que passamos a ter eleição direta para prefeito, não mudou nada. Não teve nenhuma especialização, como alguma assistência ou outra referência que fizesse diferença por ele ser de fronteira.
Oiapoque	Raimundo Agnaldo Chagas da Rocha (prefeito)	Se existe diferença por ser fronteira é uma diferença que só prejudica o município do Oiapoque. Porque nós somos da faixa de fronteira, somos área de marinha, mas parte do município é do patrimônio da União. Sabemos que a nossa fronteira tem que ser vigiada e, por isso, temos o Exército brasileiro aqui vigiando, mas o nosso povo tem que trabalhar.
Pedra Branca do Amapari	Jerônimo Prisco (consultor da Câmara Municipal)	Pedra Branca é considerado estratégico exatamente para garantir a soberania nacional. Mas não recebe nenhum tratamento diferenciado até agora, nem pela própria instalação do Parque [PNMT*]. Na verdade, nem recurso do Calha Norte nós não temos acesso.
Serra do Navio	Francimar Santos (prefeita)	Nós recebemos assistência [do governo federal], mas não pelo fato de ser fronteira. Com o Calha Norte temos vários convênios, mas é através das emendas dos deputados e senadores. E o que a gente percebe é que as nossas fronteiras não estão bem guardadas, como deveriam estar.

Fonte: Autoria própria a partir de entrevistas realizadas no período de 10/03/2011 a 30/03/2011.

\*O Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque (PNMT) se localiza no estado do Amapá até uma pequena porção do estado do Pará ocupando territórios municipais de Oiapoque, Calçoene, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Laranjal do Jari e de Almeirim (BRASIL, apud SILVA, 2011).

### Considerações Finais

A fim de problematizar a proposição do executivo federal brasileiro no planejamento e viabilização de vários instrumentos institucionais visando ao desenvolvimento da faixa de fronteira para além da vigilância territorial desse espaço, este trabalho analisou a realidade vivenciada por municípios fronteiriços do Arco Norte com base na referida conjetura.

Com base na análise das declarações de gestores públicos desses entes federativos, verificamos que aqueles instrumentos, na forma de programas e ações, não

estão alcançando de forma eficaz a sub-região fronteiriça estudada. Nota-se também a ausência da administração pública no processo de deliberação e planejamento das ações que serão realizadas no território municipal e regional pois é mais comum que a ampla participação conte com a atuação somente de agentes públicos, sobretudo federais, em meio a grandes eventos, em geral patrocinados com elevados custos financeiros.

Outro aspecto percebido é que apesar do reconhecimento de que as regiões de fronteira estão sujeitas à vulnerabilidade, sobretudo de ordem social, em geral os programas privilegiam uma intervenção que assegure a vigilância e a segurança da faixa de fronteira. Porém, não apenas a área da segurança é privilegiada, a integração também recebe grande volume de investimentos: as obras do PAC, integrantes das diretrizes dos Enid e compatíveis com os objetivos da lirsa/Cosiplan, intencionam garantir fluidez aos grandes setores econômicos servindo como instrumento de reprodução do capital no território regional. Mas isso ocorre aquém da compreensão política dos agentes municipais, para quem as obras do PAC estariam longe do atendimento da política externa brasileira (SILVA, 2011).

Ou seja, o planejamento para o desenvolvimento regional se realiza quase sempre descolado da realidade local, revelando um enorme distanciamento entre o que se quer ou o que se propõe para a fronteira e o que ocorre ou o que chega às mesmas em termos de políticas públicas. Importa ressaltar que o efetivo desenvolvimento de políticas socioterritoriais necessárias à realidade dessa região, decerto potencializaria ao próprio reconhecimento de pertencimento da população a essa região, em sua totalidade, que apresenta múltiplas potencialidades para o estabelecimento de relações importantes de âmbito internacionais nas mais diversas áreas da cooperação.

---

#### Notas de Referência

<sup>1</sup> 1) Oiapoque-Tumucumaque; 2) Campos do Rio Branco; 3) Parima-Alto Rio Negro; 4) Alto Solimões; 5) Alto Juruá; 6) Vale do Acre-Purus; 7) Madeira-Mamoré; 8) Fronteira do Guaporé; 9) Chapada dos Parecis; 10) Alto Paraguai; 11) Pantanal; 12) Bodoquena; 13) Dourados; 14) Cone Sul Mato-Grossense; 15) Portal do Paraná; 16) Vales Coloniais Sulinos; 17) Fronteira da Metade Sul do RS.

