

# **As fronteiras no âmbito do Mercosul: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça\***

Renata de S. Furtado<sup>1</sup>

## **Resumo**

O artigo relembra as bases econômicas de criação do Mercosul e ressalva a importância de se considerar as dimensões sociais e políticas no debate sobre o desenvolvimento sul-americano. Para integrar economias, é necessário aproximar povos e governos, os quais possuem trajetória histórica própria. A autora sinaliza que a agenda política, antes voltada para a fronteira marítima, direciona-se à fronteira terrestre. Com essa mudança referencial, haveria uma tendência de alteração da perspectiva do Estado e do respectivo poder central em relação às questões relacionadas à faixa de fronteira.

**Palavras-chave:** Fronteiras. Mercosul. Faixa de fronteira. Integração fronteiriça.

## **1 Introdução**

O Brasil está no período de descoberta de suas potencialidades com a aproximação aos países limítrofes e em plena fase de amadurecimento de um processo integrativo.

Há vinte anos, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai uniram-se por um desiderato comum de fortalecimento econômico e fundaram o “Mercado Comum do Sul” (Mercosul).

---

\* Recebido em 28.02.11.

Aprovado em 06.04.2011.

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Sociais com ênfase em estudo comparado sobre Américas (Universidade de Brasília-Unb/CEPPAC). Especialista Docente em Direitos Humanos (Unb/University of Essex/UK/FESMPDFT) e Processo Civil (UnIDF).

Naquele momento, hoje fato histórico, foram analisadas as dimensões dos mercados das quatro nações acordantes, entendendo-se que o desenvolvimento regional se daria com a ampliação das respectivas economias e, conseqüentemente, impulsionaria a formação de um bloco econômico sul-americano.

Entretanto, ao se analisar o período pós-Tratado de Assunção, observa-se que as dimensões sociais e políticas também começaram a ser objeto de debate e reflexão, uma vez que integrar economias é aproximar povos e governos, cada um com uma trajetória histórica própria. Dessa forma, o crescimento econômico estaria intimamente relacionado ao desenvolvimento social e ao fortalecimento político dos atores envolvidos.

E no contexto de aproximação de estruturas sociais e políticas, a dimensão simplesmente econômica de integração perdeu força, já que, para haver essa integração, é necessário compreender cada sociedade como cada um de seus nacionais a compreende e também evitar ditar respostas a partir do Estado-observador e não do Estado-observado.<sup>2</sup>

Um intenso debate foi inaugurado, desde então, no âmbito do Mercosul, pois, para alcançar o objetivo de desenvolvimento econômico, seria necessário estabelecer objetivos paralelos de caráter social e político.

## **2 A formação da agenda fronteiriça**

Nesse diálogo que se descortina, observa-se o caminhar da agenda política, antes voltada para a fronteira marítima, agora direcionada para a fronteira terrestre. A discussão de questões Mercosulinas passa a se relacionar com as questões fronteiriças. Logo, não é mais possível desatrelar a discussão de aproximação de Estados - nação daquela inerente às sociedades de cada lado do limite internacional.

---

<sup>2</sup> Análise comparativa a partir do texto de Evans-Pritchard (2005).

O Brasil faz fronteira com dez países e é considerado aquele que possui maior oportunidade de diálogo com outras nações, quando comparado aos demais países que compõem o grupo do Mercosul. Esse atributo favorece o protagonismo brasileiro, uma vez que exitosos acordos internacionais firmados na fronteira sul podem ser replicados na fronteira norte. Assim, as experiências do Brasil, dada a sua dimensão geográfica, é maior do que as experimentadas pelos demais países do bloco.

Para Neiva (1995) a “não decisão” de inclusão da temática fronteiriça na agenda política, como meio de evitar que as pressões por mudanças na ordem estabelecida entrem na arena política, é questão que vem sendo superada. Estamos assistindo à transformação da demanda fronteiriça no processo político, do estágio inicial de “estados de coisas” para “problema político”, passando a figurar, em momento recente, um tema prioritário na agenda governamental para gerar “ação política”. (LINDBLOM, 1981, p. 8-9).

A integração de países em blocos regionais poderá transformar as regiões de fronteira, por sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação e sinergia entre países vizinhos (GANSTER, 1997 apud STEIMAN, 2002).

Entretanto, as regiões fronteiriças ou transfronteiriças ainda não contam, na prática, com legislação específica, nem com projetos de estímulo significativos e realmente orientados para elas. A ação, quando empreendida, tem partido dos governos nacionais que atuam no âmbito supranacional sobre suas respectivas regiões fronteiriças, descaracterizando a interação (PRADEAU, 1994 apud STEIMAN, 2002).

