



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO**

MARIA DO SOCORRO SOARES DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NA FRONTEIRA TRINACIONAL
BRASIL, PERU E BOLÍVIA**

**Belém
2012**

MARIA DO SOCORRO SOARES DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NA FRONTEIRA TRINACIONAL
BRASIL, PERU E BOLÍVIA**

Tese apresentada para obtenção do título de
doutora em Desenvolvimento Socioambiental,
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos,
Universidade Federal do Pará.
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ligia T. Simonian.

Belém
2012

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Oliveira, Maria do Socorro de
Políticas de integração na fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia / Maria do Socorro Soares de Oliveira; Orientadora, Lígia T. Simonian. – 2012.

315 f.: il.; 30 cm
Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

1. Fronteiras. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Políticas públicas.- Peru. 4. Políticas públicas – Bolívia. 5. Integração. 6. Desenvolvimento econômico. 7. Fronteiras. I. Simonian, Lígia T. , orientador. II. Título.

CDD 22. ed. 341.22

MARIA DO SOCORRO SOARES DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NA FRONTEIRA TRINACIONAL
BRASIL, PERU E BOLÍVIA**

Tese apresentada para obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Socioambiental, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ligia T. Simonian.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Ligia T. Simonian
Orientadora - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
Examinador interno - NAEA/UFPA

Prof^ª. Dr^ª. Nirvia Ravena de Souza
Examinadora interna - NAEA/UFPA

Prof. Dr. José Bittencourt da Silva
Examinador externo - PPGED/UFPA

Prof. Dr. Lucas Araújo Carvalho
Examinador externo - PPGDS/UFAC

Resultado:

À memória

de meu pai, Wilson Alves de Oliveira,

de minha mãe, Natália Maria Soares de Oliveira,

de meu único irmão, Marcos Afonso Soares de Oliveira,

com os quais, por muitos anos convivi. Queridos e inesquecíveis, que me deixaram um legado de amor e coragem para encarar e respeitar a vida.

À minha filha Naywara Oliveira, fonte de aprendizagem, inspiração e força na busca pela consolidação de meus objetivos.

À Patrícia Mourão, pelo amor e permanente respeito pelas minhas escolhas.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos aos homens e mulheres da fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia pelas informações e apoio à pesquisa de campo.

Ao apoio da Bolsa do CNPq, pela oportunidade de alcançar mais um patamar na minha vida acadêmica e profissional.

À professora Ligia Simonian, que se mostrou, ao longo de todos esses anos, uma pessoa imprescindível na minha trajetória teórico-acadêmica e profissional. Dedicada orientadora, agradeço o incentivo e apoio desde a preparação inicial desta pesquisa.

Aos professores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), pelas orientações e ensinamentos em sala de aula.

Ao corpo técnico-administrativo do NAEA/UFPA.

Aos amigos e amigas do Acre, Pará e Brasília, pela motivação e apoio.

**Tudo é uma questão de manter a mente
quieta, a espinha ereta e o coração
tranquilo.**

(Walter Franco)

RESUMO

As áreas de fronteiras internacionais constituem espaços altamente complexos, marcados pela grande diversidade de agentes étnicos e de identidade plurinacionais. Na Amazônia Sul Ocidental, tem-se uma área geopolítica estratégica de fronteira trinacional composta pelo Acre (Brasil), Madre de Dios (Peru) e Pando (Bolívia). A preocupação com a segurança nacional, da qual emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional continental do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda às especificidades regionais, nem do ponto de vista econômico, nem da cidadania fronteiriça. A integração física do Brasil, como questão central do interesse nacional e do combate às atividades ilícitas, atribui às fronteiras novo papel estratégico. Reativam-se, assim, o interesse pelas fronteiras a partir desse duplo processo, tornando as relações transfronteiriças um tema prioritário das relações internacionais. Com efeito, a busca de um novo significado para as interações do Brasil com seus países limítrofes vem impondo o redirecionamento da ação do Estado brasileiro, com reflexos na geopolítica internacional dessa região da América do Sul. O objetivo central deste estudo é analisar as políticas e ações de integração regional, no processo de desenvolvimento, em uma área de fronteira sob a jurisdição trinacional do Brasil, Peru e Bolívia.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Integração. Desenvolvimento. Fronteira Trinacional.

ABSTRACT

International borders are highly complex spaces, characterized by great diversity of ethnicities and multinational identities. In the South western Amazon there is a strategic geopolitical area, formed by the trinational frontier between Acre (Brazil), Madre de Dios (Peru) and Pando (Bolivia). Despite legitimate national security concerns, justifying the creation of a special territory along the international boundary, there is no systematic policy addressing regional specificities, from either an economic or citizenship standpoint. The physical integration of Brazil, as a core issue regarding both the national interest and the fight against illicit activities, attaches a new strategic role to international boundaries. Interest for boundaries is gaining a new momentum out of these issues, making cross-border relations a priority in international relations. Indeed, the search for new meaning to the Brazil's interactions with its neighboring countries, has been redirecting the action of the Brazilian State, with reflections on South America's geopolitics. The aim of this study is to analyze regional integration policies and actions in the context of the development process taking place in a trans-frontier area under the trinational jurisdiction of Brazil, Peru and Bolivia.

Keywords: Public policies. Integration. Development. Trinational frontier.

RESUMEN

Las áreas de frontera internacionales se constituyen en espacios altamente complejos, marcados por una gran diversidad de agentes étnicos y de identidades plurinacionales. En la Amazonía sur occidental hay una área geopolítica estratégica de frontera trinacional constituida por Acre (Brasil), Madre de Dios (Perú) y Pando (Bolivia). La preocupación con la seguridad nacional, de donde surge la creación de un territorio especial a lo largo del límite internacional continental del país, aunque legítima, no ha sido acompañada de una política pública sistemática que atienda las especificidades regionales del punto de vista económico e de la ciudadanía fronteriza. La integración física del Brasil, como cuestión central del interés nacional y del combate a las actividades ilícitas, atribuye a las fronteras un nuevo papel estratégico. Se reactiva, así, el interés por las fronteras a partir de ese duplo proceso, volviendo las relaciones transfronterizas, un tema prioritario de las relaciones internacionales. De hecho, la búsqueda de un nuevo significado para las interacciones de Brasil con sus países limítrofes, viene imponiendo el redireccionamiento de la acción del Estado brasileño, con reflejos en la geopolítica internacional de esa región de América del Sur. El objetivo central de este estudio es analizar las políticas y acciones de integración regional, en el proceso de desarrollo en un área de frontera bajo la jurisdicción trinacional del Brasil, Perú y Bolivia.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas. Integración. Desarrollo. Frontera Trinacional.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – A Bacia Amazônica na América do Sul	23
Mapa 2 – Localização da fronteira trinacional Acre (Brasil), Madre de Dios (Peru) e Bolpebra (Bolívia)	30
Mapa 3 – Localização dos eixos de integração Brasil, Peru e Bolívia	86
Mapa 4 – Localização dos municípios que estabeleceram convênios por meio do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, no período de 1999 a 2002	110
Mapa 5 – Localização dos Arcos que compõem a Faixa de Fronteira definidos pelo PDFF	115
Mapa 6 – Localização das cidades gêmeas na fronteira do Brasil com países vizinhos	119
Mapa 7 – Localização das fronteiras trinacionais do Brasil	120
Mapa 8 – Área de ocorrência de seringueiras na Amazônia	155
Mapa 9 – Localização da tríplice fronteira Assis Brasil (Brasil), Iñapari (Peru) e Bolpebra (Bolívia)	200
Mapa 10 – Reserva Extrativista Chico Mendes – Acre, Brasil	209
Mapa 11 – Bacia do rio Acre, na área de fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia .	251
Mapa 12 – Trechos da estrada Transoceânica, na fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia	260
Mapa 13 – Caminhos alternativos que interligam as cidades da fronteira	267

