

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM  
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – IFCHS.  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA NA  
AMAZÔNIA – PPGSCA  
MESTRADO EM SOCIEDADE E CULTURA DA AMAZÔNIA**

**JOSÉ ROBERTO FARIA E FARIA**

**Fronteira, cidades gêmeas e escolas de fronteira: educação como eixo de integração  
fronteiriça.**

Tabatinga - AM / 2020

JOSÉ ROBERTO FARIA E FARIA

**Fronteira, cidades gêmeas e escolas de fronteira: educação como eixo de integração  
fronteiriça.**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para a obtenção do título de Mestre em Sociedade  
e Cultura da Amazônia, do Programa de Pós-  
Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia, da  
Universidade Federal do Amazonas.

Linha 2 – Redes, Processos e Formas de  
Conhecimento

Orientadora: Prof. Dra. Marilene Corrêa da Silva Freitas

Tabatinga - AM / 2020

### Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

F224f Faria, José Roberto Faria  
Fronteira, cidades gêmeas e escolas de fronteira : educação  
como eixo de integração fronteiriça / José Roberto Faria Faria .  
2020  
139 f.: 31 cm.

Orientadora: Marilene Corrêa da Silva Freitas  
Dissertação (Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia) -  
Universidade Federal do Amazonas.

1. Fronteira. 2. Cidades gêmeas. 3. Escola de fronteira. 4.  
Integração. I. Freitas, Marilene Corrêa da Silva. II. Universidade  
Federal do Amazonas III. Título

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho ao meu querido pai José Honório de Queiroz Faria (in memoria), pelo apoio incondicional para a realização desse trabalho e o incentivo para deixar para essa região algo que possa de fato fazer a diferença na construção de uma sociedade mais justa e de paz.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente gostaria de agradecer a meu Grande Arquiteto do Universo por me guiar nessa árdua missão de buscar sempre o melhor do ser humano para o ser humano.

Agradeço com muito carinho e respeito o meu professor e ex-orientador José Aldemir de Oliveira (in memoria), que mesmo não sendo da sua área de pesquisa, aceitou orientar um trabalho que coloca a educação como ferramenta de integração regional.

Agradeço a todas as(os) professoras (os) do Programa de Pós Graduação em Sociedade e Cultura da Amazônia que me forneceram ferramentas e energia positivas para a conclusão desse trabalho.

Por fim, quero especialmente agradecer a professora coordenadora do programa PPGSCA, Dra. Iraíldes Caldas Torres e minha querida e amiga professora orientadora, Dra. Marilene Corrêa da Silva Freitas, pelo carinho e atenção na realização desse trabalho.

## EPÍGRAFE

Educação é aquilo que a maior parte das pessoas recebe, muitos transmitem e poucos possuem.

*Karl Kraus*

"A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo"

*Albert Einstein*

## RESUMO

Nas últimas três décadas, o movimento internacional de integração regional vem avançando e criando cada vez mais instrumentos de paz e prosperidade na América Latina. As cidades gêmeas são para a política de integração uma plataforma a ser compreendida e buscada nas relações internacionais, sendo por elas, criado e mantidas todas as formas de relação entre o de fora e o diferente, que busca não mais o conflito, mas sua complementaridade e interdependência. Com poucas exceções, Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia), raramente são citadas pelas coisas boas que representam, sendo que na sua maioria são retratadas pelas mazelas trazidas pelo tráfico de drogas e de grande preconceitos popular. Como cidades de fronteira (Ocidental da Amazônia), lugar de rica área de estudo, principalmente no Programa de Pós Graduação em Sociedade e Cultura da Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas, elas estão no âmago desse trabalho de dissertação. O objetivo desse trabalho é discutir o Programa Escola Intercultural Bilingue de Fronteira como uma possível ferramenta de integração no campo educacional que leva em conta a história, ao povo, a nacionalidade e a união para fornecer subsídios às políticas de públicas de desenvolvimento e de integração aos países vizinhos do continente. Na esperança que esse estudo possa ser contribuir de alguma forma para ampliar o conhecimento sobre essa região de fronteira, praticamente isolada do território nacional, com baixa demografia e de fraca articulação regional, e que mesmo assim atrai massa de imigrante dos países vizinhos. O Programa Escola Intercultural Bilingue de Fronteira poderá contribuir para subsidiar as relações de fronteira integrando essas cidades gêmeas como ferramentas de cooperação transfronteiriça de forma que respeite a diversidade cultural e ajude a criar uma geração bilingue com característica única de fronteira. A pesquisa para esse trabalho, fundamentou-se em informações bibliográficas de dissertações, teses, artigos e periódicos e dados estatísticos do Brasil e da Colômbia levantados em campo, levando em consideração todo o assunto sobre o tema proposto.

**Palavras-chave:** Fronteira; Cidades Gêmeas; Escola de Fronteira; Integração

## ABSTRACT

In the last three decades, the international regional integration movement has been advancing and creating more and more instruments of peace and prosperity in Latin America. The twin cities are, for integration policy, a platform to be understood and sought in international relations, being created and maintained by them all forms of relationship between the outside and the different, which seeks no longer conflict, but its complementarity and interdependence. With few exceptions, Tabatinga (Brazil) and Letícia (Colombia), are rarely mentioned for the good things they represent, most of which are portrayed by the ills brought about by drug trafficking and great popular prejudice. As frontier cities (Western Amazon), a place of rich study area, mainly in the Postgraduate Program in Society and Culture of the Amazon by the Federal University of Amazonas, they are at the heart of this dissertation work. The objective of this work is to discuss the Bilingual Intercultural School of Frontier Program as a possible integration tool in the educational field that takes into account history, the people, nationality and the union to provide subsidies to the public policies of development and integration to the neighboring countries on the continent. In the hope that this study may contribute in some way to expand knowledge about this border region, practically isolated from the national territory, with low demography and weak regional articulation, and which nonetheless attracts a mass of immigrants from neighboring countries. The Bilingual Intercultural School of Border Program can contribute to subsidize border relations by integrating these twin cities as tools for cross-border cooperation in a way that respects cultural diversity and helps to create a bilingual generation with a unique border characteristic. The research for this work was based on bibliographic information from dissertations, theses, articles and journals and statistical data from Brazil and Colombia surveyed in the field, without even trying to exhaust the subject on the proposed theme.

**Keywords:** Frontier; Twin Cities; Frontier School and Integration



## QUADROS

|                  |    |
|------------------|----|
| Quadro 01 –..... | 45 |
|------------------|----|

## LISTA DE TABELAS

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <b>Tabela 01</b> –.....  | 94  |
| <b>Tabela 02</b> –.....  | 94  |
| <b>Tabela 03</b> –.....  | 125 |
| <b>Tabela 04</b> - ..... | 126 |

## LISTA DE FIGURAS

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <b>Figura 01</b> –..... | 27  |
| <b>Figura 02</b> –..... | 30  |
| <b>Figura 03</b> –..... | 43  |
| <b>Figura 04</b> –..... | 46  |
| <b>Figura 05</b> –..... | 69  |
| <b>Figura 06</b> –..... | 71  |
| <b>Figura 07</b> –..... | 107 |
| <b>Figura 08</b> –..... | 108 |
| <b>Figura 09</b> –..... | 115 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b>                                                                                                                           | <b>13</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1. A FRONTEIRA E O SEU CONCEITO GEOPOLÍTICO. DIMENSÕES CONTEMPORÂNEAS DO CONCEITO CIENTÍFICO DE FRONTEIRA</b>                     | <b>20</b>  |
| <b>1.1 NOSSA FRONTEIRA</b>                                                                                                                    | <b>20</b>  |
| 1.1.1 A FRONTEIRA E O SEU CONCEITO GEOPOLÍTICO                                                                                                | 21         |
| 1.1.2 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E OS PROJETOS ESPECIAIS DA FAIXA DE FRONTEIRA NO BRASIL                                                         | 33         |
| <b>1.2 A FRONTEIRA E SUAS CIDADES GÊMEAS</b>                                                                                                  | <b>37</b>  |
| 1.2.1 COMISSÃO PERMANENTE PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA - CDIF                                                  | 49         |
| <b>1.3 INTEGRANDO FRONTEIRAS: ACORDOS BILATERAIS E DE COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA</b>                                                              | <b>52</b>  |
| 1.3.1 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO: ATORES E OPORTUNIDADES                                                                                         | 61         |
| <b>CAPÍTULO 2. TRATADOS E ACORDOS INTERNACIONAIS DO BRASIL E COLÔMBIA</b>                                                                     | <b>66</b>  |
| 2.1 DISCUSSÃO DOS LIMITES TERRITORIAIS                                                                                                        | 66         |
| 2.2 PENSAMENTO COLOMBIANO SOBRE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA.....                                                                                   | 73         |
| 2.3 PROPOSTA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA                                                                                             | 84         |
| 2.4 ACORDOS E PROGRAMAS ENTRE BRASIL E COLÔMBIA                                                                                               | 95         |
| <b>CAPÍTULO 3. O PROGRAMA ESCOLA INTERCULTURAL BILÍNGUE DE FRONTEIRA: EIXO DE INTEGRAÇÃO</b>                                                  | <b>104</b> |
| <b>3.1 O PROGRAMA PEIBF</b>                                                                                                                   | <b>104</b> |
| 3.1.1 O COMEÇO DO PEIBF                                                                                                                       | 106        |
| <b>3.2 ANÁLISE COMPARATIVA DA PRIMEIRA E DA ÚLTIMA CIDADE QUE IMPLANTOU O PEIBF</b>                                                           | <b>114</b> |
| 3.2.1 IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE ESCOLAS INTERCULTURAIS BILÍNGUES DE FRONTEIRA NAS CIDADES GÊMEAS DE DIONÍSIO CERQUEIRA E BERNARDO DE IRIGOYEN | 116        |
| 3.2.2 IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE ESCOLAS INTERCULTURAIS BILÍNGUES DE FRONTEIRA NAS CIDADES PACARAÍMA E DE SANTA ELENA DO UAIRÉN.               | 120        |
| <b>3.3 TABATINGA E LETÍCIA COMO POSSÍVEIS CIDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PEIBF: AS AÇÕES PRELIMINARES DO PROGRAMA.....</b>                     | <b>124</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>                                                                                                                   | <b>131</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

As regiões de fronteira na atualidade vêm se convertendo em espaços de múltiplos significados, onde as cidades gêmeas se constituem em espaços complexos de coexistências, aceitação, conflitos e permanente processo de transformação de suas relações de integração socioespacial.

O presente trabalho de dissertação visa trazer à discussão o conceito de fronteira, de cidades gêmeas e de escola de fronteira em realidades fronteiriças, utilizando como exemplo a realidade sul e norte brasileira, mas sem deixar de visar as cidades de Tabatinga no Amazonas e Letícia no Departamento do Amazonas colombiano.

Bordas, fronteiras, limites, são noções da geografia que direcionam a discussão para duas questões epistemológicas vinculadas ao entendimento dos termos: onde se encontra a rigidez da fronteira institucionalizada e por outro lado, a flexibilidade das práticas socioespaciais e dos fluxos (de pessoas, capital, mercadorias), sendo a cidade de fronteira o espaço de convergências. Dentro desta perspectiva socioespacial, muitos são os significados que podem ser atribuídos às cidades nestas regiões fronteiriças.

Desde o nascimento dos Estados, as fronteiras territoriais cumprem o papel de distinguir o que é de um Estado do que é do Estado limdeiro. A fronteira, em tal fase inicial de vida dos Estados, é espaço para a distinção territorial, nele há afirmação de identidade regional e nacional. Na fase atual por exemplo, o Estado Brasileiro, busca na integração com os Estados vizinhos, uma forma de defesa de seus interesses nacionais, prioridade de política externa definida pela Constituição de 1988, deixando de lado a função política da fronteira o critério de ser somente afirmação de identidade e distinção. Assim, o Estado Brasileiro definiu a integração regional como uma sua prioridade de política externa, e incentivando as cidades brasileiras de fronteira a buscarem uma compreensão prática de encontro para a integração entre sujeitos diferentes.

As discussões aqui apresentadas nessa dissertação sobre o conceito de fronteira, não pretendem apenas situar alguns conteúdos a ele relacionados que podem nortear as reflexões sobre o entorno complexo nas cidades fronteiras do Brasil, pretende acima de tudo levantar essa discussão sem esgotar seu significado.

A abordagem teórica aqui apresentada utiliza como base e referência as contribuições teóricas no campo da Geografia Urbana e Regional ao tratar das diferenças entre fronteiras, utilizando ao mesmo tempo como suporte e contraponto a institucionalidade das diferentes formas de fronteira através da literatura estatal.

Parte-se inicialmente da etimologia da palavra, buscando os entendimentos mais consolidados pelos processos civilizatórios reconhecidos no mundo ocidental. Começando pelo latim *front* (frente) ou *fronte* (frente, testa), o termo parece evoluir para as línguas latinas, como o francês (*frontière*) e o português.

A fronteira aqui é identificada por uma linha imaginária delimitadora entre “territórios-zona”, ou seja, constituído em um espaço de forma contínua e estável segundo Haesbaert (2003, p. 20), onde a concepção é diretamente associada ao território, que passou a ser fortalecido de forma muito particular na Modernidade, sobretudo a partir da constituição dos Estados-Nação no século XVI, segundo Machado (2002, p. 1).

Neste contexto, machado (2002) expõem que pelo significado e o forte conteúdo simbólico das cidades de fronteira, surgem como componentes estratégicos das regiões fronteiriças. Para o autor, as cidades são a materialidade (sistemas de objetos) das atividades e funções (sistemas de ações) que constituem os espaços urbanos.

As cidades de fronteira constituem-se em espaços heterogêneos cheios complexos que assumem as características e funções particulares de intermediação não apenas na rede urbana nacional, mas em caráter binacional e multinacional como o caso de Tabatinga e Letícia.

A cidade gêmea aparece neste caso como catalisador de potencialidades e conflitos existentes em suas regiões. As características de flexibilidade e justaposição de funções e atividades complementares conferem a estes espaços, importância geopolítica e estratégicas a elas pelos Estados Nacionais.

As regiões aqui utilizadas como exemplo das discussões nesse trabalho, são a região sul do Brasil com fronteira com o Uruguai e a região Norte com fronteira com a Venezuela, o que confere algumas características culturais e territoriais historicamente construídas nesses diferentes espaços do continente Sul Americano.

Para se chegar no assunto de educação, esse trabalho aborda as sociedades de fronteira que possuem uma especificidade inegável. Os seus agentes sociais formam um cenário de

interações dentro do território das redes. As cidades gêmeas, núcleos mais densos e representativos da região fronteira, formam inevitavelmente redes complementares por conta de suas complexidades e dinamismo. Por isso, a região fronteira se define em especial por seu núcleo central e ser objeto de quase toda a totalidade dos pesquisadores da fronteira concentrar seus esforços nas cidades-gêmeas, onde melhor são esboçadas as interações das sociedades transfronteiriças para efeito de análise.

Aqui de forma simples e objetiva as cidades-gêmeas são pares de centros urbanos, frente a frente em um limite internacional, conurbados ou não, que apresentam diferentes níveis de interação: fronteira seca ou fluvial, diferentes atividades econômicas no entorno, variável grau de atração para migrantes e distintos processos históricos.

A escolha das cidades-gêmeas como instrumento analítico e político da integração sul americana se apresentam pelas conurbações, colocando a fronteira como instrumento de fortalecimento do MERCOSUL. Afinal, as redes urbanas, em suas diversas escalas (local, regional, nacional e transnacional) têm no urbano a sua articulação maior.

O Estado brasileiro define a região da Faixa de Fronteira brasileira geograficamente por possuir 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre; essa extensão engloba 11 unidades da Federação e 588 municípios, contabilizando aproximadamente 10 milhões de habitantes e fazendo fronteira com 10 países da América do Sul (BRASIL, 2005).

Do ponto de vista linguístico, nessa faixa de fronteira convivem duas grandes línguas internacionais: o Espanhol (Castelhano) e o Português. Além dessas duas línguas, temos ainda outras com menor representação, como o guarani, o inglês, o holandês e o francês, sendo essas três últimas, no extremo norte do continente. Não será levado em consideração o bilinguismo de línguas indígenas e as outras línguas faladas devido o objeto dessa dissertação ser a escola bilingue entre o português e o espanhol., mesmo percebendo um grande plurilinguismo nesta zona transfronteiriça.

Vale lembrar que juntas, as duas línguas românicas, Espanhol e Português, no mundo inteiro, são faladas por mais de 540 milhões de pessoas em cinco continentes. Internacionalmente, se percebe que o espanhol tem maior prestígio do que o português, e é considerada uma das línguas de maior crescimento demo-linguístico no mundo, principalmente na América do Norte.



No ano de 2005, com o objetivo de promover a integração e a cultura da paz, e após assinatura de um acordo bilateral firmado pelo Brasil e pela Argentina, assinado pelos ministros da Educação de ambos os países, inicia-se, nas zonas de fronteira das cidades gêmeas de Uruguaiana (Brasil) – Paso de Los Libres (Argentina) e Dionísio Cerqueira (Brasil) – Bernardo Irygoyen (Argentina), a implementação do projeto das Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira (PEIBF).

Foi pensando na importância da diversidade social e cultural multifacetadas da sociedade, que se constituiu o Programa Escolas Bilingue Interculturais de Fronteira (PEIBF), como uma das ações necessárias para a construção e o fortalecimento de políticas educacionais voltadas à faixa de fronteira do Brasil, a partir da possibilidade de integração de todos os processos educativos da escola, com vistas à construção de um projeto político pedagógico que tenha como ponto de partida a interculturalidade.

O PEIBF busca também promover a mobilização e a integração de toda a comunidade escolar para que a escola se perceba como um espaço intercultural e integração do desenvolvimento regional.

No campo da educação bilíngue encontramos muitos trabalhos sobre outros contextos de bilinguismo que existem no Brasil, além das escolas de fronteira, a saber: Escola de Fronteira (Isabel Ribeiro Villares Nascimento); História do projeto de Escola Bilingue de Fronteira e A Multiculturalidade na Escola de Fronteira (Thiago da Silva Godoy); programa de Escola Intercultural Bilingue de Fronteira: Integração e Identidade Fronteiriça (Stella Maris da Veja Pereira); Breve Histórico do projeto Escola Bilingue de Fronteira: (Olga Viviana Flores); Escolas Bilíngues de Fronteira: inclusão de discentes venezuelanos nas escolas municipais da área urbana de Pacaraima(Sandra Elaine Trindade da Paz);educação Fronteiriça: Brasil e Uruguai(Luiz Ernesto Behares) e Programa Escola de Fronteira( Paulo borges e Eliana Rosa Storza), todos como referência no projeto PEIBF, do qual não seria possível escrever esse trabalho se não fossem esses(as) autores(as).

No assunto sobre a fronteira e sua integração esse trabalho se embasou nas publicações dos autores: Emerson Flávio Euzébio; Henrique Sastori de Almeida Prado; Bruno de Oliveira Lemos; Maristela Ferrari; Ricardo marques silva; Fernando Mello Santana; Guillermo Alfredo Johnson e Yann Richard. Todos esses autores aqui citados, esse

trabalho usou seus pensamentos e suas ideias sobre o assunto central nesse trabalho, que de forma lúcida tornaram possível desenvolver sobre esse tema.

Na última palavra chave desse trabalho, as Cidades Gêmeas, foram utilizados os trabalhos dos(as) autores(as): Emerson Flávio Euzébio; Henrique Sastori de Almeida Prado; Daniela Santos Nunes de Rodrigues; Henri Léfèbvre; Heleniza Ávila Campos; Fábio Régio Bento e Álvaro Soares Gomes, que de forma brilhantes formularam pensamentos e teorias sobre as cidades gêmeas e suas relações de importância geográfica e socioeconômica para o Brasil. Evidentemente, foi utilizado literatura estatal do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Cidade e do Desenvolvimento Regional. Outra instituição que foi bastante consultada foi a Fundação Alexandre Gusmão e a biblioteca do Exército, Senado e Câmara.

Desde o início do programa e ainda hoje são vários os obstáculos para a implantação do Programa de Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira, e elas não estão necessariamente ligadas à questão linguística de aquisição de uma segunda língua. O itinerário de implementação do projeto indica caminhos a se percorrer a fim de se descobrir onde residem as dificuldades. O próprio espaço da fronteira impõe dificuldades na implantação do programa e também os sistemas educacionais em aproximação: escola argentina e venezuelana e escola brasileira – três tradições diferentes.

Cautelosamente vai surgindo a necessidade de um olhar que não seja exclusivamente linguístico de fato, procurando um olhar interdisciplinar onde é preciso conhecer as tradições escolares diferentes que estão presentes nas fronteiras educacionais, sendo fundamentais os conceitos da geografia, tais como: território, fronteira, identidade territorial, escala, os quais se mostram mais elucidativos para entender o objeto estudado.

Assim, nesse trabalho queremos destacar que as experiências de integração regional não ocorrem somente entre sujeitos da cúpula de Estados (integração de vértice), mas, também, por meio de outras possibilidades, como a integração entre as populações que vivem nas cidades de fronteira (integração de base). Nesse sentido, sustento que as cidades-gêmeas de fronteira cumprem um papel integrador original e relevante na integração regional, enquanto sujeitos de integração de base.

Nossa hipótese investigativa será apresentada ao longo das três seções desse Trabalho. O primeiro capítulo: A fronteira e seus conceitos geopolíticos: dimensões

contemporâneas do conceito científico de fronteira, se dedica a levantar toda uma literatura específica a respeito da fronteira e sua compreensão como espaço de separação ou de integração dependendo do caso estudado. Abordaremos também as cidades de fronteira que apresentam características de três experiências, aqui colocadas como a primeira a de integração de fato, a de vértice e a de base.

No segundo capítulo, o assunto base é os acordos e programas internacionais entre Brasil e Colômbia, desde seu início histórico à atualidade. Daremos preferência aos acordos e programas voltados para a área de educação principalmente, mas mostrara de forma rápida alguns programas nas áreas de ciência e tecnologia etc.

Por fim, no terceiro e último capítulo será abordado o Programa Escola Intercultural Bilingue de Fronteira, desde seu princípio norteador, passando por seus mecanismos de implantação ate a última cidade que recebeu o programa.

Duas são as cidades onde serão colocadas como estudo de caso por exemplo, a primeira onde foi implantado o PEIBF Dionísio Cerqueira (Brasil) com Bernardo Irygoyen (Argentina) e a última a ser implantado Pacaraima (Brasil) e Santa Elena do Uairén na Venezuela.

Finalizaremos com as duas possíveis cidades candidatas a receberem o programa PEIBF, as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia), que seguramente seriam peças estratégicas para uma futura escolha, tanto pelo seu posicionamento geopolítico como por sua importância geográfica e política entre Brasil e Colômbia.

## **CAPÍTULO 1. A FRONTEIRA E O SEU CONCEITO GEOPOLÍTICO. DIMENSÕES CONTEMPORÂNEAS DO CONCEITO CIENTÍFICO DE FRONTEIRA**

### **1.1 NOSSA FRONTEIRA**

A definição de fronteira, na Constituição Federal do Brasil (1988), corresponde a uma “faixa de fronteira”, ou seja, espaço de controle e uso restrito: “[...] de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres [...] considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas por lei” (Artigo 20, parágrafo 2º).

Na Constituição Federal, a fronteira é a delimitação do Estado Nacional, ou seja, espaço de atuação e jurisprudência do Brasil, compreendendo o território como área de apropriação e dominação, definido por fronteiras historicamente estabelecidas. Nessa concepção, território e fronteira não ocorrem separadamente.

No decorrer do século XX, as fronteiras eram vistas sob a ótica da segurança nacional, no Brasil, especialmente durante o governo militar. Para o governo daquela época, a política de fronteira deveria ser pautada na vigilância e proteção, para garantir o crescimento demográfico e econômico do País.

A fronteira constitui uma barreira a livre circulação de bens e pessoas, de forma que cria disfunções espaciais. Dependendo do estágio de desenvolvimento das economias, a circulação pode ser muita ou pouco intensa nos dois sentidos. Se for muito intensa deve ser por conta da movimentação de negócios que interessem aos atores sociais. Enfim, as fronteiras assumem o papel de zonas de contato e de proteção em relação ao exterior.

Embora as faixas de fronteiras do Brasil sejam de existência legal e gozem de relações de cooperação ou de coexistência pacífica entre as regiões por elas separadas, observa-se um desenvolvimento desigual, com crescente agravamento das disparidades e dos problemas regionais. Vários continentes, por exemplo, Europa, América do Norte, América do Sul, entre outras, existem regiões de fronteiras que alcançaram níveis de desenvolvimento consideráveis.

O mesmo não se pode dizer para a faixa de fronteira da Região Norte do Brasil, pois são espaços geográficos que acumulam baixo nível de Desenvolvimento econômico e social em relação à faixa de fronteira da Região Sul e do litoral brasileiro.

O Estado do Amazonas faz fronteira com três países, os quais são o Peru, a Colômbia e a Venezuela. Ao longo dessa faixa de fronteira encontram-se os municípios de Guajará, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Tabatinga, Boca do Acre e São Gabriel da Cachoeira. Estes municípios convivem com importantes debilidades e obstáculos que precisam ser mitigados para que o ordenamento geográfico e econômico no plano da faixa de fronteira ganhe uma dinâmica econômica e social que se aproxime das respectivas médias regionais.

### 1.1.1 A fronteira e o seu conceito geopolítico

O surgimento e o desenvolvimento do estudo da Geografia política na Alemanha e na França, no final do século XIX, possibilitou o surgimento da Geopolítica<sup>1</sup>. A escola Geográfica alemã deduziu que determinados acontecimentos históricos obedeciam a leis sugeridas pelo meio físico e espaço geográfico em que se desenvolviam, tendo concluído, após aprofundar as suas observações, que a Geografia dos países e dos continentes incitava comportamentos políticos. Na França, outras correntes de pensamento foram encetadas por geógrafos que, não se limitando aos estudos na sua área, transpuseram os resultados das investigações para o plano político (MATTOS, 1990, p. 2-3).

A Geopolítica procura ver no momento analisado com o intuito de obter uma resposta aos porquês e suas consequências. Surge vinculada à política, como uma ciência das Relações Internacionais que se serve da Geografia, da História e da Política em si mesma, com o objetivo de analisar as motivações das ações dos Estados.

Diversas figuras da esfera Geopolítica, como Y.

Ratzel (1844 – 1904) partiu do pressuposto que o Estado era um organismo ligado ao solo e que o seu poder resultava da combinação do *raum* (espaço) com a *lage* (posição). Posteriormente, verificou a necessidade de incluir um terceiro elemento, que designou por *raumsinn* (sentido de espaço). Considerava o povo alemão especialmente dotado de sentido de espaço, pelo que era legítimo, a Alemanha ter um espaço em conformidade com a sua dimensão e capacidade, que denominou de *libens-raum* (espaço vital) (IESM, 2007, p. 24).

Para Ratzel, as Leis geográficas do crescimento territorial em que ele redigiu, considerava as fronteiras órgãos periféricos, variáveis e dinâmicos, que refletiam a força expansionista do Estado (IAEM, 1982, pp. 24-25), destacando a zona (e.g. cidades) e a linha (e.g. traçado geodésico) como seus limites.

Na sua obra, “*Geographie Politique*” (RATZEL, 1987 apud CATAIA, 2011, p. 11), apresenta as fronteiras tipificadas em três grupos:

- I. Fronteiras políticas;
- II. Fronteiras naturais e;

---

<sup>1</sup> Geopolítica é um ramo de estudo da Geografia que busca interpretar os fatos atuais e o desenvolvimento dos países, através das relações e estratégias entre o poder político e os espaços geográficos destas nações.

### III. Fronteiras artificiais.

As fronteiras políticas estão divididas em subtipos, designadamente: simples – as que não têm contacto com outra área política; duplas – quando a contiguidade de dois territórios nacionais implica uma linha de demarcação e duas zonas de contacto; fechadas – os enclaves dentro de uma unidade política; descontínuas – partes dos Estados que estão fora dos seus domínios territoriais; deficientes – as que por força dos conflitos, possuem uma demarcação imperfeita; elásticas – em situações de aumento ou diminuição da sua extensão, por inexistência de cartas precisas.

A mesma metodologia foi usada para considerar os seguintes subtipos para as fronteiras naturais: marcos físicos – o ecúmeno é delimitado por rios, costas, desertos, florestas, entre outros; boas – se favorecem a proteção física do Estado num período de guerra; más – se não favorecem a proteção física do Estado.

No caso das fronteiras artificiais, estas poderiam ser demarcadas, se fossem delimitadas por tratados, mesmo apoiadas em marcos físicos. Importa destacar que a tipologia delineada por Ratzel tinha origem da necessidade de compreender os movimentos dos homens que ocorrem em cada parcela ou região de um território nacional, partindo do pressuposto que, sendo cada região um subespaço singular, as fronteiras também o eram. No que diz respeito às fronteiras naturais, estas se mantêm atuais, sendo que o termo não é muito considerado correto atualmente, porque a escolha de um marco é sempre política, mesmo tratando-se de um rio ou uma montanha. Já as fronteiras demarcadas eram consideradas artificiais, apoiando-se ou não num marco físico, de acordo com demarcação prevista por um tratado celebrado entre Estados. Podemos considerar que Ratzel pretendeu construir uma tipologia de fronteiras que orientasse os Estados na construção dos seus territórios (CATAIA, 2011, pp. 12-13).

Kjellen (1864 – 1922), criador do termo “Geopolítico”, é considerado, no plano das ideias, um continuador de Ratzel, ao retomar a ideia de que o Estado é um organismo num meio geográfico (DIAS, 2005, p. 76) e ao reafirmar a aptidão do povo alemão para alcançar o seu espaço vital.

Esse autor desenvolveu uma concepção organicista<sup>2</sup> do Estado comparando-o a um ser humano. Ele via a fronteira como a epiderme do corpo, o Estado recebia e transmitia todas as manifestações de poder destinadas ou vindas do exterior, pelo que, seria a parte mais sensível e essencial para a sua proteção (MATTOS, 1990, p. 33).

Ao enunciar a “Lei da individualização geográfica do Estado”, induzia o Estado a procurar no seu interior o território natural e, no exterior, as fronteiras naturais, sob pena de perecer se não encetasse tal demanda, podendo converter-se noutra entidade diferente (IESM, 2007, p. 26). Kjellen propôs outra classificação de fronteiras, combinando diversos critérios:

- a) Fronteiras históricas – oriundas de tradições seculares;
- b) Naturais – quando traçadas sob acidentes geográficos;
- c) Planejadas ou de construção – as linhas geodésicas, astronômicas, ou outras de caráter geométrico;
- d) Étnicas, linguísticas, estratégicas ou econômicas – de acordo com o contexto a que pertencessem (MATTOS, 1989, p. 37).

Outro autor que merece destaque nesse trabalho é Ancel (1879 – 1942), que publicou “*Geographie des Frontières*” (CATAIA, 2011, p. 13), onde questiona a visão puramente cartográfica e natural das fronteiras. Considerava que os elementos naturais não bastavam por si só para configurarem as fronteiras, por serem apenas referências que podiam ou não ser adotados, de acordo com a dinâmica social e a correlação de forças, entre as partes envolvidas. Deste modo, a noção de fronteira resultava do equilíbrio de forças entre sociedades diferentes, sendo, na terminologia por si proposta, *isóbaras* políticas, passíveis de alteração, conforme a história dos países.

Para Ancel (1936), as fronteiras seriam volúveis de caráter transitório, passível de ser modificado quando ocorresse variação do equilíbrio. Propôs uma tipologia de fronteiras com quatro tipos:

- I. Fronteira plástica – a que resultava do equilíbrio de forças e se moldava sobre dois povos, tendo um valor relativo;

---

<sup>2</sup> Conceção organicista de estado é uma posição filosófica na qual o Estado é considerado como um organismo vivo que transcende os indivíduos e onde cada um tem uma função a cumprir para que a vida do todo seja possível.

- II. Fronteira moderna – para as situações em que as fronteiras-zonas foram substituídas pelas lineares;
- III. Fronteira física – a que foi concebida para ser vencida pelo homem;
- IV. Fronteira humana – a produzida pelas sociedades.

O autor considerava as fronteiras medievais como único subtipo da fronteira plástica, por efetuarem referências aos Estados clareiras, enquadrados por florestas, aos Estados *roteiros* que favoreciam o aparecimento de rotas e às Cidades-estados edificadas ao longo da história.

No que diz respeito ao conceito de fronteiras modernas, distinguiu as que efetivamente simbolizavam a emergência de uma fronteira linear, resultantes do desenvolvimento técnico, das que pretendiam transmitir o espírito de liberdade de um povo (espírito de fronteira). As fronteiras físicas seriam abertas se possibilitassem a circulação (e.g. através de rios navegáveis) ou fechadas, se morfologicamente contivessem obstáculos que necessitassem de ser ultrapassados (e.g. cadeia montanhosa).

Às fronteiras humanas atribuíram dois subtipos: fronteiras de pressão – *isóbaras* políticas resultantes do equilíbrio entre linhas de igual pressão, transformadas em fronteiras pelos diplomatas; fronteiras da civilização – as que se caracterizam pela sua permanência, sendo por vezes incertas e de difícil compreensão, de que são exemplos às línguas e as religiões.

Maria Marchueta (2002, pp. 18-45), destacou em seu livro “O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização”, outra abordagem de fronteira e a dividiu em dois grupos:

- I. Fronteiras estruturais – as que por força das suas características são mais resistentes ou imunes às pressões da globalização (e.g. fronteira civilizacional, fronteira cultural);
- II. Fronteiras conjunturais – as que são estabelecidas em função de novos interesses e objetivos, e de fenômenos econômicos e sociais (e.g. a fronteira do conhecimento, fronteira do tempo) (MARCHUETA.2002 pp. 18-45).

Para o General Meira Mattos (1990, p. 37), todas essas diversas tipologias de fronteiras prestam-se a unir, separar, aproximar, isolar ou proteger e são sempre regiões de contato, de grande sensibilidade, que necessitam de ser respeitadas e preservadas sob pena de provocarem antagonismos, pressões e conflitos.



Pela dinâmica da história da fronteira, no contexto da Guerra Fria, a fronteira ideológica suplantou em relevância a fronteira geográfica, ao atravessar países e continentes, separando o bloco ocidental liderado pelos EUA, do bloco oriental dirigido pela URSS. Nessa época duas superpotências dividiram o mundo com o lado ocidental e oriental. Do lado do bloco ocidental, adepto do individualismo, do capitalismo e da economia de mercado, e do outro, o bloco de leste, defensor do coletivismo, do Estado centralizado, do comunismo e da economia planificada.