<sup>2</sup> O CDN é regulado pela Lei nº 8.183/91 que dispõe sobre sua organização e funcionamento. Essa lei foi alterada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. De acordo com o artigo 91 da Constituição Federal, compete ao CDN “estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do estado democrático” (Brasil, 2009).

<sup>3</sup> O Escudo Guyanés é também o nome da formação geológica mais antiga e estável do planeta, que cobre a maior parte da área do Eixo. Abrange a região Oriental da Venezuela (Estados Sucre, Anzoátegui, Monagas, Delta, Amacuru e Bolívar), o arco norte do Brasil (estados do Amapá e Roraima) e a totalidade dos territórios da Guiana e Suriname e apresenta uma superfície total de 2.699.000 km<sup>2</sup> (lirsa, 2004, p. 99).

<sup>4</sup> O Programa “Avança Brasil”, desenvolvido para o período 2000 a 2007, sucedeu o Programa “Brasil em Ação”, que compreendeu o período de 1996 a 1999. O Programa compreende dois períodos – de 2000 a 2003 e de 2004 a 2007 que estendem horizontes até o ano de 2015.

<sup>5</sup> Os estados do Pará e do Amapá possuem parte de seus territórios inseridos na faixa de fronteira brasileira. Juntos, correspondem a treze Entes Federativos (**Pará**: Alenquer, Almeirim, Faro, Óbidos e Oriximiná; **Amapá**: Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Serra do Navio, Pracuúba, Pedra Branca do Amapari, Laranjal do Jari e Oiapoque) que configuram uma sub-região fronteiriça da Amazônia brasileira (SILVA, 2011), portanto, vistos como estratégicos pelo Estado brasileiro por possuírem função na segurança e na guarda do território nacional.

<sup>6</sup> Segundo Silva (2011), nessa região encontram-se grandes áreas protegidas de atividades produtivas causadoras de fortes impactos ambientais, do desmatamento e também como medida para enfrentar os conflitos na disputa pela posse da terra que envolve indígenas, madeireiros, garimpeiros e outros sujeitos sociais. Em termos de área territorial, são 22.752.007 ha de terras protegidas, distribuídas por todos os municípios fronteiriços do Pará e do Amapá. Em alguns desses municípios, as áreas territoriais sob proteção ambiental e indígenas são superiores a 70%, como no Oiapoque (72,23%); Serra do Navio (72,33%); Laranjal do Jari (93,54%); Oriximiná (99,33%); Faro



(92,26%); e Almeirim (79,11%). Essa situação representa um entrave para as administrações municipais, pois são entes juridicamente legais sem territórios para gerir (PORTO et al, 2009), já que a jurisdição de suas terras está em grande parte sob comando da União.

### Referências

- BECKER, B. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- BRASIL, **Faixa de fronteira** – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília: Secretaria de Programas Regionais/Ministério da Integração Nacional, 2009.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Convênios**: normas e instruções – 2009. Calha Norte Programa/Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais/Departamento de Política e Estratégia. Brasília. 2009.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programas e Ações**. 2011. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan.2011.
- BRASIL. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Relatório de gestão exercício 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: [www.mi.gov.br/sdr-2012](http://www.mi.gov.br/sdr-2012). Acesso em: 25 jun.2015.
- CARVALHO, G. **Integração sul-americana e Brasil**: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA. Belém: Fase, 2004.
- IIRSA. **Planejamento territorial indicativo**: carteira de projetos IIRSA, 2004.
- LOSADA, P.R.; SADECK, B. O papel da fronteira na integração regional – o caso do consórcio intermunicipal da fronteira. In: PRADO, H. S. de; ESPÓSITO NETO, T. **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015.
- MARTIN, A.R. **Fronteiras e nações**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1998. (Coleção Repensando a Geografia)
- MELLO, M. A. de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.
- PORTO, J.L.R. et. al. **Dilemas territoriais amapaenses**: a (des)configuração de um estado em construção. XII Encontro de Geógrafos da América Latina. Montevideu, 2009.
- RUCKERT, A.; CARNEIRO FILHO, C.P. **A gestão contemporânea das fronteiras do Brasil**: defesa e separação x cooperação e integração. Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte/MG, ANPUR, 2015. Disponível em: <http://www.academia.edu>. Acesso em: 15/06/2015.
- SILVA, A.R.F. da. **Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia oriental brasileira**: estados do Pará e do Amapá. Belém: Publit, 2011.
- SILVA, G. de V. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira: entre os ditames globais e a articulação local**, 2008, 175 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.