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografias 1 e 2 – Oliveira, M. S. S. em trabalho de campo no rio Acre e no varadouro do Seringal Bom Destino	37
Fotografias 3 e 4 – Castanheiras em pastagens e pecuária bovina na fronteira trinacional	175
Fotografia 5 – Seringal desativado na fronteira Brasil-Bolívia.....	178
Fotografia 6 – Casa da família do senhor Kado e de dona Preta Sampaio, no ex-seringal Japão, Bolívia.....	178
Fotografia 7 – Confluência dos rios na fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia	201
Fotografia 8 – Vista panorâmica da cidade de Assis Brasil, Acre, Brasil.....	202
Fotografia 9 – Marco da fronteira em Assis Brasil, Acre, Brasil	203
Fotografia 10 – Vista parcial da cidade de Assis Brasil – Acre.....	205
Fotografia 11 – Esgoto a céu aberto na cidade de Assis Brasil – Acre.....	207
Fotografia 12 – Estrada AC-40 no interior da Reserva Extrativista Chico Mendes	210
Fotografia 13 – Criação de gado de pequeno produtor rural em Assis Brasil.....	212
Fotografia 14 – Antigo barracão de comercialização de castanha e borracha na cidade de Assis Brasil – Acre, Brasil	214
Fotografias 15 e 16 – Artesanato de sementes e látex da floresta na fronteira trinacional	220
Fotografia 17 – Assentamento humano rural Virgen Del Rosario – Iñapari, Peru.....	222
Fotografia 18 – Prefeitura de Tahuamanu – Iñapari, Peru.....	223
Fotografia 19 – Vista parcial da cidade de Iñapari, Peru	224
Fotografia 20 – Transporte ilegal de madeira na cidade de Iñapari, Peru	225
Fotografia 21 – Centro comercial de Iñapari, Peru	226
Fotografia 22 – Centro de Saúde Três Fronteiras, em Iñapari, Peru	227
Fotografias 23 e 24 – Escolas de ensino primário e médio em Iñapari, Peru.....	228
Fotografia 25 – Marco da fronteira em San Pedro de Bolpebra, Bolívia.....	229
Fotografia 26 – Rua principal de San Pedro de Bolpebra, Bolívia	230
Fotografias 27 e 28 – Caminho e ponte de acesso a San Pedro de Bolpebra, Bolívia .	231
Fotografia 29 – Principal comércio da localidade de San Pedro de Bolpebra, Bolívia	232
Fotografias 30 e 31 – Presença do governo boliviano na localidade de San Pedro de Bolpebra, Bolívia.....	232
Fotografia 32 – Praça central da localidade de San Pedro de Bolpebra, Bolívia.....	233
Fotografias 33 e 34 – Escola primária de San Pedro de Bolpebra, Bolívia.....	234

Fotografias 35 e 36 – Posto de saúde de San Pedro de Bolpebra, Bolívia	235
Fotografia 37 – Agricultor boliviano plantando nas margens do rio Acre.....	236
Fotografias 38 e 39 – Habitações indígenas em Assis Brasil, Brasil	239
Fotografia 40 – Escola da aldeia indígena, em Bolpebra, Bolívia	240
Fotografias 41 e 42 – Habitações indígenas na Aldeia Jaminawá e Manchineri	241
Fotografia 43 – Índios às margens do rio Acre, em Rio Branco (Acre).....	243
Fotografias 44 e 45 – Bairro Jaminawá em Assis Brasil, Brasil	244
Fotografias 46 e 47 – Habitações indígenas no Bairro Jaminawá, em Assis Brasil, Brasil.....	245
Fotografia 48 – Comercialização de bebidas e álcool etílico 96% aos índios, na fronteira trinacional	246
Fotografia 49 – Índia consumidora de álcool, em situação de pobreza extrema, em Rio Branco, Acre	246
Fotografia 50 – Índios (crianças, jovens e idosos) na Praça Central de Assis Brasil, Brasil.....	248
Fotografia 51 – Casa de Apoio aos Indígenas, Assis Brasil, Brasil	248
Fotografia 52 – Índia Chola e sua filha nas ruas de Iñapari, Peru.....	249
Fotografia 53 – Porto no rio Acre, fronteira trinacional.....	252
Fotografias 54 e 55 – Habitações indígenas às margens do rio Acre	253
Fotografia 56 – Banco de areia e desmoronamento de terra às margens do rio Acre ..	253
Fotografias 57 e 58 – Extração de areia no rio Acre, na margem boliviana	254
Fotografias 59 e 60 – Extração de areia no rio Acre, na margem brasileira	254
Fotografias 61 e 62 – Modalidades de pesca realizada no rio Acre	255
Fotografias 63 e 64 – Comércio de produtos ilegais no rio Acre, fronteira trinacional.....	257
Fotografia 65 – Divulgação da integração interoceânica Peru-Brasil	258
Fotografias 66 e 67– Rodovia Transoceânica, Iñapari (1999) e Assis Brasil (2010)...	259
Fotografia 68 – Ponte da Integração fronteiriça no Brasil, Peru e Bolívia.....	261
Fotografia 69 – Monumento Ponte da Integração das fronteiras Brasil, Peru e Bolívia	263
Fotografias 70 e 71 – Obra de infraestrutura turística em Iñapari, Peru	263
Fotografia 72 – Alfândega brasileira na fronteira Brasil-Peru-Bolívia.....	265
Fotografia 73 – Ponte da Amizade, que liga Assis Brasil a Iñapari	266
Fotografia 74 – Dia da Independência, comemorado em Assis Brasil, com a participação dos vizinhos bolivianos e peruanos.....	274

Fotografia 75 – Festival de Praia de Assis Brasil, na fronteira trinacional	275
Fotografia 76 – Dia da Independência da Bolívia, Bolpebra	275
Fotografia 77 – Festa folclórica na fronteira trinacional, Iñapari-Peru.....	275
Fotografia 78 – Santa Raimunda Alma do Bom Sucesso (ou Santa Raimunda).....	276
Fotografia 79 – Capela de Santa Raimunda Alma do Bom Sucesso, Assis Brasil	277
Fotografia 80 – Camisas e livretos usados nas comemorações em homenagem a Santa Raimunda.....	278
Fotografias 81 e 82 – Objetos dos devotos deixados na capela de Santa Raimunda ...	279
Fotografias 83 e 84 – Deslocamento para a romaria da Santa Raimunda Alma do Bom Sucesso	279

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Temas abordados pelas propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional em 2009	103
Gráfico 2 – Distribuição dos municípios entre os Arcos Norte, Central e Sul que compõem a Faixa de Fronteira.	116

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do Acre na América do Sul e no Brasil	168
Figura 2 – Distritos que integravam o Estado do Acre em 1911	170
Figura 3 – Áreas Naturais Protegidas localizadas na área de abrangência deste estudo.....	191
Figura 4 – Pressão do desmatamento no entorno da RECM.....	213

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição, por Unidades de Governo, do orçamento destinado à execução de programas e ações em Faixas de Fronteiras – PPA 2008/2011	104
Quadro 2 – Aplicação da verba do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira no período de 2006 a 2011 (Valores em milhões de Reais)	118
Quadro 3 – Lista dos municípios pertencentes à Faixa de Fronteira no Acre	122
Quadro 4 – Acordos Bilaterais realizados entre os governos do Brasil e Peru	124
Quadro 5 – Acordos bilaterais realizados entre os governos do Brasil e da Bolívia....	125
Quadro 6 – Síntese das informações sobre marco legal, definição e institucionalidades relacionadas às fronteiras no Brasil, Peru e Bolívia	149
Quadro 7 – Síntese das informações sobre os instrumentos governamentais para promover o desenvolvimento de fronteiras no Brasil, Peru e Bolívia.....	151
Quadro 8 – Ministérios, secretarias e órgãos com status de ministério identificados nas atuais estruturas de governo do Brasil, do Peru e da Bolívia.....	181
Quadro 9 – Relação de empresas que exploram madeira em Iñapari, Peru	226
Quadro 10 – Relação das terras indígenas Jaminawá e Manchineri na fronteira	242

LISTA DE SIGLAS

ALAC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALACSA	Área de Livre-Comércio da América do Sul
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
AMOPREAB	Associação de Moradores e Produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes de Assis Brasil
APL	Arranjos Produtivos Locais
BASA	Banco da Amazônia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CAF	Cooperação Andina de Fomento
CAP	Cooperativas Agrárias de Produção
CAU	Cooperativas Agrárias de Usuários
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CIPA	Centro de Investigação para a Preservação da Amazônia
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDF	Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras
CONDEMA	Conselho de Defesa do Meio Ambiente
CONDIAC	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba
CPDIFF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
DDF	Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço
EUA	Estados Unidos da América
FENASEG	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Plata
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GTI	Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça
GTP/APL	Grupo de Trabalho Permanente de Arranjos Produtivos Locais
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDAF	Instituto de Defesa Animal e Agroflorestal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IIHA	Instituto Internacional da Hileia Amazônica
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IMAC	Instituto de Meio Ambiente do Estado do Acre
INADE	Instituto Nacional e Desenvolvimento
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agrária
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAP	Madre de Dios, Acre e Pando
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MI	Ministério da Integração Nacional
NARI	Núcleos de Apoio Rural Integrado
ONG	Organização não governamental
OTB	Organização Territorial de Base
PAD	Projetos de Assentamento Dirigidos
PAE	Projeto de Assentamento Extrativista
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAR	Projetos de Assentamento Rápido
PAP	Programa Amazônia Protegida
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projetos Integrados de Colonização
PIN	Programa de Integração Nacional
PDFF	Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira
PPA	Plano Plurianual
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROBOR	Programa de Incentivo à Borracha Vegetal
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Minerais da Amazônia
PROJETO RADAM	Radar na Amazônia
PROTERRA	Programa Nacional de Acesso a Terra
RECM	Reserva Extrativista Chico Mendes
RESEX	Reserva Extrativista
SAIS	Sociedades Agrícolas de Interesse Social
SEAP	Secretaria Executiva de Agricultura e Pecuária
SEAPROF	Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINANP	Sistema Nacional de Áreas Naturais e Protegidas pelo Estado Peruano
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SNRA	Serviço Nacional de Reforma Agrária
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPVEA	Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
SRI/PR	Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TCO	Terras Comunitárias de Origem
TDR	Título Definitivo Rural
TI	Terras Indígenas
UAP	Universidade Amazônica de Pando
UC	Unidade de Conservação da Natureza
UFAC	Universidade Federal do Acre
UNAMAZ	Associação das Universidades Amazônicas
ZEE	Zoneamento Econômico e Ecológico
ZIF	Zonas de Integração Fronteiriças