Na história das grandes civilizações da antiguidade, adquiriu expressão física através da referenciação geográfica, por intermédio de acidentes naturais do terreno e de construções com propósitos defensivos.

Durante a Idade Média a palavra fronteira começou a constar do vocabulário dos povos europeus, mas só com o advento do Estado soberano é que adquiriu um caráter linear, e passou a ser definida com precisão.

A delimitação de fronteiras assumiu relevância a **em** nível internacional, durante a descolonização encetada nos séculos XIX e XX, com a definição do princípio da intangibilidade das fronteiras coloniais, o *uti possidetis iuris*<sup>3</sup>. Segundo Gouveia (2003, p. 492), os recém Estados soberanos deviam ter as mesmas fronteiras que a sua área tinha, antes da independência. Pelo facto de ter sido estabelecido pelos países colonizadores, que não foi levado em consideração ou não havia essa preocupação na maioria dos casos, as características étnicas, históricas, linguísticas e culturais dos povos, o traçado das fronteiras dos novos Estados suscitou dúvidas e gerou diversos conflitos como, por exemplo, a disputa entre o Peru e o Equador pela posse do território adjacente à parte navegável do Rio Maranhão, durante o período compreendido entre 1941 e 1942.

Nas palavras da geógrafa Maria Marchueta (2002, pp. 92-93), para que o Estado soberano seja distinto dos demais, ele deve ter alguns elementos que o diferencie em um determinado território, um povo, a sua cultura e o alcance dos órgãos de governo. Para a autora a fronteira tradicional se constitui como um dos alicerces da soberania e da inserção diferenciada do Estado na ordem política internacional.

---

<sup>3</sup> *Uti possidetis iuris* é um princípio de direito internacional segundo o qual os que de fato ocupam um território possuem direito sobre este.

A relevância do seu significado da fronteira geográfica está intimamente ligada aos valores que alicerçaram o Estado a afirmar-se como soberano e aos processos que foram utilizados para o seu estabelecimento, dos quais, o recurso à guerra, se sobrepôs, na maioria dos casos, à diplomacia. Deste modo, a definição da fronteira geográfica impôs esforços e sacrifícios, que lhe conferem um caráter sagrado e inviolável.

De uma maneira complementar ao apresentado acima, Lia Osório Machado nos auxilia no esclarecimento sobre a distinção entre fronteira e limite:

É bastante comum considerar os termos fronteira e limite como sinônimos. Existe, contudo, diferenças essenciais entre eles que escapam ao senso comum. A palavra fronteira implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere -- o que está na frente (...). Mesmo assim, não tinha a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir. (...) As diferenças são essenciais. A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas) (...) enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida em que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais (1998, p. 42).

Outro estudo que pode ajudar na discussão histórico-geográfica sobre limites e fronteiras internacionais é o estudo elaborado por Rebeca Steiman e Lia Osório Machado (2012), que nos enriquece apresentando um importante quadro teórico sobre a classificação e a evolução de diferentes concepções de fronteira.

Pela evolução do tema, as regiões fronteiriças não devem mais ser vistas como áreas longínquas e isoladas, mas como áreas capazes de estimular o desenvolvimento, a integração regional e a cooperação, já que as faixas contíguas dos países fronteiriços possuem propósitos comuns e vantagens comparativas que merecem ser mais exploradas como sugerida por nossa política de relações internacionais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010, p. 33).

Em sentido complementar, o geógrafo Samuel Whittemore Boggs (HERNANDEZ apud BOGGS, 1940, p. 25) colabora com sua classificação compreensiva das fronteiras em quatro grupos ou classes, sendo:

(1) físicas (aquelas marcadas por alguma característica da natureza);

(2) geométricas (linhas retas, paralelas, estabelecidas em paralelos e meridianos que ignoram a geografia física e topografia de um país);

(3) antropogeográficas (relacionadas aquelas com a prévia delimitação e as preexistentes fronteiras linguísticas, religiosas, culturais e econômicas);

(4) fronteira compostas, que são aquelas que incorporam os fatores descritos anteriormente.

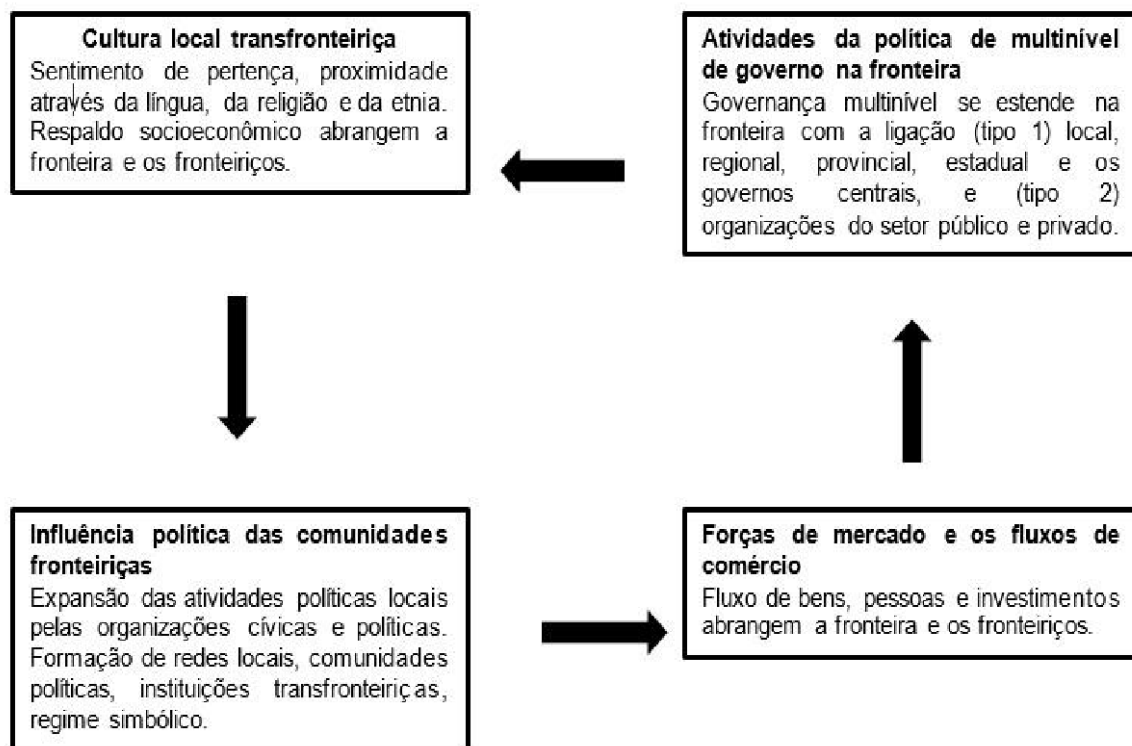
Outro autor que vale apenas destacar é Emmanuel Brunet-Jailly (2012) que propôs uma “teoria de fronteiras” baseada na importância da perspectiva interdisciplinar e no restabelecimento do interesse dos estudos fronteiriços e suas interações, observa que os estudos sobre a fronteira estão debruçados em quatro importantes lentes analíticas, a saber:

- 1- As forças do mercado e fluxos comerciais;
- 2- As atividades da política multinível de governo na fronteira;
- 3- A influência política das comunidades fronteiriças; e.
- 4- A cultura local transfronteiriça.

No quadro da figura abaixo, Prado (2015) elaborou um mapa conceitual da teoria de fronteira de Brunet-Jailly, que segundo sua visão, a hipótese principal da teoria proposta é que, apesar das dimensões de análise ou lentes se reforçarem e se complementarem todas elas acabariam convergindo para um modelo do qual resultaria em uma região de fronteira econômica, política e culturalmente emergente e integrada.

Muito do que é mostrado nessa análise, se verifica na fronteira entre o Brasil e a Colômbia, pela forma de suas relações internacionais entre suas cidades-gêmeas de Tabatinga e Letícia.

**Figura 1:** Teoria da Fronteira segundo Brunet-Jailly.



**Fonte:** BRUNET-JAILLY, 2012, p. 645. Adaptação: de Prado (2015).

Para o diretor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da UFMS, Professor Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira (2015), “a fronteira não é um fato social completo” e tampouco “acredita na generalização conceitual que apregoam tanto na academia, quanto ao senso comum”, por tanto ele reforça a tese de que cada espaço fronteiriço possui suas particularidades e merece toda atenção.

Seguindo a orientação de Bertha Becker para os estudos sobre fronteira, “alguns aportes funcionam como guias para compreender o avanço conceitual de fronteira”. Para Becker essa concepção avançou e agregou elementos que vão além dos ajustes mencionados ou dos eventos naturais e agora abarcam valores culturais, econômicos, sociais e políticos locais, cercando o conceito de fronteira, ou a teorização que surge em torno do tema, de elementos complexos que envolvem vários ambientes do conhecimento e da realidade local, do território em si.

Aqui Becker (1988) propõe uma nova abordagem para se entender a fronteira, onde argumenta:

A fronteira não pode ser mais pensada exclusivamente como franjas do mapa em cuja imagem se traduz os limites espaciais, demográficos e econômicos de uma determinada formação social. Uma nova definição de fronteira mais abrangente torna-se necessária, capaz de captar sua especificidade - como espaço excepcionalmente dinâmico e contraditório - e a relação desta com a totalidade de que é parte. Para tanto há que deslocar a análise da fronteira de seu antigo terreno empírico, sem que isso signifique afastar-se da história concreta dos lugares. (BECKER, 1988, p. 62).

Mesmo que as fronteiras entre os Estados se diluam, as diferenças civilizacionais entre os povos continuarão a ser um fator de demarcação das mesmas. Samuel Huntington argumenta que as diferenças entre civilizações são fatores que redesenham as fronteiras, uma vez que os povos com culturas análogas, aproximam-se e os que têm culturas diferentes afastam-se com certas fricções provocadas por esses atritos (1999, p. 145).

A sua tese carrega elementos da teoria Realista da geopolítica, que pressupõe um futuro animado por conflitos com fundamentos religiosos e cultural como última forma de confrontação entre povos e o mundo se encontra dividido em oito grandes civilizações e fatalmente entraram em confronto outras vezes.

Outro conceito interessante é o conceito operacional de região de fronteira é oferecido por Rebeca Steiman, segundo a qual seria uma região onde os Estados buscam cristalizar e estabilizar seu limite político visando à operacionalização de políticas territoriais. Segundo a autora, a região de fronteira é “uma área de largura variável, ao longo do limite político internacional, onde os efeitos espaciais da presença do limite político internacional ocorrem de forma concentrada” (2012, p.155). Para a autora, nesta região incidem regras diferenciadas de uso do solo, circulação de bens, mercadorias e pessoas, geralmente caracterizada como áreas de segurança dos Estados, denominadas como faixa de fronteira onde se encontra uma maior presença do aparato estatal.

Por essa perspectiva colocada, as regiões de fronteira, como preconizam Rebeca Steiman e Lia Osório Machado (2012), vive uma situação duplamente marginal. Em primeiro lugar, tal situação dá-se ao fato de seu isolamento dos centros nacionais de tomada de decisão de seus respectivos Estados, seja caracterizado pela falta de rede de transporte e de

comunicação ou pelo peso político e econômico que possuem em face de outras regiões. Para as autoras, essas regiões se encontram “formalmente isoladas dos Estados vizinhos pelo papel disjuntor dos limites políticos” (STEIMAN; MACHADO, 2012, p. 266). Essa conclusão deve-se ao fato de elas não estarem incluídas nos instrumentos de cooperação e concertação internacional promovidos pelos seus respectivos Estados nacionais; as regiões de fronteira atuam de maneira informal através de acordos tácitos entre autoridades locais ou subnacionais dos países fronteiriços.

A partir dessa visão foi apresentada uma versão preliminar em 2005, na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Ministério da Integração Nacional do Brasil; a zona de fronteira apresenta características de interações interescolares distintos (MACHADO, 2005). O modelo foi baseado em pesquisas (desenvolvidas pelo Grupo RETIS<sup>4</sup>, da UFRJ) sobre a zona de fronteira do Brasil com países vizinhos, levando em consideração as singularidades de cada caso o modelo apresenta diversas escalas de interações que ocorrem nessas zonas.

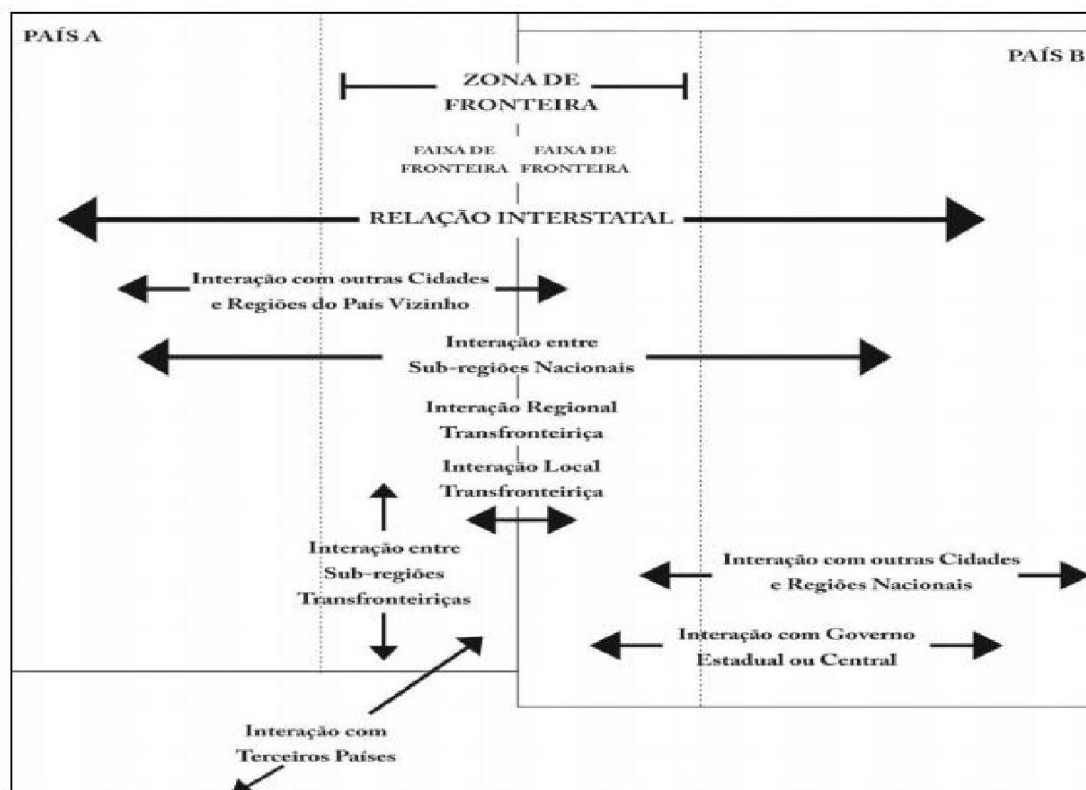
As interações regionais e locais são, por muitas vezes, afetadas por interações de outras escalas, principalmente quando relacionadas a eventos fiscais e cambiais que tem o Estado Nacional como a última palavra conforme apregoa a Constituição.

A figura a baixo mostra as cadeias de interações que ocorrem nas zonas locais e regionais, com as sub-regiões dos países que fazem fronteira.

---

<sup>4</sup> Grupo RETIS é uma rede de pesquisadores dedicada à pesquisa de limites e fronteiras internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**Figura 2:** Interações interescolares em zona de fronteira.



**Fonte:** BRASIL, 2005; STEIMAN, 2008.

Em muitos casos, a efetiva integração e cooperação fronteiriça só alcança os primeiros passos, e estão carentes de legislações específicas e políticas públicas orientadas para as fronteiras, confeccionadas sem o auxílio dos fronteiriços. A ação precisa e coerente por parte dos atores locais, precisa levar em consideração o arcabouço legal e de controle para que as normas nacionais não sejam infringidas, o que por muitas vezes cria elementos limitadores e estrangula qualquer projeto de colaboração.

A questão burocrática pode afastar a ilegalidade ou a oficialidade dos atos, criando um ambiente tácito de cooperação e integração. Contudo, é nas cidades situadas nas faixas de fronteira onde a verdadeira integração transfronteiriça acontece principalmente na promoção da governança local e convivência pacífica, dentro do ambiente cooperativo que gera um ambiente propício de auxílio e cooperação entre os fronteiriços.

Nesse caso as funções clássicas das fronteiras, associadas aos elementos constitutivos do Estado soberano, sofreram uma constante desvalorização, em consequência da globalização. Não chega a ser considerado um abandono dos fundamentos do conceito de

fronteira, mas antes um reajuste ou um remodelamento dos mesmos a presente conjuntura mundial que pela alta dinâmica dos acontecimentos provoca um repensar a seu respeito.

Do ponto de vista geopolítico, as fronteiras são tipificadas com base no território e na forma de atuação do homem, de acordo com fatores históricos, culturais, políticos e de segurança.

Na esfera geopolítica, destacam-se as classificações de:

- I. Ratzel, Kjellen e Haushofer em que a figura do Estado é o elemento central de análise;
- II. Ancel, cujo estudo incidiu sobre o equilíbrio de forças entre diferentes sociedades.
- III. Com as grandes civilizações da antiguidade, adquiriu expressão física, através da referenciação geográfica;
- IV. Durante a Idade Média, a palavra fronteira começou a constar no vocabulário dos povos europeus;
- V. Com o advento do Estado soberano, adquiriu caráter linear e passou a ser definida com precisão;
- VI. No século XIX, a colonização do continente africano, assumiu um caráter artificial;
- VII. A revolução industrial atribuiu à noção de fronteira relevância econômica;

A divisão bipolar do poder, característica da Guerra Fria, destacou o conceito ideológico de fronteira dos demais. Por conta disso os conceitos de fronteiras podem ser observados, considerando:

- a) Aquelas que por motivos contextuais adquirem expressões distintas, sendo necessário efetuar a correlação com o agente com o qual interagem – o Estado Soberano e a fronteira político-geográfica; a mundialização e as fronteiras econômicas; a globalização e as fronteiras civilizacionais; a conflitualidade e as fronteiras da segurança e defesa;



- b) As que devido à sua natureza porosa, anunciam dificuldades acrescidas para a sua delimitação – a fronteira da religião; a fronteira da língua; a fronteira do conhecimento e da tecnologia; a fronteira da demografia e da pobreza; a fronteira do espaço exterior.

Nos últimos anos as fronteiras também são revalorizadas a partir dos processos de regionalismo porque essas áreas são reconhecidas como espaços de conexão entre as partes envolvidas na cooperação regional, tanto para a integração estrutural entre os envolvidos, quanto pelas possibilidades de gestão compartilhada para diminuição de assimetrias e promover o desenvolvimento local-regional.

É comum achar que existe uma lacuna nos estudos de Ciências Humanas, especialmente nos temas estudados nas Relações Internacionais a respeito do papel dos atores políticos, econômicos e sociais nas fronteiras.

Outras abordagens teóricas de cunho pós-positivistas, incluem a identidade e as relações socioeconômicas, mas esquecem de analisar de forma apropriada a relação da identidade com o território, compreendido como territorialidade, dado que as pessoas convivem em um espaço terrestre e estabelecem relações de amizade, comerciais e pertencimento nesses espaços. As zonas de fronteiras são espaços singulares de identidade das populações que habitam esses territórios e também estabelecem relações com os grupos sociais de países vizinhos. Outro ponto importante a levantar refere-se à inexistência de abordagens teóricas de Relações Internacionais que tratem da capacidade dos atores estatais centrais, subnacionais e não estatais e suas capacidades de atuação e transformação dos territórios e as relações humanas nas faixas de fronteiras.

Tal dificuldade demonstra também a incompatibilidade do conceito tradicional da fronteira. A fronteira não pode ser mais pensada exclusivamente como franjas do mapa em cuja imagem se traduz os limites espaciais, demográficos e econômicos de uma determinada formação social. Agora é mais do que necessário uma nova definição de fronteira mais abrangente que seja capaz de captar sua especificidade, pensada como espaço excepcionalmente dinâmico e contraditório que varia no espaço e no tempo de cada lugar.

### 1.1.2 A legislação brasileira e os projetos especiais da faixa de fronteira no Brasil

Na literatura especializada sobre relações internacionais o estabelecimento das fronteiras políticas internacionais constitui-se usualmente de três etapas:

a) a delimitação, que consiste na fixação dos limites através de tratados internacionais;

b) a demarcação, que é a implantação física dos limites, por meio da construção de marcos em pontos determinados;

c) a densificação ou caracterização, etapa na qual se realiza o aperfeiçoamento sistemático da materialização da linha divisória, mediante intercalação de novo marcos, com o objetivo de torná-los cada vez mais intervisíveis.

A fronteira do Brasil com a Colômbia, por exemplo, foi delimitada através dos Tratados de Bogotá, em 1907, e do Rio de Janeiro, em 1928, após o tratado que definiu, no mesmo ano, a situação do Trapézio Colombiano, cuja posse estava até então em litígio entre o Peru e a Colômbia.

Uma vez que todas as nossas fronteiras já estão delimitadas, o trabalho de demarcação e caracterização é executado por comissões mistas de limites. O Brasil mantém duas comissões bilaterais demarcadoras de limites. A primeira, com sede em Belém, é responsável pelas fronteiras setentrionais, com a Guiana Francesa, o Suriname, a Guiana, a Venezuela, a Colômbia e o Peru. A segunda comissão, sediada no Rio de Janeiro, cabe executar trabalhos nas fronteiras meridionais, com a Bolívia, o Paraguai, a Argentina e o Uruguai.

Na Constituição de 1988, a fronteira aparece em 5 artigos, sem, no entanto, haver alteração significativa das normas já estabelecidas por lei. O artigo 20 reforça que as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras são bens da União e elas se encontram numa faixa de 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres brasileiras. Já o artigo 21, mantém como competência da União não só executar os serviços de polícia de fronteira, como também a exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais. O artigo 91 delega ao Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do Presidente da República, a tarefa de "propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de

fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo". O artigo 176 estabelece condições específicas para a pesquisa e exploração dos recursos minerais do subsolo quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira e condiciona sua realização à autorização ou concessão da União.

Nas Constituições da Colômbia e da Venezuela, por exemplo, a largura da faixa de fronteira não é especificada, mas o interesse pela zona fronteira também sobressai a outros pontos de suas Constituições Federais. O artigo 337 da Constituição colombiana (promulgada em 1991 e reformada em 1997) avança e facilita a execução de projetos na faixa quando estabelece:

"Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la unidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente."

No caso colombiano, o precedente aberto pela Constituição levou à sanção da Lei de fronteiras em junho de 1995, que vem sendo considerada como o pontapé inicial de uma política cujos princípios reguladores seriam a integração da zona de fronteira ao resto do território, simultaneamente à promoção de sua autonomia e à mudança de sua base econômica.

Essa lei estabelece isenção de impostos sobre importações de bens de capital de empresas que se estabeleçam ou que já estejam estabelecidas na zona fronteira, mas apenas nos setores relacionados à criação de infraestrutura e beneficiamento alimentar. Além disso, criou uma linha de crédito para micro, pequena e médias empresas localizadas em zonas fronteiriças, que conta com uma garantia automática de 40% do valor investido, através de um Fundo Nacional de Garantias. A eficácia da lei e da concessão de créditos ainda não é bem conhecida, por não oferecer segurança à classe empresarial, mas sua criação como instrumento legal que contempla a zona de fronteira já é um indicativo bastante forte do reconhecimento de seu valor estratégico para o governo colombiano e o outro lado da fronteira.

Sem deixar de lembrar que a distribuição espacial no Brasil dos núcleos de povoamento mais antigos no Norte está relacionada com a implantação, ainda no Brasil Colônia, de fortificações para defesa da linha de fronteira, dispostas estrategicamente nos

lugares de comunicação com os países limítrofes. Esses lugares, usualmente coincidentes com pontos estratégicos de passagem da rede fluvial e de caminhos, receberam grande atenção nos Tratados de Madri<sup>5</sup> (1750) e de Santo Ildefonso<sup>6</sup> (1777) por serem lugares por onde confluíam circuitos de contrabando e, por isso mesmo, vulnerável à entrada de estrangeiros (MACHADO, 1998,47).

A força de defesa efetiva de que dispunham era efêmera, mesmo mantendo a o desejo de defender, mas essas fortificações marcaram a presença simbólica dos colonizadores lusitanos daquelas terras, quer para os índios, quer para os invasores o simbolismo era expreso. Além de seu papel simbólico e de controle do contrabando, estas fortificações foram inicialmente planejadas para potencializar focos de povoamento, segundo o modelo proposto por Vauban, um engenheiro militar francês cuja obra influenciou sobremaneira os portugueses (MACHADO, 2000, 49).

No caso da Amazônia, dadas à vastidão de seu território, às riquezas que contém e à ausência de organizações regionais capazes de resistir à nova apropriação, a fronteira assume de maneira excepcional valor estratégico e de reserva estratégica mundial.

Para Bertha Becker (1985), a Amazônia é o espaço estratégico por excelência por conter grandes reservas minerais e sua fronteira é símbolo e fato político de primeira grandeza que carrega interesses de diversos atores de diversos setores governamentais e não governamentais. Becker sempre levantou questionamento a respeito de como deveria a Amazônia ser considerada na política interna e externa do país.

A potencialidade política contida em espaço de grande escala geográfica torna-a o espaço estratégico por excelência para o Estado que passa a ser demandada grande e rápida estruturação e controle para integrá-la no espaço nacional, ao mesmo tempo em que, na dimensão ideológica, manipula a preservação da imagem do espaço alternativo.

Nesse trabalho a intenção é, também, apresentar a compreensão de fronteira e ele partirá do conceito de fronteira entre dois territórios nacionais, a fronteira político-territorial que divide duas nações, dois Estados Nacionais. Por muitas vezes o conceito teve seu

---

<sup>5</sup> Tratado de Madri (1750) foi firmado na capital espanhola entre os reis João V de Portugal e Fernando VI de Espanha, em 13 de janeiro de 1750 para definir os limites entre as respectivas colônias sul-americanas.

<sup>6</sup> Tratado de Santo Ildefonso (1777) assinado na cidade espanhola de San Ildefonso com o objetivo de encerrar a disputa de Portugal e Espanha pela posse da colônia sul-americana do Sacramento e foi intermediado pela Inglaterra e França.

desenvolvimento na geografia, que manteve a manutenção do arcabouço das relações, e hoje novas áreas do conhecimento apresentam sua contribuição. Ferrari (2014) reflete sobre esta dinâmica:

Embora em anos recentes a noção de fronteira tenha sido associada ao limite político-territorial, os termos – fronteira e limite – não guardam o mesmo sentido, pois, como qualquer outro conceito, o de fronteira também sofreu modificações e incorporou novos elementos ao longo do tempo, pelo próprio avançar das sociedades, pelo desenvolvimento de novas técnicas de produção e pelas próprias mudanças políticas, econômicas e culturais. [...] Fronteira não é mais objeto de estudo sob seu único aspecto político, é também objeto de estudo dentro de uma perspectiva da geografia humana social e cultural, particularmente nas integrações econômicas regionais, onde as fronteiras têm sido o centro de interesse de pesquisas renovadas. (FERRARI, 2014, p. 2).

A origem do termo remonta aspectos linguísticos do latim para qualificar a parte do território situado adiante, e tem as variações *frontière*, do francês, *frontier*, do inglês, e *frontera*, em espanhol. Machado (1996) faz uma reflexão sobre o desenvolvimento histórico do termo e a influência das práticas cotidianas, como se designasse uma expressão de origem popular:

A origem histórica da palavra mostra que seu uso não estava associado a nenhum conceito legal e que não era um conceito essencialmente político ou intelectual. Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Na medida em que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre ecúmenos tornaram-se lugares de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político. (MACHADO, 1996, p. 41).

Por último, o autor José de Souza Martins (2014) vai mais além afirmando que a fronteira deve ser encarada como parte do humano:

[...] a fronteira de modo algum se reduz e se resume à fronteira geográfica. Ela é a fronteira de muitas e diferentes coisas: fronteira da civilização (demarcada pela barbárie que nela se oculta), fronteira espacial, fronteira de culturas e visões de mundo, fronteira de etnias, fronteira de história e da historicidade do homem. E, sobretudo, fronteira do humano. Nesse sentido, a fronteira tem um caráter litúrgico e sacrificial, porque nela o outro é degradado para, desse modo, viabilizar a existência de quem domina, subjuga

e explora. [...] É na fronteira que encontramos o humano no seu limite histórico. (MARTINS, 2014, p. 11).

Atualmente prevalece em muitas arenas de política internacional uma concepção fortemente contratual de fronteira internacional. O princípio geral da fronteira contratual é que sua delimitação seja o resultado de uma negociação bilateral em que as partes não utilizam outros recursos para fazer prevalecer seus pontos de vista. É grande o número de exemplos de conflitos de fronteira observados atualmente que indicam que a fronteira contratual é na verdade extremamente rara. Muitos tratados foram, na prática, artifícios para ganhar tempo e consolidar velhas conquistas.

Para Lia Machado (1998), mais do que uma perda de função dos limites e fronteiras internacionais, o que está ocorrendo é uma mutação da perspectiva do Estado em relação ao seu papel. A fronteira deixa de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito subnacional.

A mudança provocada pelo desejo e a possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira, estaria subvertendo e renovando os conceitos clássicos de limite e de fronteira na literatura.

## **1.2 A FRONTEIRA E SUAS CIDADES GÊMEAS**

A posição geográfica das cidades em relação ao limite estabelecido pelos Estados é fator determinante e pode distinguir sua importância no nível de interação e potencial de atuação internacional. As cidades situadas na linha de fronteira tendem a ter um papel mais relevante em relação às situadas nas zonas de fronteira.

Cidades-gêmeas são pares de centros urbanos, frente a frente em um limite internacional, conurbados ou não, que apresentam diferentes níveis de interação conforme sejam fronteira seca ou fluvial, diferentes tipos de atividades econômicas no seu entorno, grau de atração para migrantes e distintos processos históricos de sua formação.

Essas cidades-gêmeas configuram núcleos articuladores de redes locais (que podem ter conotação regional, nacional e ou transnacional), representadas por uma conurbação ou

semiconurbação com outra localidade de um país vizinho, onde as interações transfronteiriças ocorrerão em maior abrangência, influenciando a zona de fronteira em seus aspectos culturais, econômicos e políticos, sobrepujando os limites estabelecidos pelos Estados nacionais. Segundo Lia Osório Machado (2010, p. 66) as cidades-gêmeas são “núcleos localizados de um lado e outro do limite internacional, cuja interdependência é com frequência maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional”.

O termo “cidades-gêmeas” é norte americano e apareceu pela primeira vez em referência a duas cidades: *Minneapolis* e *Saint Paul*, situadas em margens opostas do rio Mississippi (EUA), que se desenvolveram através de uma complexa complementaridade econômica. Desde então, o termo tem sido utilizado pela literatura acadêmica, especialmente pela geografia e pela economia, para indicar um modelo de aglomeração urbana (ANISCHENKO; SERGUNIN, 2012).

A definição legal de cidade-gêmea é dada pela portaria nº 125, de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração (BRASIL, 2014, p.1),

Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

Em muitas cidades-gêmeas, os problemas de uns lados da fronteira passam a ser problemas comuns às duas populações, afetando diretamente as populações das duas cidades como expressado no artigo 1º da portaria, o desenvolvimento do local e a cidadania.

A portaria destaca que estas cidades têm apresentado uma crescente demanda por políticas públicas específicas e que estas têm grande importância para a integração da zona fronteira e para o desenvolvimento da integração na América do Sul e principalmente para a harmonia entre os povos. A criação deste marco regulatório para as cidades-gêmeas remonta a um estudo publicado em 2005, realizado pelo Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro a pedido do Ministério da Integração. No documento, foi apresentada uma proposta de reestruturação para as políticas na faixa de fronteira brasileira, e nela é nítida a importância dada às zonas de integração fronteira, nas quais a

pesquisa ressalta que as cidades-gêmeas são o meio geográfico que mais caracterizam esta zona.

Outro fator que se deve levar em consideração é o fato dos casamentos mistos que são muito comuns e isso gera impacto muito interessante na formação da identidade daqueles que têm sua vida em ambos os lados da fronteira. Por vezes irmão tem percepções diferentes acerca da própria identidade, alegando sentirem-se “mais” brasileiros, ou “mais” colombianos e em época Copa do Mundo de futebol é comum ver brasileiros usando camisa da Colômbia e colombianos usando a camisa do Brasil.

No caso do uso de serviços públicos de saúde e de educação por brasileiros e colombianos nos dois lados da fronteira, também é algo comum no cotidiano daqueles que vivem nas cidades gêmeas, principalmente pela questão da conurbação. O nosso é mais atrativo por se tratar de serviços públicos gratuitos e o deles de melhor qualidade ou de especialidades como no caso de saúde que, embora seja pago, tem mais especialistas na área. O fato de que muitos trabalham parte da vida em cada um dos países, cria uma dificuldade em relação à aposentadoria, gerando uma demanda na sociedade para uma regularização desta situação, gerando impactos na cooperação entre os dois países e na cooperação das legislações trabalhistas dos dois Estados.

Hoje, já existem avanços nesse sentido, no caso do Uruguai, sendo possível utilizar os anos trabalhados no Brasil para aposentar-se no Uruguai e vice-versa por exemplo. Tanto a utilização dos serviços públicos de educação, quanto na questão previdenciária, está no Acordo sobre a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para os Nacionais fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. O acordo que data de 2002 permite que os cidadãos que vivem na fronteira binacional possam residir trabalhar e estudar em ambos os lados da fronteira, seja em instituições públicas ou privadas. Na questão do trabalho estão previstas as questões previdenciárias.

Os cidadãos residentes na área contemplada ganharam com este acordo a possibilidade de obterem o status de cidadão fronteiriço, facilitando o trâmite migratório para viver de um ou de outro lado da fronteira de forma legal. O período mínimo que se deve viver dentro dessa faixa limítrofe para obtenção do certificado de cidadão fronteiriço é de cinco anos, sua vigência é limitada, porém há a possibilidade de renovação.



Como podemos observar o grau de intensidade nas relações entre os atores não estatais nas cidades conurbadas de fronteira é significativo para avanços no processo de integração. O caso dos acordos mencionados evidencia como demandas criadas pelas necessidades das sociedades civis destes locais específicos, com uma realidade muito específica, acabam promovendo um maior diálogo entre os países, a fim de regularizar e melhor atender os anseios específicos destes núcleos populacionais de fronteira.