Neste contexto, um novo tipo de atuação dos estados nacionais pode ser facilitado pela criação de novos mecanismos legais e administrativos também nos países que fazem parte do Mercosul.

### **3 O diálogo federativo**

No caso brasileiro, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), que exerce as atividades permanentes de Secretaria Exe-

cutiva do Conselho de Defesa Nacional,<sup>3</sup> concluiu uma série de estudos por meio de Comissões Especiais, com vistas à promoção do desenvolvimento na Faixa de Fronteira.<sup>4</sup>

Os estudos e as propostas do GSI/PR visaram atender a uma demanda social, em especial aquela formalizada por municípios localizados na faixa de fronteira,<sup>5</sup> com vistas à apresentação de propostas de melhorias à atuação de órgãos e entidades na região, e ao direcionamento de políticas públicas específicas.

Como reflexo da ação política encabeçada pelo GSI/PR, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República instituiu um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), sob coordenação do Ministério da Integração Nacional, que teve por objetivo a elaboração de propostas que visassem ao desenvolvimento e à articulação de ações de integração fronteiriça com os países vizinhos, em particular no âmbito do Mercosul, bem como à coordenação federativa dessas ações.<sup>6</sup>

Os trabalhos desenvolvidos por esse GTI culminaram na criação de um mecanismo de diálogo interfederativo a ser desenvolvido por uma Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, a partir de um documento que indica as bases para o desenvolvimento dessa região. Essa comissão tem a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Lei nº 8.183/91.

<sup>4</sup> Portarias nº 19, de 09 de novembro de 2007 (DOU nº 217, de 12 de novembro de 2007); nº 28, de 18 de setembro de 2008 (DOU nº 182, de 19 de setembro de 2008); nº 53 - GSIPR/CH, de 1º de outubro de 2009 (DOU no 189, de 2 de outubro de 2009, p. 3); nº 60, de 9 de novembro de 2009 (DOU no 216, de 12 de novembro de 2009, p. 3); e nº 24, de 19 de abril de 2010 (publicada no DOU no 74, de 20 de abril de 2010, p. 3); todas expedidas pelo Sr. Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

<sup>5</sup> Encontro Nacional de Prefeitos e Prefeitas (2008 e 2009).

<sup>6</sup> Resolução nº 8, de 19 de novembro de 2008, do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, no âmbito do Comitê de Articulação Federativa – CAF.

<sup>7</sup> Decreto de 8 de setembro de 2010.

O reconhecimento do poder local gera uma mudança de perspectiva do Estado sobre a função dos limites e das fronteiras internacionais, ensejando uma reavaliação do poder central.

A existência de uma elite política local e empreendedora que esteja disposta a investir tempo, esforços e dinheiro na promoção do desenvolvimento de redes transfronteiriças (GANSTER et al., 1997 apud STEIMAN, 2002) será o ponto propulsor para a ruptura em relação à formação da agenda política na formulação de políticas públicas.

A tendência que se percebe, desde o início do século XIX, é que a fronteira deixe de ser concebida somente a partir das estratégias e dos interesses do Estado central, passando a ser delineada também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito subnacional. Logo, o 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 (MACHADO, 1998 apud STEIMAN, 2002).

Compartilhando muitas vezes dos mesmos problemas e efeitos causados pela fronteira, as regiões fronteiriças são, via de regra, concorrentes. A duplicidade de infraestruturas como as rodovias paralelas, aeroportos, usinas de geração de energia, entre outras, é prova dessa concorrência e fonte de desperdício de muitos recursos (PRADE-AU, 1994 apud STEIMAN, 2002). Na União Europeia, a tendência é buscar parcerias e forçar a cooperação transfronteiriça, como sinônimo de eficiência na gestão.<sup>8</sup>

A introdução de mecanismos de diálogo interfederativo juntamente com iniciativas de desenvolvimento econômico possibilitará a mudança de perspectiva do Estado em relação à faixa de fronteira, uma vez que a agenda poderá ser pautada pela comunidade fronteiriça e não mais pela capital federal.

---

<sup>8</sup> Segundo a conclusão dos debates ocorridos no âmbito do evento “Open Days - European Week of Regions and Cities”, em Bruxelas, Bélgica, ocorrido em 4 a 7 de outubro de 2010. Painel: A Política Regional Europeia: uma possível inspiração para os países externos à União Europeia. Aplicar os princípios, compartilhar lições aprendidas e intercambiar experiências. Disponível em: Oficina de publicações oficiais da UE. L-2985 Luxemburgo.

#### 4 A faixa de fronteira

O Brasil define a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres como *faixa de fronteira*; considera-a fundamental para a *defesa* do território nacional e regula seu uso e sua ocupação por *lei*.<sup>9</sup>

Essa faixa de fronteira, embora concebida sob o viés inicial de defesa, merece ser também entendida como uma *zona de integração fronteiriça*, um espaço de interação diversa e complexa entre povos e nações, cuja linha divisória, ao mesmo tempo em que determina a separação de soberanias, é também ponto de interseção para a promoção do desenvolvimento.