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 DELINEAMENTO DO PROBLEMA	22
1.2 OBJETIVOS	31
1.3 HIPÓTESES	32
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	32
2. FRONTEIRAS E DESENVOLVIMENTO: DEBATE EM CURSO	40
2.1 ESPAÇO, TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE.....	41
2.2 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO	56
3 O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO: POLÍTICAS E AÇÕES	71
3.1 INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL	73
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE FRONTEIRAS	87
4 FRONTEIRA TRINACIONAL: ESPAÇOS EM TRANSFORMAÇÃO	153
4.1 AMAZÔNIA: <i>LOCUS</i> DE INTERSEÇÃO ENTRE AS FRONTEIRAS.....	154
4.2 A REALIDADE DA FRONTEIRA TRINACIONAL.....	180
4.2.1 <i>Os Países fronteiriços</i>	180
4.2.2 <i>Os Estados fronteiriços</i>	192
4.2.3 <i>Os Municípios fronteiriços</i>	198
4.3 OS INDÍOS DA FRONTEIRA	236
4.4 OS DIFERENTES ASPECTOS DA INTEGRAÇÃO	250
5 CONCLUSÃO	281
REFERÊNCIAS	288

INTRODUÇÃO

Os diferentes processos de conquistas territoriais e os consequentes períodos de colonização geraram uma multiplicidade de visões, um mosaico de interesses e de propostas de desenvolvimento, em que diferentes atores sociais constroem sua própria definição do que é, e de como deve ser, o processo de desenvolvimento regional. Este, baseado na efetiva relação entre os recursos naturais, a sociedade civil e a sustentabilidade. Essas diferentes visões e interesses se refletem nas políticas e ações de integração regional implementadas pelo Estado na região amazônica.

Deve-se ressaltar que essas políticas e ações de desenvolvimento são implementadas tanto pelo Estado brasileiro quanto pelos demais países que integram a região. Sob esse aspecto, referir-se aos processos de integração regional na Amazônia Sul Ocidental é sempre um grande desafio. Partindo-se desse ponto de vista, o objetivo central deste trabalho é analisar as políticas e ações de integração regional no processo de desenvolvimento em uma área de fronteira sob a jurisdição trinacional do Brasil, do Peru e da Bolívia.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os interesses internacionais ampliaram-se para a Amazônia Continental, envolvendo a parte amazônica dos países sul-americanos. A delimitação da área da região da Amazônia está, segundo Aragón (2005, p. 12), condicionada a diversos fatores, sejam os critérios hidrográficos, de domínio da selva tropical úmida, os legais ou administrativos, além de outros que consideram os fatores culturais, biológicos, econômicos e até políticos. No entanto, a Amazônia brasileira permaneceu como canal necessário em qualquer abordagem orientada para a Amazônia em sua totalidade, seja pela sua dimensão em relação à parte amazônica dos demais países, seja pela localização geográfica estratégica, que tem relação com cada uma delas.

Os traços que marcam o processo de ocupação da Amazônia brasileira reproduzem-se nas trajetórias de ocupação das Amazônias peruana e boliviana: ciclos de extração dos recursos naturais e articulação com a economia mundial. As recentes políticas governamentais brasileiras, peruanas e bolivianas voltadas para a Amazônia perseguiram duas metas prioritárias e paradoxais: de um lado, aumentar as exportações – para gerar excedentes e pagar as dívidas –, e, do outro, conservar a Amazônia por meio de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Conseqüentemente, diferentes ciclos de gestão social vêm ocorrendo a partir da criação de vários programas, projetos e ações para o desenvolvimento da região, mas, na maioria das vezes, não estão obtendo o êxito esperado e gerando resultados insatisfatórios (BECKER, 1990, 1991; ALMEIDA, 1991). Segue o desafio de promover o desenvolvimento da região que integre as dimensões social, ambiental e econômica de forma equilibrada.

1.1 DELINEAMENTO DO PROBLEMA

A região amazônica compreende diferentes enfoques, discernimentos e representações espaciais. Distribuída em nove países da América do Sul, conforme apresentado no Mapa 1, é reconhecida como a maior superfície do planeta coberta com floresta tropical úmida. Agrega uma vasta riqueza e diversidade em termos de flora, fauna e hidrografia.

A região apresenta heterogeneidade de grupos sociais e etnias¹, caracterizados como populações tradicionais, constituídas por seringueiros, índios, castanheiros, roceiros, pescadores e ribeirinhos, que integram um contingente populacional importante, que conseguiu usar a floresta sem lhe causar grandes prejuízos. Entretanto, com as migrações das últimas décadas, essas populações vêm perdendo espaço e recursos naturais, o que em muito tem inviabilizado sua reprodução social.

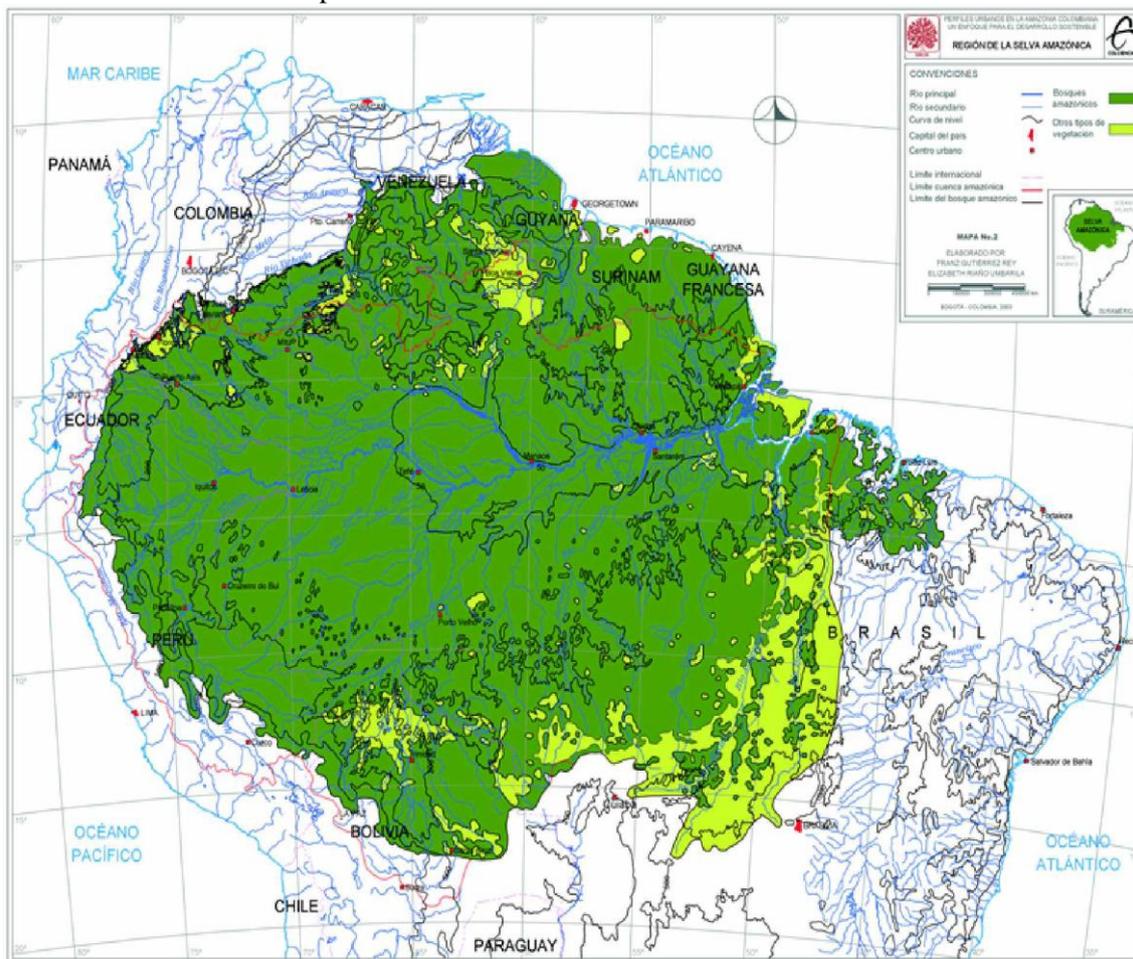
A região amazônica brasileira configura-se, também, como um espaço de grande importância nacional e internacional, pois agrega uma extensa faixa de fronteira com Colômbia, Equador, Guiana, Suriname, Peru, Venezuela e Guiana Francesa. A Amazônia Continental abrange uma área de 7,5 milhões de km², que corresponde a aproximadamente, 44% da América do Sul. Desse total, 5.035.747,80 km² pertencem ao Brasil, e equivalem a 65% de toda a área, ocupando 61,2% do território nacional.