É pela promoção da ajuda mútua entre governantes locais, visando o combate dos problemas comuns que as cidades-gêmeas possuem vantagens em relação a outras cidades para a promoção da cooperação e interação com países vizinhos, sem contar com a oportunidade de catalisar os processos de desenvolvimento regional e territorial para as regiões de fronteiras. Tais vantagens estão sempre ligadas a elementos histórico-geográficos, institucionais, econômicos, políticos e culturais que são fatores que indicam e facilitam as interações entre cidades vizinhas situadas em limite internacional e conseqüentemente seu desenvolvimento urbano, caracterizadas nas análises e tipologias de relações fronteiriças e das cidades-gêmeas (OLIVEIRA, 2005; MACHADO; 2005; 2010).

Todas as cidades-gêmeas de fronteira mantêm um forte vínculo com o exterior, criando importantes laços de interdependência muito mais elevados do que em outras regiões, com isso apresentam tendências descentralizadoras, tanto para a ação política, quanto para a solução de problemas cotidianos que afligem a fronteira. Desta maneira, as cidades-gêmeas, procuram no exercício de suas ações diárias alcançarem os resultados que a formalidade estatal não permitiria, ou seja, elas buscam soluções descentralizadas na interação de suas sociedades, através de associações comunitárias, câmaras empresariais e setoriais, e órgãos públicos e privados locais, no incremento do fluxo comercial e industrial local, no planejamento de transporte, nos serviços e equipamentos públicos, e nas relações transfronteiriças de todas as naturezas que não estão amparadas na estrutura de natureza formal e jurídica, nesse caso as de integração funcional.

Há sempre uma tendência entre elas de criarem meios de suprir suas necessidades equipando-se de serviços, criando um meio próprio de convivência e articulação, que segundo Machado (2010) “traduzem as identidades, contatos culturais e relações de poder na escala local e são vistos como a concretização de uma cidadania compartilhada neste espaço”.

Neste trabalho, por uma questão metodológica, será usada a terminologia para o conceito de cidade gêmea (ver página 37) apresentado por Machado (2010).

A conceitualização que define as cidades-gêmeas é bastante livre, e não possui uma característica homogênea para a aglomeração urbana ou arranjos espaciais definidos, cabendo aos Estados nacionais às definições internas, conforme as respectivas legislações de cada um.

Ao propor uma tipologia das relações fronteiriças, Oliveira (2005) indica a possibilidade de caracterização das cidades de fronteira que permite identificar a acentuada diferença entre as localidades, assim, apresenta quatro diferentes tipos de relações:

- I. Fronteira Morta: baixa integração formal com baixa integração funcional (A);
- II. Território Perigoso: baixa integração formal com alta integração funcional (B);
- III. Fronteiras Vivas: alta integração formal com alta integração funcional (C); e.
- IV. Fronteira burocrática: alta integração formal com baixa integração funcional (D).

Para o mesmo autor, o primeiro tipo faz referência a uma fronteira que está de “costas para a outra”, que corresponde aos exemplos daqueles territórios fronteiriços cujas administrações, empresários e dinâmica social não possuem e não vislumbram qualquer tipo de interação com o vizinho. A relação nesse caso é passiva e mórbida com a fronteira e a condição fronteiriça é um fardo, uma dificuldade político-administrativa para o desenvolvimento territorial. O segundo é recheado de condições adversas e tornam qualquer processo de interação espontânea.

No terceiro tipo, a fronteira é muito frouxa e dinâmica onde seu fluxo é normal e não sofre interferências de nenhum aspecto. O quarto tipo a burocracia é o fator que dá norte a sua relação é ela que norteia a convivência e seus fluxos. Por serem dinâmicas, as fronteiras vivenciam fases e momentos distintos que podem, segundo Oliveira (2005), descolar da

avaliação anterior e serem caracterizadas em outro tipo. Contudo, o autor destaca ainda que existem tendências de deslocamento do primeiro para o terceiro tipo, passando pelo segundo ou pelo último até atingir o ponto de análise. Ou seja, uma fronteira morta, pode se tornar viva, passando de um território perigoso ou tendo uma fase de fronteira burocrática, por exemplo.

As fronteiras vivas, caracterizadas por uma presença demográfica importante e por uma estrutura social complexa, têm a capacidade de manifestar uma integração informal que pode sobreviver às conjunturas políticas de fechamento e de corte, e por isso, podem auxiliar a natureza do homem fronteiriço quando possui uma mentalidade própria à integração, pois para ele as noções de espaço e nacionalidade muitas vezes são tão abstratas quanto à ideia da presença de uma linha demarcatória que o separa do outro país.

Nos territórios onde a fronteira viva é o tipo vigente, a integração formal promovida pelo Estado nacional quase não modifica o modo do relacionamento fronteiriço, uma vez que experiências de cooperação e interação já se faziam presentes naquele território, porém é importante analisar e mensurar o impacto de medidas impostas pelos Estados nacionais para com as localidades fronteiriças, pois em alguns casos a integração formal pode acarretar em dificuldades e distanciamentos que antes não ocorriam, devido às novas regras de relações, geralmente impostas por outras hierarquias políticas tanto de nível local quanto de fora. Mesmo assim, se observa que no tipo de fronteira viva, se permite melhores formas de intercâmbio entre as nações facilita a percepção de uma fronteira aberta e com alto grau de troca entre as populações fronteiriças, facilitando a cooperação entre as cidades situadas em faixa de fronteira.

A escolha das cidades-gêmeas como instrumento político da integração sul-americana faz-se por essas conurbações, ou proximidades geográficas, por estarem situadas nessas regiões, afinal, as redes urbanas, em suas diversas escalas (local, regional, nacional e transnacional) têm no espaço urbano a sua articulação e seu meio de gerência das políticas voltadas para a fronteira. A figura abaixo pretende mostrar as cidades que estão localizadas na fronteira e as cidades-gêmeas de maior importância para esse estudo, observando que sua maioria se encontra no Sudeste e Sul do país.

**Figura 3** – Mapa de cidades-gêmeas na faixa de fronteira.



**Fonte:** [http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/cidades\\_gemeas.asp](http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/cidades_gemeas.asp). Acesso em 17 abr. 2019.

As cidades-gêmeas também retratam, por meio da territorialidade, os fluxos e interações transfronteiriças e, de acordo com (MACHADO, 2005, p. 108), elas sofrem a todo tempo fricção e distúrbios de natureza políticas, de natureza social e constantemente de natureza cultural, principalmente quando suas identidades ainda estão em processo de formação e por isso são:

“[...] são lugares onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis e que podem se tornar um dos alicerces da cooperação com os outros países da América do Sul e consolidação da cidadania.”.

Podem ser consideradas também como espaços que apresentam vantagens e facilidades que geram privilégios ao longo das fronteiras para as comunicações e conexões entre essas regiões.

Lia Osório Machado (2010), que estava participando da proposta de reestruturação do PDFF organizada para o Ministério da Integração Nacional, apresentou outra opção de tipologia (BRASIL, 2005, pg. 144-147), classificando em cinco os modelos que fundamentam a tipologia das interações fronteiriças, tais como:

- I. Margem (pouco contato entre populações e a primazia da relação fronteiriça recai sobre o nacional);
- II. Zona-tampão (zonas onde o Estado restringe ou interdita o acesso por serem estratégicas);
- III. Frentes (caracterizadas por iniciativas de povoamento e dinâmica espaciais seletivas);
- IV. Capilar (Ações fronteiriças espontâneas, onde o Estado pouco interfere. Primazia local); e.
- V. Sinapse (alto grau de troca entre a população fronteiriça. Interação apoiada pelo Estado que promove a comunicação e infraestrutura. Características de cidades-gêmeas mais articuladas).

A autora ainda destaca que as classificações por muitas das vezes se sobrepõem, mas é facilmente detectada uma interação dominante. A geógrafa, ainda considera que os elementos histórico-geográfico, institucional, econômico-espacial, política e cultural auxiliam no desenvolvimento da tipologia indicada acima, que carregam o objetivo de promover o desenvolvimento urbano das cidades de fronteira.

Essas cidades mostradas na figura 03, apresentam grande potencial de integração econômica e cultural e contam com grandes similaridades de problemas comuns de fronteira, onde, tais cidades, sofrem os efeitos diretos das políticas de desenvolvimento regional, e são cidades prioritárias para implantação de políticas públicas em faixa de fronteira por seus países.

Com o intuito de instruir sobre um conceito oficial, o poder executivo federal brasileiro, através da Portaria 125 de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração Nacional (anexos D e E), em seu artigo primeiro, considerou as cidades-gêmeas como sendo:

Os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande

potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

Dentro de uma análise e decisão discricionária por parte do antigo Ministério da Integração Nacional, este conceito foi atribuído a cidades com mais de 2.000 mil habitantes, abrindo também o conceito às localidades fronteiriças vinculadas (LFV) descritas em Acordos Internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil e ratificados pelo Congresso Nacional, que não constam na lista anexada pela portaria como mostra no quadro abaixo.

**Quadro 1:** Lista das cidades-gêmeas pela Portaria 125 de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração Nacional e Portaria 213 de 19 de julho de 2016.

|    |                        |    |                              |
|----|------------------------|----|------------------------------|
| 1  | ASSIS-AC               | 19 | CAPANEMA-PR                  |
| 2  | BRASILEIA-AC           | 20 | FOZ DO IGUAÇU-PR             |
| 3  | EPITACIOLÂNDIA-AC      | 21 | GUAÍRA-PR                    |
| 4  | SANTA ROSA DO PURUS-AC | 22 | SANTO ANTÔNIO DO SUDOESTE-PR |
| 5  | TABATINGA-AM           | 23 | ACEGUÁ-RS                    |
| 6  | OIAPOQUE-AP            | 24 | BARRA DO GUARAÍ-RS           |
| 7  | BONFIM-RR              | 25 | CHUÍ-RS                      |
| 8  | PACARAIMA- RR          | 26 | ITAQUI-RS                    |
| 9  | BELA VISTA-MS          | 27 | JAGUARÃO-RS                  |
| 10 | CORONEL SAPUCAIA-MS    | 28 | PORTO MAUÁ-RS                |
| 11 | CORUMBÁ-MS             | 29 | PORTO XAVIER-RS              |
| 12 | MUNDO NOVO-MS          | 30 | QUARAÍ-RS                    |
| 13 | PARANHOS-MS            | 31 | SANTA VITÓRIA DO PAUMAR-RS   |
| 14 | PONTA PORÃ-MS          | 32 | SANTANA DO LIVRAMENTO-RS     |
| 15 | PORTO MURTINHO-MS      | 33 | SÃO BORJA-RS                 |

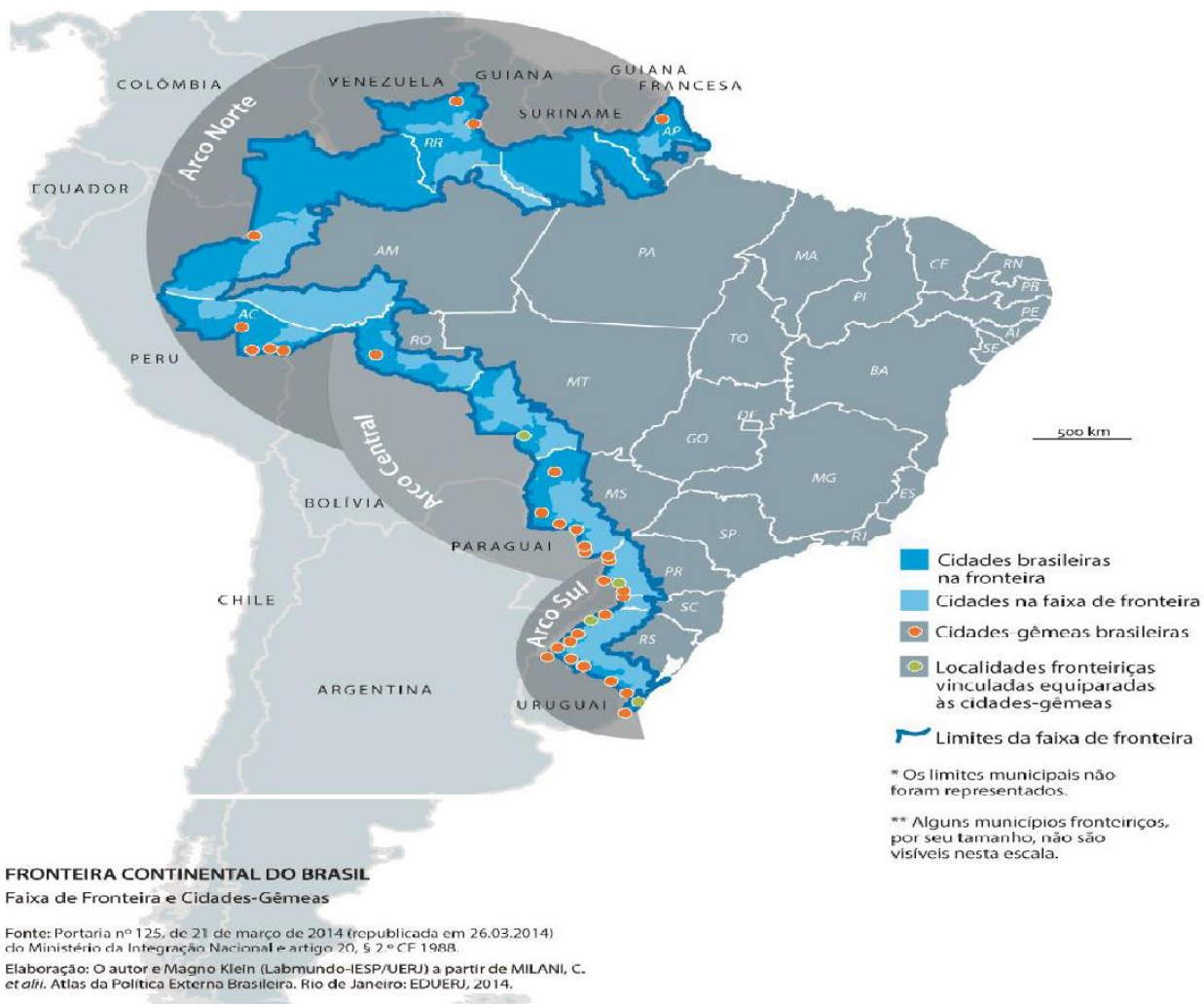
|    |                  |    |                       |
|----|------------------|----|-----------------------|
| 16 | CÁCERES-MT       | 34 | URUGUAIAM-RS          |
| 17 | GUAJARA MIRIM-RO | 35 | DIONÍSIO CERQUEIRA-SC |
| 18 | BARRAÇÃO- PR     |    |                       |

Fonte: FARIA,2020.

Configurando assim 35 cidades de faixa de fronteira e cidades-gêmeas brasileiras que estão ligadas diretamente às cidades dos países vizinhos de todo continente Sul americano.

Outro mapa abaixo mostra de forma mais didática e didática a localização e sua classificação nos arcos regionais.

**Figura 4.** Fronteira continental do Brasil: faixa de fronteira e cidades-gêmeas brasileiras.



Fonte: Portaria MI número 125 de 21 de março de 2014 e Portaria MI número 213 de 19 de julho de 2016.  
Elaboração da imagem Henrique Prado (2015).

Um ponto importante é verificar as semelhanças e as diferenças entre cidades-gêmeas que nem sempre estão associadas ao diferente nível de desenvolvimento econômico dos seus respectivos países, mas sim da sua própria dinâmica e da função e influência que exercem com seus vizinhos. A falta de estudos mais específicos sobre o relacionamento e a cooperação entre as regiões de fronteira, em especial as cidades-gêmeas, pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado esse tema na literatura acadêmica (STEIMAN; MACHADO, 2012).

Por uma questão geográfica, grande parte dessas regiões de fronteira está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, e isso reflete na ausência de redes de transporte, de comunicação, no peso político e econômico menor que possuem em relação aos grandes centros. Por outro lado, as regiões de fronteira encontram no isolamento, uma oportunidade de aproximação com as regiões limdeiras, criando mecanismos de complementaridade.

De acordo com os dados da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), órgão cuja finalidade é auxiliar na gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira existem 588 municípios brasileiros na faixa de fronteira.

No Brasil, a faixa de fronteira compreende uma faixa territorial paralela à linha de fronteira, cuja extensão é de 150 km a partir da linha divisória entre o território nacional e seus vizinhos. (Lei 6.634, de 2/5/79).

Dentre os 588 municípios que se encontram na faixa de fronteira, apenas 30 constituem cidades gêmeas. Para a CDIF, dentre as características das cidades gêmeas está o fato de terem sua sede no limite internacional e de seu território fazer limite com o país vizinho, tratam-se de adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira. A característica primordial das cidades gêmeas é o fato de elas possuírem, do lado estrangeiro, uma cidade ou núcleo populacional correspondente à cidade do lado brasileiro (MACHADO, 2005). Os Estados do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul são os que apresentam o maior número de cidades gêmeas em seu território, possuindo respectivamente sete e 10 cidades com essa característica, totalizando juntos mais da metade do número total de cidades gêmeas do país.



Entre as cidades gêmeas existe uma grande diversidade no grau de interação que cada uma cultiva com a sua correspondente. São levados em consideração fatores como acidentes geográficos e infraestrutura que viabilize o transporte para a interligação das cidades, e o grau de ligação destas para com seus respectivos Estados Nacionais, influenciam diretamente na forma como se dá a interação entre as cidades gêmeas.

Outro fato importante para análise é que nem todas possuem obras de infraestrutura que permitam o fácil acesso ao lado vizinho. Algumas, no entanto, apresentam um grau de interação elevado, principalmente no caso das fronteiras secas, e em que a proximidade de ambas as cidades é tão grande que algumas chegam a apresentar conurbação ou semi-conurbação. Esse é o caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia), onde não existe acidente geográfico que separe as duas cidades, sendo a demarcação feita por marco simbólico e uma lombada de rua, por estarem ligadas por uma mesma avenida contínua com nomes diferentes apenas, sendo que do lado do Brasil se chama avenida da amizade e do lado colombiano se chama avenida internacional.

Para esses lugares, o sentido fronteiro e as oportunidades que este ambiente apresenta, aponta para a interdependência regional e para a proximidade geográfica e demográfica como fatores determinantes para a cooperação e a paradiplomacia<sup>7</sup>, o que coloca as áreas fronteiriças em vantagem em relação a outras regiões e, ao mesmo tempo, confere à fronteira um lócus propício para a inserção internacional dos entes subnacionais, segundo Soldatos (1990).

No MERCOSUL, por exemplo, é justamente nas regiões de fronteira que a paradiplomacia ganha ênfase, pelo fato de que na aproximação territorial, as entidades subnacionais fronteiriças tendem a compartilhar um maior grau de interesses e necessidades, facilitando assim a cooperação e a integração.

Estando diretamente ligada à paradiplomacia, a integração fronteiriça ganha relevância. Vale ressaltar que a integração fronteiriça dos países do MERCOSUL se constitui em objetivo permanente e eixo prioritário do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). Por esse motivo, o órgão criou, no ano de

---

<sup>7</sup> Paradiplomacia: conjunto de atividades ou iniciativas do âmbito das relações internacionais, realizadas por entidades regionais, locais ou não ligadas ao governo central, nomeadamente da sociedade civil, para a promoção dos seus interesses, sem interferir com a política externa do Estado.

2008, o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), durante a VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR (Ata nº 01/08). Composto outro espaço dedicado a esta temática, o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) foi criado por meio da Decisão 05/02 do Conselho do Mercado Comum (órgão executivo do MERCOSUL), sob o fundamento de que “a fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do MERCOSUL, nas suas mais variadas dimensões, constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração” (MERCOSUL, 2002, p. 01).

### **1.2.1 Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF**

A criação do CDIF e sua instalação em 26 de abril de 2011, sob a coordenação do antigo Ministério da Integração (MI), abriu uma janela de oportunidade para facilitar a articulação da agenda política para a faixa de fronteira. A Comissão, ainda vigente, possui a finalidade de propor “medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal na Faixa de Fronteira” (Artigo 1.º), atendendo uma região que historicamente foi negligenciada pelos governos por estar distante dos centros econômicos e políticos, marginalizada do debate e das decisões políticas nacionais e que carregam fortes características que agravam seus índices de desenvolvimento como: baixa densidade demográfica, baixo IDH e problemas relacionados à violência, ao tráfico de drogas e armas, exploração sexual, trabalho infantil, comércio ilegal, crime organizado e à falta de infraestrutura social e produtiva (MI 2014).

Por competência, a CDIF ficou responsável pela definição de atuação dos órgãos que compõem na integração das políticas públicas e parcerias visando à complementaridade das ações, pelos estudos e subsídios de informações sobre a faixa de fronteira, pela proposta de desenvolver um sistema de gerenciamento das ações, pela apresentação dos planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriça, e pela interação com os núcleos regionais responsáveis pela interlocução dos assuntos fronteiriços, situados nos onze estados-membros limdeiros.

Até 2016 a comissão era integrada por 16 ministérios ligados diretamente à administração pública federal, sendo eles: Integração Nacional (coordenação); Saúde; Educação; Fazenda; Relações Exteriores; Turismo; Defesa; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Meio Ambiente; Trabalho e Previdência; Justiça; Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura e; Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente não é possível saber se essa comissão esta na ativa ou foi suspensa, parece que o novo governo ainda esta analisando seu funcionamento interministerial.

Através do levantamento de documentos oficiais da comissão antes de 2018, podem-se verificar alguns desafios levantados e colocados para a consolidação de seus objetivos e finalidade:

- a) tornar a fronteira um espaço de articulação e formulação de ações direcionadas ao desenvolvimento e à integração;
- b) estruturar a CDIF com vistas a torná-la funcional e efetiva;
- c) tornar a comissão um espaço reconhecido por seus integrantes;
- d) consolidar a comissão como instituição central da formulação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira; e o mais ambicioso deles,
- f) trazer a fronteira para a agenda nacional.

Os grupos de trabalho representam uma ligação direta dos objetivos do PDFF com as políticas públicas trabalhadas e articuladas em cada ministério, como é o caso das ações relacionadas no âmbito do Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF/PEIF) objeto desse trabalho e o Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS-Fronteira).

A fronteira tem ganhado destaque na pauta do governo federal brasileiro, principalmente no que diz respeito às políticas públicas que tem sentido integrativo e aos esforços de cooperação com países vizinhos, promovendo uma ação coordenada e uma visão positiva para a região, mudando o foco que era somente da segurança.

A formulação e implementação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da área de fronteira muitas vezes encontra dificuldades legais, e muitas vezes diplomáticas, com baixa articulação do território com o centro político-decisório do

país, falta de informações sobre a região e elevado grau de informalidade de diversas ações executadas.

De acordo com os dados da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), órgão cuja finalidade é auxiliar na gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, existe muitos pontos de gargalos políticos e legais para o desenvolvimento de ações voltadas à integração dos municípios brasileiros na faixa de fronteira.

Estar na fronteira implica em um intenso elo entre as diversas manifestações de uma vida em sociedade, gerando uma identidade própria que estreita os vínculos de uma comunidade, que compartilha espaços, experiências, necessidades e deficiências. Essa identidade auxilia no envolvimento de atores públicos e privados de ambos os lados da fronteira e é fator de motivação da participação local na proposta de integração e ações de cooperação internacional, por exemplo.

Deste modo, além das iniciativas nacionais, também as entidades subnacionais fronteiriças procuram criar e implementar sua própria agenda de relacionamento, articulação política e integração. São através dessas ações, que esses atores vêm assumindo a responsabilidade de promover o desenvolvimento envolvendo o mercado, o interesse estatal e a sociedade civil organizada, amenizando e mitigando as assimetrias de infraestrutura e promovendo o combate ao subdesenvolvimento, fazendo com que haja um efetivo poder de articulação que define sua agenda de política pública local, essencial para qualquer proposta de integração regional.

Neste particular, as chamadas cidades-gêmeas possuem papel central, são elas que estão geograficamente localizadas na linha que delimita a divisão territorial. São elas que estão dentro da zona fronteiriça, mas têm um grau de interação muito maior com o outro país por conta da proximidade e muitas vezes por laços de sangue, como é o caso do proponente desse trabalho.

Análises acerca dos impactos dessas relações nos impactos de integração, bem como uma maior atenção às cidades gêmeas, principalmente as que apresentam conurbação, são um campo que ainda pode ser muito explorado, a fim de compreender melhor, por meio de uma visão que fuja da centralização dos processos de integração podem ter na sociedade de Tabatinga e Letícia pode ser muito aumentada se forem implantados projetos como esses no

Uruguai que visam não somente a questão econômica como eixo de desenvolvimento, mas como instrumento de complementaridade.

### **1.3 INTEGRANDO FRONTEIRAS: ACORDOS BILATERAIS E DE COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA**

O mecanismo de integração na área de fronteira mais antigo entre o Brasil e seus vizinhos foi criado em 1963 com a assinatura, com a República Oriental do Uruguai, do acordo que criou a Comissão da Lagoa Mirim. O crescimento da interação do país com seus vizinhos, fizeram com que, para atender às demandas de determinadas comunidades fronteiriças e facilitar a coordenação entre as autoridades fronteiriças, o Ministério das Relações Exteriores promovesse, em coordenação com as chancelarias dos países vizinhos, a criação de Comitês de Fronteira.

Estes Comitês são, em geral, presididos pelos respectivos cônsules e seu propósito é servir de foro para que as autoridades e comunidades locais possam discutir os problemas comuns e buscar soluções.

Atualmente existem seis comitês constituídos com o Uruguai, três com a Argentina, três com o Paraguai, três com a Bolívia e uma Comissão de Vizinhança com a Colômbia, em Letícia-Tabatinga. Com a Venezuela e com a Guiana existem Comitês de Fronteira que englobam o conjunto da fronteira e não um determinado ponto. Cada Comitê tem seu regulamento próprio e seu desempenho reflete, em geral, as limitações e a problemática local.

Em 2003, o Brasil e o Uruguai assinaram um conjunto de acordos fronteiriços abrangentes que se convencionou chamar de Nova Agenda<sup>8</sup>, que acabou por reduzir a importância dos Comitês de Fronteira como foros negociadores na fronteira entre os dois países. No entanto, estes Comitês têm papel importante no sentido de acompanhar a execução das decisões alcançadas nas reuniões do mecanismo da Nova Agenda. O conjunto de acordos da Nova Agenda garante que os habitantes de uma faixa de 20 km de um e de outro lado da linha de fronteira possam morar, trabalhar e estudar como se nacionais do outro estado fossem.

---

<sup>8</sup> Nova Agenda para cooperação e desenvolvimento Fronteiriço entre Uruguai e Brasil, atualmente a mais alta instância para a cooperação e integração fronteiriça e permite uma melhor atuação entre as escalas locais e nacionais na resolução de problemas fronteiriços.

Trata-se ainda do regime de integração mais avançado da América do Sul e que ficou mais completo ao entrar em vigor o “Ajuste Complementar para Prestação de Serviços de Saúde”.

Este ajuste permite que as prefeituras daquela fronteira possam contratar serviços médicos, que não são prestados nas suas cidades, no outro país. Desta forma um paciente em Santana do Livramento que precise de hemodiálise não terá de se deslocar até Bagé, e poderá atravessar a rua para receber tratamento.

O acordo com o Uruguai serviu como modelo para a negociação de um instrumento semelhante no âmbito do MERCOSUL que, serviu de modelo para criar o Grupo Ad Hoc de Integração Fronteiriça (GAHIF). No seu texto final ele introduz muitos avanços em termos de integração, já que cobre e resolve dificuldades do cotidiano dos fronteiriços ainda não atendidos por outros acordos, como autorização de residência, trabalho, acesso aos serviços de educação e saúde, permissão para circulação de veículos e aquisição de bens de subsistência sem limites de valor além de estimular a integração e promover a elaboração e a execução de “Planos de Desenvolvimento Urbano Conjunto”. Este acordo não chegou a entrar em vigor, mas o Brasil e a Argentina optaram por assinar uma versão bilateral dele que tem servido de modelo para outros países, como o Peru.

Estes constituem os mecanismos de integração fronteiriças formais existentes, mas os instrumentos legais são muito mais amplos. Há diversos acordos específicos para as áreas de fronteira, como o assinado com o Peru para voos regionais transfronteiriços, ou com a Argentina, que permite o uso da Carteira Nacional de Habilitação como documento de trânsito internacional na região de Foz do Iguaçu-Puerto Iguaçu.

Cabe lembrar que todo e qualquer acordo bilateral cobre todo o território dos países e que seus efeitos, mesmo que se pensados originalmente para outras áreas, também têm abrangência sobre a faixa de fronteira.

Os processos de integração têm como propulsores diversos atores, tanto de natureza estatal quanto não estatal. Nesse trabalho busca-se promover o debate acerca do projeto de educação que tem potencial de gerar efeito de integração fronteiriço pela educação. Para tal, apresenta um panorama das especificidades das cidades gêmeas, porém utilizamos como recorte empírico a análise do caso das cidades conurbadas de Tabatinga e Letícia.

O ambiente fronteiro que identifica o MERCOSUL, por exemplo, é marcado por intensos movimentos culturais, sociais, econômicos e políticos, não somente caracterizados como lugares de passagens ou experiências como uma trivial travessia. É, portanto, um ambiente que possui espaços de integração históricos permanentes e de características pragmáticas, como por exemplo as cidades-gêmeas, onde a negociação, a integração e o compartilhamento de infraestrutura e de espaços comuns são constantes.

Como dissemos anteriormente, a grande maioria dessas regiões de fronteira está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, que por uma questão de sobrevivência buscam em suas relações uma interdependência e sua complementaridade. Contudo, sem uma estrutura institucional legal ou formal para auxiliar essa integração, a informalidade nessa cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira, sobretudo a cooperação patrocinada pelos atores subnacionais, que através de acordos tácitos entre autoridades imprimem suas próprias agendas e dinâmicas tendem também a ilegalidade em muitos casos verificados na literatura.

É colocado um novo papel às entidades subnacionais nas relações internacionais do século XXI, onde este quadro tende a mudar no tempo, mas não desaparecer, ainda será necessário observar as dificuldades constitucionais, administrativas e legais internas de cada Estado Nacional. Além do mais, o envolvimento dessas entidades nos processos de integração regional, como no caso MERCOSUL, poderá transformar essas regiões, dada a sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação entre os Estados.

A perda do sentido fronteira-separação para uma nova perspectiva de fronteira-cooperação como comenta Carneiro Filho (2013), indica uma modificação da perspectiva do papel do Estado. O “outro estrangeiro” deixa de ser sinônimo de ameaça à segurança nacional e passa a variável integrante da construção da própria identidade. Desta forma, os interesses das entidades subnacionais passariam a ter mais relevância na concepção de políticas públicas, alterando sensivelmente o sentido clássico de limite e de fronteira (STEIMAN; MACHADO, 2012).

Não restam dúvidas de que, sendo fundamentais para a definição de uma política governamental, os olhares sobre a fronteira variam de acordo com as lideranças no poder central, regional e subnacional, mas também sofrem influência do contexto social mais amplo, em que atuam agentes tais como associações civis, organizações privadas,

movimentos sociais, agentes midiáticos, entre outros, na construção de uma representação social sobre a fronteira.

Desde o início do século XXI, por meio do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003 (Governo Fernando Henrique Cardoso) e do PPA 2004-2007 (Governo Luís Inácio Lula da Silva), a fronteira começa a se destacar como um ambiente de cooperação, integração de políticas públicas, mesmo enfrentando muitos desafios e dificuldades. Isso se mostra evidente no campo do desenvolvimento social da faixa de fronteira, como no primeiro PPA, mas também através da criação de um plano específico para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira, o PDFF- Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

A própria Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) foi criada no ano de 2010 com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, com o objetivo de estimular a articulação com os governantes locais, com as entidades subnacionais fronteiriças. A construção de elos de cooperação com entidades subnacionais, principalmente visando aos assuntos fronteiriços ser o principal objetivo dessa comissão.

O Brasil por ser um país continental compartilha fronteiras com dez países da América do Sul, onde estão sediados 588 municípios, distribuídos em 11 estados. O Estado do Paraná é o com mais cidades na faixa de fronteira do Brasil, são 139 municípios que estão localizados nessa faixa. Mesmo que historicamente essa região não tenha recebido o necessário apoio institucional do Estado, as cidades de fronteira realizam há décadas a prática do dia a dia da integração fronteiriça como instrumento fático de existência, ou mesmo de sobrevivência. Essa integração informal (base<sup>9</sup>) precede a integração formal (vértice<sup>10</sup>), quando os estados nacionais respondem às demandas e reconhecem os processos transfronteiriços.

Por sofrerem diariamente alterações em suas políticas cotidianas devido às decisões tomadas em esferas superiores que afetam diretamente suas ações e por não possuírem em alguns casos capacidade de influenciar o processo decisório, as entidades subnacionais

---

<sup>9</sup> Integração de Base leva em conta a experiência das populações que vivem na fronteira e dela se gera uma integração informal sem o aparato legal.

<sup>10</sup> Integração de Vértice ao contrário da integração de base essa precisa da participação do Estado pela formalidade e legalidade de seus atos.



acabam ficando às margens do processo integrativo, sobretudo no plano político/institucional. No caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) não é diferente, porém é cada vez mais perceptível a inserção desses governos em importantes discussões patrocinadas no âmbito dos processos de integração regional, fazendo com que seja praxe e não mais novidade esses eventos.

Portanto, as entidades subnacionais têm conquistado papel relevante e ativo no cenário internacional e regional sul-americano, buscando instrumentos e oportunidades que possam responder às suas demandas locais. Através de ações externas, esses atores encontram na paradiplomacia, identificada segundo Panayotis Soldatos (1990) como uma atuação externa das unidades subnacionais, uma forma propositiva de atuação internacional que tem a intenção de construir ambientes de cooperação para alcançarem metas ainda não atingidas, principalmente nos aspectos político, econômico, jurídico e social.

A paradiplomacia, conceito utilizado nas relações internacionais para explicar essa atuação dos entes subnacionais, assume um papel de relevância para a integração regional nesse caso. Quando exercida em âmbito regional, articulando territórios contíguos, a atuação paradiplomática pode introduzir elementos favoráveis à integração, uma vez que busca atingir objetivos mutuamente benéficos, minimizando o desgaste da imposição de agendas nacionais, frequentemente pouco sintonizadas com as necessidades locais.

Para Soldatos (1990), a paradiplomacia é a terminologia aplicada à atuação internacional das entidades subnacionais<sup>11</sup>. Para ele o termo é mais um campo do que um conceito preciso, mas tem o mérito de distinguir-se da diplomacia clássica como ferramenta da política externa dos Estados centrais. Essa atuação das entidades subnacionais por meio da paradiplomacia pode estar concentrada em motivações políticas, culturais e econômicas. Na ótica do autor supracitado, isso não atrapalha a existência de outras ações de inclusão dos entes subnacionais na política externa.