É por meio do trinômio *vivificação-defesa-desenvolvimento* que o discurso sobre as questões fronteiriças passou a possibilitar iniciativas de integração do Brasil com os países limítrofes. Entretanto, o mesmo direcionamento político, até onde se pode observar, não é praticado no Paraguai e no Uruguai.

O Paraguai, em 2005, editou lei restritiva à ocupação de sua faixa de fronteira de cinquenta quilômetros. Segundo o diploma legal, somente com autorização concedida por meio de decreto do Poder Executivo (fundado em razões de interesse público, como aquelas atividades que gerariam o uso de mão de obra nessa faixa), os estrangeiros oriundos de qualquer dos países limítrofes à República Paraguai, ou as pessoas jurídicas integradas majoritariamente por estrangeiros oriundos de qualquer dos países limítrofes ao Paraguai, não poderão ser proprietários, condôminos ou usufrutuários de imóveis rurais.<sup>10</sup>

O Uruguai, por sua vez, tem debatido a criação de uma faixa de fronteira de vinte quilômetros ao fundamento de que as zonas fronteiriças seriam áreas de

---

<sup>9</sup> CF/88, art. 20, §2º.

<sup>10</sup> Lei nº 2.532, de 17 de fevereiro de 2005. Texto traduzido pela autora a partir do original: “Salvo autorización por decreto del Poder Ejecutivo, fundada en razones de interés público, como aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza, los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República o las personas jurídicas integradas mayoritariamente por extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República, no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales”.

vulnerabilidades, sendo via de ingresso de enfermidades humanas e animais, contrabando e narcotráfico. Segundo algumas autoridades, essa faixa, se fixada, teria tratamento especial quanto ao registro de propriedade e atividades desenvolvidas por estrangeiros.<sup>11</sup>

Na América do Sul, apenas Brasil (150 km), Bolívia (50 km), Paraguai (50 km) e Peru (50 km) determinaram a dimensão de uma faixa de fronteira em sua base normativa. Já a Colômbia, o Equador e a Venezuela reconhecem uma zona (franja de segurança) de fronteira, mas não delimitaram tal região como fizeram outros países, segundo dados disponíveis:

Os países que delimitam suas faixas de fronteira não estão “à frente” dos demais por terem legislado sobre as terras de fronteira ou por terem dotado a região de um tratamento especial. Todos estão fazendo parte de um mesmo momento histórico de busca de sua identidade e do seu desenvolvimento sustentável. Será o tratamento dado à região fronteira, com ou sem faixa, que possibilitará a aproximação ou não das economias e sociedades nos próximos anos.

#### **4. 1 A faixa de fronteira brasileira**

Como o Brasil definiu sua faixa de até cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras terrestres como fundamental para a defesa do território nacional, por vezes tem-se entendido o termo “defesa” como “separação”, atrelando-o a questões de segurança nacional e direcionando o seu sentido como impositivo de restrições ao desenvolvimento.

Porém, o entendimento atualizado do termo “defesa” está correlacionado ao de “vivificação”. Para haver a vivificação na faixa de fronteira, é necessário promover o seu desenvolvimento, posto que, do contrário, não haverá atração de cida-

---

<sup>11</sup> Fijan una faja de 20 km a lo largo de la frontera como zona de seguridad. Disponível em: <[http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2009/06/2009061504.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/06/2009061504.htm)> . Acesso em: 28 jan. 2011.

dãos e, conseqüentemente, não haverá “defesa”. Daí a importância de se compreender o trinômio *vivificação-defesa-desenvolvimento* para a promoção da integração sul-americana.

A Constituição de 1988 fixou um regime especial para a faixa de fronteira e, ao considerá-la fundamental para a defesa do território nacional, fixou uma diretriz que não deve ser entendida como restritiva de direitos e de oportunidades de investimentos, mas sim permissiva de regras extraordinárias para a garantia da defesa por meio da promoção do desenvolvimento.

O desconhecimento de várias ações governamentais na região da faixa de fronteira necessita ser superado por meio do esforço comum de órgãos e entidades na divulgação das políticas existentes e na busca do fortalecimento de um maior número de municípios carentes, principalmente na geração de emprego e renda.

Eliminando-se a faixa de fronteira atual ou reduzindo-a, haverá um prejuízo incalculável aos municípios dessa região, eis que possuindo diversidades complexas, não poderão se beneficiar de incentivos facilitadores à superação das dificuldades locais advindas do processo de integração com países limítrofes.<sup>12</sup>

A lei da faixa de fronteira do Brasil tem possibilitado a visão do Estado sobre a condução de determinadas atividades estratégicas no país, tornando-se uma referência estratégica.