Por suas características específicas, a região amazônica é cercada de um conjunto de ameaças. Segundo o Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005), as ameaças ao Estado na Faixa de Fronteira – que representa 27% do território nacional e onde vivem cerca de dez milhões de brasileiros – residem no progressivo esgarçamento do tecido social, na miséria que condena importantes segmentos da população ao não exercício de uma cidadania plena, no desafio cotidiano perpetrado pelo crime

¹ A palavra “etnia” é derivada do grego *ethnos*, significando “povo”. Compreende uma comunidade humana definida por afinidades: linguísticas, culturais e genéticas.

organizado e na falta de integração com os países vizinhos. Essas ameaças colocam o desenvolvimento regional como estratégia prioritária para a soberania brasileira e a integração continental.

Mapa 1 – A Bacia Amazônica na América do Sul



Fonte: GUTIÉRREZ, et al, (2004).

A Faixa de Fronteira interna do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida em 150 km de largura (BRASIL, Lei nº 6.634, 1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional. A largura da faixa foi sendo modificada desde o Segundo Império, quando era de 60 km, por sucessivas Constituições Federais (1934, 1937 e 1946) até a atual (1988), que a ratificou em 150 km. A preocupação com a segurança nacional, da qual emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional continental do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda às especificidades regionais, nem do ponto de vista econômico nem da cidadania fronteiriça.

A integração física do Brasil como questão central do interesse nacional e o combate às atividades ilícitas atribuíram às fronteiras um novo papel estratégico. Reativam-se, assim, as fronteiras por esse duplo processo, fazendo das relações transfronteiriças tema prioritário das relações internacionais. Com efeito, a busca de um novo significado para as interações de vizinhança do Brasil com os países a ele limítrofes já está impondo o redirecionamento da ação pública, com reflexos na geopolítica. Esta última caminha contemporaneamente, de acordo com Becker (2006), no sentido da integração, em diversas escalas, dentro de um espaço mundial crescentemente perpassado por diversas forças unificadoras e, ao mesmo tempo, excludentes.

A fronteira trinacional deve ser entendida como um espaço de disputas entre representações de diferentes agentes sociais que lutam para saber quem estabelece a verdade. No entender de Amaral (2010), a securitização é, antes de tudo, um ato de fala: o ato de dizer “segurança” é capaz de declarar uma condição de emergência e constituir identidades até então inexistentes entre elas – as de inimigo e protetor. Nesse sentido, a segurança não se refere a algo “real”; ela não é uma “coisa”.

Por mais que divisões administrativas dos territórios locais, por um arbítrio político-administrativo, sejam as que melhor conformam suas fronteiras, existem outros arranjos organizacionais que configuram um território local. Para Haesbaert (2005), as fronteiras, os territórios e as regiões estão se tornando muito mais complexos, imersos numa multiplicidade ainda maior de espaço e tempo. Existem os territórios locais dos povos indígenas, grupos étnicos, diferentes segmentos sociais específicos e os territórios de atuação de importantes organizações locais, que se configuram como territórios de rede flexíveis, que atravessam fronteiras normatizadas.

Entendido de forma flexível, em termos relacionais, o local parece uma massa indefinida, às vezes sendo possível diferenciar o que é local do que é supralocal. Equilíbrios de tensões, fluxos, relações de cooperação e conflitos existem em diferentes escalas territoriais. Entender o local mais relacionalmente implica ter de defini-lo para cada contexto ou situação específica à qual se está referindo. Implica não definir um local, *a priori*, mas um conjunto de relações que se constituem em diferentes escalas territoriais e interpelam um dado local. Nesse sentido, compreender a Amazônia como local de congregação dessas relações, implica identificar suas fronteiras fluidas, os tipos de relações, de interdependências, de presenças e ausências.

A homogeneidade e continuidade geográfica da região de fronteira da Amazônia Sul Ocidental, integrada por Acre (Brasil), Madre de Dios (Peru) e Pando (Bolívia), revela a situação contrastante na qual o potencial de riqueza de recursos naturais conta com muitos fenômenos de natureza negativa. As dificuldades de acesso a direitos básicos, como acesso à cidadania, aos serviços de saúde, educação e segurança, às tecnologias, aos investimentos públicos para redução das atividades predatórias e para pesquisas, e a inadequação da infraestrutura urbana e rural de um grande número de cidades, são problemas que merecem atenção especial.

Por outro lado, reconhece-se que a fronteira é um espaço de movimento e mobilidade, que agrega a reunião de projetos individuais e familiares de ascensão social. É o lugar onde se busca trabalho e realização, superação e afirmação de novas condições de vida e sucesso. Assinala Rückert (2007) que a atual conjuntura econômica mundial e regional impõe mudanças das noções de fronteira, de modo a tornar mais flexíveis os conceitos de “fronteiras de contenção” e “fronteiras-separação”, bem como reforça as características fronteiriças atuais de regiões de transição, de interface e/ou de cooperação entre países vizinhos. Esses elementos fazem parte de uma cultura de fronteira. Ela constitui um espaço incorporado ao espaço local, regional, nacional e internacional.

Um desafio essencial para a cooperação entre os países é o desenvolvimento de projetos em comum acordo entre as partes, tanto em termos de estruturação e melhoria das condições de vida nas zonas transfronteiriças, como em termos de simplificação das trocas e relações entre os atores econômicos. Esse espaço de cooperação, contudo, é marcado por interesses compartilhados e/ou preocupações comuns, tal como a perenidade do patrimônio natural, que é uma riqueza compartilhada². O elemento partilhado constitui um desafio primordial e uma condição indispensável à valorização duradoura dos recursos naturais, das relações sociais constituídas nesses espaços, assim como a preservação dos conhecimentos tradicionais, que compõem igualmente uma herança mútua.

Nesse aspecto, o capital social construído na região de fronteira é também um elemento compartilhado. Ele é entendido como um conjunto de relações pessoais, sociais e institucionais que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos, segundo análise de Putnam (1996). Esse conjunto há de visar um fim

² Prevenção contra os riscos de poluição e salvaguarda da biodiversidade.

determinado, e tem na sua raiz processos baseados na confiança, reciprocidade e cooperação, ao mesmo tempo em que são geradores desses. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecer relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais e cognitivos, e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjunta, do uso compartilhado de bens da obtenção e difusão das informações e conhecimento.

A consolidação desse conjunto de relações ainda é cercada de desafios. No entendimento de Mello (2004), apesar da conquista democrática, há muito a ser superado. Entre os principais desafios encontra-se a necessidade de transformar as relações entre sociedade e Estado, que muitas vezes se fazem na base do clientelismo, e, acima de tudo, de formar o capital social.

Nas sociedades latino-americanas, altamente desiguais e segmentadas, muitas vezes a pobreza é o único ponto de convergência. Constitui-se, além dos segmentos dominantes, por um conjunto de atores sociais, oriundos de diversas culturas e etnias, bem diferenciados, em que grupos rurais (colonos, camponeses, mulheres e sem-terras) agregam-se aos urbanos (sem-tetos e favelados) e a grupos indígenas completamente excluídos do processo de desenvolvimento.

Com as migrações das últimas décadas nas fronteiras da Amazônia brasileira, essas populações vêm perdendo espaço e recursos naturais, o que tem inviabilizado sua reprodução social. Nesse contexto, consolidam-se as lutas dessas populações para permanecer ocupando as áreas de floresta amazônica – especialmente as de concentração de seringueiras e castanheiras – e poder seguir trabalhando em atividades extrativistas. A defesa da floresta mobilizou as comunidades tradicionais e suas organizações para criar movimentos de resistência, que receberam apoio e acompanhamento por parte dos seguidores do ativismo ecológico internacional e depois brasileiro.

Outro grande desafio apontado por Mello (2004) é o político, porque as perspectivas sobre a “Grande Amazônia” decorrem dos olhares nacionais, próprios de cada um dos países. Do ponto de vista político, a determinação soberana dos países sobre os territórios amazônicos não se discute. Apesar do processo de nacionalização das Amazônias, diferentes acordos governamentais foram se concretizando, articulando, em composições diferentes, os distintos países dessa região. Da mesma forma, pode-se buscar o tratamento regional para diversas questões amazônicas, uma vez que seus problemas e suas políticas públicas passaram a ser identificados.

Posições conjuntas, envolvendo governos e representações da sociedade civil organizada, tem sido definidas ao longo das últimas décadas em relação à Amazônia. Dentre elas, destaca-se a Plataforma de Tlateloco, assinada por ministros e representantes dos governos da América Latina e do Caribe, que identifica temas importantes para serem tratados na Conferência do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, quais sejam: mudanças climáticas, biodiversidade e biotecnologia, proteção dos recursos terrestres, dos oceanos, da água doce, erradicação da pobreza, desenvolvimento urbano e meio ambiente e gestão ambiental.

Por sua vez, os processos participativos de gestão do território assentam-se, em escala maior ou menor, nas áreas de fronteira, que constituem um *locus* onde a dinâmica social se concretiza de modo acelerado. Nesses espaços, configura-se uma série de acontecimentos, tais como a pressão sobre os recursos naturais, a migração, a definição de limites geopolíticos, as tensões e os conflitos sociais, a reorganização econômica e, mais recentemente, a criação de áreas protegidas e a prática da atividade turística (QUARESMA, 2008). Assim, ressalta-se a necessidade de identificar e compreender a ocorrência de integração de processos organizacionais, econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais, constituídos na região de fronteira, para além das relações comerciais.