Na maioria das vezes os objetivos dessas ferramentas são voltados para a busca de ganhos econômicos, políticos e sociais através da interação e da cooperação internacional. Assim, a atuação externa dos atores subnacionais encontra na cooperação descentralizada<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Entidades subnacionais é uma parte de um país que geralmente possui uma forma de governo regional com menos poderes do que o governo central, como as cidades e Estados.

<sup>12</sup> Cooperação Descentralizada é exercida por entes subnacionais que desenvolvem ações internacionais sem o amparo do poder central.

um importante instrumento para o seu desenvolvimento. A cooperação descentralizada pode ser definida como um conjunto de ações, atividades e programas de intercâmbio que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais. Segundo Bueno (2010, p.34) a cooperação descentralizada é:

“Trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais”.

Através desta modalidade de cooperação internacional é possível imprimir uma nova dinâmica nas relações subnacionais internacionais e conseqüentemente colocar esses entes em contato direto, servindo de marco da descentralização do poder estatal. A cooperação descentralizada representa um novo conceito da dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento, onde a União Europeia foi a primeira a inserir esta modalidade em suas atividades.

A cooperação internacional voltada para o desenvolvimento pode ser definida como um sistema que articula a política entre os Estados e os atores não governamentais em um conjunto de normas difundidas que visam à promoção do desenvolvimento em bases solidárias.

Aqui a cooperação descentralizada representa apenas uma das formas de exercício da paradiplomacia, que por sua vez é mais ampla e envolve também outras modalidades de atuação. Desta maneira as entidades subnacionais passaram a ter maior relevância no cenário internacional, por essas ações da paradiplomacia, por exemplo, da cooperação descentralizada, além de exercer funções de coordenação, articulação, negociação e indução dos agentes envolvidos nos processos de integração regional.

Outra questão levantada pela literatura é a transfronteirização<sup>13</sup> que visa promover, aproveitar e valorizar os processos sociais da fronteira. No âmbito desses processos, os habitantes transcendem a fronteira e a incorporam como um recurso em suas estratégias de vida de várias maneiras. Entre as cidades fronteiriças brasileiras, 35 são cidades gêmeas, que

---

<sup>13</sup> Transfronteirização aqui é um conjunto de processos de aproveitamento e de valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos e socioculturais. (GUIBERT; LIGRONE, 2006).

se caracterizam por ter alta interação econômica e cultural. Esses locais enfrentam uma dualidade, é espaços de controle e integração, um espaço-laboratório, pois as circulações transfronteiriças decorrem fundamentalmente de relações de trabalho, estudo, consumo e acesso aos serviços públicos, sendo os principais a saúde e a educação.

Apesar da existência de grande interação entre as cidades gêmeas, elas não são homogêneas, têm níveis de desenvolvimento distintos, cuja heterogeneidade é decisiva no deslocamento de pessoas entre as fronteiras visando ao acesso a serviços públicos, principalmente os serviços de saúde. Os fluxos são influenciados pela oferta, acesso, preço, disponibilidade e qualidade.

Segundo Oliveira (2005), a fronteira convive com uma dinâmica local movida por necessidades e vontades que por vezes fogem do escopo estritamente legal e constitucional. Cada espaço de fronteira apresenta uma dinâmica única econômica e social diferenciada, com suas particularidades e com suas capacidades de inovação e promoção estratégica de transformação social.

Outro lado da moeda é que, quanto mais convívio e proximidade, maiores as possibilidades de conflito entre as partes envolvidas. Isso é próprio das relações sociais humanas mais densas, por que sua frequência e regularidade são atravessadas por cooperação e conflito. Porém, nesse trabalho enfatizamos que as relações fronteiriças tendem a construir sua própria dinâmica, onde as cidades-gêmeas, Estados federados, províncias e departamentos, muitas vezes deslocados da atenção central dos Estados nacionais, constroem laços de proximidade, tentando promover um maior nível de interdependência com espaços sociais e políticos do outro lado da fronteira, apresentando atos com tendências descentralizadoras, com maiores níveis de capacidade para a complementaridade e, algumas vezes até escala para competitividade nos mercados internacionais.

Uma questão levantada por Henrique Sartori de Almeida Prado (2016) em sua tese de doutorado sobre como as entidades subnacionais fronteiriças estão inseridas no debate e na promoção da política de cooperação descentralizada no Brasil, onde alguns questionamentos merecem ser citados aqui. Prado coloca algumas dimensões e questões para análise.

### **A. Dimensão Política**

- As entidades subnacionais no Brasil são capazes de coordenar ou gerenciar programas e ações de cooperação entre seus atores?
- Como estão sendo discutidas as políticas públicas para a fronteira no Brasil e como os municípios situados na faixa de fronteira estão envolvidos nesta discussão?
- A cooperação descentralizada no Brasil possui características centralizadoras, tipo “*top-down*”, em relação à articulação e ao diálogo federativo?

### **B. Dimensão Geopolítica**

- B.1 Quais são as motivações econômicas e os fundamentos geopolíticos para as políticas de cooperação descentralizada na fronteira?
- B.2 A fronteira é um ambiente propício para a cooperação descentralizada das entidades subnacionais brasileiras, sobretudo as cidades-gêmeas?
- B.3 É possível identificar um regime simbólico de identidades e interesses compartilhados em torno da cooperação descentralizada na região de fronteira?

### **C. Dimensão Institucional**

- C.1 Existe algum órgão responsável por coordenar as políticas ou programas de cooperação descentralizada no Brasil?
- C.2 Como se dá a articulação entre os entes fronteiriços e as políticas ou programas de cooperação descentralizada de ambos os lados da fronteira?

### **D. Dimensão Histórica e Social**

- D.1 Qual é a experiência brasileira em relação à política para a fronteira pós-1988?
- D.2 Existem exemplos bem-sucedidos de cooperação descentralizada na zona de fronteira do Cone Sul?

- D.3 Como se dá a construção da visão do “outro” na cooperação descentralizada na região de fronteira?
- D.4 Existe assimetria de poder na relação de cooperação entre as entidades subnacionais fronteiriças?

Essa dimensão levantada por Henrique Prado, em sua tese, vem de encontro com a política do Itamarati dos últimos anos e seus questionamentos, são de grande valia quando colocados em perspectivas históricas e culturais. Em sua análise não basta só querer integrar um espaço, o importante para ele é avaliar as dimensões como forma de se fazer um inventário de situações para que os governos municipais, estaduais e nacionais que tem influência nas cidades-gêmeas possam ter respostas para corrigir e aperfeiçoar mecanismos de integração Vértices e as de integração de Base para criarem uma plataforma propícia às cidades de fronteira.

A localização geográfica das cidades gêmeas, em geral distantes dos centros econômicos, políticos e de prestação de serviços existentes no país, é um traço comum dos municípios fronteiriços, caracterizando um modo de vida próprio de seus cidadãos. Essa forma específica de viver, na borda do território nacional, submetido a um padrão homogêneo de intervenção que desconsidera as especificidades do contexto da fronteira, tem levado equipes técnicas e gestores municipais a desempenharem um protagonismo ainda pouco conhecido e muitas vezes desconsiderado pelos centros decisórios do poder. Tal protagonismo, no campo da saúde, se configura em iniciativas pessoais de integração que não têm continuidade pela rotatividade de cargos políticos nas estruturas técnicas e de gestão, e pela falta de institucionalização das práticas que são bem-sucedidas.

Grupos técnicos de discussão, como os Comitês de Fronteira, são reconhecidos como iniciativas que melhoram a comunicação, apesar da falta de continuidade em decorrência da rotatividade dos representantes, da pouca resolutividade diante da falta de autonomia decisória e do não reconhecimento pela diplomacia nacional.

Prado (2016, p 23), relata que existe uma dupla circunstância em que o Estado é ao mesmo tempo resistente e tolerante com as práticas do exercício não institucionalizado da paradiplomacia. Existe um forte receio dentro da corrente diplomática majoritária de que o

país institucionalizar a paradiplomacia por medo de perder a soberania, e tolera, na medida em que a percebe como esse fenômeno é universal e inevitável.

A efetiva integração nas regiões de fronteira pressupõe políticas articuladas internacionalmente para o desenvolvimento social e para a superação das assimetrias legislativas. As poucas iniciativas que compreendam e legitimem os processos de transfronteirização, principalmente aqueles relacionados aos direitos sociais, faz com que a população transfronteiriça enfrente discriminações, tornando o acesso dessa população aos serviços públicos de saúde instável e descontínuo muitas vezes.

O programa SIS e o Fronteira e Saúde do Viajante, por exemplo, foram iniciativas importantes de repasse de recursos, que tiveram grande contribuição por ter dado maior visibilidade ao problema da saúde em região de fronteira. A falta de autonomia municipal para propor mudanças políticas, e principalmente as assimetrias legislativas, no âmbito da saúde, se tornam barreiras para uma organização regional mais humana e mais eficiente.

Constata-se que nas cidades gêmeas onde a integração econômica é completa, os processos de transfronteirização que respondem a preceitos capitalistas e neoliberais, como o consumo de serviços privados, são legitimados e muitas vezes incentivados, mas na esfera social, caso da saúde pública, a integração não avança na mesma proporção e celeridade que se necessita. O fomento do pensamento integrador, a ideia de cidadania regional e o reconhecimento do protagonismo do gestor municipal podem contribuir para o surgimento de projetos binacionais ou multinacionais que garantam a fruição de direitos humanos nas regiões de fronteira. O que mais gera tensão nesse debate é combinar o custeio desse serviço que é disponibilizado gratuitamente aos cidadãos brasileiros através do Sistema Único de Saúde e que possa ser disponibilizado dessa mesma forma ao estrangeiro vizinho, que na sua maioria tem esses mesmos serviços pagos em seus países, como é o caso da Colômbia.

### **1.3.1 Processos de Integração: atores e oportunidades**

Os processos de integração têm como condutores os Estados e geralmente nascem de esforço político e diplomático destes. Os motivos que levam os Estados a buscarem a integração são diversos, porém frequentemente a motivação inicial é econômica. Atuando de forma conjunta os países conquistam maior visibilidade às suas demandas e reivindicações.

Desta forma, atuar conjuntamente garante, na maioria dos casos, uma inserção mais qualificada no Sistema Internacional e fornece subsídio para a cooperação, obtendo de parceiros votos de prestígios nas Organizações Internacionais Governamentais, tais como a Organização Mundial do Comércio e a Organização das Nações Unidas, sendo dessa forma um instrumento que gera pontos para aquele que pratica essas políticas.

A Amazônia por muito tempo foi considerada a periferia da periferia, a faixa de fronteira norte permaneceu por muitos anos praticamente desligada do resto do país. Esse quadro começa a mudar a partir dos planos governamentais de integração da Amazônia ao restante do território. A interação nas fronteiras nacionais também permite que novas instâncias da esfera pública sejam suscetíveis às transformações da conjuntura internacional, assim como se utilizem de novas oportunidades para inserção internacional.

Difícilmente uma cidade de pequeno porte pode promover individualmente seu desenvolvimento urbano. Para haver condições de mudanças é necessário estratégia para o desenvolver ações de formas de cooperação a partir de alianças, em redes de cidades que permitem operar ações mais amplas e melhorar a capacidade de adaptação dessas entidades subnacionais às novas dinâmicas mundiais. É preciso quebrar paradigmas para se encaixar e se tornar players mundiais.

A nova percepção de que a fronteira é um espaço propício para a cooperação está presente na discussão sobre novas modalidades de cooperação. Assim, o conceito de fronteira-cooperação serve para basear as relações transfronteiriças que se estabelecem entre unidades espaciais pertencentes a duas regiões contíguas separadas pelo limite do Estado.

A cooperação transfronteiriça facilita a operacionalização dos processos de integração latino-americana, servindo de guia para a integração física do subcontinente, especialmente nos países do Cone Sul (RHI, SAUSI, 2011). De igual maneira, a cooperação transfronteiriça auxilia no processo de flexibilidade em relação à integração e se realiza e se concretiza em programas e projetos operativos criados pelos atores locais em sua maioria.

A cooperação internacional, sobretudo no ambiente fronteiriço brasileiro e do MERCOSUL, pode promover a integração e a prosperidade entre os parceiros, principalmente se os princípios da Cooperação Sul-Sul forem seguidos e aplicados, onde o respeito às diferenças é ampliado e o espaço para as condicionalidades é mitigado. Neste

sentido, a utopia ou a mensagem política e simbólica da Cooperação Sul-Sul<sup>14</sup> (CSS) é incorporada nas ações de cooperação transfronteiriça e também se reflete hoje em seu arcabouço normativo, visando tanto à tentativa de formação de espaços institucionais inseridos no diálogo entre os Estados nacionais, como nos processos de integração regional, sendo dele os mais estudados os diálogos fronteiriços entre as entidades subnacionais na Europa e na América Latina.

A mudança da percepção sobre a região para uma de fronteira como zona de cooperação, devido a sua localização geográfica e política, se alterna para a possibilidade de transformação usual do sentido da fronteira, passando essa região a ser uma área propícia para a recepção de programas de cooperação como o PEIBF que é o objeto desse trabalho.

No cenário atual das relações internacionais, a função das fronteiras vem passando por constantes transformações. Antes espaços de reafirmação nacional, os territórios transfronteiriços ingressam na agenda das políticas públicas compartilhadas. Para Carneiro (2015, p. 25), a mudança provoca um repensar sobre os novos usos políticos e econômicos dos territórios, mesmo percebendo que ocorra uma fração de perda do sentido funcional da fronteira-separação para uma nova perspectiva de fronteira-cooperação, mas que leve à pavimentação de solução para conflitos no âmbito local pela concepção e instrumentalização de projetos comuns, apontando para uma modificação da perspectiva do papel do Estado.

Para entender essa forma de pensar, é importante levar em consideração os interesses das entidades subnacionais e transferir mais relevância na sua concepção de políticas públicas, alterando sensivelmente o sentido clássico de limite e de fronteira segundo Steiman e Machado (2012), uma vez que novos usos políticos são atribuídos às regiões de fronteira, envolvendo *policy makers*<sup>15</sup> dos Estados, geralmente vinculados à agenda da política externa e atores locais.

Para melhor representar essa ideia o Programa URBAL III (2010) argumenta que a integração de fronteiras é mais bem colocada quando diz:

“Las fronteras no son solamente líneas de límite, sino zonas de influencia de países diferentes en donde se condensan las relaciones entre las

---

<sup>14</sup> Cooperação Sul (CSS) é a integração entre dois ou mais países em desenvolvimento que buscam promover seus objetivos para o desenvolvimento no plano individual ou coletivo mediante a troca de experiência, atitude, recursos e conhecimento técnico.

<sup>15</sup> *Policy Makers*: palavra em inglês que designa os formuladores e gestores de políticas públicas, normalmente ligados ao Poder Executivo.



poblaciones locales y el accionar de los Estados a distintos niveles. En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia exclusiva de los gobiernos nacionales, en las áreas fronterizas las competencias son compartidas con los gobiernos subnacionales y locales: éstos son los actores fundamentales de la cooperación transfronteriza, sobre todo cuando se trata de potenciar y garantizar la gobernanza y la convivencia democrática en dichos territorios”.

O critério geográfico é fundamental para que os territórios participem da cooperação e se insiram na modalidade, igualmente a presença de instrumentos jurídicos e políticos que permitam a cooperação num plano político elevado, facilitando no plano formal a cooperação, respaldada pela institucionalidade e legalidade da relação bilateral entre Estados vizinhos. Outro ponto a destacar é a forte indicação da presença das entidades subnacionais fronteiriças, na qualidade de articuladores e facilitadores para que a cooperação atinja seus objetivos.

Para essa análise, o sucesso ou o fracasso depende das ligações funcionais estabelecidas através da dinâmica política local. Igualmente, o autor indica que algumas experiências de cooperação transfronteiriça começaram e permanecem na informalidade como, por exemplo, as ações como a INTERREG<sup>16</sup> (União Europeia) e URBAL (União Europeia) que são alguns exemplos de iniciativas baseadas na cooperação transfronteiriças, tendo registros ocorridos pelo mundo, sobretudo no âmbito dos processos de integração regional ou através dos acordos bilaterais de Estados nacionais.

Em um recente estudo publicado sobre Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional entre 2005 a 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aponta que:

No caso da cooperação técnica horizontal<sup>17</sup>, ou Sul – Sul, a atuação do governo brasileiro é balizada fundamentalmente pela missão de contribuir para o adensamento de suas relações com os países em desenvolvimento. Essa cooperação é inspirada no conceito de diplomacia solidária, na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com

---

<sup>16</sup> INTERREG é uma série de programas para estimular a cooperação transnacional em programas de desenvolvimento territorial.

<sup>17</sup> Cooperação Técnica Horizontal é implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento por meio do compartilhamento de experiências e conhecimentos disponíveis em um amplo espectro de instituições brasileiras junto a instituições de países interessados na cooperação com o Brasil.

o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos. Sem fins lucrativos e desvinculados de interesses comerciais, a cooperação técnica horizontal do Brasil pretende compartilhar nossos êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos países parceiros, sem imposições ou condicionalidades políticas. (2010, p. 32).

O Brasil, orientado pelo seu Instituto do Rio Branco, identificou através da cooperação técnica uma possibilidade de aproximação eficiente para com os países em desenvolvimento, via seu *Soft Power*<sup>18</sup>, faz da cooperação técnica uma plataforma para sua inserção internacional e instrumento de influenciãõ tanto na América Latina, quanto pelos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, chegando até ao continente africano.

Depois de duas décadas de estratégias do Itamarati voltadas para marcar presença do Brasil através de embaixadas em países com pouca ou nenhuma grandeza internacional, o Brasil mostra vontade em mudar seu eixo histórico em fazer relações internacionais em um novo mundo não mais polarizado e a América Latina mantém seu peso de importância econômica e de paz na região.

O segundo capítulo falaremos sobre os tratados e acordos internacionais praticados entre o Brasil e a Colômbia.

## **CAPÍTULO 2. TRATADOS E ACORDOS INTERNACIONAIS DO BRASIL E COLÔMBIA**

### **2.1 DISCUSSÃO DOS LIMITES TERRITORIAIS**

Antes de entrar nos assuntos sobre os limites territoriais é oportuno fazer algumas pontuações sobre o significado de relações Internacionais, política externa e acordos multilaterais. Visa-se o esclarecimento do conceito de Relações Internacionais (RI) pelo fato do presente capítulo analisar as relações internacionais e políticas entre Brasil e Colômbia.

---

<sup>18</sup> *Soft Power* (em português), poder brando ou poder de convencimento. É uma expressão usada na teoria das relações internacionais para descrever a habilidade de um corpo político para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outro corpo político.

As relações entre Estados estão dentro do âmbito da área de conhecimento e estudo das relações internacionais. Segundo Silva e Gonçalves (2010):

Relações Internacionais é a disciplina que se ocupa do conjunto de relacionamentos e de interações, conflituosas e cooperativas, que os agentes sociais realizam através das fronteiras dos Estados. A disciplina de Relações Internacionais procura dar conta desses fenômenos em todas as suas dimensões: econômica, política, jurídica, social, ideológica e cultural. (SILVA, GONÇALVES, 2010, p. 244).

Para complementar esse conceito empresto a definição de Clodoaldo Bueno (1980), em que afirma que o termo Relações Internacionais.

Inclui as relações diplomáticas (entre Estado e Estado, em nível de chancelaria), mas vai além delas, pois analisa não apenas a atuação que se processa pelos órgãos tradicionais, que são os ministérios de relações exteriores ou equivalentes, mas informa-se nos fatores de ordem geográfica, econômica, social, demográfica, psicológica, que influem no comportamento da unidade integrante do sistema internacional e no próprio sistema internacional (BUENO, 1980, p.124).

Assim sendo, os três autores entendem por Relações Internacionais como um conjunto de fatores e teorias que buscam entender a maneira de como o relacionamento entre Estados, tendo como base a política, a guerra, as nações, poder e o equilíbrio de poder.

Segundo Luís Henrique Marmitt (2015), o estudo das relações Brasil-Colômbia também se refere à política externa brasileira em relação à Colômbia, razão pela qual se esclarece o significado do termo. Para ele o entendimento da política externa de um país depende e está condicionada simultaneamente ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas interna e externa.

Para Marmitt (2015), a política externa brasileira está condicionada, em parte, às decisões tomadas pelos países capitalistas desenvolvidos, ou hegemônicos. Contudo, não depende extremamente do arbítrio dos mesmos, decidindo, de alguma maneira e com certa autonomia, a maneira como crê que deve conduzir a sua política externa.

Os acordos bilaterais se dão a partir do relacionamento entre duas partes, no qual estão envolvidos e são formalizados entre Estados ou entre Estados e uma Organização

Internacional, abrangendo temas de segurança e comércio internacional (UFRGS, 2015, documento digital).

Já quando falamos em acordos multilaterais, eles ocorrem entre mais de três elementos pertencentes ao Direito Internacional. No contexto da OMC, esses acordos devem, obrigatoriamente, ser aderidos e aprovados por todos os seus membros, sendo que as regras devem ser obrigatórias. Nesse caso, por conter um maior número de países ele somente será vigente se todos os Estados sancionarem o acordo.

Quando se analisa a história das relações políticas entre Brasil e Colômbia antes do ano 2000, vemos que não existe uma tradição de proximidade e nem de conflito. Lopes (1996) observa que, entre os séculos XVI e XIX, as colônias hispânicas e a colônia portuguesa da América não se comunicavam entre si, pois mantinham contatos exclusivos com suas metrópoles ibéricas. Após as independências na América Latina, e até a primeira metade do século XIX, o Brasil foi o único regime imperial em meio a um continente de ex-colônias espanholas com regimes republicanos. Os laços de parentescos do Império do Brasil com à Europa fez com que houvesse uma preferência natural pela europeização de nossa política externa (CERVO, 2008).

A história da formação dos limites de fronteira entre Brasil e Colômbia, para o historiador e embaixador Teixeira Soares (1979), foi marcada por acontecimentos um tanto interessantes como afirma em seu livro, História da Formação das Fronteiras do Brasil. Para o autor ela é prova de que vale as forças políticas e espirituais quando orientadas para a Paz e a Justiça, nas relações entre dos países vizinhos, são mais prudentes e seguros de que conflitos armados.

Embora tenha sido longo o processo de afirmação dos limites entre os dois países, sempre houve o respeito mútuo de resolver os problemas litigiosos pelos meios pacíficos no Direito Internacional.

Essa questão começa nos anos de 1616, quando os portugueses ocuparam a foz do rio Amazonas, fundando a cidade de Belém e logo depois com o Tratado de Madri (1750), com a Amazônia pertencendo quase que na sua totalidade à Espanha pelo Tratado de Tordesilhas. Para muitos historiadores é a partir da União Ibérica (1580-1640), que Portugal, dá início a sua expansão territorial para o oeste da Amazônia. Foi no Tratado de Madri que sua legitimação se concluiu segundo os argumentos jurídicos da posse da terra pelo - uti

possidetis – que beneficiou Portugal muito além do meridiano do Tratado de Tordesilhas, segundo Euzébio (2014).

Assim, podemos dizer que o Tratado de Madri foi o primeiro marco jurídico que mostrou a tentativa de formalização dos limites da Amazônia entre as duas coroas e com base nele foi que o Brasil depois de sua independência teve sua área aumentada em três vezes e sua intenção em tentar oficializar suas fronteiras com os vizinhos.

Outro fator determinante nessa política expansionista foi a política do Marquês de Pombal, que para garantir as posses da coroa portuguesa e garantir a soberania sobre esses territórios ocupados, buscou a substituição dos missionários, (Jesuítas) por representantes da Coroa. Para Machado (1989), a luta pelo poder no seio da Coroa portuguesa resultou em 1759 na expulsão dos jesuítas das colônias onde há mais de 200 anos vinham desempenhando um papel de conquista e sucesso em convivência com os nativos.

O forte de São Francisco Xavier de Tabatinga, por exemplo, construído em 1770, foi fruto dessa política de expansão e consolidação das fronteiras portuguesas e cumpriu seu papel simbólico de marcação de soberania e autoafirmação quando afirma que “aqui começa o Brasil<sup>19</sup>” como vemos até hoje nos muros do quartel militar em Tabatinga.

As idas e vindas do processo de demarcação coma Colômbia, só começou a ganhar forma quando em 1851, Brasil e Peru assinam o Tratado de limites, Comércio e navegação Fluvial, deixando o governo e Bogotá impaciente e preocupado. Na linguagem da geopolítica, a Colômbia estava isolada, sua chancelaria foi cobrada a dar respostas ao governo central. O Brasil por ter ganhado dos portugueses uma forte expertise na área da cartografia, era o país que mais tinha informações confiáveis sobre esse território e levava vantagens nas discussões sobre as fronteiras com seus vizinhos. (MACHADO, 1989).

A maior causa da demora na definição dos limites pelo lado colombiano era o quadro político em que passava o país naquele século. A falta de continuidade nas políticas de Estado com suas frequentes substituições dos encarregados na direção e discursão sobre as fronteiras era fator contrário determinante em criar uma estratégia de negociação consistente.

A desconfiança mútua perdurou por muito tempo, tanto que até recentemente é possível verificar posições colombianas de preocupação com um possível sub-imperialismo

---

<sup>19</sup> Expressão escrita nos muros do comando militar em Tabatinga

brasileiro. Para melhor exemplificar isso, é bem interessante a argumentação feita por Socorro Ramírez quando diz que:

(...) em tempos recentes, distintos meios colombianos manifestam certo temor ante o Brasil. Alguns militares expressaram a ideia do “sub-imperialismo<sup>20</sup>” brasileiro, a derivando da magnitude geográfica e populacional do país vizinho, de seu poder militar, do pensamento geopolítico elaborado por seus colegas brasileiros para os territórios fronteiriços, e em particular para a Amazônia, assim como a pretensão brasileira nos anos sessenta e setenta de exercer uma liderança regional, quando, além disso, mantinha uma estreita relação com os Estados Unidos. Em sentido similar, alguns diplomatas colombianos têm pedido cautela no apoio da pretensão do Brasil de liderança regional porque possuem a imagem de que a nação vizinha somente toma em consideração seus próprios interesses e joga segundo sua conveniência como *outsider* ou como “irmão maior” (RAMÍREZ, 2007, p. 144).

A título de história, houve até a elaboração de um mapa do Governo de Nova Granada, publicado em Nova York pelo presidente e general José Cipriano Mosquera, em que colocava a bacia Amazônica quase que sua totalidade dentro do território de Nova Granada. O presidente Mosquera, chegou ao ponto de invocar um título jurídico expedido pelo rei da Espanha em 1740, onde constava que esses territórios pertenciam a Espanha e não a Portugal. Mas tarde, se comprovou que esse documento não passava de um blefe e que nunca existiu de fato.

Por mais de 80 anos a questão das demarcações entre Brasil e Colômbia ficaram indefinidas e parecia um caso sem solução para o Itamarati. A falta de interesse e o jogo de cansaço por Bogotá era direcionado para quebrar a estratégia do Império do Brasil. Foi com a chegada do Barão do Rio Branco na pasta de Relações internacionais em 1907 que houve a oportunidade de enfim o fechamento do Tratado de Bogotá no mesmo ano, que mais tarde foi ratificado na cidade do Rio de Janeiro em 1908 firmado pelo Ministro Octavio Mangabeira com o Ministro da Colômbia Laureano Garcia Ortiz, pondo fim a questão das demarcações de nossas fronteiras.

---

<sup>20</sup> Sub-Imperialismo, é conceito formulado por Ruy Mauro Marini no âmbito da Teoria Marxista da Dependência (TMD), esse conceito mariniiano expressa a realidade de uma economia dependente que alcançou o estágio do capital monopolista e financeiro e que, por isto, exerce funções imperialistas sobre economias menos industrializadas.

Esse documento definia a fronteira noroeste do Brasil com a Colômbia como sendo o contorno da região da “Cabeça do Cachorro”, desde a pedra de Cucuí até as confluências dos rios Apaporis e Caquetá (Colômbia), cuja a extensão é o Rio Japurá (Brasil), de onde seguiria a linha geodésica até tabatinga (Euzeubio, 2014).

Na figura abaixo mostra o mapa de como ficou definido e os Tratados em questão:

Figura 05 - Tríplice Fronteira



Fonte: Câmara dos deputados (2011), Luis Henrique Marmitt (p35. 2015).

É comum ver em outros estudos sobre essa relação entre Brasil e Colômbia, que durante a história, sempre tiveram disputas diplomáticas ao redor de seu relacionamento. Regulados pela distância, ora pela proximidade das relações. Fatores externos também tiveram sua importância como facilitadores ou obstáculos nos processos relativos a ambos. Na maioria deles os tratados foram confeccionados para favorecer principalmente o comércio dos países, além das ações diplomáticas relativas à ligação dos dois Estados.

Um fato mais recente durante o mandato do ex-presidente Lula da Silva, o Brasil estava fechado para muitos produtos colombianos com a desculpa de fatores sanitários que impediam a entrada de produtos colombianos no país. Logo, a Colômbia queria uma revisão completa destas medidas, a fim de facilitar a entrada das mercadorias. Além disso, barreiras

fitossanitárias<sup>21</sup> e normas de controle técnico também eram empecilhos para o comércio bilateral utilizado pelos dois países. Na visão dos colombianos, estes obstáculos seriam responsáveis pelo déficit colombiano em relação ao Brasil nas relações comerciais (MARASCHIO, 2013).

Segundo nota na página oficial da presidência da República da Colômbia, no ano de 2014, na qual se refere sobre o assunto de relacionamento e tratados com o Brasil e sua melhora nas relações devido ao grande esforço dos diplomatas de ambos os países que não perderam tempo discutindo sobre segurança e tráfico na fronteira que comandava a pauta dos acordos até então:

En los últimos años las relaciones entre Colombia y Brasil han sido dinámicas, si se tiene en cuenta que desde el 2003 se han realizado más de 20 encuentros entre presidentes y cancilleres, lo que ha servido para avanzar en diálogo político; cooperación, seguridad y defensa; economía y comercio, y temas culturales, consulares y fronterizos. Producto de estos encuentros, ambas naciones han adoptado acuerdos, entre los que se destacan la facilitación para el ingreso y tránsito de nacionales en sus territorios y convenios de cooperación en defensa y para combatir la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego. Los acuerdos binacionales también han facilitado el comercio entre las ciudades fronterizas de Leticia y Tabatinga, la cooperación técnica en ciencia y tecnología y el desarrollo sostenible de la Amazonía, entre otros aspectos. En el campo comercial existe el ‘Memorando de Entendimiento para la Promoción del Comercio de las Inversiones y la Comisión de Monitoreo del Comercio Colombia – Brasil’ (PRESIDÊNCIA DA COLOMBIA, 2014, texto digital).

Esse isolamento entre os dois países perdurou até meados dos anos 1970, quando a Colômbia passou a se aproximar dos países vizinhos com o intuito de privilegiar os seus contratos com os Estados Caribenhos e Andinos. Além disso, ambos os países eram membros do Grupo de Contadora em Grupo do Rio – GCGR<sup>22</sup>, onde foi o marco para um alinhamento entre os dois países. Posteriormente, em décadas seguintes, a aproximação dos países foi se

---

<sup>21</sup> Barreiras Sanitárias é um mecanismo legal utilizado pelas autoridades governamentais de um país ou região que impede ou restringe a circulação de animais e plantas. O principal objetivo das barreiras sanitárias é prevenir riscos de contaminação e disseminação de pragas e doenças ou evitar que elas ocorram.

<sup>22</sup> Grupo de Contadora em Grupo do Rio – GCGR: O Grupo de Contadora foi criado por México, Panamá, Colômbia e Venezuela como resposta à retomada da política intervencionista norte-americana na América Central, durante o primeiro mandato do presidente Ronald Reagan, consubstanciada na invasão estadunidense de Granada, em 1983. Junto com o Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), daria origem ao Grupo do Rio, único fórum político exclusivamente latino-americano no continente.



intensificando, à medida que ambos participavam de organismos de cooperação como a União de Nações Sul-Americanas - UNASUL<sup>23</sup> e a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA<sup>24</sup>, além de cooperações deles com o MERCOSUL (VILA e OSTOS, 2005).

Desde então, Brasil e Colômbia tem buscado estreitar suas relações, embora a Colômbia tenha demonstrado na última década uma maior preferência em priorizar as relações com os EUA e o Itamaraty uma maior preferência com outros países de regime socialista como Cuba e Venezuela (principalmente no governo do Partido dos Trabalhadores).

Na figura abaixo mostra o mapa da região norte do Brasil com seus vizinhos e os acordos e tratados que estão em validade ainda hoje com esses países do Cone Norte.

**Figura 06:** Espacialização das normas que regulam os fluxos fronteiriços



**Fonte:** Brasil 2008,2009. Colômbia 1938.1982

<sup>23</sup> UNASUL; A União de Nações Sul-Americanas, anteriormente designada por Comunidade Sul-Americana de Nações, é uma organização intergovernamental composta pelos doze Estados da América do Sul, cuja população total foi estimada em 396 391 032 habitantes, em 1 de julho de 2010..

<sup>24</sup> IIRSA: A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, ou simplesmente IIRSA, é um programa conjunto dos governos dos 12 países da América do Sul que visa a promover a integração.

## 2.2 PENSAMENTO COLOMBIANO SOBRE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA

Os anais da história estão cheios de registros de muitos acontecimentos da relação, Brasil Colômbia; e nestes, em 1813, o pensamento de Simón Bolívar, que como bom maçom, pregava uma união fraternal entre os povos do mundo americano. Prova disso foi ele ter criado e organizado o Congresso do Panamá em 1826, porém como afirmou a pesquisadora Maria Tereza Spyer Dulci, embora o Congresso do Panamá tenha tido aspirações continentais, seu programa previa somente a reunião dos governos hispano-americanos. O Brasil não participou do Congresso do Panamá, pois segundo a autora “o governo imperial tinha receios de estabelecer uma aliança com os vizinhos hispano-americanos, ‘anárquicos’ e ‘instáveis’”. Por um lado, essa aliança poderia entrar em choque com a própria questão de legitimidade do Estado monárquico brasileiro, porque o Brasil seria o único país que adotava esse regime político e era governado por um português da dinastia de Bragança diferentemente dos vizinhos que desde sua independência eram repúblicas, coisa que somente acontecera com o Brasil em 1889.

Por outro lado, o Brasil também despertava desconfianças nos recém- independentes países latino-americanos porque mantinha políticas já extintas dos países hispânicos como seu regime escravista e imperial, que eram inaceitáveis para eles (DULCI, T. M. S. 2008, p. 23 e CASAS 2007, p. 30).