Em outras palavras, a Constituição brasileira autoriza um regime especial para a região da faixa de fronteira, e dispensar essa regra para incorporar-se às regras comuns aplicáveis a todos os outros municípios não traz o progresso, não gera o desenvolvimento e não fortalece a defesa do país. Torna-se necessário, pois, que

---

<sup>12</sup> No Uruguai, por exemplo, foram inauguradas lojas duty free shop ao longo da fronteira como o Brasil: Chuy, Rio Branco, Rivera, Artigas e Aceguá. A abertura de tais lojas enseja apoio produtivo local de forma a garantir a economia municipal brasileira.

mais incentivos sejam providenciados para a região,<sup>13</sup> tendo chegado a hora de os municípios e estados ali localizados apresentarem propostas legislativas com vistas a dotar a região de benefícios fiscais ou não, de forma desatrelada à Lei nº 6.634, de 1979.<sup>14</sup>

## 5 Conclusão

Será o estímulo ao apoio governamental às comunidades que se localizam ao longo das fronteiras terrestres que possibilitará o diálogo no espaço local e regional, bem como a elaboração e implementação de propostas de melhoria de vida às populações ali localizadas.

Por outro lado, a integração sul-americana envolve árdua discussão entre ordenamentos jurídicos e, também, convergência em políticas públicas. O mecanismo de integração de fronteiras exige visão estratégica dos instrumentos legais disponíveis e requer compromisso entre países para projetar o desenvolvimento, a partir de bases soberanas cooperativas. Portanto, a base normativa deve acompanhar a evolução dos acordos internacionais de forma que a internalização dos compromissos firmados entre os Chefes de Estado consolide as bases do Mercosul.

Debater questões no âmbito do Mercosul exige o debate paralelo sobre questões fronteiriças. O esforço conjunto de poderes centrais, locais e internacionais em superar as adversidades da aproximação fará do Mercosul um sucesso ou uma frustração.

---

<sup>13</sup> Atualmente, temos a Lei n. 10.522/2002 que autoriza a transferência de recursos federais aos Municípios localizados na faixa de fronteira mesmo com restrições no Cadin. O art. 17, da Lei nº 8.270/91, revogada pela Lei nº 9.527/97, previa gratificação especial de localidade (GEL) aos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, conforme regulamento baixado pelo Poder Executivo.

<sup>14</sup> A lei da faixa de fronteira tem um fim social específico, qual seja, dotar o Estado de informações estratégicas para condução de políticas de interesse nacional.

## **Borders within Mercosur: notes on the formation of the political agenda of border integration**

### **Abstract**

The article reviews the economic foundations for the creation of Mercosur and outlines the importance of considering the social and political debate in South American development. In order to integrate economies, it is necessary to bring together peoples and governments, which have their own historical trajectory. The author indicates that the policy agenda, before facing the maritime boundary, is directed at land border. With this change of reference, there was a tendency to change the perspective of the state and its central government on issues related to border strip.

**Keywords:** Border Strip. Cross border. Mercosur.

### **Referências**

FURTADO, Renata. Nações sem fronteiras. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano 13, n. 306, out. 2009.

FURTADO, Renata. Ocupação territorial: visão estratégica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 7., 2008, Brasília. *Anais...* Brasília: Presidência da República, 2008. v. 3.

FURTADO, Renata. Señalan importancia estratégica del Área de Fronteira. *A Platéia*, Santana do Livramento, RS, ano 72, n. 20.628. p. 14. Disponível em: <[http://srv3.v-expressa.com.br/edicoes/2009/junho/110609quinta\\_%20feira/espanhol2.php](http://srv3.v-expressa.com.br/edicoes/2009/junho/110609quinta_%20feira/espanhol2.php)>. Acesso em: 26 out. 2009.

FURTADO, Renata. Faixa de fronteira: uma visão jurídico-estratégica. *Revista de Administração Pública L&C*, Brasília, ano 13, n. 140, fev. 2010. Edição especial.

GRUPO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*. 2010. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programasregionais/integracaofronteira/index.asp>> Acesso em: 24 fev. 2011.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

NEIVA, Pedro R. P. *Estrutura de poder e processo decisório na regulamentação do Sistema Financeiro Nacional: uma proposta de análise sob a perspectiva da não decisão*: 1995. Dissertação (Mestrado)- Departamento de Ciência Política, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

STEIMAN, Rebeca. *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia)*. 2002. 117 f. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

**Para publicar na revista Universitas  
Relações Internacionais, entre no endereço  
eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e  
agilizando o trabalho de edição.**