A região de fronteira amazônica historicamente foi compreendida como uma questão de soberania nacional, e não como um espaço de integração em torno da efetivação das políticas e ações de desenvolvimento regional de áreas transfronteiriças. Contudo, na década de 1990, o governo brasileiro demonstrou, por meio da nova concepção de fronteira adotada no primeiro Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), uma ruptura com o conceito tradicional, que, do ponto de vista das relações internacionais, colocava toda a ênfase na ideia da fronteira como peça fundamental da defesa nacional e impunha barreiras às ameaças externas. Isto implicou a imposição de limites nas relações com os países vizinhos.

De acordo com o Ministério da Integração (BRASIL, 2005), esta percepção de fronteiras refletiu na elaboração e implementação de projetos desarticulados e fragmentados, movidos por uma lógica assistencialista, sem qualquer planejamento ou orientação programática. Esses resultaram na dispersão dos escassos recursos públicos e tiveram baixo impacto na geração de emprego e renda, na organização da sociedade civil e na estruturação das atividades produtivas.

Do ponto de vista da intervenção no meio e no uso dos recursos naturais da Amazônia pelos governos ou pelas populações tradicionais, Simonian (2007) chama a atenção para a insustentabilidade que permeia os processos produtivos, o setor terciário e mesmo os movimentos políticos e sociais. Na região de fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia, as políticas públicas de infraestrutura possuem, ainda, poder econômico e de modificação territorial, ambiental e social maior. A abertura da Estrada do Pacífico, recentemente, é apenas uma dessas instâncias.

A elaboração, proposição e implementação de políticas desenvolvimentistas do Governo Federal (principalmente) e dos governos estaduais destruíram relações sociais tradicionais. Contudo, as organizações e movimentos sociais não se curvaram, construíram críticas ao modelo de desenvolvimento capitalista e apontaram caminhos para outro modelo de desenvolvimento da região amazônica.

Nesse contexto, a abordagem dos princípios de desenvolvimento sustentável está relacionada ao modo de vida das populações tradicionais: os indígenas ainda reivindicam fortemente a demarcação de seus territórios; as cooperativas demandam meios de produção e de comercialização; as associações ambientalistas priorizam, entre outros requerimentos, formas sustentáveis de produção ou conservação de áreas e de recursos naturais.

Sabe-se que, atualmente, há uma forte presença de diferentes atores sociais (organizações sociais, ONGs e instituições públicas) debatendo processos e estratégias de desenvolvimento nessa região. No entanto, há grandes dificuldades de gestão e acompanhamento das políticas públicas e ações integradas entre os três países. Um dos motivos é o baixo desenvolvimento de capacidade da sociedade civil, do poder público e da iniciativa privada, que em muitos casos apresenta dificuldades em trabalhar melhor as capacidades funcionais de mobilização e engajamento, formulação de políticas e estratégias, implementação e monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Este estudo vem agregar elementos de reflexão em torno das políticas públicas de integração no processo de desenvolvimento em uma área de fronteira sob a jurisdição trinacional do Brasil, Peru e Bolívia. Propõe-se, por meio dele, discutir o processo de desenvolvimento em áreas de fronteiras trinacionais na Amazônia, sendo estes os argumentos centrais da justificativa, pois, trabalhos diferentes estão sendo conduzidos nessa direção. No entanto, ainda são poucos os estudos que estão sendo desenvolvidos, e o conhecimento científico é ainda pequeno sobre uma questão que vem gradativamente assumindo relevância maior no Brasil, na América Latina e no mundo.

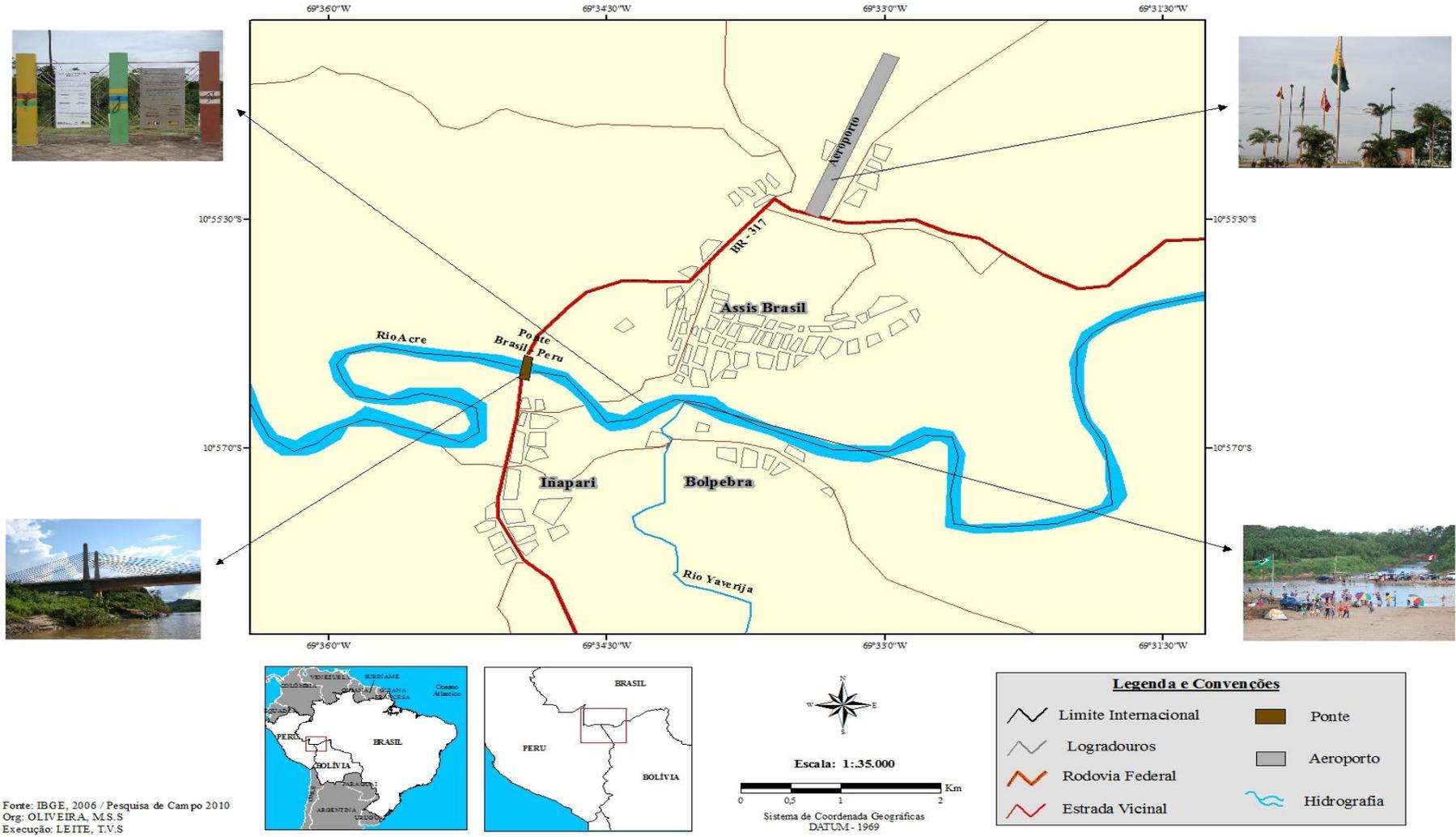
Nesse sentido, a problemática deste trabalho é a análise das políticas públicas de integração no processo de desenvolvimento em uma área de fronteira sob a jurisdição trinacional. A pergunta central que orientou esta pesquisa foi: como as políticas públicas de integração nacional, com limites reguladores e estruturas nacionais diferentes, promovem o desenvolvimento na área de fronteira trinacional do Brasil, Peru e Bolívia a partir das demandas e necessidades das populações locais?

Desse modo, procurou-se compreender em que medida é possível conciliar os conflitos e os distintos interesses públicos e políticos numa área de fronteira trinacional, onde múltiplos atores sociais buscam realizar seus objetivos privados. E em que condições as organizações representativas do Brasil, Peru e Bolívia estabelecem relações de conflito, negociação e cooperação para que realizem seus interesses privados e coletivos.

Em suma, busca-se explicar, pela elucidação dessas questões, a atual dinâmica da integração nessa área de fronteira trinacional, localizada na Amazônia Sul Ocidental, integrada pelas cidades de Assis Brasil (Brasil), Madre de Dios (Peru) e Bolpebra (Bolívia), conforme apresentado no Mapa 2. A faixa da fronteira, corresponde a cerca de 7 mil km² e é composta pelos Departamentos de Madre de Dios, no Peru, de Pando, na Bolívia, e pelo Estado do Acre, no Brasil.

Essa região foi escolhida para demonstrar as práticas locais de integração transfronteiriças, impulsionadas ou limitadas pelas políticas públicas governamentais, em especial do Estado brasileiro; e as mudanças de sentido e de função dos processos de desenvolvimento, em ambientes transfronteiriços sul-americanos, principalmente no norte brasileiro. Acrescente-se a isso os seguintes fatores: a) pequena produção acadêmica acerca de realidades transfronteiriças, sobretudo as da Amazônia Sul Ocidental; b) necessidade de se ter um trabalho que possibilite visualizar como o Brasil e o Estado do Acre se projetam em cenários de desenvolvimento de integração regional, a partir de infraestrutura geoestratégica para sua fronteira física.