O ápice da desconfiança mútua entre os dois países ocorreu em 1999 com o lançamento do Plano Colômbia<sup>25</sup> (PC), que gerou muitas preocupações por parte dos formuladores da política externa brasileiros em virtude da influência enorme dos EUA nessa iniciativa. No projeto Plano Colômbia, constava o objetivo de beneficiar, por uma parte, a população vítima da violência, em especial a população que se viu forçada a se refugiar devido a disputa pelo controle territorial entre os diferentes grupos paramilitares, facções armadas e em alguns casos da população camponesa vinculada aos cultivos ilícitos.

Foi no mandato de Álvaro Uribe (2002-2010), que se verificou a presença do Comando Sul dos EUA no desenvolvimento das operações do PC, mostrando com isso a

---

<sup>25</sup> Plano Colômbia: O Plano Colômbia foi o nome de um acordo bilateral entre os governos da Colômbia e dos Estados Unidos. Concebido em 1999, durante as administrações dos presidentes Andrés Pastrana Arango e Bill Clinton, foi originalmente projetado para durar seis anos.

enorme influência da política expansionista militar americana na região (CAYCEDO, 2005, p. 62).

Consequentemente o tema da Segurança Regional foi assunto de grande divergência entre o Brasil e a Colômbia, mas também gerou fortes perspectivas de cooperação, como mostra Ramirez no trecho a seguir:

Do lado colombiano, certos atores governamentais e militares assim como membros das agências de inteligência e de segurança pública percebem como fonte de insegurança os desacordos brasileiros com as políticas colombianas de “Segurança democrática”, e as relações políticas de certos setores brasileiros com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Alguns grupos em diversos meios se irritam que setores brasileiros não vejam suas próprias implicações no problema das drogas, senão que assumem como um problema exclusivo da Colômbia, que transferiria drogas, traficantes e guerrilheiros no lado brasileiro da fronteira (RAMÍREZ, 2007, p. 154).

A mesma autora argumenta acreditar que essas percepções pelo lado brasileiro dificultavam o entendimento em matéria de defesa e segurança e tirava o foco dos problemas em comum relacionado a comércio, saúde e outros assuntos importantes, fazendo aparecer uma perigosa xenofobia anti-colombiana, fenômeno esse que ainda se vê hoje em rodadas de conversas no Brasil, onde a palavra Colômbia é sempre rotulada pelo preconceito devido ao tráfico de drogas.

Para a autora, esse aprofundando do desentendimento entre Colômbia e o Brasil, foram em muitos casos uma percepção da natureza e da forma de tratar o conflito colombiano, sendo aumentados pela desinformação e o desconhecimento mútuo. Assim ela completa:

Por um lado, o centro das preocupações que tem muitos colombianos está apenas nas urgências nacionais, um grande localismo e uma informação guiada por pré-conceitos. Por outro lado, para os brasileiros, a informação fornecida pelos meios de comunicação, frequentemente reduzem a situação colombiana à violência, o que não ajuda a entender a evolução do conflito e nem a existência de uma saturação nacional com a confrontação. (...) Estas diferenças de perspectivas dificultam a construção de relações mais sólidas e de mecanismos compartilhados em matéria de segurança (IBID, p. 155).

Ramírez (2007) argumenta que outros assuntos na atualidade também são percebidos de maneira distintas como no caso da questão amazônica e sobre o meio ambiente, onde ambos os assuntos carregam uma desconfiança mútua sobre eles. Com clareza a autora diz:

Na Colômbia, meios vinculados as negociações ambientais possuem a percepção de que, em sua atividade, os representantes do Brasil assumem a questão amazônica como se fosse um assunto exclusivamente seu e não buscam atuar conjuntamente com os países que compartilham a responsabilidade por essa zona, em particular com os andinos. Ao mesmo tempo, consideram que os brasileiros mostram incoerência entre seus discursos nas tribunas internacionais de proteção da Amazônia e as concessões madeireiras e empresariais, que carregam destruição, sendo defendidas pelo Brasil como um esforço para evitar a sua desnacionalização e a ingerência externa. Por outro lado, para setores brasileiros, a Colômbia tem visto a Amazônia apenas como um assunto de zonas distantes de colonização e mais recentemente de problemas de segurança, enquanto para o Brasil é parte central de sua identidade e de seus interesses nacionais (RAMÍREZ, 2007, p. 163-164).

Essa aproximação entre os dois países estaria condizente com a análise feita pelo professor Jaime Caycedo (2005). O autor apontou que todos percebem os perigos que derivam de uma situação tão complexa como a que envolve o conflito interno na Colômbia, e acrescentou que sua solução é cada vez menos um assunto puramente colombiano e converte-se numa necessidade da América Latina e do Caribe para viver em paz, estabilidade, sobre tudo, a resolução dos problemas sociais (CAYCEDO, 2005).

Como o assunto de política externa nunca é estático e sempre está em movimento de pensamentos podemos observar uma guinada na política externa colombiana que é importante ressaltar que houve mudanças significativas quando Juan Manuel Santos assumiu a presidência em 2010, essa mudança foi analisada pelos professores Eduardo Pastrana e Diego Vera, onde comentam sobre isso:

A política externa colombiana vem experimentando algumas mudanças interessantes em meio a continuidades. Na era Santos, a Colômbia vem marcando alguns distanciamentos importantes frente à política exterior característica dos oito anos sob o governo de Álvaro Uribe Vélez, basicamente pela forma de liderança presidencial “*delegativa*” ou gerencial em lugar do “*dirigismo*”, o tom ideológico oficialista de “centro-direita” com capacidade de realizar múltiplas coalizões políticas, e a diversificação geográfica e temática (PASTRANA; VERA, 2013, p. 629).

Os citados professores Eduardo Pastrana e Diego Vera explicaram que com o desenvolvimento das Medidas de Fomento a Confiança e Segurança<sup>26</sup> (MFCS), o governo colombiano passou de uma postura anterior classificada como “falta de dentes”, para outra postura engendrada em uma agenda regional que reconhece os valores comuns como a transparência, o civilismo e o multilateralismo. Esses autores fazem uma análise muito interessante dessa mudança de percepção da política externa colombiana:

Esse cenário de construção de uma comunidade de segurança a partir da interação colombo-brasileira é possível interpretar desde uma perspectiva competitiva até outra cooperativa. Em relação à primeira, é inquestionável que se for considerada a recuperação do círculo tradicional de influência colombiano (a região andina e o Caribe), a Unasul e o CDS<sup>27</sup> representam para a Colômbia a oportunidade de exercer uma liderança renovada e evitar que a política regional e sub-regional sejam totalmente marcadas pelo polo brasileiro (evitando a sua hegemonia) ou pelo ímpeto competitivo de outra potência secundária como a Venezuela, que encabeça a ALBA e está sumamente interessada na penetração ideológica da Unasul (PASTRANA; VERA, 2013, p. 643).

Já no assunto sobre cooperação, os autores argumentam que a estrutura do poder na UNASUL acoplados a processos de institucionalização democrática e de mecanismos de representatividade proporcional, podem ajudar a Colômbia e outras potências secundárias a persuadir o Brasil a colaborar aportando mais recursos na segurança e infraestrutura regionais no que ele chama de liderança distributiva e de compartilhar poder com os Estados secundários, incluindo as citadas na tomada de decisões em nível regional, aqui chamada de liderança multilateral<sup>28</sup>.

Foi na presidência de Juan Manuel Santos em 2010 que houve uma reaproximação entre o Brasil e a Colômbia, observado logo após a Cúpula de Brasília de 2010, onde foram

---

<sup>26</sup> Medidas de Fomento a Confiança e Segurança: são todas as ações promovidas pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) que se destinam a prevenir crises e situações de conflito, fortalecer a paz e segurança internacional, promover o desenvolvimento e criar e fomentar as condições necessárias para uma cooperação eficaz.

<sup>27</sup> CDS: O Conselho de Defesa Sul-Americano é um mecanismo que busca fomentar o intercâmbio no campo da segurança entre os países que compõem a União de Nações Sul-Americanas

<sup>28</sup> Liderança Multilateral: é um termo nas relações internacionais que se refere a vários países trabalhando em conjunto sobre um determinado tema.

assinados 8 acordos bilaterais, dos quais seleciono os cinco principais objetivos para esse trabalho:

- a) gerar desenvolvimento e intercâmbio social na fronteira entre Letícia e Tabatinga, facilitando autorizações de residência, estudos e trabalho;
- b) melhorar a cooperação policial em termos de investigação, capacitação e intercâmbio de informações criminalísticas, antidrogas e de tráfico de precursores;
- c) motivar a pesquisa científica e acadêmica entre o Departamento Administrativo de Ciência, Tecnologia e Inovação da Colômbia (Colciencias) e a Capes do Ministério de Educação brasileiro;
- d) oferecer (Brasil) assistência técnica ao cultivo e transformação do cacau e da borracha;
- e) fomentar o desenvolvimento fronteiriço comum com financiamento da Corporação Andina de Fomento (CAF) ao Estado do Amazonas no Brasil e aos Departamentos de Amazonas, Vaupés e Guainía na Colômbia para propiciar infraestrutura, emprego e proteção ao meio ambiente, entre outros.

A estratégia brasileira com a IIRSA é motivo de estudo e fator de observação para o pesquisador Oscar Simmonds Pachón, em que argumenta que a Colômbia, um país andino se percebe como uma potência secundária na região, ela se vê abaixo da potência regional (Brasil) em termos de capacidade e influência nos processos regionais, porém, com esse *status*, possui certo nível de liderança, não se sentindo meramente como seguidor das diretrizes que se estabeleçam desde a potência líder.

Pachón (2014), concluiu que em termos gerais, as potências secundárias não possuem a capacidade de influenciar ou até condicionar a potência regional, mas sim tem a capacidade de coordenar e influenciar nas agendas externas e internas de outros países da região que apresentem menores capacidades que elas (PACHÓN, 2014, p. 258).

O mesmo autor, também aduz outra questão como a posição colombiana de estar ainda muito atrelada aos interesses dos EUA, o que explica o porquê a Colômbia optou por desenvolver uma estratégia voltada para a internacionalização econômica e de

desenvolvimento da infraestrutura internas de forma individual, pela qual não alcançou uma melhor articulação com os processos de integração conjuntos fomentados na América do Sul.

Pachón (2014), argumenta que a Colômbia deveria repensar a forma como ela se relaciona no continente e pensar em uma regionalização que permitisse ao país contar com plataformas voltadas para os processos produtivos internacionais e não meramente nos processos extrativistas, pois o aprofundamento do modelo neoliberal pode seguir reproduzindo uma das principais debilidades do país as desigualdades sociais, dificultado assim o país a alcançar um verdadeiro desenvolvimento integral (Ibid, p. 260).

A respeito do acima exposto é importante citar a lei 191 de 1995 e o Decreto 569 de 2001, do Conselho Nacional de Políticas Econômicas e Sociais de 2008 (CONPES) que definem as linhas da Política de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço e tem o propósito de garantir a aplicação de forma eficiente das políticas nacionais para as regiões de fronteira da Colômbia de acordo com suas características e especialidades.

Essa política de integração está de acordo com a política exterior da Colômbia, e tem destaque na descentralização dos objetivos que estão no Plano Nacional de Desenvolvimento e também estão expressos na Constituição nos artigos 289, 310 e 337.

Este documento procura atender a muitas das solicitações das regiões de fronteira de maneira profunda e descentralizada, buscando dar mais participação ao setor privado e sociedade civil local. Em seu escopo, encontramos considerações dos princípios de reconhecimento das diferenças, flexibilidades, desenvolvimento harmônico com outras regiões e participação da sociedade civil pela consolidação da autonomia regional e local.

É importante levar em consideração que a Colômbia compartilha fronteiras terrestre com cinco países: Venezuela (2.219 Km), Brasil (1.645 Km), Perú (1.626 Km), Ecuador (586 Km) y Panamá (266 Km). Na parte marítima faz fronteira com dois oceanos e com Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana e Venezuela (ainda hoje em processo de delimitação).

Dentro das fronteiras terrestres, existem 6.342 kilómetros de extensão e estão conformadas em territórios limítrofes dos Departamentos do Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.

Com a formalização das Políticas de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, estão decididas as bases de implementação das ações que serão necessárias para promover o desenvolvimento socioeconômico das Zonas de fronteira conforme a Lei 191 de 1995 (Lei de Fronteira) na Colômbia.

Esta lei estabelece algumas figuras territoriais que são oportunas para uma melhor análise desse trabalho, vejamos:

a) Zona de Fronteira –Z F– são aqueles municípios ou corregimentos especiais dos Departamentos fronteiriços, e aqueles cujas atividades econômicas e sociais tem influência direta no fenômeno fronteiriço.

b) Unidade Especial de Desenvolvimento Fronteiriço –UEDF– compreende aqueles municípios e corregimentos especiais e áreas metropolitanas pertencentes às Zonas de Fronteiras, onde criam condições especiais de desenvolvimento econômico e social mediante a facilitação da integração com as comunidades fronteiriças dos países vizinhos em atividades produtivas e intercâmbio de bens e serviços e livre circulação de pessoas e veículos; e,

c) Zonas de Integração Fronteiriça –ZIF– que são aquelas dos Departamentos fronteiriços cujas as características geográficas, ambientais, culturais e econômicas tem seus planejamentos em conjunto com as autoridades fronteiriças em comum acordo com o país vizinho e se construíram ações que convergem na promoção de desenvolvimento e fortalecimento de intercâmbio bilateral e internacional. Este último item, reconhece o compromisso expresso na Decisão 501 de agosto de 2001, pela Comunidade Andina de por em marcha o mais rápido possível as Zonas de Integração Fronteiriças-ZIF.

O modelo de desenvolvimento implementado na Colômbia nas últimas décadas privilegiou o fortalecimento do centro pelo da periferia, ao permitir o crescimento administrativo, comercial e industrial de alguns núcleos urbanos localizados na zona Andina e costeira, fazendo com isso uma limitação para as zonas fronteiriças que ficava somente com a responsabilidade de salvaguardar a soberania e a integridade territorial.

Em matéria normativa, a Colômbia tem sido um país de destaque com propostas voltadas a promover o desenvolvimento das zonas de fronteiras. Entre estas destacamos:

a) a publicação da Lei 10 de 1983, que facultou o poder Executivo de definir o âmbito geográfico que deveria se entender por zonas fronteiriças;



b) a criação das Corporações Autônomas que considerem necessárias;  
c) a criação de uma Secretaria de Fronteira sob cargo da Presidência da República; e;  
d) a realização de um regime especial de estímulos e incentivos fiscais, tributários, de fomento, crédito, comercialização e produção complementada pela anistia e inversões patrimoniais em Zonas Fronteiriças. Aqui parece se observar que os resultados para promover o desenvolvimento das zonas fronteiriças foram um pouco escassas, quando se constata os 11 anos aqui na fronteira do Brasil entre Letícia e Tabatinga.

O Decreto 3448 de 1983, conhecido como o decreto do Estatuto de Fronteira, contempla três propostas para o desenvolvimento da fronteira. Vejamos eles:

a) estabelecimento de marco institucional e normativo;  
b) incentivos e isenções para investimento na zona de fronteira; e  
c) realizações de projetos em regiões de fronteira com investimentos do governo Central.

Todos esses mecanismos mencionados na Lei 191 de 1995 estão voltados para estabelecer um regime especial para as Z F, têm como finalidade facilitar seu desenvolvimento através do alcance dos objetivos aqui enumerados: a) proteger os direitos humanos; b) melhorar a qualidade de vida; c) satisfazer as necessidades básicas das comunidades fronteiriças; d) fortalecer os processos de cooperação e integração com os países vizinhos; e) criar condições necessárias para o desenvolvimento econômico das fronteiras mediante a adoção de regimes especiais em matéria de transporte; f) legislar em matéria tributária, de inversões estrangeiras, laboral e de seguridade social, comercial e aduaneira; g) construir e melhorar a infraestrutura requerida; h) prestar os serviços necessários para a integração; i) preservar e aproveitar o uso sustentável dos recursos naturais e ambientais; j) melhorar a qualidade de educação; k) fortalecer institucionalmente as regiões de fronteira; e l) cooperar com os países vizinhos.

Podemos observar que todo esse arcabouço de normas e decretos voltados para as zonas de fronteira estão apoiados na necessidade de reconhecer as urgências de implantação de políticas públicas que atinjam e ajudem a melhorar a qualidade de vida dos munícipes que vivem nas regiões de fronteira, embora nunca estejam acompanhados de valores no orçamento para isso. A qualidade de vida junto com a integração geográfica, infraestrutura, comunicações e a diversificação da produção desses lugares são metas e prioridades do

governo Central de Bogotá fazendo com que sua agenda política seja construída em acordo com essas diretrizes.

Para um melhor diagnóstico das propostas de Bogotá é necessário reconhecer que as regiões de fronteira não conseguem acompanhar os índices de desenvolvimento do resto do país, parece haver certas dificuldades na implantação e execução dos projetos para essas regiões ou a não execução orçamentária do que foi proposto. Fica claro quando comparadas aos indicadores sociais e econômicos das zonas de fronteiras com o que foi prometido e planejado, pode-se verificar um descompasso, baixo aproveitamento em comparação às outras partes do país, situação essa que deixa preocupado as autoridades centrais. Alguns indicadores são úteis para fazer análise desse argumento, por exemplo:

- I. Segundo as projeções realizadas pelo departamento DANE<sup>29</sup>, a população fronteiriça para o ano 2001 foi de 5.7 milhões de habitantes, que representava 13% do total nacional. No período 1998 a 2001 foram investidos recursos públicos na ordem de 5 bilhões de Pesos que representava 8% do PIB Nacional.
- II. Em matéria fiscal, o total de municípios fronteiriços (64) 56% apresentam déficit fiscal. Em comparação com os números Nacionais que são 49% dos 486 municípios que apresentam déficit.
- III. O Produto Interno Bruto dos departamentos de fronteira para o ano 1997 representou 10,8% do total nacional. Desta maneira o PIB per cápito fronteiriço é de 2.3 bilhões ao ano.
- IV. Segundo o Censo de 1993, 27% dos lugares de miséria em todo o país se encontrava nas regiões de fronteira.
- V. Para o ano de 2000, de acordo com o Informe de Desenvolvimento Humano da Colômbia, o IDH se encontrava em 0,76 e a expectativa para os departamentos de fronteira era de 0,72; sendo que esse índice de pobreza humana para a Colômbia se encontrava em 10,6.
- VI. Em matéria de educação, a taxa de analfabetismo para o ano em 2000 no país foi de 8%, já para os departamentos de fronteiras eles oscilavam em 11,2%

---

<sup>29</sup> DANE: O Departamento Administrativo Nacional de Estatística - DANE é uma entidade estatal colombiana responsável pela coleta de dados, análise e planejamento, vinculado ao Poder Executivo.

para Nariño e 20% para Chocó, muito alta quando comparada com a taxa nacional

- VII. No aspecto do mercado de trabalho a demanda e oferta de trabalho nas zonas de fronteiras e suas áreas de influência, sempre estiveram abaixo do que outras regiões da Colômbia e devido ao problema com as guerrilhas eles não são confiáveis de medição. Por esta razão os Estudos de Mercado de Trabalho em Zonas de Fronteiras e suas áreas de influência tem vital importância como instrumento técnico.

Estes indicadores mostram a necessidade de materializar as ações propostas nas normas e instrumentos jurídicos que norteiam as políticas públicas para as zonas de fronteiras. A sua formulação e implementação de política para a fronteira está a cargo das Chancelarias e podemos destacar algumas decisões tomadas pelo governo como:

- a) a reestruturação do Ministério das Relaciones Exteriores que cria a Direção de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço;
- b) a formação da Comissão Intersectorial de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço;
- c) a aprovação da Lei 677 de 2001 que estabelece quatro Zonas Económicas Especiais de Exportação em regiões de fronteiras;
- d) a Lei de 681 sobre regime especial de distribuição de combustível em zonas de fronteira;
- e) a criação do fundo de Apoio Financeiro para a matriz energética;
- f) projeto de Lei Orgânica para o Ordenamento;
- g) a ativação nas zonas de fronteira de estratégias do Governo Nacional para apoiar e reativar as Comissões de Vizinhanças com os países limítrofes como: o Brasil, Ecuador, Jamaica, Panamá, Perú e Venezuela.

A Política de Integração e desenvolvimento Fronteiriço tem como objetivo estratégias especiais para fomentar a integração e o desenvolvimento sócio-econômico das regiões fronteiriças em longo prazo para fortalecer a presença de Estado nas Z F, UEDF e nas ZIF, de maneira participativa e conectadas com as comunidades e entidades territoriais dos respectivos locais.

Aqui os objetivos das ações da CIIDEF, tem o propósito de estabelecer algumas políticas públicas para:

- A. Fortalecimento e articulação da ação institucional. As ações das entidades nos Estados de zona de fronteira devem ser realizadas de maneira coordenadas para evitar gastos e esforços desnecessários.
- B. Reconhecimento das diversidades étnicas e ambientais das zonas de fronteiras. Por isso a necessidade de legislar programa específico do fenômeno fronteiriço com estudos e regulamentos específicos;
- C. Instrução geral no marco da CIIDEF para estabelecer linhas de políticas voltadas para o desenvolvimento fronteiriço com a premissa de fomentar a participação ativa das comunidades e autoridades nas tomadas de decisão.

A premícia do Ministério da fazenda e dos Créditos Públicos, tem o propósito de facilitar a elaboração de propostas de incentivos voltadas para as entidades financeiras para criarem linhas de crédito que atendam essa região e fortaleçam o setor produtivo priorizando as micro e pequenos empresas do setor agroindustrial e agropecuário em especial.

Como esse trabalho tem como foco as cidades gêmeas de Leticia e Tabatinga, é necessário também colocar no debate desse trabalho as políticas voltadas especificamente para a fronteira entre o Brasil e a Colômbia entre tabatinga e Letícia. A Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos através de seu Diagnóstico Regional Integrado do Projeto binacional de Integração Fronteiriço o Plano de Modelo para Desenvolvimento das Comunidades Vizinhas de Tabatinga-Apaporis (2015), que tem a responsabilidade de executarem as ações dos dois governos.

Este projeto que conta com a cooperação técnica da OEA, através de seu Departamento de Desenvolvimento regional- DDR, teve sua origem na decisão dos países de implementar esta iniciativa na I Reunião da Comissão Mista de Cooperação na Amazónica Colombo-Brasileira celebrada em Leticia em 29 a 31 de julho de 1987. Ambos Governos nacionais deram atenção a cinco áreas prioritárias aqui descritas:

- a) geração de atividades produtivas e fontes de trabalho;
- b) construção de infraestrutura física e de serviços que apoiem os projetos de desenvolvimento;

- c) integração da área ao resto do país e com outros países vizinhos;
- d) uso racional dos recursos naturais com política de manejo e conservação ambiental, e ocupação territorial efetiva.

De acordo com as diretrizes, políticas e programas definidos para o desenvolvimento da Amazônia Colombiana e brasileira, os objetivos definidos pelo plano visam em princípio:

- a) Melhoramento da qualidade do nível de vida da população, gerando atividades produtivas e fontes de trabalho, assim como instalação de infraestrutura física e sócioeconômica, com os recursos naturais e as condições ecológicas da região.
- b) Identificação do potencial dos recursos naturais dessas zonas com propósitos de desenvolvimento sustentável, para consolidar a ocupação atual e orientar os futuros assentamentos evitando a degradação do meio ambiente.
- c) Provisão dos serviços sociais e adequação da infraestrutura básica para garantir o melhoramento da qualidade de vida da população localizada nas áreas do Plano.
- d) Garantir dentro da lei dos dois países a integração física e cultural dos grupos indígenas, assim como o seu usufruto permanente dos recursos naturais das áreas que habitam.
- e) Criação de condições adequadas para a participação das comunidades nas decisões de desenvolvimento regional dentro de uma perspectiva de integração fronteiriça.

É muito claro e notório ver a mentalidade das políticas governamentais colombianas depois de analisá-las no seu âmago das leis e suas normas, mesmo que muitas vezes elas parecem não passar de utopias, tem em seu espírito a busca da qualidade de vida dos habitantes que vivem na fronteira. Existem algumas semelhanças com as políticas brasileiras quanto aos objetivos de desenvolver e integrar as zonas de fronteira ao território nacional e aos países vizinhos, como veremos mais a seguir.

### 2.3 PROPOSTA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA

Para a literatura histórica brasileira a Fronteira resulta de um processo histórico que teve como base a preocupação do Estado com a garantia da soberania territorial desde os tempos da Colônia e muito recentemente era esse o único espírito que ditava a mentalidade de nossas políticas públicas para a fronteira.

Atualmente a principal legislação que aborda a Faixa de Fronteira foi promulgada em 1979, durante o governo militar, sendo que seu espaço territorial de segurança de linha de fronteira existe desde o Segundo Império. Sob o governo de Dom Pedro II a largura estabelecida foi de dez léguas ou 66 km. Desde então, a extensão da Faixa de Fronteira foi sendo alterada, primeiramente para 100 e nos anos trinta para 150 quilômetros, onde permanece até os dias atuais.

A Constituição de 1988 manteve esse ideal focado na defesa territorial, embora ela contemple questões sobre as potencialidades econômicas e sociais nessa região. Pelo fato de haver ou de acreditar que haja um potencial nas regiões fronteiriças, foi necessário intensificar a cooperação internacional entre os países vizinhos. Nessa linha de análise também existe uma influência sobre elas do contexto internacional, por exemplo, das relações bilaterais/multilaterais entre os países fronteiriços. Assim é comum encontrarmos nestas regiões elementos de integração e de desintegração.

De princípio as iniciativas de integração são, em muitas regiões fronteiriças, fruto do interesse de suas próprias elites e governos locais e não seria diferente disso porque afinal de contas, são eles que vivem e trocam experiências. Muitas vezes, os fatores que geram um afastamento da operacionalidade de decisões tomadas a nível nacional, estão muito longe e não tem muita conexão com as regiões de fronteira (MACHADO e STEIMAN, 2002).

Segundo MACHADO e STEIMAN (2002, p. 10), no plano da integração regional entre países fronteiriços uma questão de grande importância para as cidades e regiões fronteiriças é a de “se inserir nas diversas redes transnacionais que as atravessam, desempenhando fatalmente o papel de mero ponto de passagem”.

Para Arnaud Cuisinier-Raynal (2001), existem cinco cenários para América do Sul, para classificação dessas interações: “*marges*”, “*marches*”, “*fronts*”, “*synapses*” e “*capillaires*”. No documento brasileiro da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), esta tipologia é traduzida e aplicada ao caso

do Brasil, propondo os mesmo cinco tipos de interações fronteiriças: margem, zona-tampão, frente, capilar e sinapse, que veremos mais detalhado à frente.

No nosso caso, a integração regional pode ser vista como um tipo de cooperação internacional definida como um processo de coordenação política entre os atores, que ajustam os seus comportamentos de acordo com as preferências estabelecidas em conjunto para atingirem expectativas comuns (KEOHANE, 1984, p. 51). Segundo esse autor, tal definição buscava responder por que os Estados cooperariam em um sistema anárquico, sabendo que o comportamento dos atores é direcionado por um objetivo, o que permite o ajustamento das políticas dos atores, por consequência os Estados ao cooperarem teriam melhores resultados do que o contrário. Esta é uma definição baseada na teoria institucionalista<sup>30</sup>.

Atualmente, as novas teorias da cooperação veem a teoria institucionalista como um processo aberto, descentralizado, não linear e repetitivo, que pode ter um impacto de transformação nos atores e no funcionamento do sistema internacional (BALSIGER, NEIL e VANDEVEER, 2004).

Assim, como processo não linear, isso significa dizer que pode haver retrocessos e avanços, o que torna ainda mais complexo o seu entendimento já que não há formas de medi-lo exatamente. Vejamos a diferença entre a cooperação internacional e a integração: a integração pressupõe que algumas decisões sejam tomadas no nível supranacional e não mais nacional, o que leva a criação de instituições supranacionais para coloca-los em prática e somente essas instituições teriam a capacidade de executar tais projetos de forma independentes (MATTLI, 1999).

Aqui cabe uma explicação sobre as correntes teóricas do funcionalismo (décadas de 40 e 50), o neofuncionalismo (década de 60), o intergovernamentalismo (décadas de 80 e 90), para melhor entendimento nesse trabalho.

Estas correntes teóricas acompanharam também as duas ondas de regionalismo que aconteceram durante o século vinte. A primeira e a mais conhecida como regionalismo fechado, constitui-se de uma estrutura protecionista em que os países construíram arranjos institucionais de cooperação nas áreas econômica, energética, política e militar, tanto na Europa, como também na América Latina e Ásia. A segunda é diferente e tinha como

---

<sup>30</sup> Teoria Institucionalista: diz que a cooperação é possível na anarquia internacional se os atores compartilhassem interesses mútuos.

proposta o regionalismo aberto, caracterizada pela abertura comercial no bloco (econômicos), que numa próxima etapa levaria a abertura comercial global, sendo assim seria apenas uma fase para o livre-comércio, o que favoreceria uma economia internacional mais aberta (HURRELL, 1995, 17).

Para a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o regionalismo aberto proporcionaria uma maior eficiência econômica a partir da integração regional, e fortaleceria os países latino-americanos contra o protecionismo dos blocos comerciais dos países desenvolvidos.

Em um documento publicado pela CEPAL e a UNASUL, a integração regional é vista como:

O processo mediante o qual diversas economias nacionais aumentam sua complementação, buscando aumentar seus mútuos benefícios. Com esta premissa, a formação de blocos de integração regional implica uma série de vantagens gerais para as economias dos países-membros, entre as quais se destacam o maior poder de negociação, a ampliação da capacidade de atração de recursos internacionais, o melhor aproveitamento das economias de escala na produção, a extensão do mercado efetivo e a menor vulnerabilidade econômica a fatores externos, entre outras. [...] Em termos gerais, os processos de integração regional podem ser vistos, ao menos, em três dimensões:

- i) a integração econômica e comercial que contempla diversos graus ou etapas de integração (acordos preferenciais de comércio; área de livre comércio; união alfandegária; mercado comum e união econômica e monetária);
- ii) a integração política, que implica uma maior profundidade e harmonização de ações no âmbito governamental e institucional entre seus membros;
- iii) a integração física, em que a infraestrutura e seus serviços são os protagonistas (CEPAL e UNASUL, 2012, p. 49).

Os processos de integração regional na América Latina tiveram início nos anos 1960, porém as ideias de integração são muito mais antigas e remontam aos discursos de libertadores como Simón Bolívar, ainda no século XIX. Entre as primeiras iniciativas de integração latino-americanas estão a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em 1960, seguidos pela criação do Pacto Andino, em 1969, e da Comunidade do Caribe (CARICOM), em 1973. Nos anos 1990 houve um relançamento do Pacto Andino, agora como Comunidade Andina



(CAN) e do MCCA. Foi nesse período que foi criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Com esses eventos partir da década de 60, o Brasil através de sua Política Nacional de Desenvolvimento Regional, concebida pelo Ministério da Integração Nacional, o Brasil institucionalizou mecanismos e instrumentos capazes de consolidar políticas voltadas para a inserção social e econômica, valorizando o potencial endógeno do seu desenvolvimento regional.

Foi a parti dessa concepção que o desenvolvimento regional virou assunto de interesse governamental e projeto importante nas políticas públicas voltadas para a integração regional. Como exemplo disso a Faixa de Fronteira ganhou importância quando colocada na política nacional e internacional, sobretudo, pelo seu tamanho e apelo permitindo ao Brasil estabelecer fronteira com quase todos os países da América do Sul e abrir muitas possibilidades de programas para essas regiões.

Toda articulação para o desenvolvimento de uma estratégia de cunho regional envolve questões que extrapolam os limites institucionais nacionais. Para isso, é importante a construção de uma base legal, pois não se consegue organização social adequada sem instrumentos legais e bem articulados com todos os poderes constituídos, dentro do território voltados para a construção do desenvolvimento regional.

Pelo estudo dos acordos bilaterais, fica fácil traçar a visão das prioridades dos países quando o tópico é a integração fronteiriça. Por exemplo, questões voltadas à cidadania das populações locais dessas regiões e sua integração regional começaram a ganhar importância na agenda de discussão na formulação dos acordos internacionais. O melhor exemplo disso foi a Agenda do Uruguai, onde estão grande parte dos nossos acordos do MERCOSUL.

Quando se analisa a história das relações internacionais dos países que fazem fronteira na América do Sul, é fácil verificar que todos eles aplicaram regimes específicos para suas áreas de fronteira, e geralmente são qualificadas como “zonas ou faixas de segurança. É recente a mentalidade de pensar a zona de fronteira como espaço de integração econômica e política entre nações sul-americanas, na maioria das vezes a integração está presente em suas constituições.

Um programa que esclarece o que estamos falando é o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF), que tem como objetivo principal promover o desenvolvimento

da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países do Continente sul americano. Ele contempla tanto a parceria e a união dos países envolvidos, tanto a implementação de iniciativas que respeitem a diversidade regional e sigam as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Aliada as diretrizes da PNDR, o Governo Federal também utiliza como mecanismo de desenvolvimento os APLs (Arranjos Produtivos Locais) como importante estratégia de desenvolvimento regional, onde busca envolver de fato infraestrutura econômica, social e produtiva, a base institucional, levando em conta a participação das sociedades locais.

O Governo Federal estabelece agora áreas de planejamento a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) abordando-as em 3 arcos (Central, Sul e Norte), e espaços sub-regionais. Para se chegar na criação dessas sub-regiões desses arcos, foi considerado suas bases produtivas e a identidade cultural do seu povo local.

Outra questão levantada no programa PDFF são os 588 municípios da Faixa de Fronteira do Brasil, que apresentam situações geográficas distintas. Devido sua posição geográfica em relação à linha de fronteira é possível separar os municípios em dois grandes grupos, os lindeiros e os não-lindeiros, sendo que o grupo dos municípios lindeiros pode ser subdividido em outros três subgrupos, aqui expostos com finalidade didática:

1) aqueles em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho (cidades-gêmeas);

2) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede não se situa no limite internacional; e

3) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede esta fora da Faixa de Fronteira.

Por outro lado, o grupo dos municípios não-lindeiros, situados fora da faixa, podem ser divididos em dois subgrupos:

1) aqueles com sede na Faixa de Fronteira e

2) aqueles com sede fora da Faixa de Fronteira.

A fronteira sinapse corresponde aquela com alto grau de interação transfronteiriça, com apoio do Estado para a construção de infraestrutura de conexão e comunicação, onde as cidades gêmeas são o melhor exemplo. De acordo com este documento:

Praticamente todas as cidades gêmeas articuladas por pontes pertencem a este tipo, sendo eles estratégicos para o comércio bilateral. No caso dos vizinhos do Cone Sul, muitas cidades do outro lado do limite internacional ganharam o estatuto de Zona Franca exatamente para estimular as trocas internacionais (2005, p. 147).

As cidades gêmeas fazem parte de diferentes redes que estão sobrepostas, onde ao mesmo tempo pertencem a uma rede regional, nacional e transnacional. Nelas encontramos diversos fluxos, como de trabalho, capital, serviços, recursos naturais, etc. sendo que nesses espaços também podemos ver atuar redes que trabalham na ilegalidade nessas zonas de fronteira, ~~e~~ por exemplo, as redes de tráfico de drogas ilícitas e de armamentos ilegais.

Para Seoane (2009), a integração fronteiriça é concebida como:

Cuando los países que comparten un límite internacional emprenden acciones conjuntas que impliquen algún efecto en los territorios colindantes, se está ante una política de integración fronteriza. Ya sea que las autoridades de los gobiernos centrales o las de gobiernos locales emprendan entendimientos que permitan acciones conjuntas, es posible hablar de programas de integración fronteriza. La integración fronteriza es un instrumento apto para encarar proyectos y acciones que aumenten las relaciones económicas y sociales entre zonas o regiones nacionales contiguas, y mejoren la calidad de vida de los pobladores de esos territorios. La integración fronteriza cuenta con objetivos precisos, que no siempre son asimilables a los más generales de la integración en sentido amplio (SEOANE, 2009, pp. 54-55).

Assim, a integração fronteiriça pode ser apoiada pelo Estado central ou ser uma iniciativa apenas pelos governos subnacionais, às vezes com objetivos nem sempre contemplados na integração regional ou conflitantes.

Sobre o Plano (PDFF), vemos que suas diretrizes estão voltadas para grandes linhas mestras que orientam e atraem o processo de desenvolvimento sustentável, visando com isso amenizar as desigualdades sociais e regionais, mediante a implantação de novas dinâmicas

socioeconômicas e culturais sempre com o viés da sustentabilidade. Vejamos os princípios do PDFF:

1. Garantir o bem estar dos moradores da região da Faixa de Fronteira, a Soberania Brasileira e os direitos legais dos cidadãos, empresas e instituições;

2. Coibir os crimes transfronteiriços, bem como os crimes comuns. Garantia de que o ordenamento da Faixa de Fronteira e sua gestão ambiental sejam obtidos a curto e médio prazo;

3. Capacitar os agentes de desenvolvimento territorial para que sejam solucionadores de problemas e não reivindicadores de soluções;

4. Criar consistência no planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas na Faixa de Fronteira e comprometimento dos atores sociais para sua execução;

5. Planejar territorialmente, de curto e médio prazo, contínuo e baseado nas reais necessidades da Faixa de Fronteira;

6. Priorizar ações estratégicas com o devido comprometimento dos governos municipais, estadual e federal em implementá-las; e

7. Participar efetivamente na definição dos programas e projetos prioritários para a Faixa de Fronteira; e

8. Transparência no processo de Gestão participativa

Esse programa acima de tudo, leva em consideração já no seu processo de elaboração, a preocupação de temas como a gestão ambiental aliado com o controle dos recursos naturais.

Vejamos agora suas Diretrizes que tem como objetivos:

1. Promover o ordenamento territorial e a gestão ambiental, de modo a possibilitar o combate a grilagem de terras públicas;

2. A resolução de conflitos fundiários e destinação das terras públicas;

3. O controle sobre a exploração ilegal e predatória de recursos naturais; e

4. A proteção dos ecossistemas regionais.

5. Fomentar atividades econômicas no território, pautadas no uso sustentável dos recursos naturais com inovação tecnológica, agregação de valor e valorização da biodiversidade e dos conhecimentos das populações locais, de modo a estimular a geração de emprego e renda, o fortalecimento da segurança alimentar e maior competitividade em mercados regionais, nacionais e internacionais;

6. Subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações e na instalação de equipamentos urbanos, visando a maximização dos benefícios socioeconômicos e minimização e mitigação dos impactos negativos dessas intervenções na região em referência;

7. Fortalecer a inclusão social e a cidadania por meio de processos participativos de gestão das políticas públicas e de garantias do acesso da população da Faixa de Fronteira as políticas universais de educação, saúde, segurança pública e previdência social;

8. Embasar a construção de um novo modelo de financiamento nas áreas de fronteira da Amazônia, voltado para a redução das desigualdades sociais e regionais, geração de emprego e renda, uso sustentável dos recursos naturais;

9. Garantir e fortalecer a gestão do Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço dos Estados que fazem parte da Faixa de Fronteira – PDIF.

É fácil ver a ideia dominante no documento quando consolida as propostas e projetos para o desenvolvimento regional relativa às faixas de fronteira, reconhecendo suas peculiaridades e apresentando instrumentos capazes de promover a integração transfronteiriça.

No caso específico de nosso Estado do Amazonas, onde ele faz fronteira com três países, os quais são o Peru, a Colômbia e a Venezuela, temos ao longo dessa faixa de fronteira municípios como Guajará, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Tabatinga, Boca do Acre e São Gabriel da Cachoeira. Todos esses municípios citados convivem com grandes debilidades e obstáculos que precisam ser mitigados para que o ordenamento econômico no plano da faixa de fronteira ganhe uma dinâmica econômica e social que possa igualar ou pelo menos aproximar das respectivas médias regionais, por que todos seus índices estão a baixo da média nacional.

Embora de forma parcial, o Governo incentiva que vários segmentos da população desses municípios, possam dizer como prospectar as suas demandas sociais, e como querem formular propostas de discussão nas Câmaras Temáticas, com objetivo de planejar o desenvolvimento da faixa de fronteira, com a possibilidade de serem protagonistas do destino das mudanças econômicas e sociais que tanto se espera.

Na proposta do Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço do Amazonas vemos a pretensão de desenvolver as atividades voltadas a melhoria da qualidade de vida e

ao crescimento socioeconômico e ambiental, na esperança de resultar em um processo de transformação social, econômico e cultural, em que os beneficiários irão tornar-se sujeitos dinâmicos no processo.

O plano deveria dar uma grande contribuição ao desenvolvimento da produção, e aproveitar os conhecimentos locais para se estabelecer uma atividade sustentável. Este plano tem o objetivo de contribuir para incrementar a fonte de renda familiar, inserindo segmentos econômicos regionais nos sistemas de produção que irá contribuir com a melhoria da qualidade de vida das famílias. Por outro lado, no campo da educação, por exemplo, deverá permitir a capacitação e formação de recursos humanos, tanto esquecido nessa região.

Para encerrar a análise desse plano, é preciso entender a visão de futuro como a identificação dos sonhos individuais e coletivos das comunidades que fazem parte da Faixa de Fronteira. Em linhas gerais, as famílias que residem nos municípios localizados na Faixa de Fronteira, tem suas demandas e precisam vê-las realizadas de alguma forma.

Aqui destaco algumas demandas observadas que norteiam esse ensejo:

- A região seja segura, com níveis de criminalidade reduzidos, Soberania Brasileira garantida, crimes transfronteiriços reduzidos, acordos internacionais para adequação de legislação;
- A presença do Estado aconteça em toda a região, garantindo os direitos constitucionais e a segurança jurídica;
- As gerações futuras vivam melhores, com preservação ambiental e melhor qualidade de vida, o que poderá ser obtido via universalização dos programas sociais de cidadania para o bem comum e para a sustentabilidade socioambiental;
- Os agricultores vivam dignamente da sua produção, com maior implementação e oportunizando melhorias nos sistemas de produção, transporte, abastecimento, comercialização e que possam promover o desenvolvimento sustentável, valorizando sua identidade cultural e sua capacidade de promover a autogestão da Faixa de Fronteira;
- A biodiversidade seja preservada, através do manejo sustentável dos recursos naturais, promovendo a consolidação das cadeias produtivas visando obter retorno econômico satisfatório para os agricultores familiares, sem comprometer a conservação e a recuperação dos ecossistemas;

- A Faixa de Fronteira, o Estado do Amazonas e o Brasil sejam reconhecidos como referência de sustentabilidade, conciliando progresso e desenvolvimento com segurança (inclusive, alimentar e nutricional), saúde, previdência, bancário, gerando mais empregos e renda, proporcionando cidadania a população ribeirinha.

Outro grande projeto de integração comandado pelo Brasil é a IIRSA e os projetos em áreas de fronteira. Entre as iniciativas de integração regional das últimas décadas destaca-se a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que foi lançada em 2000 pelo governo dos 12 países sul-americanos.

Atualmente esta Iniciativa foi incorporada à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), coordenada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). O objetivo desta iniciativa é promover a integração física da América do Sul nas áreas de transporte, comunicações e energia. Para Couto (2012), a intenção dos governos desde o início, era atrair o setor privado para o financiamento de infraestruturas na região sul-americana, já que os Estados não estavam conseguindo financiar todas as obras necessárias por conta própria.

Até o ano de 2011, a carteira de projetos da IIRSA apresentava 524 projetos e os primeiros anos de seu funcionamento foram dedicados à seleção e priorização dos projetos a serem implantados. Estes projetos estavam divididos em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento, sendo eles: Eixo Andino; Eixo do Escudo das Guianas; Eixo Peru-Brasil-Bolívia; Eixo do Amazonas; Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; Eixo Interoceânico Central; Eixo de Capricórnio; Eixo Mercosul-Chile; Eixo Andino do Sul; e Eixo do Sul.

Em 2004 foi elaborada a Agenda de Implementação Consensual (AIC) para o período de 2005 a 2010, com um total de 31 projetos prioritários. Em geral, os projetos de infraestrutura da IIRSA têm gerado impactos nas áreas em que muitos incidem em regiões fronteiriças. Como a construção de infraestruturas de comunicação, conexão e de energia eles podem muito bem contribuir para aumentar as interações fronteiriças. No IIRSA, podemos ver que existe um grande potencial para que este tipo de integração regional impulse a integração fronteiriça.

É oportuno destacar os projetos com impacto na Bacia Amazônica, frutos dos Eixos do Amazonas e do Peru-Brasil-Bolívia. A construção de hidrelétricas, estradas interoceânicas e hidrovias, tem apresentado um impacto territorial significativo nas regiões onde

foram/serão implementadas. Os casos de integração fronteiriça estudados foram em outra tríplice fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru, e também a fronteira entre Equador e Peru, ambos na Bacia Amazônica.

Além dos projetos e dos eixos de integração existentes na IIRSA, a Bacia Amazônica também conta com outro processo de integração regional que é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). No entanto, até o momento esta organização não possui, infelizmente, nenhum mecanismo para apoiar ou estimular as iniciativas de integração fronteiriça na Amazônia, ficando assim somente na expectativa.

Algumas iniciativas de integração fronteiriça surgem espontaneamente sem o apoio dos Estados ou da integração regional. Em outros casos a integração regional com a construção de infraestruturas nas zonas de fronteira podem estimular as interações transfronteiriças. Portanto, tanto a integração fronteiriça pode contribuir para a integração regional quanto a integração regional pode estimular a integração fronteiriça.

## **2.4 ACORDOS E PROGRAMAS ENTRE BRASIL E COLÔMBIA**

Falar dos acordos entre Brasil e Colômbia é falar do que se passa entre Tabatinga e Letícia. A inclusão de Letícia pela Colômbia como Unidade de Desenvolvimento Fronteiriço em 1999 ajudou a reforçar sua integração econômica com Tabatinga que já tinha o *status* de Área de Livre Comércio, sem falar do fato que Letícia é capital do Departamento do Amazonas colombiano e por causa disso, já é um polo de atração e interesse pelo governo central de Bogotá.

Fazendo uma retrospectiva dos primeiros acordos internacionais entre Brasil e Colômbia, eles datam de 1907, quando foi celebrado um tratado em Bogotá, para delimitar a linha de fronteira, usando como base de demarcação, a línea de Tabatinga-Apapóris. A importância disso nas palavras do Ministério das Relações Exteriores da Colômbia foi que a partir deste acordo os dois países começaram a avançar em outras frentes diplomáticas:

[...] se ha avanzado en la profundización, ampliación y diversificación de la agenda bilateral a través de múltiples mecanismos bilaterales, conduciendo a establecer y consolidar una “Asociación Especial” entre los dos países. Así mismo, a nivel regional, ambos países trabajan por el



fortalecimiento de los procesos de integración y concertación, tales como la CELAC, la UNASUR y la OTCA (COLOMBIA, 2015).

A partir dessa data, já foram registrados mais de 124 acordos internacionais disponíveis na Biblioteca Virtual de Tratados do Ministério de Relaciones Exteriores da Colômbia e o Sistema de Atos Internacionais do Itamaraty.

Para efeito de comparação, farei um empréstimo do trabalho de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais de Ana Maria Soárez Romero (2015) que de forma muito clara nos mostra os Tipos de Acordos celebrados entre Brasil e Colômbia. As duas tabelas a baixo mostram os tipos de acordos e os principais mecanismo de cooperação. Vejamos:

**Tabela 01 – Tipos de Acordos internacionais entre Brasil-Colombia**

| TIPO                                | QUANTIDADE |
|-------------------------------------|------------|
| COPERAÇÃO TÉCNICA                   | 56         |
| MEMORANDO DE ENTENDIMENTO           | 18         |
| ACORDOS DE LIMITES DE FRONTEIRA     | 11         |
| ACORDO COMERCIAL                    | 10         |
| ACORDE DE MIGRAÇÃO                  | 06         |
| COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA | 04         |
| ACORDO DE SEGURANÇA E DEFESA        | 04         |
| ACORDO SANITÁRIO                    | 04         |
| ACORDO JUDICIAL                     | 03         |
| COOPERAÇÃO CULTURAL                 | 03         |
| TRATADO DE AMIZADE E COOPERAÇÃO     | 02         |
| COOPERAÇÃO FINANCEIRA               | 02         |
| ACORDO DE TURISMO                   | 01         |

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sistema de Actos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y de la Biblioteca Virtual de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, (ROMERO. 2015.p, 23).

Na segunda tabela podemos descrever os acordos principais de cooperação bilateral entre Brasil e Colômbia:

**Tabla 02 – Principais mecanismos de Cooperação entre Brasil e Colômbia**

| NOME                                                                                                                   | ANO DE CRIAÇÃO | OBJETIVO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comissão Mista de Cultura, Educação e de Esporte.                                                                      | 1963           | As relações culturais estão reguladas por convênio de Intercâmbio Cultural subscritos em Bogotá em 20 de abril de 1963. A Missão tem como objetivo estudar os meios para a execução dos convênio                                                                                                                                        |
| Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica                                                                                | 1972           | Este mecanismo se criou mediante o Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1972.<br>Avalia e determina as áreas prioritárias para a formulação e execução de projetos e programas de cooperação técnica, e avaliação de seus resultados.                                                                                                 |
| Comissão Mista de Inspeção dos Marcos Fronteiriços                                                                     | 1976           | Manter a adequadas as sinalizações da fronteira terrestre entre os dos países.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Comissão Mista para a Prevenção, Controle e Repreensão do Tráfico Ilícito de Substâncias Entorpecentes e Psicotrópicas | 1981           | Elaborar planos para prevenção e de repreensão coordenada do tráfico ilícito de substância entorpecentes e psicóticas. Recomendar e avaliar ações específicas dos dois governos.                                                                                                                                                        |
| Comissão Mista de Ciência e Tecnologia                                                                                 | 1981           | Criado mediante o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1981. Tem como missão fortalecer as relações de cooperação e intercambiar experiências técnicas, científicas e tecnológicas.<br>Funções: Discutir temas relacionados com diretrizes científicas e tecnológicas, examinar e propor a execução e o aperfeiçoamento dos |

|                                                                                                                      |           |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                      |           |      | acordos de cooperação em menção. Somente no ano de 2012 se realizou a primeira Reunião da Comissão.                                                                                                                                                                              |
| Comissão de Vivencialidade (Convivialidade) e Integração                                                             | de 1993 e | 1993 | Fortalecer a integração dos Estados na Zona de fronteira, propondo os mecanismos de coordenação e cooperação nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, assuntos aduaneiros, circulação de pessoas, assuntos indígenas, entre outras de comum acordos. |
| Grupo de Trabalho Executivo Previsto em Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e das Inversões (GET): |           | 2005 | Fomentar a cooperação em matéria de promoção comercial, identificar e definir oportunidades de inversões e promover as coordenações entre as instituições de investimento                                                                                                        |
| Comissão Técnica Binacional Assessoria em Saúde                                                                      |           | 2005 | Elevar os níveis de vida das populações na fronteira mediante as ações conjuntas sobre assuntos de saúde                                                                                                                                                                         |
| Comissão Bilateral Colômbia-Brasil                                                                                   |           | 2009 | Estabelecer um espaço de diálogo político e de coordenação de alto nível. Os embaixadores e diplomatas devem se reunir anualmente.                                                                                                                                               |
| Comissão de Monitoramento do Comércio                                                                                | de do     | 2009 | Facilitar o entendimento bilateral que permita aprofundar e diversificar as relações comerciais e buscar soluções para as dificuldades que apresentam no intercâmbio comercial entre ambos os países                                                                             |

|                                                   |      |                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Grupo de Trabalho Bilateral sobre Biocombustíveis | 2010 | Avaliar e definir as áreas comuns prioritárias para a implementações da cooperação em biocombustíveis.<br>Promover a produção e o uso de bioenergia nos dois países.                                                          |
| Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON)       | 2011 | Coordenação em matéria de segurança e cooperação judicial, para melhorar e fortalecer o intercâmbio de informações e melhorar a segurança da zona de fronteira.                                                               |
| Acordo para promover a exportação de veículos     | 2015 | Trata-se de um acordo em que cada país poderá exportar até 50.000 unidades de veículos ao ano até que se chegue a um acordo de livre comércio sobre esse setor.                                                               |
| Acordo de Complementação Econômica                | 2017 | O Acordo de Complementação Econômica nº 72 foi firmado entre Mercosul e Colômbia em 21/07/2017 e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro mediante o Decreto nº 9.230, de 06/12/2017, publicado no D.O.U de 07/12/2017. |

**Fonte:** (ROMERO. 2015.p,25)

Brasil e Colômbia atuam conjuntamente também no âmbito regional. Os dois países são membros fundadores do PROSUL – Foro para o Progresso da América do Sul – e do Grupo de Lima, bem como parceiros no esforço de aproximação entre a Aliança do Pacífico e o MERCOSUL.

Existe uma convergência natural de valores entre Brasil e Colômbia mais evidente nos esforços para a superação da crise na Venezuela, com ênfase na mitigação da emergência humanitária e na defesa da restauração da democracia e do estado de direito no país vizinho.

A posição no âmbito do Grupo de Lima revela a intenção e a vocação de ambos os países para a promoção da estabilidade e da prosperidade da América do Sul.

Para Buelvas, Stefan y Flandes et al. (2012, p. 13-14), houve uma mudança significativa nas propostas dos acordos entre Brasil e Colômbia como destaca abaixo:

[...] la perspectiva colombiana frente al rol de liderazgo comercial, político y en temas de seguridad que ha tomado Brasil en la región ha ido cambiando poco a poco. La contención política y comercial que dicho país ejerce frente a los Estados Unidos no busca sustituir su hegemonía global ni convertirse en otro foco de interdependencia desigual en Suramérica, sino adecuar espacios de gobernanza concertada, en donde se construyan reglas equitativas y transparentes. En el período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez y de Luiz Inácio Lula da Silva fue modificándose paulatinamente la percepción de que Brasil se oponía al libre mercado, a la seguridad colombiana y a la alineación colombo-estadounidense. La causa de este cambio de percepción fue el buen ánimo que siempre demostró la Administración de Lula da Silva [...]. Por otro lado, el cambio de percepción también se relaciona con el aumento de las inversiones brasileñas en Colombia, con la intensificación del intercambio comercial entre las dos naciones, con la serie de acuerdos que Colombia y Brasil vienen suscribiendo en distintos temas de cooperación multitemática y de integración amazónica. Todo ello ha intensificado las relaciones comerciales bilaterales, la inversión y la seguridad fronteriza. (BUELVAS; STEFAN; FLEMES, 2012, p. 13-14).

Na área de Ciência e Tecnologia e Inovação há alguns instrumentos de cooperação bilateral que marcam nossas relações na área de educação. Muitos deles se encontram em execução ainda na atualidade, vejamos:

a) Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Colômbia e Brasil. Instrumento marco das atividades de cooperação em matéria de Ciência, Tecnologia e Inovação entre os dois países, assinados em 1972.

b) Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Colômbia e Brasil assinado em 1981;

c) Intercambio de professores, cientistas e investigadores, e a execução da coordenação conjunta de programas e projetos de investigação científica e tecnológica, entre outros, como modalidades de ação no campo de CT+I.

c) Convênio de Cooperação Técnico e Científico entre o programa de incentivos a pesquisa COLCIENCIAS<sup>31</sup> e CNPQ. Implementação a través de uma Convocatória conjunta anual de intercâmbio internacional de investigadores em projetos de investigação binacionais, assinados em 1982.

d) Convênio de Cooperação entre COLCIENCIAS e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), assinado em 2010 é um Acordo para estimular a Cooperação científica entre grupos e centros de pesquisas.

e) Convênio de Cooperação Técnico e Científico entre COLCIENCIAS e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) do Brasil. Acordo de cooperação para o fortalecimento do sistema e do processo de proteção de propriedade industrial, assinado em 2010.

f) Memorando de Entendimento entre COLCIENCIAS e CAPES com ênfase na formação de recursos humanos, na mobilidade acadêmica de curta duração, com apoio aos projetos conjuntos de pesquisa e a promoção de alianças universitárias, assinado em 2011.

Na área estudantil temos o Programa de Estudantes – Convênio de Graduação (PEC-G) que foi criado oficialmente em 1965 com o objetivo de oferecer aos estudantes de países em desenvolvimento a oportunidade de realizar estudos de graduação em instituições de educação superior brasileiras. Nesse programa podem participar os estudantes dos países com o qual o Brasil tem assinado acordo de cooperação em educação, cultural e de ciência e tecnologia.

O Programa de Estudante-Convênio- Graduação (PEC-G) teve a participação da Colômbia desde o ano de 1964 com a entrada em vigor do Acordo de Intercâmbio Cultural entre Colômbia e Brasil firmado em 1963. Os estudantes Colombianos podem participar do processo seletivo através do Setor Educativo da Embaixada do Brasil na Colômbia a partir da publicação e a convocatória anual.

Outro programa na área de educação e o Programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) que foi criado oficialmente em 1981, e teve como propósito dar bolsas

---

<sup>31</sup> COLCIENCIAS: Colciencias é o Departamento Administrativo de Ciência, Tecnologia e Inovação. Promove políticas públicas para promover o TC + I na Colômbia.

de estudos de mestrado e doutorado em universidades brasileiras. Nesse programa só podem participar alunos no qual seus países tem acordo de cooperação cultural e de educação.

No caso de alunos colombianos, existe apoio financeiro, mediante alguns diferentes instrumentos de fomento de a pesquisa oferecidos pela FAPESP, e até 2015 existiam confirmadas 124 bolsas de estudo. Os alunos colombianos estavam estudando em instituições de ensino no Estado de São Paulo.

Pelo lado colombiano, temos o projeto binacional de integração fronteiriça "Plan Modelo para el Desarrollo de las Comunidades Vecinas del Eje Tabatinga-Apaporis" executados pelos dois países. Considero esse acordo como o mais próximo entre as duas cidades por contemplar ações de fácil implementação e de retorno social, embora com poucas ações em prática.

Tal projeto conta com a cooperação técnica da OEA, através de seu Departamento de Desenvolvimento Regional- DDR, e foi fruto da iniciativa da I Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Amazónica Colombo-Brasileña celebrada na cidade de Leticia em 29 a 31 de julho de 1987.

Nele, Brasil e Colômbia deram atenção a cinco áreas prioritárias: geração de atividades produtivas e fontes de trabalho; construção de uma infraestrutura física e de serviços que apoiem os projetos de desenvolvimento; integração da área de interesse dos respectivos países; uso racional dos recursos naturais com política de manejo e conservação ambiental, e a ocupação territorial de forma efetiva.

Esse acordo entre os dois países tem como objetivo dentro do Plano:

- Melhoramento da qualidade de vida da população, gerando atividades produtivas e fonte de trabalho, levando em conta a preservação dos recursos naturais e ecológicas;
- Identificação do uso potencial dos recursos naturais da zona de fronteira com desenvolvimento sustentável, voltados para consolidar a ocupação atual e orientar os assentamentos futuros, evitando a degradação do meio ambiente;
- Provisionar que os serviços sociais e educacionais garantam a melhoria da qualidade de vida da população local;
- Garantir a través de lei a integração física e cultural dos grupos indígenas, assim como seu usufruto permanente dos recursos naturais dessas áreas.

Outra questão importante na integração é a questão comercial, que, segundo Socorro Ramirez Segundo Ramirez (2009, p.102), “a primeira aproximação comercial nasceu com o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica n. 39, assinado em 12 de agosto de 1999 entre a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela com o Brasil”. Para a autora:

Com exceção de alguns laços fronteiriços afastados dos centros de decisão, o Brasil e a Colômbia foram vizinhos distantes e temerosos. Por várias razões, desde a natureza selvagem das áreas de fronteira até o temor da Colômbia em relação ao expansionismo do Brasil, as relações entre ambos os países sempre foram fracas. Nos últimos anos, no entanto, as ligações vêm se intensificando: foram propostos mecanismos e planos ligados à segurança e ao narcotráfico, a partir da convicção de que o conflito armado envolve os países vizinhos, e se incrementaram os investimentos e o comércio (RAMIREZ, p. 90, 2009).

Portanto, nota-se que a maioria dos tratados comerciais entre Brasil e Colômbia também são multilaterais, no qual se faz valer a força de um conjunto de atores para um ganho em comum. As atividades de ambos estão se estreitando com o passar dos anos, visto que a importância de cada um para com o outro está se tornando mais perceptível.

Com base na perspectiva desses acordos, pode-se perceber que, a partir da década de 1990, Brasil e Colômbia iniciaram, mesmo que tardiamente e timidamente, como comenta a autora, a se relacionarem de forma concreta e abrangente. Posteriormente, segundo a autora, com a virada do século e adoção da perspectiva realista e do paradigma “Logístico”, durante a presidência do presidente Lula da Silva, o multilateralismo passou a ser uma categoria forte e vigente, fazendo com que a participação de um número países na adoção de acordos e tratados na tentativa de sanar os problemas causados pelo narcotráfico, além de fortalecer as alianças e criação de convenções benéficos ao relacionamento comercial no bloco e no continente, principalmente no que se refere ao vínculo Colombo-Brasileiro.

Finalizando esse capítulo, cito a Comissão de Vizinhança e Integração Brasil–Colômbia que em sua última reunião dia 21 de outubro de 2015 em Brasília, com a presença de mais de 50 representantes das esferas municipal, estadual e federal dos dois países. Nesse encontro foram tratados de cinco temas que vale apenas cita-los nessa narrativa:

- Articulação de ações públicas na área de saúde;
- Cooperação na capacitação de quadros técnicos para os municípios de



fronteira;

- Intercâmbio de experiências no desenvolvimento urbano de Tabatinga e Letícia;
- Projeto de inclusão financeira de populações de baixa renda envolvendo a Caixa Econômica Federal e a Banca de Oportunidades, da Colômbia; e
- Cooperação em agricultura familiar na região fronteiriça.

Este foi o 18º encontro desse mecanismo bilateral, que se reúne periodicamente desde 1994 para examinar temas de interesse para a cooperação fronteiriça entre os dois países. Ele reflete o aumento da cooperação bilateral observado nos últimos anos e o excelente momento por que passam as relações entre os dois países, deixando para trás as desconfianças e melindres geopolíticos.

## **CAPÍTULO 3. O PROGRAMA ESCOLA INTERCULTURAL BILINGUE DE FRONTEIRA: EIXO DE INTEGRAÇÃO**

### **3.1 O PROGRAMA PEIBF**

Até pouco tempo atrás no Brasil o tema da educação na fronteira era pouco estudado bem como pouco refletido nas políticas públicas, em razão da tradição institucional nacional brasileira em relação às suas fronteiras, sejam elas simbólicas, políticas ou ambas. É importante citar que aspectos educativos da área de fronteira, até recentemente, têm sido tratados nas políticas educacionais nacionais, regionais e locais de forma unilateral e homogênea, ou seja, sem levar-se em conta a particularidade fronteiriça que pressupõe, pelo menos, relações bilaterais.

Pereira (2014) coloca que, de modo geral, os estudos sobre área de fronteira têm como foco, na sua maioria, questões de linguagem, mostrando o plurilinguismo descritivo dessa área, pouco claros para outros aspectos sócio-educativos que permeiam essa realidade, tais como:

- a) O câmbio de moedas;
- b) A força da visão nacionalista de cada país, quando o assunto “guerras” é abordado somente em uma perspectiva;

- c) O contrabando e a ilegalidade constatando a ineficiência da segurança pública que gera exploração de pessoas e produtos;
- d) A questão do respeito à identidade do outro.
- e) O incentivo ao preconceito linguístico, racial e religioso derivado da não aceitação às diferenças.
- f) O intercâmbio entre escolas de fronteira.

Entre estes pontos citados destaca-se o intercâmbio cultural entre as escolas dos países do Mercosul, dando força a hipótese de que a escola cumpre a tarefa de estabelecer fronteiras educacionais nessas áreas. A burocracia da escola, na sua opinião, Pereira (2004) é um dos pontos que se opõe à integração regional no contexto de fronteiras internacionais.

O modelo de ensino comum em escolas de zonas de fronteira do Brasil com os países do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) começou a ser adotado no ano de 2005. No entanto, para se chegar ao acordo bilateral para desenvolver, em conjunto, a criação do Projeto Escolas Bilíngues de Fronteiras (PEIBF), foi precedido de uma série de conversações.

O PEIBF criado por uma ação bilateral Brasil-Argentina, propõe a progressiva transformação das escolas de fronteira em instituições interculturais bilíngues que ofereçam aos seus alunos uma formação com base num novo conceito de fronteira, ligado à integração regional, ao conhecimento e respeito pela cultura e às produções do país vizinho. O PEIBF tem por objetivo, como descrito no documento em versão preliminar:

“permitir, organizar, fomentar a interação entre os agentes educacionais e as comunidades educativas envolvidas, de tal maneira a propiciar o conhecimento do outro e a superação dos entraves ao contato e ao aprendizado” (MEC e MECT, 2006, p. 21).

O Programa tem como base o intercâmbio docente de “escolas-espelho”, que funcionam igualmente como as cidades-gêmeas, ou seja, são escolas parceiras que atuam juntas formando uma unidade operacional e somando seus esforços na construção do bilingüismo e da interculturalidade. O documento que rege o PEIBF diz que,

[...] toda fronteira se caracteriza por ser uma zona de indefinição e instabilidade sociolingüística onde atuam duas ou mais línguas. Essa interação se produz a partir dos falantes da língua e da influência dos meios

de comunicação, em particular o rádio e a televisão de um e de outro lado da fronteira. É assim na fronteira do Brasil com os países de língua espanhola, por exemplo, onde estão presentes o português e o espanhol. Há alternâncias nos usos de ambos os códigos com propósitos comunicativos e identitários. Encontram-se frequentemente na fronteira, ainda, fenômenos de mescla lingüística e de empréstimos maciços em uma ou outra direção. (MEC; MECT, p.10-11)

A educação para as escolas de fronteira, nesse contexto, implica o conhecimento, a valorização e a produção das culturas envolvidas, tendo por base práticas que caminhem para a interação e o diálogo entre os grupos envolvidos fazendo surgir novos conceitos de cultura, o reconhecimento das características próprias e o respeito mútuo. Além disso, se proporciona o conhecimento e o uso de mais uma língua, o que contribui para o aprimoramento de suas relações comunicativas, tendo em vista que esses alunos, encontram-se em maior ou menor grau, expostos a situações de utilização de ambos os idiomas.

Segundo Moita Lopes (2001),

A escola, então, tem um papel fundamental na formação das identidades, por representar geralmente o primeiro espaço social em que a criança tem a oportunidade de ter contato com outros modos de vida diferentes daquele homogeneizante da família. Assim, dentre os espaços institucionais em que atuamos, a escola tem sido continuamente apontada como um dos mais importantes “na construção de quem somos ou dessa fragmentação identitária. (MOITA LOPES, 2001, p. 16).

### 3.1.1 O começo do PEIBF

Esse capítulo embora fale muito dos acontecimentos passado no MERCOSUL, não tratará de sua criação e de suas nuances que não sejam especificamente sobre a educação como proposta de integração. Aqui será trabalhado e analisado os acontecimentos que levaram a criação e a expansão do Programa Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira por ser um dos objetos dessa Dissertação de Mestrado.

Em 26 de março de 1991 é firmado pelos países membro do Mercosul – Mercado Comum do Sul – o Tratado de Assunção, que em seu artigo 23 declara o português e o espanhol como idiomas oficiais do Mercosul, segundo Flores, Olga Viviana (2010),

O Setor Educacional do Mercosul (SEM), aponta, nos seus planos de ação, a necessidade de difundir o aprendizado do português e do espanhol por meio dos sistemas educacionais formais e não-formais, considerando como áreas prioritárias o fortalecimento da identidade regional, levando, dessa forma, ao conhecimento mútuo, a uma cultura de integração e à promoção de políticas regionais de formação de recursos humanos visando à melhoria da qualidade da educação.

Mas foi somente no ano de 2001, que foi aprovado o Plano de Ação do Setor para 2001-2005, no qual aponta, entre outros aspectos, “a educação como espaço cultural para o fortalecimento de uma consciência favorável à integração, que valorize a diversidade e reconheça a importância dos códigos culturais e linguísticos”. É nesse contexto que o SEM busca avançar na sensibilização para o aprendizado dos idiomas oficiais do Mercosul.

No ano de 2003, com o objetivo de estreitar os laços na área educacional, foi firmada, inicialmente com a Argentina, Declaração Conjunta em dezembro de 2003. Nessa Declaração, a educação foi reafirmada como espaço cultural para o fortalecimento de uma consciência favorável à integração regional, passando-se a atribuir grande importância ao ensino do espanhol no Brasil e do português na Argentina.

A referida Declaração dispõe implementar, prioritariamente, dentre outras, a seguinte ação:

“(…) desenvolvimento de um modelo de ensino comum em escolas de zona de fronteira, a partir do desenvolvimento de um programa para a educação intercultural, com ênfase no ensino do português e do espanhol, uma vez cumpridos os dispositivos legais para sua implementação”. (MEC, 2005, p. 3)

Após essa Declaração, a orientação passou a ser a busca de escolas que junto aos sistemas estaduais e municipais de ensino da região sul do Brasil, buscando a adesão de escolas localizadas na região de fronteira. Foram definidas duas escolas brasileiras localizadas nos municípios de Uruguaiana-RS e Dionísio Cerqueira-SC que fazem fronteira com as províncias argentinas de Corrientes e Misiones, respectivamente.