Mapa 2 – Localização da fronteira trinacional Acre (Brasil), Madre de Dios (Peru) e Bolpebra (Bolívia)



A área desfruta de localização geográfica estratégica, seja pela riqueza dos recursos naturais existentes, seja por estar no foco das políticas de integração regional definidas pelos Estados nacionais do Brasil, do Peru e da Bolívia, como estratégia de fortalecimento do bloco sul-americano no cenário mundial. As unidades político-administrativas distintas, porém vizinhas, caracterizam-se pela dependência em relação às regiões centrais de seus respectivos países, e constituem uma área cujo processo de ocupação territorial é predominantemente disperso, desagregado e de difícil interligação.

1.2 OBJETIVOS

O desafio de buscar compreender as políticas de integração regional, no processo de desenvolvimento foi o elemento impulsionador desta pesquisa. Principalmente a análise das ações e políticas de desenvolvimento dos diferentes países, em torno dos atores sociais e em torno da integração regional. Nesse sentido, o objetivo geral desse estudo foi analisar as políticas de integração regional, no processo de desenvolvimento da área sob a jurisdição do Brasil, Peru e Bolívia.

Espera-se, assim, contribuir com a ciência, principalmente por agregar elementos de reflexão em torno das políticas de integração e das relações de fronteira internacional, territorialmente localizados e focados. Os objetivos específicos foram:

- a) compreender os diferentes países, considerando os processos históricos, socioculturais, socioespaciais, políticos e econômicos e enfatizando as interações entre eles;
- b) identificar os principais sujeitos e grupos sociais inseridos nas ações e políticas públicas de integração regional;
- c) discutir os processos relacionais entre indivíduos, grupos, sujeitos e contexto social e histórico, verificando os graus de cooperação e conflitos;
- d) identificar os desafios, as tendências e as perspectivas para a efetiva participação do poder público e da sociedade civil no processo de tomada de decisão compartilhada entre os países da fronteira trinacional.

1.3 HIPÓTESES

a) A preocupação com a segurança nacional, no limite internacional continental do país, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda às especificidades de integração regional, nem do ponto de vista econômico, nem da cidadania fronteiriça.

b) A proposta de integração regional praticada nas localidades da fronteira trinacional pelos governos brasileiro, peruano e boliviano, como processo promotor do desenvolvimento, está estabelecida de forma centralizadora e desarticulada dos interesses dos grupos sociais locais.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho analisa a relação das políticas e ações de integração regional no processo de desenvolvimento da área de fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia. É uma investigação que descreve acontecimentos, analisa contextos e propõe recomendações para fortalecer as ações e políticas de desenvolvimento regional em áreas de fronteira trinacional. Foram adotados métodos e técnicas adequados, que permitiram obter, organizar e analisar as informações requeridas pela perspectiva teórica que orientou o sentido da problemática estudada.

Dentre as principais motivações para investigar a área de fronteira trinacional destaca-se o interesse em compreender melhor a dinâmica social e histórica da região amazônica sul ocidental (Vale do Acre-Purus) e o reconhecimento desta importante região para as políticas e ações de integração e as relações de fronteira internacional. Essas políticas e relações tornam-se ainda mais atrativas para uma investigação, uma vez que elas não têm sido acompanhadas de uma política sistemática que atenda às especificidades regionais, nem do ponto de vista econômico, nem da cidadania fronteiriça.

As circunstâncias que também determinaram a opção pelo estudo na região da fronteira trinacional referem-se à observação realizada na área, ainda por conta da realização do trabalho de campo para conclusão do mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Regional em 1999. Observações diretas e indiretas com moradores das localidades, colonos, fazendeiros, extrativistas, lideranças, indígenas e seringueiros

brasileiros, peruanos e bolivianos, dentro e fora da Reserva Extrativista Chico Mendes e nos municípios de Iñapari, Cobija, Bolpebra, Assis Brasil, Brasileia e Epitaciolândia, contribuíram com a análise da problemática abordada neste trabalho.

Nesse aspecto, pode-se destacar a ausência de elementos relacionados à integração regional, os desafios e os conflitos entre os diferentes atores sociais em torno de uma região de fronteira trinacional, até então desprovida de qualquer obra de infraestrutura significativa para o desenvolvimento de seus habitantes, sejam eles da cidade e/ou campo.

Foram consideradas as orientações técnico-operacionais sugeridas instrumentalmente por Malinowski (1976), Geertz (1978, 1989), Lévi-Strauss (1976), Geffray (1991), Habermas (1987), Durand (1988), Sampieri (1994) e Balestrini (1997), entre outros. A proposta metodológica ora esboçada implica a interdisciplinaridade com ênfase na metodologia antropológica, pois, segundo Coelho (2000), questões ligadas às políticas públicas e ações de integração regional requerem forçosamente um tratamento de caráter multi e interdisciplinar, considerando os processos ecológicos, socioespaciais, socioculturais, políticos e econômicos na condução do desenvolvimento econômico.

Assim, adota-se neste estudo uma abordagem interdisciplinar, por não encontrar resposta completa em uma única área de conhecimento, exigindo, portanto, uma ruptura epistemológica com a territorialidade do saber disciplinar. Bourdieu (1999) afirma que uma pesquisa científica deve necessariamente apresentar-se de acordo com um procedimento epistemológico. Ressalta que a epistemologia distingue-se de uma metodologia abstrata, por se esforçar em apreender a lógica do erro para construir a lógica da descoberta, da verdade como polêmica contra o erro; do esforço para submeter às verdades próximas da ciência; e os métodos que ela utiliza para uma retificação metódica e permanente.

Nesse contexto, vale à pena citar a análise de Klein (1996), que critica aqueles que consideram o cruzamento das fronteiras interdisciplinares uma “anomalia”, um “evento periférico” ou um “estágio de desenvolvimento”. Para ela, as interações e reorganizações que esse cruzamento gera são tão relevantes para a produção e organização do conhecimento quanto a existência daquelas fronteiras. Ressalta-se, porém, que tais práticas são complexas e contraditórias, pois ocorrem em zonas de transição e implicam múltiplas fronteiras sendo cruzadas.

A concepção do conhecimento sob a dinâmica social e histórica construída neste trabalho assume certa subjetividade, ao apresentar visões de mundo distintas sobre a

região da fronteira trinacional. Assim, Kuhn (1975) destaca que a certeza plena é algo inalcançável em uma investigação científica. As descobertas, as constatações e os entendimentos que se seguem podem ser tomados como verdades. Apresentou ser um desafio e uma oportunidade para a descoberta e compreensão das realidades locais, regionais e internacionais. Nesse sentido, não é intenção esgotar os temas ora propostos, tampouco considerar o presente estudo como completo, considerando a dinâmica da ciência.

Dentro do sentido etimológico, Zayas (1994) pondera que o termo “ciência”, que provém do latim *scientia* e equivale ao grego *episteme*, classicamente, seria o “conhecimento certo por causas”. As características do conhecimento científico são: a objetividade, a sistematicidade, a metodocidade, a verificabilidade e a comunicabilidade. No entender de Lakatos (1999), ao mesmo tempo em que se constata o respeito geral pelo “conhecimento científico” e pela “ciência”, verifica-se também a dificuldade de separar a “ciência” da “pseudociência”, pois uma teoria pode ser de elevado valor científico mesmo que “ninguém” a entenda, e pode ser pseudocientífica, mesmo que a maioria das pessoas a entenda e nela acreditem.

Nesse sentido, os objetos da observação são os fatos, e o resultado é um dado. Assim, a sequência natural é: fato, observação e dado. A ciência está especialmente interessada em fatos “não ordinários”, que estão além do alcance dos leigos e exigem ferramentas especiais. Para Bunge (2002), a “observação” é a percepção dotada de propósito e “explicação”. Dessa forma, o autor considera o procedimento empírico básico, pois está envolvido tanto nas “medições” quanto nas “experimentações”.

O método antropológico proposto por Malinowski (1986) baseia-se na elaboração de esquemas mentais a partir da coleta de material etnográfico. Segundo seu entendimento, tal coleta só é possível ser feita de forma proveitosa se forem consideradas as seguintes condições: a inserção do pesquisador no grupo estudado, por meio de uma convivência constante, e os objetivos propostos pelo pesquisador serem verdadeiramente científicos. A abordagem do problema foi realizada a partir de pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo, pois, de acordo com Oliveira (1996), o ato de olhar e de ouvir são funções de um gênero de observação muito peculiar à Antropologia. É por esse tipo de observação que o pesquisador busca interpretar (compreender) a sociedade e a cultura do “outro” “de dentro”.

O estudo surge da compreensão de que a parte reflete o todo, logo o todo pode ser visto por meio das partes. Essa visão possibilitou partir de um estudo de casos,

mediante uma estratégia do tipo exploratória, descritiva e interpretativa, focada das relações dos fatos e fenômenos da realidade objetiva (HUBERMAN; MATTHEW, 1991; YIN, 1994; MUCCHIELLI, 1996). Partindo de casos específicos, de situações concretas, definem-se diretrizes gerais que ajudem a integrar as metodologias de apoio ao desenvolvimento regional. Neste trabalho, buscou-se substanciar as análises teóricas recorrendo ao apoio de pesquisas empíricas. De acordo com Bourdieu (1989), é necessária uma constante vigilância, por parte do pesquisador, para a construção do objeto científico a partir do rompimento com o senso comum.