O Projeto foi inaugurado em março de 2005 pelos Ministros da Educação do Brasil, Fernando Haddad, e da Argentina, Daniel Filmus, em Dionísio Cerqueira, estado de Santa Catarina e começou em apenas duas escolas – uma em Dionísio Cerqueira e outra em Uruguaiana, na 1.<sup>a</sup> série.

Ainda no ano de 2008, o programa foi estruturado e alargado para o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela. Foram realizados os Diagnósticos Sócio-institucionais nas escolas e municípios selecionados indicados pelos Ministérios e os Diagnósticos Sociolingüísticos, executados pelas equipes de assessores dos países e representantes dos Ministérios, nessas escolas.

Muito oportuno para esse trabalho foi citar o trabalho de Dissertação de mestrado de Stella Maris Meira da Veiga Pereira, com o tema: Programa de escolas interculturais bilíngues de fronteira: integração e identidade fronteiriça, pela Universidade Federal de Santa Catarina. Para Pereira (2014), onde mostra o Conselho do Mercado Comum, através do seu Comitê Assessor do Fundo Educacional destaca e aprova a estrutura do setor educacional do MERCOSUL, retratada abaixo:

“Estrutura orgânica do Setor Educacional do MERCOSUL”, criando o Comitê Coordenador Regional e as Comissões Coordenadoras de Área (Básica, Tecnológica e Superior) e o Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação em 2001. O Comitê Assessor do Fundo Educacional do MERCOSUL foi criado em 2005, em 2006, foi a vez da Rede de Agências Nacionais de Acreditação, e em 2011, houve a estruturação da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente. Na composição do SEM há outras instâncias, provisórias e permanentes, que gerenciam ações específicas (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2014a).

Mais a baixo temos a figura onde há a ilustração da configuração atual da estrutura do SEM, que foi se consolidando com vários objetivos: colaborar com a Presidência *pro tempore* do MERCOSUL; se relacionar com suas contrapartes nos países; realizar as tarefas de vinculação, assessoramento, seguimento e difusão das atividades demandadas pelo Comitê Coordenador Regional - CCR.

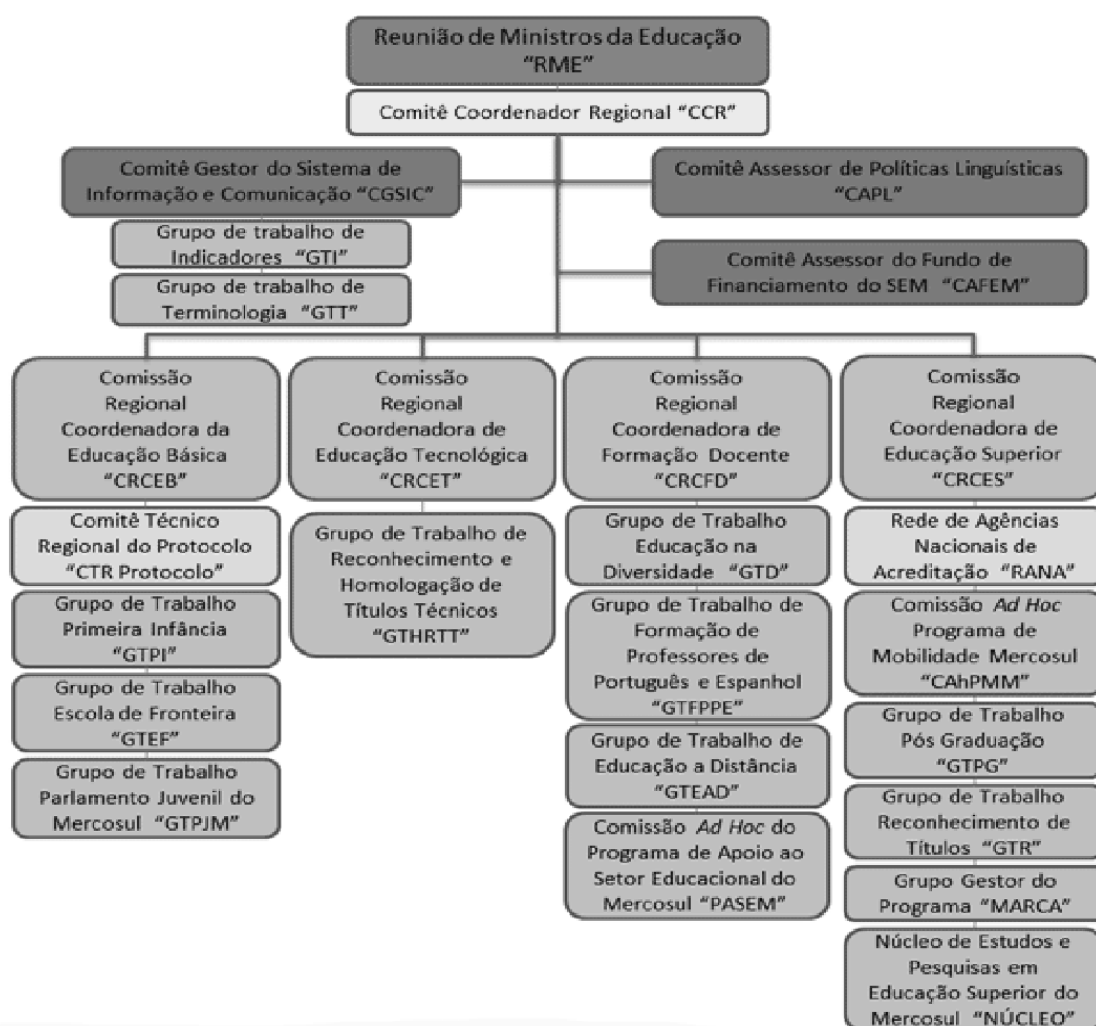
Três funções principais orientam a constituição da estrutura do Setor Educacional do MERCOSUL (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2014a), são elas: políticas (objetivos estratégicos), técnicas (áreas e linhas de ação) e de execução (elaboração e execução de projetos).

Com função política temos as seguintes instâncias:

1. Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL (RME): constitui a instância orgânica superior do Setor Educacional do MERCOSUL, responsável por adotar acordos sobre os aportes que a gestão educacional possa promover ao desenvolvimento das políticas do MERCOSUL (CMC/DEC. 7/91).

2. Comitê Coordenador Regional (CCR): é o órgão assessor da Reunião de Ministros que propõe políticas de integração e cooperação na área educacional e coordena o desenvolvimento das ações do SEM.

**Figura 07:** Instâncias do Setor Educacional do Mercosul.



Fonte: Mercosul Educacional, 2014. (PEREIRA, 2014, p 84)

Em seu planejamento estratégico o SEM define e explicita sua visão e missão, a partir das quais reafirma o papel da educação como importante no processo de integração e de formação de uma identidade regional.

Visão:

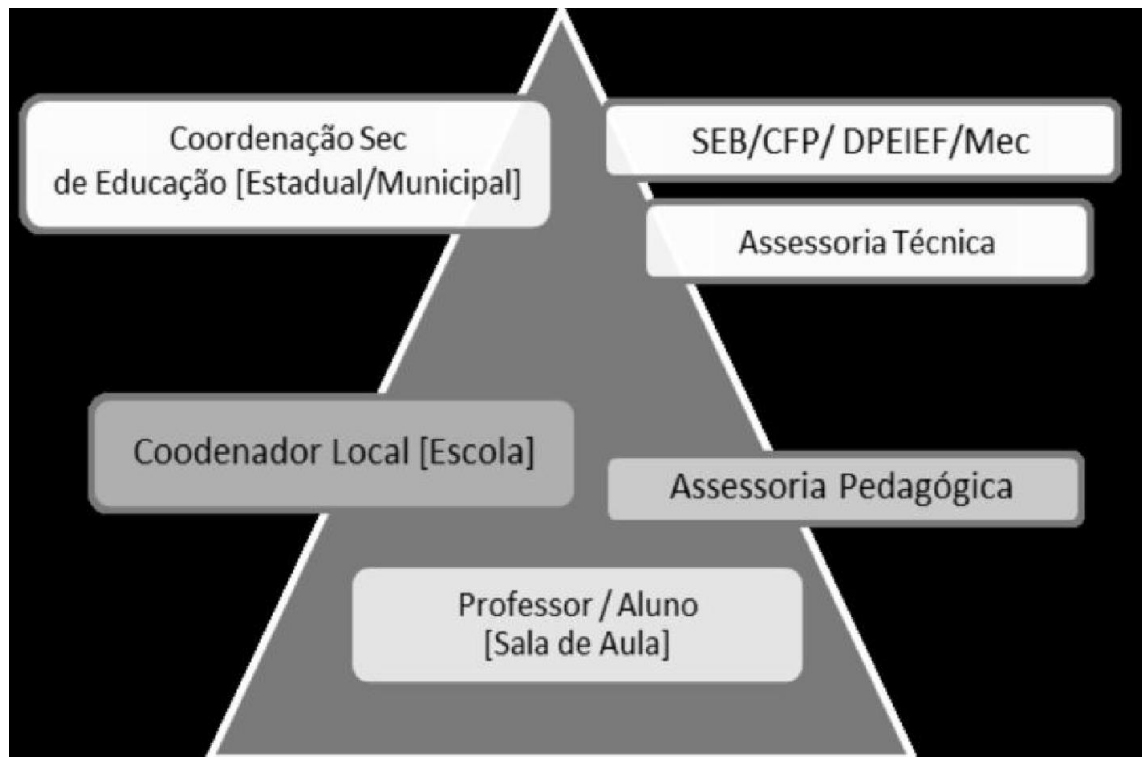
Ser um espaço regional onde se prevê e garante uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento recíproco, a interculturalidade, o respeito à diversidade e à cooperação solidária, com valores compartilhados que contribuem para a melhoria e democratização dos sistemas educacionais da região e oferecer condições favoráveis para a paz, por meio do desenvolvimento social, econômico e humano sustentável.

Missão:

Formar um espaço educacional comum, por meio da coordenação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2014a).

Para Pereira (2014), o funcionamento do programa mostra existir certo déficit institucional no setor, e sugere repensar sua lógica de funcionamento pela mudança na dinâmica de rotatividade semestral no exercício da Presidência Pro Tempore que provoca prejuízos de continuidade das políticas de educação que em muitos casos exigem médio e longo prazo para fazer efeito.

O fato agravante identificado pela autora está na estrutura em relação ao PEIBF, onde, apesar de prever o Programa como uma ação de sua responsabilidade ela só pode ser implementada diretamente pelo Ministério da Educação e Secretarias estaduais de educação, conforme estrutura geral do PEIBF apresentada na figura a baixo:

**Figura 08:** Estrutura Geral PEIBF.

**Fonte:** Sagaz, (2013. p. 110). Pereira (2014.p. 87)

A autora faz uma observação muito interessante quando afirma que o Ministério da Educação não apresentou o PEIBF oficialmente como um Programa Temático ou um Projeto no âmbito de um Programa, proposto e aprovado em PPA21, mesmo após sua entrada na agenda do SEM, causando com isso uma nulidade orçamentária e assim ele não dispunha de recursos financeiros específicos alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA) do país.

Para dispor dos recursos financeiros necessários para seu funcionamento o programa foi alocado como uma ação de programas de formação continuado de professores, pois estava na Coordenadoria de Formação da SEB, aproveitando descrições genéricas no PPA como comenta a Sagaz (2013). Sem essa medida, dificilmente poderia ser repassado algum recurso público para tal programa.

Temos assim, uma ação de política linguística, que não é uma ação do Estado, em seu sentido strictu, pois o legislativo jamais teve a proposta de um Programa ou Projeto de Escolas Bilingues Interculturais de Fronteira para analisar, do ponto de vista do financiamento. Tampouco é uma ação de governo, no que diz respeito às suas diretrizes políticas, uma vez que o órgão competente não solicitou a formalização dos recursos, junto ao PPA,



mantendo o PEIBF, até 2010, à sombra de outros Programas e Projetos. (SAGAZ, 2013, p. 43).

Para Pereira (2014), na implementação do projeto foi necessário antes de tudo definir a elaboração de um levantamento sociolinguístico que pudesse fornecer dados sobre a realidade sociolinguística de professores e alunos envolvidos no programa, com o uso de questionários para diretores e docentes e do diagnóstico da proficiência em português e em espanhol dos alunos.

Como uma das ações indicadas nas reuniões do GTPL realizadas em 1997 e em 2000, e também pelo Plano de Trabalho anexo à Declaração Conjunta de 2004, foram realizados em 2004, 2006, 2008 e 2010 diagnósticos sociolinguísticos em razão de prospecção sugerida pelo IPOL que foi também o responsável por sua elaboração e aplicação. A Argentina havia, em dezembro de 2004, realizado diagnóstico em suas escolas participantes do Projeto, cuja síntese foi apresentada por representante do MECyT na I Reunião Técnica Bilateral (RTB). (SAGAZ, 2013, p. 77).

O primeiro levantamento sociolinguístico conduzido pelo Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística – IPOL, feito na região fronteira de Bernardo de Irigoyen e Dionísio Cerqueira, em 2004, definiu essa fronteira como uma zona onde ocorre alternância de códigos com propósitos comunicativos diferentes e frequentemente, percebe-se mesclas e empréstimos linguísticos.

No comércio de fronteira do lado brasileiro há forte contato com os argentinos, segundo um dos comerciantes entrevistados 98% dos clientes são argentinos, muitos deles já falam português, os que não falam português são os que passam pela cidade de viagem, em geral indo para o litoral de SC. Alguns supermercados contratam argentinos para desempenharem certas funções. Os brasileiros dizem que os argentinos falam portunhol. Um gerente de restaurante disse que é importante falar espanhol para conseguir emprego na cidade. (IPOL, 2004, p. 5).

Por essa análise sociolinguística ficou claro que do lado argentino as crianças têm um maior conhecimento do Português em comparação ao conhecimento que as crianças têm do espanhol no Brasil, sendo que isso incomodou e foi motivo de muitas especulações e questionamentos com algumas hipóteses para explicar esse bilinguismo desequilibrado.

Essa situação não é caso isolado dessa região fronteiriça, podemos observar esse mesmo fenômeno também acontecendo da fronteira de Brasil e Colômbia, embora esse fato seja mais evidente como podemos ver a seguir:

Há forte presença da tv brasileira na Argentina, há uma repetidora em Dionísio e as pessoas da Argentina que não têm parabólica ou cabo pegam apenas a tv brasileira, o mesmo não ocorre no lado brasileiro. O contato dos brasileiros da região com o espanhol se dá mais entre as camadas mais carentes e desfavorecidas. Há maior influência do português na Argentina (Bernardo de Irigoyen) do que do espanhol no Brasil (Dionísio Cerqueira), talvez pela posição que o Brasil ocupa economicamente. (IPOL, 2004, p. 6).

Muito interessante essas observações levantadas pelo IPOL<sup>32</sup>, acredito que seriam observados semelhantes fenômenos aqui na fronteira com o Brasil e a Colômbia entre Tabatinga e Letícia, onde a maioria das rádios existentes aqui é em língua espanhola.

Sagaz (2013, p. 119) ao pesquisar sobre a história da implantação do PEIBF nos mostra que a Comissão Curricular-CC, foi criada somente no ano de 2006, um ano depois da implementação do programa, mostrando com isso que o programa começou sem uma norma que regulamentasse a questão Curricular, e tinha como atribuição:

[...] formular conjuntamente uma metodologia para a construção da proposta curricular do Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira que sirva de diretriz/parâmetros para a formulação dos planos Políticos-Pedagógicos das Escolas-Espelho envolvidas. Esse documento servirá para balizar as ações dos ministérios no que tange à gestão e a expansão do programa de educação em áreas de Fronteira.

Para a autora, o papel da Comissão Curricular é importante porque em suas reuniões elegem quais os pontos que devem ser debatidos e acordados no processo do PEIBF, tais como: políticos, pedagógicos, culturais e linguísticos (SAGAZ, 2013).

---

<sup>32</sup> Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística – IPOL: O Instituto de Ciência Política (IPol) é uma Unidade Acadêmica integrante da estrutura organizacional da Universidade de Brasília

Vejamos o que o documento básico define a interculturalidade e o bilinguismo, nas orientações desenhadas pela CC, como:

- **Interculturalidade:** a construção das identidades da criança nas diversas culturas presentes na região e na relação com dois Estados Nacionais; tolerância e abertura para a aprendizagem dos diversos modos de ser.
- **Bilinguismo:** relações de compreensão em duas línguas – espanhol e português – e relação de respeito para com as diversas línguas/variedades linguísticas presentes na região. Tolerância para com os vários modos de falar e prática de alternâncias de código. (SAGAZ, 2013, p.121).

É importante citar que Sagaz (2013), faz uma ressalta ao buscar na Lei de Diretrizes e Bases–LDB, lei que estrutura o Sistema de Ensino brasileiro, o respaldo legal para o que prevê a CC quanto ao ensino bilíngue na escola de fronteira, e depara-se com uma restrição muito importante relacionada à especificação da língua materna, o português, como a única língua permitida para o ensino fundamental, gerando com isso na sua opinião um desamparo legal ao se implantar o PEIBF, como está descrito na LDB:

“o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” (BRASIL, 1996, § 3, art. 32).

Assim, na sua visão as escolas ficariam desamparadas legalmente, já que o ensino bilíngue português-espanhol não está previsto no Sistema Educacional Brasileiro, o qual vê o idioma espanhol (castelhano para os argentinos) como uma língua estrangeira e é dessa forma que ele é inserido nas escolas brasileiras conforme a Lei 11.161, de cinco de agosto de 2005, que torna obrigatória a oferta do espanhol em todos os estabelecimentos de Ensino Médio do país, facultando essa oferta ao Ensino Fundamental do 6º ao 9ºano a partir de 2010 (BRASIL, 2005).

As peculiaridades sociolinguísticas na zona de fronteira entre Brasil e Argentina configuram características fundamentais da realidade educacional dessa região, a qual foi percebida pelo Levantamento Sociolinguístico realizado. Assim, para Pereira (2014), existem muitos obstáculos para o uso da língua como fator de integração entre os dois países mais importantes da América do Sul. Esses obstáculos vão desde questões relacionadas à legislação brasileira ligada a alfabetização, que vê a língua portuguesa como patrimônio

nacional, até a desconsideração de formas de comunicação diferentes das línguas nacionais oficiais do português no cotidiano da fronteira estudada.

### **3.2 ANÁLISE COMPARATIVA DA PRIMEIRA E DA ÚLTIMA CIDADE QUE IMPLANTOU O PEIBF**

Neste subtítulo iremos abordar como foi a implantação do Projeto de Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira, que iniciou em 2005, no município catarinense de Dionísio Cerqueira e a última cidade a ser implantada o PEIBF, a cidade de Pacaraima no Estado de Roraima.

A existência deste programa na área da educação, juntamente com outras iniciativas em outros campos, indica um período de ações positivas na fronteira do Brasil e uma mudança de visão em relação a ela.

Para Pereira (2014), o momento da implantação do Projeto de Escolas Bilíngues de Fronteira, a fronteira é vista como um lugar de aproximação com o outro lado, conhecimento do outro, onde há a possibilidade da integração.

Para Ferrari (2011), nos mostra a singularidade desta região fronteiriça ao afirmar que:

[...] é interessante notar que, para os fronteiriços, notadamente aqueles das cidades gêmeas conurbadas, tal espaço é concebido como „lugar muito especial que não se encontra em nenhum outro ponto da fronteira (BRASIL; ARGENTINA, p. 138).

O programa em estudo, Projeto de Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira, começou sua implantação ao longo do segundo semestre de 2004, definindo duas escolas brasileiras localizadas nos municípios de Uruguaiana-RS e Dionísio Cerqueira –(SC) que fazem fronteira com as Províncias de Corrientes e Misiones na Argentina como pioneiras do projeto.

Os Ministérios da Educação da Argentina e do Brasil criaram, no final de 2004, um Grupo de Trabalho para encaminhar as ações visando à implantação do projeto em 2005. Esse grupo realizou uma reunião técnica bilateral Argentina-Brasil, na cidade de Buenos Aires, durante os dias 16 e 17 de dezembro de 2004. Essa reunião teve por objetivo colocar em contato direto as equipes de ambos os países que coordenariam e executariam o projeto.

Nesse primeiro encontro foi sugerido como objetivo a criação da base de compreensão conceitual comum para a execução do projeto, concebendo um planejamento de atividades para o ano de 2005, especialmente definindo o formato da capacitação que seria oferecida aos professores dos dois países, a ser realizado em fevereiro de 2005 (ARGENTINA; BRASIL, 2004).

A base do Projeto foi o bilinguismo, construído a partir do intercâmbio de professores dos países parceiros que atuariam nas escolas envolvidas. Desse modo, a unidade básica do projeto era o conglomerado de duas escolas-espelho, que juntas constituiriam um projeto piloto operacional. Esta forma de funcionamento do Projeto permitiria aos docentes dos países envolvidos vivenciarem eles mesmo o bilinguismo que queriam construir com os alunos.

Definiu-se que, inicialmente, o projeto atenderia o primeiro ano do Ensino Fundamental (crianças de 6 e 7 anos), por uma questão de organização dos sistemas de ensino dos países, e também porque nessa idade as crianças têm muita facilidade para o aprendizado de idiomas. Nas demais séries do ensino fundamental seriam programadas atividades com o objetivo de se constituir um ambiente bilíngue nos diversos espaços escolares.

A alfabetização continuaria sendo realizada na língua materna, como determina a legislação brasileira sendo que a segunda língua teria seu foco na oralidade e no lúdico, oportunizando ao mesmo tempo a livre circulação de materiais nas duas línguas.

A expansão do projeto previa, para o ano de 2006, a ampliação do ensino bilíngue formal para o primeiro segmento do ensino fundamental no Brasil – 1ª a 4ª série - e para o 1º ciclo da educação básica na Argentina.

As estratégias de intervenção elaboradas pelas equipes de professores de ambos os países foram as seguintes:

- a) a constituição de equipes de coordenação nacional e local;
- b) a seleção dos municípios e das escolas que participarão do projeto;
- c) a realização de reuniões técnicas entre o Ministério e os Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais;
- d) a constituição das equipes locais;
- e) a realização de reuniões técnicas com a equipe dos países participantes. Contratação de assessoria técnica;
- f) a realização de diagnóstico sociolingüístico nas áreas de fronteira;
- g) a construção de uma proposta básica de ensino comum para as escolas participantes;
- h) a construção de um modelo de funcionamento para as escolas;

- i) acompanhamento pedagógico das atividades de implementação do ensino nas escolas de fronteira participantes do Projeto;
- j) a disponibilização de acervos literários para as escolas;
- k) estabelecimento de concepção e planejamento dos encontros de formação docente e equipe gestora;
- l) os encontros de formação;
- m) desenvolvimento e implementação de uma política de registro e gestão do conhecimento por meio da utilização da plataforma do E-Proinfo, disponibilizada pela Secretaria de Educação a Distância deste Ministério e;
- n) a realização de monitoramento e avaliação do Projeto.

### **3.2.1 Implantação do Projeto de Escolas Interculturais Bilingües de Fronteira nas Cidades Gêmeas de Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen**

Na implantação na cidade de Dionísio Cerqueira e de Bernardo de Irigoyen foi proposto uma reunião com os atores locais do Projeto, o Prof<sup>o</sup> Juan Carlos Morinigo, diretor da Escola 604 de Bernardo de Irigoyen; a Prof<sup>a</sup> Salete Belmonte, diretora da EEB Theodureto de Faria Souto; a Prof<sup>a</sup> Mari Cristina Grando, professora de espanhol da EEB Theodureto de Faria Souto; a Prof<sup>a</sup> Sandra Montiel, Coordenadora EGB 3 Rural de Misiones, o Prof. Silvestre Wichoroski, Gerente Regional de Educação com a participação do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Políticas Linguísticas - IPOL. Nesta ocasião o MEC brasileiro não pôde estar presente e se fez representar pela pesquisadora do IPOL.

Segundo Pereira (2014), o MEC tinha duas dificuldades relacionadas à sua participação no Projeto: a primeira ligada ao fato de não possuir em seus quadros especialistas na área de linguística e da aquisição da linguagem; e a segunda por não ter uma estrutura regional mais próxima da área de fronteira. Para enfrentar essas duas dificuldades mais evidentes, o MEC contratou o referido instituto de pesquisa, o IPOL, para fazer a assessoria técnica ao Projeto, na medida em que ele possuía especialistas em linguística e aquisição da linguagem além de ter em seu quadro, pesquisadores distribuídos pelo território nacional e que atuavam em rede, o que lhe possibilitava ter profissionais em todas as regiões do país.

A implantação do PEIBF se daria de forma paulatina ao longo dos anos, pois se pretendia chegar a um modelo diferente de ensino comum nas escolas de fronteira, garantindo, assim, segundo os objetivos do projeto, que alunos e professores pudessem

trabalhar e se comunicar nas duas línguas, a partir do desenvolvimento de um programa intercultural que atendesse as demandas locais das cidades e escolas envolvidas e que a partir disso pudessem promover a integração fronteiriça pela educação.

Este modelo comum não é a justaposição de dois currículos nacionais nas escolas envolvidas, mas uma série de acordos e negociações que os sistemas escolares envolvidos (escolas, secretarias municipais e estaduais de educação, ministérios provinciais de educação, ministérios nacionais) realizam dentro de um quadro comum estabelecido num primeiro momento nas Reuniões Técnicas Bilaterais. (BRASIL; ARGENTINA, 2008).

Conforme acordado entre os dois países, o programa se restringiu no primeiro momento ao 1º ano do ensino fundamental e 1º ano da Educación General Básica com crianças que estariam se alfabetizando em suas línguas maternas durante aquele ano. A equipe brasileira em Dionísio Cerqueira era composta de três professoras que faziam o intercâmbio e uma coordenadora que além de coordenar o trabalho com as professoras, era responsável em manter contato com o MEC e com a assessoria técnica do IPOL.

**Figura 09:** Escolas participantes do PEIBF em Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen.



**Fonte:** Pereira (2014.p, 79)

Segundo Pereira (2014), o trabalho com a segunda língua deveria levar o aluno a “se encantar” com ela, a criar atitudes positivas em relação ao seu aprendizado. Neste primeiro

momento o trabalho com os alunos era fundamentalmente oral, o professor não se apoiava na escrita do aluno.

Havia a proposta a princípio de que a cada ano fosse ampliado o número de turmas envolvidas e que se avançasse para a próxima série, conforme as possibilidades de execução escolas, permitindo aos alunos também o aumento das suas experiências na segunda língua e na familiarização com a cultura e as informações referentes ao outro país.

O Programa tinha como base o intercâmbio docente, com os professores efetivos de cada escola envolvida e que cruzassem a fronteira e para ministrar aula na escola do outro lado. Essa metodologia recebeu o nome de *cruce* pelos argentinos. A unidade básica de trabalho, portanto, era o par de Escolas Espelho<sup>33</sup>, que formavam em conjunto uma unidade operacional. O professor vivenciava situação de bilinguismo semelhante ao seu aluno, pois se expunha ao contato com seus colegas do outro país e com as crianças que não falavam a sua língua.

A estrutura do Programa previa o encontro dos docentes de ambas as escolas para o planejamento conjunto das aulas, nesses encontros ocorriam maior contato entre os professores e também de confronto entre dois sistemas de ensino com características distintas, o que em muitas situações apresentou repercussões no mínimo importantes.

Outro fator muito importante no Programa era a estrutura de acompanhamento pedagógico e de registro. Cada um dos Ministérios de Educação da Argentina e do Brasil estabeleceu coordenadores locais ligados às redes gestoras de educação, onde eram executados pelas Secretarias Municipais ou Estaduais de educação pelo lado brasileiro e pelos Ministérios Provinciais de Educação pelo lado argentino. Além disso, foi sugerido para cada escola designar um coordenador local que acompanharia as aulas e os encontros de planejamento e teria a função de registrar por escrito e por vídeo.

Na perspectiva de uma educação bilíngue era importante precisar que mais do que ensinar o espanhol ou o português, no PEIBF havia a intenção de se ensinar em espanhol e em português, não somente o ensino da língua em si.

Alguns conflitos de ordem institucional foram identificados pela autora, A escola argentina tradicionalmente funcionava em turno integral e a escola brasileira em dois turnos,

---

<sup>33</sup> Escolas espelho: é a designação das escolas envolvidas no PEBF em cada lado da fronteira, o termo surgiu a partir da relação com cidades-gêmeas.



com turmas pela manhã e tarde. Quando se iniciou o Programa ficou definido que o PEIBF aconteceria em turno integral, pois o intercâmbio entre os professores se daria no período da tarde, duas vezes por semana. Ou seja, as crianças teriam aulas normais durante a manhã e duas vezes por semana teriam aulas no outro idioma à tarde, com os professores da escola-espelho. Isso causou mudanças na escola brasileira que precisou fazer muitas adaptações para se adequar ao novo modelo.

Na escola argentina, a ideia da integração fronteiriça por meio da escola também foi inovadora, conforme ela identificou durante uma das entrevistas.

Antes de se iniciar a construção do PEIBF, já existia uma concepção prévia do programa, porque a proposta nasce de uma conversa do Ministro Filmus com o Ministro Tarso Genro e já existia uma experiência na cidade de Buenos Aires de escolas bilíngues, onde havia o ensino do português, fazendo com que não fosse considerado esse programa uma coisa de outro mundo.

Em sua dissertação, a autora descreve que na implantação das escolas públicas bilíngues em Dionísio Cerqueira e Bernardo do Irigoyen, houve implicações diretas nas comunidades das duas escolas, que se estenderam da mesma forma para todo o território de fronteira. Ela apresenta as implicações de seguinte forma:

- I. O despertar da questão linguística na zona de fronteira;
- II. A dimensão cultural da territorialidade: o PEIBF revela conflitos;
- III. Conflitos de ordem institucional;
- IV. Conflitos de ordem pedagógica/hierárquica;
- V. Conflitos de ordem organizacional;
- VI. Conflitos de ordem social;
- VII. Conflitos de ordem cultural;
- VIII. De uma ideia transformadora a uma implantação acanhada.

No final de sua dissertação, a autora conclui analisando o papel do Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira implantado nas cidades gêmeas de Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones) e Dionísio Cerqueira (Estado de Santa Catarina), desde 2005, o processo de construção da integração transfronteiriça Argentina – Brasil, em um contexto de cooperação internacional, que passa para a forma de representação dos atores locais, e que a questão linguística e do território, tem o poder de envolver todos os atores em todas as

escalas, e neste caso, ela é fundamental para a compreensão do que se passa naquela região na forma de estudo comparativo.

### **3.2.2 Implantação do Projeto de Escolas Interculturais Bílingues de Fronteira nas cidades Pacaraima e de Santa Elena do Uairén.**

Antes de entrar no assunto específico desse trabalho, vale apenas falar do Estado de Roraima e do Estado de Bolívar na Venezuela. Roraima localiza-se na região Norte do Brasil e é o estado mais setentrional do país, cuja capital, Boa Vista, localiza-se no Hemisfério Norte. Com uma área total de 224.298,280 km<sup>2</sup> (Anuário Estatístico de Roraima – 2009), ocupando 2,63% da área total do Brasil (8.514.876,599 km<sup>2</sup>) e 5,82% da área total da região Norte (3.853.327,229 km<sup>2</sup>), Roraima apresenta as fronteiras trinacionais entre Brasil, Venezuela e Guiana.

Bolívar é o maior estado venezuelano, possuindo 233.498 km<sup>2</sup>, ou seja, 26% da área total do país (BETANCOURT, 2005; GOBIERNO EM LÍNEA, 2010) e sua capital denomina-se Ciudad Bolívar. Este estado está inserido em uma região conhecida como Guayana, localizada ao noroeste da América do Sul, compreendida entre o Oceano Atlântico e os rios Orinoco, Casiquiare, Negro e Amazonas. Esta região abrange, além do Bolívar, o estado venezuelano Amazonas e parte do Delta Amacuro, totalizando 420.000 km<sup>2</sup>.

Em Santa Elena do Uairén, sempre existiu uma tendência dos fronteiriços para se expressarem com interposições de palavras em português. Em Pacaraima, os brasileiros costumam expressar-se em espanhol ou "portunhol". Com isso conclui-se que os dois idiomas contemplam o intercâmbio cultural como instrumentos unilaterais. Na prática, as escolas não participam do processo de integração humano-cultural dessas populações, uma vez que não ofertam cursos em português e espanhol. Em razão disso, há uma tendência em se considerar que a escola deve ter um programa mais flexível e deve humanizar-se com elementos da experiência local, deixando de trabalhar inconscientemente a favor da fragmentação.

É importante mencionar que há alunos venezuelanos que atravessam diariamente a fronteira para estudar do lado brasileiro, assim como também há filhos de brasileiros residentes na fronteira venezuelana que estudam em Pacaraima, como argumenta Marcano (1996, p. 199).

Em 1987, os presidentes do Brasil e da Venezuela iniciaram movimento na direção de se institucionalizar a cooperação fronteiriça diante do potencial das cidades de Boa Vista e de Santa Elena do Uairén. Na "Declaração Conjunta" firmada, os Chefes de Estado compartilharam o interesse recíproco de promover o desenvolvimento socioeconômico dessa região fronteiriça, dando ênfase ao melhoramento das condições de vida e do transporte. Desse acordo, saiu a pavimentação da BR 174, ao norte de Boa Vista, até o marco BV-8 na fronteira, segundo Pinto Coelho (1992, p. 129-130).

No contexto de interesse da Cooperação da região Amazônica foi assinado em Brasília, no dia 3 de julho de 1978, o TCA (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). Segundo Mattos (1980), isso representou a união de um esforço diplomático, num propósito de desenvolvimento internacional, com as nações participantes da Bacia Amazônica. Seu objetivo principal foi instituir um mecanismo permanente que regularize e intensifique os contatos entre os governos e setores técnicos dessa região, eliminando o caráter episódico e descontínuo que os tem prejudicado até o momento.

No caso do PEIBF, o projeto começou suas atividades em 2005, através de um acordo bilateral entre Brasil e Argentina. Em junho de 2006, foi pautado no setor educacional do Mercosul e torna-se um projeto multilateral. Em 2009, os outros países do bloco (Uruguai, Paraguai e Venezuela) mostraram o interesse em participar de atividades do projeto em escolas de fronteira.

Como se trata de um programa de intercâmbio a professora brasileira troca de lugar com a professora do outro lado da fronteira e ministra sua aula em português para crianças, neste caso, venezuelanas. Ao mesmo tempo, a professora venezuelana vem ministrar sua aula em espanhol para as crianças brasileiras, mantendo o mesmo funcionamento do programa na fronteira sul do país.

No artigo escrito por Olendina de Queiroz, Ana Vieira e Adelson Júnior em 2010, fica muito claros os caminhos percorridos para a implantação do PEIBF nas cidades de Pacaraima e Santa Elena do Uiarén. Para esses três autores foi em Brasília, nos dias 26 e 27 de junho de 2008 que teve a reunião multilateral onde estava presente os representantes do ministério encarregado pela educação da Venezuela. Nessa reunião, surgiu a ideia de se

implantar o projeto nos municípios vizinhos de Pacaraima, no Brasil, e Santa Elena de Uairén, na Venezuela.

Foi dessa reunião que surgiu o convite dirigido à Secretaria de Educação do município para o início de uma discussão a respeito do PEIBF, sabendo que o projeto é implementado diretamente com o município e não com o estado, à semelhança dos demais envolvidos. No convite, o ministério solicitava um representante da Prefeitura (Secretaria de Educação) na reunião a ser realizada em Foz do Iguaçu nos dias 15 e 16 de setembro de 2008.

Em 18 de setembro de 2008, o MEC enviou a Pacaraima/Brasil e Santa Elena de Uairén/Venezuela, por e-mail, o formulário do Diagnóstico Sócio-Institucional. No dia 30 de setembro de 2008 foi assinada, pelos representantes das escolas que participariam do projeto, da Secretaria Municipal de Educação de Pacaraima, do Ministério de Educação da Venezuela, bem como outros representantes da educação, uma Ata de Compromisso para dar início ao projeto. O documento norteia a implantação do Programa e coloca como primeira fase o intercâmbio de docentes de ambos os países.

Segundo os autores, estabeleceu-se uma metodologia na qual o currículo escolar ficaria “diluído em projetos de trabalho”, igualmente como os de Dionísio Cerqueira. Seriam quatro trabalhos escolares com duração de um bimestre cada. Cada escola teria um coordenador do projeto e haveria um responsável pelo projeto nas instituições participantes. Vale citar que o assessor do MEC chamou atenção para a inexistência de verba específica para o projeto e as despesas estariam por conta das respectivas secretarias de educação municipais mesmo fato ocorrido em Dionísio Cerqueira. Isso seria a repetição da falha do programa quando se analisa o grande volume de recurso orçamentário da educação nos três níveis estatais, a continuação dessa insuficiência orçamentária em um projeto de educação internacional dessa magnitude com impacto nas relações internacionais é no mínimo um conta senso.

Outro trabalho que eu chamo atenção foi a dissertação de Sandra Elaine Trindade da Paz em 2016, que teve como tema escolas Bilingues de Fronteira: Inclusão de discentes venezuelanos nas escolas municipais da área urbana de Pacaraima.

Como esse trabalho usa como metodologia a pesquisa bibliográfica, a dissertação de Sandra da Paz veio bem a calhar e será a base dessa parte do trabalho para exemplificar como funcionou o PEIBF na região Amazônica. A autora descreve de forma clara as idas e vindas

do processo de implantação e execução do programa em Roraima e toda a gama de problemas enfrentados.

Paz (2016), observa que o programa já começou com problemas desde o início por não levar em consideração alguns detalhes particulares dessa região de fronteira. Por exemplo: o calendário acadêmico, no Brasil (Pacaraima), começa em fevereiro e vai até dezembro, já em Santa Elena de Uairén, começa em setembro e termina em julho do outro ano. Fator suficiente complicado para encaixar um cronograma de trabalho, porque onde começa um, o outro já tá no final.

Outra questão levantada pela autora foi a respeito do ensino integral venezuelano, que funciona em dois turnos ao contrário do ensino no Brasil de um único turno de aula. Isso também ocorreu em outras partes do programa, afinal somente o Brasil na América Latina tem ensino em único turno, todos os nossos vizinhos são de ensino integral.

O programa começa de fato a funcionar em 2009, no início do ano letivo em Roraima, com a participação de duas Escolas Municipais de Pacaraima, as de Alcides da Conceição e Casimiro de Abreu com suas séries de 1 ao 4 ano do Ensino Fundamental.

Em muitas vezes a autora usa a expressão “CRUCES”<sup>34</sup> para o intercâmbio entre os professores venezuelanos e brasileiros. Outro fator que chamou atenção da autora foi a grande quantidade de alunos de origem indígenas nas escolas municipais de Pacaraima. Esse detalhe por si só já configura um obstáculo em um programa bilíngue que contempla duas línguas, e duas culturas somente. Se já é complexo mexer com duas culturas ocidentais, imagine trabalhar com três a quatro culturas indígenas!

Em 2013, com o intuito de sanar muitos dos problemas ocorridos no programa na esfera municipal, o programa passa sua execução para a Universidade Federal de Roraima (Esfera Federal), mais especificamente para o Departamento de Letras da mesma universidade.

Outro problema observado pela autora foi a não regulação da equivalência do ensino no Brasil pela secretaria de Educação de Santa Elena de Uairén, mesmo sabendo da grande quantidade de alunos venezuelanos estudando em escolas brasileiras. Isso teve um efeito dominó em toda rede do programa, passando insegurança às famílias dos alunos estrangeiros

---

<sup>34</sup> Cruces: termo em espanhol que significa trocar conhecimento de forma “cruzando” informações e transmitindo outros.

que estudavam em Pacaraima. Identifica-se aqui, em minha opinião, um erro gravíssimo quando se trata de um acordo internacional embasado em interesses de ambas as nações envolvidas.

Paz (2016) comenta que ainda em 2013, ocorreram duas reuniões com visitas técnicas da Coordenação do PEIBF, onde foram tratados assuntos de expansão do programa, mesmo levando em conta a não aceitação de equivalência pela Secretaria de Santa Elena de Uairén. Agora, a ordem era entrar na rede estadual de ensino. O programa passaria a ter turmas de Ensino Médio e não mais somente de Ensino Fundamental I. Para isso, foi necessário equiparar o número de salas de aulas e equipá-las.

Ficou decidido que as propostas de atividades como a qualificação e de integração dos docentes da Venezuela seriam na forma de “cruces”, um intercâmbio de professores como comenta Paz (2016).

Outro fator de importante abordado pela autora, que entrou no programa a partir de 2014, foi decidido na proposta de expansão, a modalidade de ensino nas escolas indígenas, transformando o Programa de Escola Intercultural Bilinguem de Fronteira em Programa de Escolas Multi-Intercultural de Fronteira, descaracterizando totalmente o DNA do programa criado no MERCOSUL.

Esse fato causou a total deformação do programa, que atendia a via populista em questão, fez com que o programa deixasse de ser levado a sério. Com a justificativa de crise financeira e política em 2016 no Brasil o projeto deixou de funcionar quase em sua plenitude. Logo depois da crise no Brasil, veio a crise institucional e econômica venezuelana e ela representou um tiro fatal no programa em Pacaraima. Um fato curioso de tudo isso é a não paralização do programa nas fronteiras do Uruguai e Argentina, quando em 2016, no ano de nossa crise institucional, ela foi sentida somente em Pacaraima, pelo que se observa.

Em consulta ao site da SEMP e da coordenação do PEIBF, pela autora, consta o programa sem atividade, mas não suspenso. Na verdade, o programa em Pacaraima já estava em desaceleração há muito tempo antes da dita crise institucional brasileira. Parece que a combinação de vários problemas de ordem local foi minando a estrutura de gestão e acompanhamento do programa em nível local, porque os problemas justificados não foram observados em outras fronteiras. Até o ano de 2019 o programa estava funcionando na fronteira com o Uruguai e a Argentina, mesmo sofrendo com cortes no orçamento locais,

ainda havia o desejo da continuação do programa nessas cidades de fronteira e somente em Pacaraima houve uma paralização total do programa.

### **3.3 TABATINGA E LETÍCIA COMO POSSÍVEIS CIDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PEIBF: AS AÇÕES PRELIMINARES DO PROGRAMA**

O PEIBF não se caracteriza apenas como uma política educacional específica para as regiões fronteiriças, ele é antes de tudo e também uma ação de política linguística de promoção das línguas oficiais do MERCOSUL nos países do bloco. É pertinente aqui a observação de Fiorin sobre a definição de políticas linguísticas, mesmo que esse trabalho não tenha a pretensão de discutir as políticas linguísticas, vale apenas citá-la.

Uma política linguística diz respeito muito mais às funções simbólicas da língua do que a suas funções comunicativas. Não são as necessidades reais de comunicação que pesam na definição de uma política linguística, mas considerações políticas, sociais, econômicas ou religiosas. (FIORIN, 2002, p.110).

O curioso é que o Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira também apresenta uma política linguística própria, que não difere da política linguística que prevê o ensino de português na Argentina e do espanhol no Brasil, como línguas estrangeiras. Ele entra como caso específico voltado a contemplar uma certa região (as de fronteira) com o ensino das línguas. É muito pertinente o que diz Thomaz (2010):

Na política linguística do MERCOSUL, há, portanto, uma subdivisão que contém a política linguística do MERCOSUL para a região de fronteira. Enquanto a política linguística mais abrangente reivindica a promoção das línguas oficiais do bloco nos países membros, a política linguística para a fronteira prevê a promoção das línguas oficiais como L2 na região fronteiriça. (THOMAZ, 2010, p. 7).

Diferente do que ocorreu em Pacaraima, a construção do PEIBF, na fronteira com a Argentina, já existia uma concepção prévia do programa, porque a proposta nasce de uma conversa do Ministro Filmus com o Ministro Tarso Genro e a cidade de Buenos Aires, onde já havia a experiência das escolas bilíngues, com o ensino do português.

Outra premissa inicial do Programa em Dionísio Cerqueira, que no início gerou um pouco de desconforto de ambos os lados e que foi negociada ao longo do tempo, foi a determinação de que o Programa funcionaria por projeto de pesquisa. Projeto esse que passou de macro para micro em todas as salas de aula, aproximando os alunos de assuntos reais e atuais que os estimulou cada vez mais em participar do programa.

Entrando nos assuntos sobre a fronteira entre Brasil e Colômbia, acredito que haja espaço para a implantação do PEIBF pelo motivo de base e recomendação na estratégia de implantação do Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira que tem como objetivo três linhas de ação: desenvolvimento integrados das cidade gêmeas; articulação das prioridades com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias dos programas de desenvolvimento regional e melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões contidas nas faixas de fronteira.

Essa primeira linha coloca as cidades gêmeas de Tabatinga e Letícia como cidades prioritárias nesse programa. Nas palavras de Euzébio (2011), entre as cidades de Tabatinga e Letícia existe uma forte complementaridade com forte sinergia. O autor chega até a tratar do enquadramento de integração em que pertencem as duas cidades.

Para o autor nelas podemos ver tanta a integração por cima (Instância superior) quanto por integração por baixo (instância inferior) em função de três elementos. Primeiro por suas relações complementares, segundo pela facilidade de deslocamento e locomoção nesses dois espaços, por último a língua e o sangue.

Para Euzébio (2011), a integração por cima se faz pelos governos nacionais e suas instancias e aparatos públicos. Esse tipo de integração sofre forças burocráticas que em muitos casos suas decisões sofrem da inercia estatal, que muitas vezes provoca perdas de oportunidades porque não são resolvidos os problemas pela lentidão institucional. Embora lento ela também é imprescindível porque se trata da manifestação do poder político dos Estados nações sobre o território.

Diferentemente é a integração por baixo, nas instâncias inferiores, que é caracterizada pela imediatez no cotidiano, no agora. Isso também se vê entre Tabatinga e Letícia com muita naturalidade. Os desejos e os problemas das pessoas são resolvidos de maneira muito rápida, basta as vezes cruzar a fronteira ou usar o “portunhol” para isso.



Esses elementos particulares manifestados no cotidiano de forma fluida, corroboram para a intensificação das trocas de todas as ordens imagináveis. A interação por baixo, horizontal como afirma Euzébio (2011), é muito mais ágil e é compartilhada pela população dessas duas cidades gêmeas como se fosse algo muito natural, na qual ir e vir, são coisas tão normais que a gente nem percebe, às vezes, quando passamos para a outra cidade vizinha.

Esses fenômenos quando somados nas duas instâncias de integração criam uma espécie de sinergia que se alto alimenta em todo o processo de integração, criando ganhos sociais para ambos os lados. Um grande exemplo disso é o setor de saúde, onde boa parte dos moradores de Tabatinga procuram os serviços especializados de saúde em Letícia, mas no setor de alimentação, são os leticianos que procuram comprar nos supermercados de Tabatinga pela sua maior variedade e preço. Esse fenômeno acontece na segurança, na educação em pequena escala ainda hoje, no transporte coletivo, nos serviços de comunicação e de comércio e serviços em geral.

Euzébio (2010), lembra que:

A integração por baixo somente se desenvolve quando avalizada, pelas instâncias governamentais que realizam a integração por cima, isto é, são hierárquicas. Os ganhos sociais, nesse caso, extrapolam as próprias possibilidades previstas ainda mais quando permeadas pela solidariedade, muito mais presente nas relações entre tabatinguense e leticiano. Euzébio (2011. P. 153).

O fato de ambos os países terem uma postura política voltadas na direção do desenvolvimento social e econômico regional e de fronteira, criam boas condições de integração fronteiriças. Por exemplo, já citada a Lei colombiana número 191 onde se lê: “Ley de fronteras, mediante la cual se pretende el desarrollo económico y bienestar social de las fronteras y una mayor integracion com sus inmediatos vecinos” (COLÔMBIA, 1995) e no nosso caso, vemos no PNFF o:

“fortalecimento das regiões de fronteira e de seus sub-espacos, envolvendo a Amazônia, a Região Central e o Mercosul, configura-se como uma oportunidade de adquirir a competitividade necessária ao desenvolvimento sustentável integrado com os países da América do Sul” (BRASIL, 2008).

Um ponto interessante para se destacar é a tabela formulada por Euzébio em 2011 para sua Dissertação de Mestrado, que mostrava informações do setor educacional das duas

idades gêmeas, Tabatinga-Letícia, mostrado logo à baixo e logo depois outra tabela já atualizada para esse trabalho.

**Tabela 03-** Matrículas nos estabelecimentos de educação de ensino, em 2010

| Nível              | Categoria | Quantidade<br>Tabatinga | Matrículas<br>Tabatinga | Quantidade<br>Letícia | Matrículas<br>Letícia |
|--------------------|-----------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Instituto Técnico  | Federal   | --                      | --                      | 3                     | --                    |
| Ensino Superior    | Estadual  | 1                       | 705                     | --                    | --                    |
| Ensino Superior    | Privado   | --                      | --                      | 3                     | 123                   |
| Ensino Médio       | Estadual  | 5                       | --                      | 8                     | 2154                  |
| Ensino Médio       | Privado   | --                      | --                      | 2                     | 485                   |
| Ensino Fundamental | Estadual  | 5                       | 5308                    | 16                    | 3850                  |
| Ensino Fundamental | Municipal | 57                      | 6918                    | 39                    | 2932                  |
| Ensino Fundamental | Privado   | 1                       | 79                      | 2                     | 382                   |
| Ensino Infantil    | Municipal | 33                      | 1860                    | 28                    | --                    |
| Ensino Infantil    | Privado   | 2                       | 224                     | 2                     | 482                   |
| total              |           | 104                     | 15.904                  | 184                   | 11.327                |

**Fonte:** Euzébio (2011, p, 105)

Fazendo uma análise da tabela de Euzébio (2011), se verifica que na época tínhamos: 1. Letícia possuía três institutos científicos para apoio à pesquisa acadêmica e três estabelecimentos de ensino superior, sendo que a sede da Universidade Nacional da Colômbia (UN) em Letícia oferece cursos de Mestrado e Doutorado, todos os cursos superiores são pagos, embora muitos tenham bolsas de estudo. Entretanto Tabatinga não possui nenhuma instituição científica de apoio à pesquisa e conta apenas com um centro da Universidade do Estado do Amazonas voltado exclusivamente para licenciaturas; 2. A maior parte da educação de nível médio e fundamental, nas duas cidades, é pública; 3. Em Letícia há seis escolas privadas que atendem do ensino médio ao fundamental enquanto em Tabatinga há apenas duas para educação infantil.

Vejam os outros dados com informações mais atualizadas.

**Tabela 04-** Matrículas nos estabelecimentos de educação de ensino em 2019.

| Nível                     | Categoria | Quantidade<br>Tabatinga | Matrículas<br>Tabatinga | Quantidade<br>Letícia | Matrículas<br>Letícia |
|---------------------------|-----------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Instituto Técnico</b>  | Federal   | 1                       | 520                     | 1                     | 270                   |
| <b>Ensino Superior</b>    | Estadual  | 1                       | 1.353                   | 01                    | 480                   |
| <b>Ensino Superior</b>    | Privado   | 2                       | 809                     | 02                    | 160                   |
| <b>Ensino Médio</b>       | Estadual  | 12                      | 3.709                   | 8                     | 3.508                 |
| <b>Ensino Médio</b>       | Privado   | --                      | --                      | 3                     | 547                   |
| <b>Ensino Fundamental</b> | Estadual  | 12                      | 3.403                   | 18                    | 3.852                 |
| <b>Ensino Fundamental</b> | Municipal | 120                     | 9.073                   | 39                    | 2.932                 |
| <b>Ensino Fundamental</b> | Privado   | 2                       | 120                     | 3                     | 388                   |
| <b>Ensino Infantil</b>    | Municipal | 26                      | 3.707                   | 28                    | 3.056                 |
| <b>Ensino Infantil</b>    | Privado   | 2                       | 88                      | 5                     | 675                   |
| <b>TOTAL</b>              |           | 176                     | 22.782                  |                       | 15.868                |

FONTE: SEMED e Secretaria de Educação Departamental (2019).

Quando analisamos essas duas tabelas com diferença de nove anos para Tabatinga, vemos um aumento de mais de 40% no aumento das matrículas de todas as formas de ensino. Quando vemos os estabelecimentos de ensino, o aumento é ainda maior, ele chega a mais de 70%, isso mostra que houve um aumento expressivo na quantidade de estabelecimentos de ensino. Por exemplo, no ano de 2008 não existia instituições de ensino superior privado em Tabatinga e hoje tem duas universidades particulares, a UNIP e a FAMETRO, onde juntas tem mais de 800 alunos matriculados em diversos cursos.

Acredito que nessa região específica entre Tabatinga e Leticia, poderia facilmente ser aplicada a experiência já criada na fronteira Brasil-uruguaia, com a permissão de residência,

estudo e trabalho aos nacionais fronteiriços e possam ainda mais aproximar esses dois grandes países e já há pelo menos cartas de intenções a esse respeito. Assim, o PEIBF, poderia ser uma ótima ferramenta nesse processo de integração porque poderia gerar inclusive uma geração mais integrada, mas inter-relacionada pela língua e cultura, criando quem sabe uma identidade única e específica como cidadãos fronteiriços, no futuro.

Mesmo Leticia com status de Capital Departamental da Colômbia, pelo seu tamanho (menos de 50 mil habitantes), ainda se encaixa em cidade pequena e juntas não chegam a 100 mil habitantes. Por estarem na mesma bacia amazônica essas duas cidades tem muitas semelhanças culturais e geográficas que sustentam seu modo de viver. Para José Aldemir de Oliveira (2006) ao definir as cidades amazônicas, cita entre as características que as definem:

A baixa articulação com as cidades do entorno; atividades econômicas quase nulas; predomínio do emprego relacionado ao serviço público; pouca capacidade de oferecimentos de serviços básicos e base econômica assegurada pelo repasse de recursos públicos (p. 27).

Euzébio (2011) levanta outra peculiaridade das cidades amazônicas em que podemos enquadrar Tabatinga e Leticia refere-se a sua gênese locacional: situadas à margem de rio o que as caracteriza como cidades ribeirinhas, definida por Oliveira (2003) como “aquelas situadas à margem dos rios amazônicos cuja rede de circulação e articulação com o entorno e com o distante tem por base o rio [e também dele] retira os recursos de sua alimentação e vivência” (p. 63)

Outra questão abordada é à presença de numerosos contingentes indígenas localizados entre os rios Solimões (Amazonas/Marañon), Içá (Putumayo) e Japurá (Caquetá), em ambos os lados da fronteira (BECKER, [2004], 2009) é muito antiga. Essa população nativa tradicional vem criando laços de convivência ao longo da história desde muito antes da consignação dos limites internacionais ou mesmo da chegada dos brancos europeus. Isso fica evidente nas raízes históricas da horizontalidade, fazendo com que seja algo intrínseco, genético, estabelecidos desde os tempos remotos quando as populações indígenas locais e regionais dividiam livremente esse território sem fronteiras definidas. Ainda hoje vemos o quanto à força da cultura indígena norteia a convivência nessa fronteira.

Segundo o professor da UFAM, Ricardo Nogueira (2008. P, 144), essa particularidade social transpôs a barreira política estabelecida pela fronteira posterior e

conduziu ao “movimento mútuo dos fronteiriços [que] consolidou laços que hoje se revelam no parentesco binacional, por exemplo, com a constituição de famílias pertencentes a nacionalidades distintas” e ao mesmo tempo serviu de suporte a economia local.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em 1960, as cidades gêmeas fronteiriças Tabatinga e Leticia não passavam de lugares inertes e pobres povoados ribeirinhos imersos na grande floresta da Pan-Amazônia. Na atualidade percebe-se que elas ficaram maiores e mais importantes geopoliticamente e recebem mais atenção política de seus respectivos governos nacional, que influenciadas por fatores econômicos e geopolíticos externos, tiveram suas posições em construção de um polo regional de desenvolvimento.

Para Euzébio (2011), isso se deve a um conjunto de fatores: a convergência dos investimentos em sistemas de engenharia para o transporte fluvial e aéreo possibilitou maior fluidez territorial; o esforço político criou uma situação normativa de alargamento, dos poros territoriais; as circunstâncias genéticas de cunho geográfico e social aproximaram as comunidades. Esses ingredientes juntos, em sinergia, vêm favorecendo o desenvolvimento de uma vida de relações interurbana cada vez mais intensa. A relação econômica de complementaridade estabelecida entre as cidades é fundamental à manutenção do lugar e repercute no aspecto social e cultural.

No caso da educação, ela já aparecia em pauta da integração regional desde locais meados da década de 90, no âmbito das reuniões de ministros da Educação do MERCOSUL, mas de maneira bastante tímida. É somente a partir dos anos 2000 que o tema ganha força na agenda sul-americana por ser entendido como um eixo importante tanto na redução das assimetrias entre os países quanto na superação de seus desafios internos.

Na prática, já existiam iniciativas neste sentido, embora o que mais se destacou tenha sido, por exemplo, do projeto Escolas Bilíngues de Fronteiras, desenvolvido pelos países do MERCOSUL. Essa iniciativa tem como objetivo promover a integração regional através da implementação da educação bilíngue no ensino fundamental em escolas públicas das cidades da faixa de fronteira desses países.

A educação como vetor de integração regional permite, na sua essência, que estudantes, professores e pesquisadores circulem entre as diferentes realidades educacionais da região. Assim, através dela temos a possibilidade de conhecer as diferentes realidades sociais e, especialmente, compreender as diversidades e diferentes políticas educativas dos nossos vizinhos regionais.

No caso do PEIBF, a educação demanda todo um arcabouço legal que embase programas de cooperação entre os ministérios da Educação dos diferentes países da região, convênios entre as instituições educacionais, financiamento a grupos de pesquisa internacionais, aumento da concessão de bolsas a estudantes e pesquisadores estrangeiros, convalidação de diplomas, mobilidade técnica e acadêmica, dentre os principais. Tudo isso leva à necessidade de ter programas e políticas que tanto facilitem quanto estimulem os fluxos integracionistas, pensados sob uma ótica regional e multilateral pelos diferentes países da região.

Para Ramon Blanco e Karen Honório (2014), a educação por gerar demandas a partir de setores domésticos, contribui para uma integração regional que não fica limitada às relações formais entre os Estados. Justamente por isso, a educação é um importante vetor para o fortalecimento e, sobretudo, adensamento dos processos integracionistas na América do Sul.

A criação do PEIBF faz parte de outro momento da história dos países da América do Sul, mesmo que embora tenha sido criado por Brasil e Argentina que buscavam através de outras iniciativas, uma maior integração, sobretudo do ponto de vista econômico, a questão linguística nunca foi central nas diversas iniciativas de integração entre esses países sul-americanos. Apenas a partir de 1988 é que a menção à língua é feita em um documento. A política linguística do MERCOSUL permanece periférica em relação à centralidade da integração econômica, mas o projeto PEIBF projeta novas possibilidades de integração.

Ao analisar o papel do Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira implantado nas cidades gêmeas de Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones) e Dionísio Cerqueira (Estado de Santa Catarina), e Pacaraima (Estado de Roraima) e Santa Elena do Uairén (Venezuela), se observa que o processo de construção da integração transfronteiriça entre Brasil e os países vizinhos, foram colocados em um contexto de cooperação internacional, a

partir da representação dos atores locais, vimos que a questão da educação é fator central como instrumento de integração entre países.

É importante citar outro fato também importante que a mudança de entendimento com relação à noção de fronteira pelo PEIBF, propiciou uma política linguística que vê aquele território como uma zona fronteiriça bilíngue. As línguas espanhola e portuguesa mudam de status naquele território, elas passam de língua estrangeira a segunda língua, e também a escola na fronteira é vista como um território de trégua, onde “o outro”, não é percebido como “o outro” e onde “o outro”, não se sente como indivíduo do outro lado da fronteira, tornando-se um ambiente onde impera a tolerância, o bom convívio, (menos na época do futebol).

Por tanto, o programa se destaca e vem ao encontro da nova visão das relações internacionais do Brasil, onde a escola na fronteira possui o desafio de apagar a discriminação, mostrando a riqueza do patrimônio sociocultural brasileiro representada pela diversidade étnico-cultural, como também mitiga o receio da Colômbia da força do Brasil continental.

Tal atitude fará com que se valorize a individualidade histórica de cada grupo que compõe a fronteira. Aqui, a escola de fronteira está com a missão de cumprir diversas atividades sociais, preocupam-se tanto com a identidade cultural (tradições, línguas) dos estudantes, como em criar condições que possam valorizar o diferente e o respeito entre todos, nativos e migrantes, de forma que se contemple a pluralidade e a integração como valores básicos entre vizinhos de diferentes lugares.

Assim, o Programa da Escola Interculturais Bilíngue de Fronteira se encaixa como política educacional para região de fronteira, mas também é uma política linguística que busca promover, pela língua, a integração entre as comunidades fronteiriças, contribuindo para valorização das potencialidades das mesmas e para o fortalecimento da cidadania, bem como para mitigar preconceitos em relação ao tipo de vida e cultura existente na fronteira, que em geral se destaca por ser lugar periférico, de marginalidade e violência muitas vezes.

O grande papel do PEIF na minha concepção é buscar alcançar a cultura da paz e aqui ela faz com que a escola se torne um espaço fundamental para a construção de uma fronteira socialmente integrada e harmônica.

## REFERÊNCIAS

AGROSOFT BRASIL. MERCOSUL: completa 20 anos e integração continua sendo prioridade. 2011 mar. 26. Disponível em: [www.agrosoft.org.br/agropaz/217503.html](http://www.agrosoft.org.br/agropaz/217503.html)>>. Acesso em 18 de agosto de 2017. P.

ANCEL, J. Geopolitique. Paris: Delagrave, 1936.

APONTE, MOTTA. JORGE. Comercio y Ocio en la Transformación del Espacio Urbano Fronterizo de Leticia y Tabatinga. Leticia, 2011. P. 01; 23.

ARGENTINA; BRASIL. Proyecto “Modelo de enseñanza común en escuela e zona de frontera, a partir el desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español”. Buenos Aires, 2004.

AUBERTIN, C. (Org.). Fronteiras. Brasília: Ed. UNB, 1988. P. 60-69. Disponível em: [www.horizon.documentación.ird.fr/exldocpleins\\_Textes/pleins\\_textes\\_7/b\\_fdi\\_03\\_01/37776.pdf](http://www.horizon.documentación.ird.fr/exldocpleins_Textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_01/37776.pdf). Acesso em; 20 agosto 2017.

BECKER, Bertha K. Significância contemporânea da fronteira: Uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia brasileira. In AUBERTIN, C (ed.). *Fronteiras*1988. Brasília: Universidade de Brasilia (UNB) / ORSTOM 1988b. P. 60-89.

BLANCO, Ramon e HONÓRIO, Karen. A educação como vetor de integração regional. 2014. UNILA 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programam de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira. Proposta de Reestruturação do PDFF. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: [www.integração.gov.br](http://www.integração.gov.br) acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL; ARGENTINA. Ministério da Educação e Ministério de Educação, ciência Y Tecnologia. Escolas de Fronteira, Brasília e Buenos Aires: MEC; MECT, 2008.

CATAIA, M. Território nacional e fronteiras internas. A fragmentação do território brasileiro., Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2001. (Tese, Doutorado em Geografia).

CORREA, Gilson. César. Pianta. Fronteiras como zona para a integração regional: a cooperação entre São Borjas (Brasil e São Tomé (Argentina)). 2008 223 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.

CHAUMEIL, Jean. Pierre. Visão da fronteira: o caso do Trapézio amazônico. In: ARAÚJO, Roberto. e LÉNA, Philippe. (Org.) Desenvolvimento Sustentável e Sociedades na Amazônia. Belém: Museu Paraense Emilio Goeldi - MPEG. p.355-377, 2010.



DIAS, Leila. Christina. FERRARI, Maristela. Territorialidades transfronteiriças na zona de fronteira seca internacional Brasil-Argentina. Territorialidade humana e redes sociais. Florianópolis: Insular, 2011. P. 147-63.

DORFMAN, Adriana e ROSÉS, G. T. B. (2005): Regionalismo fronteiriço e o “acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaiois”. In: OLIVEIRA, Tito. Carlos. Machado. De (Org.). Território sem limites: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS. 195-228.

EUZÉBIO, Emerson Flávio. Fronteira e Horizontalidade: as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). 2011 Dissertações (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FERRARI, Maristela. Os sentidos da Fronteira. In: FERRARI, M. PEREIRA, E. (org.). Dossiê abordagem geográficas. Grifos. Chapecó, v.16, n. 22/23, p. 123-46, 2007.

FILHO, Camilo. Pereira. Carneiro. Interações nas cidades gêmeas na fronteira Brasil-Argentina: São Borjas/Santo Tomé\_Iaqui/Alvear 2008, 95 f. Dissertação (mestrado) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

FOUCHER, Michel. Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique. Paris: Fayard, 1991.

FLORES, Olga. Viviana. O Projeto Intercultural Bilíngue de Fronteira: um olhar para novas políticas linguísticas. 2012 dissertações (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2012.

HALL, Stuart. A Identidade Cultural da Pós-modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

IPOL. INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EM POÍTICA LINGUISTICA. Relatório de Visita Técnica. Florianópolis: Ipol, 2004.

MACHADO, Lia. Osório. Limites, fronteiras e rede. In: STROHAECKER, T. M. *et al.* fronteiras e espaço global. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998. P. 41-49.

MACHADO, Lia. Osório. O Controle Intermitente do Território Amazônico. In: Território nº 2, Jan/Jun. LAGET/UFERJ, 1997. P: 19-32.

MACHADO, Lia. Osório. A Amazônia brasileira como exemplo de uma combinação geoestratégica e cronoestratégica. Tubbinger Geographische Studien, P.95: 189204 1987.

MERCOSUL. Plan Del Sector Educativo Del MERCOSUL 2006-2010, Assunção: MERCOSUL; 2006.

NIETON. MUÑOZ, Maria. José. Educación Intercultural, una exigência de nuestro tempo. Madrid: Asociación de Profesores Jubulados de Escuelas Universitarias, Madrid, 1993.

NOGUEIRA, Batista, Ricardo José. As redes geográficas na fronteira da Amazônia. Universidade Federal do Amazonas. Revista ACTA Geográfica, ANO II, nº3, jan./jun. de 2008. p.41-57.

PEREIRA, Stella. Maris. Programa de Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira: Integração e Identidade Fronteiriça. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

QUEIROZ, Olinda. Bonet; VIANA, Ana Carolina; UNIOR, Adelson A. AS ESCOLAS INTERNACIONAIS BILINGUES NA FRONTEIRA BRASIL - VENEZUELA: contexto histórico. 2010. Texto & debates, Boa Vista, n. 18, p. 251-268, jan./jun.2010.

RIBAS, Cintia. Cargnin; FONSECA. Regina. Célia. VEIGA. Manual de metodologia-OPET. Curitiba, 2008.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalismo: as palavras e as coisas. 2014. Número 20. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/8939?lang=pt>>. Acesso em 28 de abril de 2019.

SAGAZ, Márcia. Regina. Pereira. Projeto Escola Intercultural Bilíngues de Fronteira: análise de uma ação política linguística. 2013. 170 f. dissertação (Mestrado em Linguística) – Programa de Pós-Graduação em Linguística, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SEMPRINI, Andréa. Multiculturalismo. Trad. Laureano Pelegrin. Bauru, SP: Educs, 1999.

SOÁREZ ROMERO, ANA MARIA. Coperación Internacional en ciência, tecnologia y inovación entre Brasil y Colombia durante los gobiernos de Lula da Silva (2003-2010). Ana Maria- São Paulo, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós Graduação em Relações Internacionais, 2015.

STEIMAN, Rebeca. A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia) / Rebeca Steiman - Rio de Janeiro, UFRJ, 2002. x, 117 P. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Rio de Janeiro / PPGG, 2002.

THOMAZ, Karina, Mendes. A política linguística do projeto escolas intercultural bilíngues de fronteira do MERCOSUL: ensino de segunda língua para áreas de fronteira. In. Revista Línguas & Letras. JSSN: 1981-4755 (eletrônica) vol. 11-n. 21-2º semestre de 2010.

VERGEL TOVAR, ERICK. Ciudades gemelas en fronteras amazónicas: estudio de caso Leticia y Tabatinga. \* Teses. 2007.

MARCANO, Elvia Elena Jiménez. La Construcion de Espaciosocialestransfroteirizos entre Santa lima de Uairen - Venezuela e Vila Pacaraima/ Brasil. Tese de Doutorado. Programa Conjunto de Di si ilorado Sobre América Latina e o Caribe. Universidade de Brasília- U NB, 1996.

MATTOS, Carlos de Meira. Uma Geopolítica Pan-Amazônica. Rio de Janeiro: Olímpyo, 1980.

PAZ, Sandra Elaine Trindade. Escolas Bilíngues de Fronteira: inclusão de discentes venezuelanos nas escolas urbanas de Pacaraima. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Roraima. Boa Vista, 2016.

PINTO COELHO, Pedro Mota. Fronteiras na Amazônia: Um Espaço Integrado. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.