Nesses termos, adotou-se uma abordagem estatístico-cartográfica, complementada com testemunhos obtidos em entrevistas aos gestores públicos, assim como na análise de convergência e divergência dos discursos de instituições governamentais e multilaterais e de determinados segmentos sociais e políticos. A escolha metodológica está alicerçada também em Yin (1994), para quem

[...] o estudo de caso é uma pesquisa empírica que estuda um fenômeno contemporâneo num contexto real da vida, em que os limites entre o fenômeno e o contexto não são evidentes, e para o qual é possível a utilização de múltiplos recursos de informação Yin (1994, p. 23).

De outra forma, Oliveira (1996) afirma que o estudo de caso constitui um método eclético e, por essa razão, pode ser trabalhado por meio de variadas técnicas e de métodos que facilitem a compreensão do fenômeno a ser estudado, uma vez que parte de uma realidade que a teoria existente não consegue explicar e busca construir o conhecimento nela contido, a partir das relações dos atores.

O trabalho de Marx (1975), notadamente o capítulo que procura desvendar o “[...] fetichismo das mercadorias”, apontou como é possível se chegar às estruturas básicas clássicas das realidades sociais. Também o artigo de Simonian (2000, p. 14) sobre “[...] políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em áreas de reserva na Amazônia brasileira [...]” sugere que se podem definir impasses e avanços quanto às políticas públicas e à sustentabilidade dos processos de desenvolvimento, a partir de tensões, conflitos e mesmo de violência. Consequentemente foram analisadas tanto as perspectivas históricas quanto as atuais do objeto ora definido, o que revelou questões conclusivas e indicadoras de tendências.

Para melhor compreensão da realidade da região de fronteira amazônica, foi necessário, também, ter maior conhecimento do sistema político, socioeconômico,

ambiental e cultural, entre outros, dos diferentes países. Buscou-se identificar a ação estatal embasada na aplicação de mecanismos de estímulos ao desenvolvimento regional e local, visando encontrar as causas e consequências dos conflitos, das tensões, as cooperações das convergências e as tendências territoriais das políticas de integração regional.

A revisão bibliográfica baseou-se em livros, artigos, periódicos, revistas e documentos eletrônicos obtidos pela Internet. A análise de documentos oficiais e a constituição de uma base documental organizada foram realizadas visando atender a dois objetivos específicos: o primeiro, respaldar a apreciação feita do discurso governamental; o segundo, constituir uma base de dados e informações sobre as políticas e ações de integração na área de fronteira, principalmente nos dois idiomas oficiais: português e espanhol.

Assim, o levantamento de dados sociais, políticos, institucionais, culturais, econômicos e ambientais priorizados no decorrer da pesquisa, quer em suas perspectivas históricas, como atuais, foi realizado nos arquivos públicos e privados e, também, nos documentos oficiais. Foram consultados trabalhos analíticos, relatórios, material publicado em revistas especializadas, jornais, cartas ou outros documentos pessoais, estatísticas, material visual (mapas, fotos, vídeos, filmes), direta ou indiretamente pertinentes à questão tratada. Esse material contribuiu para melhor caracterização e análise dos acontecimentos que envolveram os atores sociais das diferentes localidades estudadas nos três países antes citados.

O trabalho de campo foi fundamental para compreender a problemática da região de fronteira trinacional amazônica. As Fotografias 1 e 2 apresentam aspectos do contexto local da pesquisa, que foi realizada nos períodos de maio a julho de 2011 e fevereiro a abril de 2012. Esta incluiu a observação direta, a realização de conversas informais e de entrevistas abertas e semiestruturadas para cada categoria de entrevistados.

A realização da pesquisa envolveu a participação de 25 pessoas formuladoras, proponentes e gestoras dos programas e projetos de integração regional. No Brasil, foram realizadas entrevistas com representantes dos principais ministérios que atuam nesta parte da fronteira (Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Também, foram envolvidos os gestores de órgãos federais, como o IBAMA, FUNASA, FUNAI, INCRA e UFAC e parlamentares. Na esfera estadual, foram consultados representantes das Secretarias de Meio Ambiente (SEMA), Saúde, Educação, Planejamento e Extensão Agroflorestal e Produção Familiar (SEAPROF). No âmbito municipal, foram entrevistados gestores das Prefeituras Municipais de Assis Brasil e Brasileira.

Fotografias 1 e 2 – Oliveira, M. S. S. em trabalho de campo no rio Acre e no varadouro do Seringal Bom Destino



Fonte: Artero Amâncio Torres (Santo) (2010)³

Em Cobija, onde ficam localizadas as principais instituições político-administrativas da Bolívia nessa parte da fronteira, foram realizadas entrevistas com representantes do exercito, das secretarias de educação, saúde, meio ambiente e infraestrutura. Em Bopebra, foram consultados os administradores locais, os professores das escolas públicas, os agentes dos centros de saúde, policiais militares, comerciantes e demais moradores da localidade. Em Iñapari, no Peru, foram consultados os gestores públicos locais das secretarias de saúde, educação, infraestrutura e meio ambiente.

Por fim, nesse levantamentos de dados qualitativos foram entrevistados 40 moradores das cidades, usuários das políticas públicas e ações de desenvolvimento regional das áreas de fronteiras. Nesse grupo, incluem-se os ribeirinhos, extrativistas, indígenas, agricultores familiares, comerciantes, empresários, lideranças de organizações e movimentos sociais, representantes de cooperativas e associações de produtores, organizações não governamentais, representantes de igrejas e demais moradores das cidades de Assis Brasil, Iñapari e Bolpebra.

³ Ex-seringueiro e guia durante essa etapa do trabalho de campo.

Assim, foi extremamente relevante colher os diferentes pontos de vista de moradores e autoridades locais, estaduais e federais, executores e financiadores de projetos dentro da área de estudo, que puderam lançar luzes sobre a dinâmica da integração regional na fronteira estudada. Segundo Oliveira (1981), perguntas fechadas e/ou objetivas tendem a bloquear o surgimento de dados novos e inesperados. Respostas a elas também tendem a limitar a confirmação ou negação das hipóteses. Entrevistas abertas permitiram uma relação dialógica entre pesquisador e pesquisado.

Ao observar os meios que a população da fronteira utiliza para se comunicar, pois é isso que os constituem e os fazem viver, pensar e organizarem entre si, ampliaram-se as possibilidades de percepção das contradições internas dos setores públicos que definem as políticas públicas e as ações de desenvolvimento para as áreas de fronteira. Como se sabe, principalmente no âmbito da Antropologia, essa perspectiva é mais do que consagrada, tanto por permitir a recuperação da memória social e histórica, como para apreender as evidências atuais (BOAS, 1948; MALINOWSKI, 1967), isto em que pesem os debates mais recentes dos pós-modernos.

De fato, as informações antropológicas podem fornecer, segundo Malinowski (1967), uma visão crítica do desenvolvimento e ajudar no estudo fora dos modelos sistêmicos e da dualidade (tradicional oposto ao moderno; formal oposto ao informal; desenvolvido *versus* não desenvolvido). Portanto, em direções mais criativas, planejadas ou não. No que diz respeito às observações, estas foram registradas em caderno de campo, juntamente com os *insights* produzidos.

O processo de registro foi acompanhado, quando possível, de documentação fotográfica, desenhos de croquis e elaboração de mapas. A partir de Simonian (2007, p. 16), nesse trabalho a fotografia é entendida como recurso e ferramenta capaz de, “[...] identificar, analisar e entender o imaginário, as sensações e mesmo as realidades materiais”. Na Amazônia, este recurso se torna mais relevante ainda, na medida em que se constitui em uma possibilidade de registro de perspectivas relativas ao “[...] ambiente, populações e cultura” (SIMONIAN, 2007, p.17) como registros documentais.

Essas estratégias de produção de evidências foram essenciais para a pesquisa, principalmente porque a troca verbal, como comunicação, possibilita o acesso a vários aspectos da vida humana, mesmo daqueles não diretamente perceptíveis. Nesse sentido, Samain (1995) em seu trabalho sobre antropologia visual, destaca a importância do encontro e mixagem da visualidade, oralidade e escrita com os mais recentes aparatos tecnológicos da verbo-visualidade contemporânea (som, fotografia e vídeo). Esses

recursos são importantes, conforme ressaltado por Simonian (2001) em trabalho sobre as mulheres do rio Aripuanã, Amazonas, por permitirem, via visualização, uma apreensão mais sofisticada e imediata de situações e dinâmicas sociais, bem como de suas espacializações.

Desse modo, o desafio maior consiste em encontrar um método para o desenvolvimento da pesquisa que seja adequado e interdisciplinar. Conforme Japiassu (1976), o método comporta basicamente quatro elementos: o corte da realidade, os procedimentos de investigação adaptados a essa realidade; os procedimentos de representação, que devem exprimir a investigação e seus resultados, e os procedimentos de explicação, capazes de estabelecer uma linguagem teórica que dê conta de explicar dados empíricos.

A estrutura disciplinar, de certa forma, restringe os caminhos do conhecimento. Ao delimitar o leque de questões da pesquisa, definem, também, os métodos usados para investigar os fenômenos e tipos de respostas que são consideradas legítimas (LATTUCA, 2001). Contudo, os problemas da atualidade exigem abordagens interdisciplinares. Procurou-se a partir do específico ou da disciplina, criar o domínio de estudo ou ângulo específico abordado dentro da disciplina, fornecendo o fato, para então tentar estabelecer o nível de integração teórica pretendido, organizando e estruturando os conhecimentos em busca de um conhecimento menos unilateral.

Também se incluem neste trabalho aspectos da história de vida e a percepção de alguns trabalhadores(as) extrativistas, indígenas e pequenos produtores rurais, que expressam suas interpretações sobre processos, que, por suas características e dimensões, ainda estão em construção. Não se faz uma análise dos discursos dos entrevistados. Utilizaram-se esses discursos para guiar a análise dos documentos. Da mesma forma, optou-se por não identificar nominalmente os entrevistados, para evitar retaliações, punições e até mesmo perseguições políticas, principalmente no Acre (Brasil).

Vale ressaltar as dificuldades de acesso às informações institucionais, tanto do poder público e da iniciativa privada, como das organizações da sociedade civil, principalmente pela falta de registros e sistematização dos dados e informações; além do receio de que essas informações fossem usadas contra os governos municipais, estaduais e federais. Deve-se ressaltar que a região está localizada entre os dois principais produtores de drogas do mundo (Peru e Bolívia) e é cenário de disputas políticas fortes em todas as esferas governamentais.

2 FRONTEIRAS E DESENVOLVIMENTO: DEBATE EM CURSO

As áreas de fronteiras têm experimentado, ao longo dos anos, novas formas de uso geopolítico dos territórios, as quais decorrem das diferentes projeções dos múltiplos poderes exercitados na região – seja do Estado, seja do mercado, seja da sociedade. Os processos de integração supranacionais, em que se verificam ações relacionadas a abertura para circulação de pessoas e mercadorias, ou ações para garantir a defesa e a segurança nacional, têm sido objeto de importantes debates sobre o caráter de suas transformações.

O debate sobre as fronteiras parece ser, ainda, bastante atual. Diferentes realidades de fronteiras, marcadas por suas características de serem mutáveis, móveis e dinâmicas, demonstram a importância e a atualidade de seus elementos conceituais – espaço, território e territorialidade – para compreender as transformações que ocorrem nos processos de integração social, política, econômica e cultural que ocorrem nessas áreas. Entender as fronteiras implica, também, em conhecer as diferentes escalas que as delimitam e as relações de poder que se estabelecem nestes limites e fora deles.

Ao mesmo tempo, as fronteiras têm se tornado objeto da ação dos Estados, que visam promover a integração e o desenvolvimento regional, a partir de seus interesses nacionais e transnacional. Numa perspectiva de cooperação e de co-investimentos, os Estados nacionais dos países fronteiriços estabelecem pactos bilaterais ou multilaterais com vistas a ampliar os processos de abertura das fronteiras visando estabelecer, espalhar e consolidar relações de múltiplos aspectos.

Ainda, o debate sobre as fronteiras e os processos de integração promovidos pelo Estado, como instrumento de promoção do desenvolvimento regional, está, também, associado ao debate sobre os modelos de desenvolvimento adotados nos países fronteiriços, as oportunidades de desenvolvimento social promovidos por eles, a sustentabilidade e a defesa do território. Nas últimas décadas, o debate internacional promoveu especial atenção ao futuro dos grandes ecossistemas globais, considerando o uso dos seus recursos (GRIFFON, 2002). Recentemente, integrou-se a esse debate a preocupação com a soberania nacional e o desenvolvimento econômico, centrado nas grandes obras de infraestrutura.

É inegável a importância deste debate em face da problemática ambiental, da globalização da economia e da nova organização social, como forma de rever as relações e os desejos de construção das organizações e dos grupos sociais que vivem na

Amazônia, com os segmentos políticos internacionais, nacionais, regionais e locais. Assim, estudar os processos de integração na fronteira de Assis Brasil, Bolpebra e Iñapari implica em contribuir substancialmente com o debate em curso.

2.1 ESPAÇO, TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

O espaço, como objeto de estudo da Geografia, constitui-se da relação entre homem e natureza. Em artigo sobre espaço geográfico, Braga (2007) apresenta as contribuições de diferentes autores para a definição de espaço. Assim, conforme este autor, o homem é um fator geográfico de primeira ordem, que domina a natureza e é dominado por ela. A Terra seria palco da ação do homem, mas dotada de vida. A ação do homem seria contingente, ou seja, ele escolheria onde, quando e como agir, e possuiria várias possibilidades. O homem transforma o meio pela técnica, que tende a fixá-lo ou enraizá-lo no ambiente.

O espaço é a coabitação de homem e natureza e é preenchido de intencionalidade (já que depende da vontade do homem). Santos (2008) refere-se ao espaço como a forma-conteúdo de base *sartreana*, em que as formas não existem por si só, mas são dotadas de conteúdo, de significado, por meio da ação humana em relação ao seu entorno. O espaço é o *locus* da técnica conforme descreve Santos:

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico. (SANTOS, 2008, p. 62).

É também, o *locus* dos tempos diferentes, rápidos para uns e lentos para outros e do cotidiano. É o espaço trivial de todos nós, carregado de símbolos e significações. É pelo uso que o espaço se transforma em território. Torna-se humano e cheio de possibilidades.

Pelo entendimento do cotidiano das pessoas, entenderemos o espaço. Santos (2008) destaca que o espaço inclui a conexão de pessoas que está sempre em movimento e dependendo da ação. No lugar, o cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, organizações/instituições e movimentos, a cooperação e o conflito são a base da vida comum. Porque cada um exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e cria-se a comunhão; a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade.

Na definição do senso comum, “território” é compreendido como um espaço qualquer, geralmente marcado e defendido; espaço de sobrevivência de um grupo ou pessoa. O conceito de território: *“território e, conseqüentemente, o seu uso, pode ser definido como espaço delimitado e constituído por relações de poder”*. Na ciência geográfica, este conceito remetia-se ao território nacional.

A associação com o Estado nacional foi de fácil identificação. Isto porque a ideia de Estado esteve sempre associada a um determinado território onde poder e povo exerciam sua soberania. Esta forma de ver o território predominou na Geografia por muito tempo, contudo a maneira de enfocá-lo vem se modificando. Já existem estudos que enfocam o território como construído e desconstruído para além do poder do Estado.

Ao compreender o território sendo delimitado e constituído por relações de poder, podemos desconsiderar formas diversificadas de focar o seu uso, que não engessam a sua compreensão, mas a torna muito mais complexa por envolver uma análise que leve em consideração muitos atores (KAROL, 2000). Sendo assim, o território deve ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama infindável de atores e instituições que vão territorializando as suas ações.

O conceito de território não pode ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendam seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas.

Para a Geografia o território é uma totalidade, portanto é multidimensional. Para outras ciências o território pode ser compreendido apenas como uma dimensão. Alguns economistas tratam o território como uma dimensão do desenvolvimento, reduzindo o território a uma determinada relação social. Assim como o desenvolvimento, o território

é multidimensional, portanto não existe uma dimensão territorial do desenvolvimento. A compreensão do território como espaço unidimensional trata-o como um setor, chamando-o equivocadamente de território.

Desde a origem, o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-territor (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra, ou no “territorium” são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por extensão, pode se dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a efetiva “apropriação”.

Torna-se fundamental ter clareza de que a constituição do espaço é anterior à do território. Este se forma a partir do espaço e, de acordo com Braga (2007), é resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático⁴ em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator “territorializa” o espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Nesse sentido, não é apenas o Estado que produz território, mas, em geral, também a população. A construção do território, portanto, é marcada por relações de poder. Conforme destaca este mesmo autor, faz-se necessário enfatizar uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos sem o qual não se define o território.

Dentro desse contexto, Silva (2008), Jessop (2004), Silva (2007), Silva e Ruckert (2006a, 2006b) e Castro e Porto (2007), descrevem que para se entender melhor como as relações de poder que estão postas no espaço geográfico transfronteiriço, atualmente, há de se recorrer às escalas geográficas. Essa reflexão se torna bastante pertinente, dada a interação dinâmica e complexa entre diversos territórios. Para isso, podem ser observados os seguintes fenômenos para uma análise mais eficaz dos territórios transfronteiriços:

No tocante ao **cenário internacional**:

- i) o vetor técnico-científico (principalmente nas áreas de telecomunicações e informática), permitindo o acesso dos povos da fronteira a outros centros de poder, e não somente ao do Estado Nacional a que pertencem;

⁴ Ator que realiza um programa.

ii) a proliferação de estratégias e planos de ação de organismos internacionais e empresas transnacionais, interferindo no rol de políticas e na infraestrutura disponíveis dos governos nacionais;

iii) as pressões internacionais sobre questões específicas (indígenas, ambiental, tráfico de ilícitos) que não estão cobertas pelos atuais sistemas de controle territorial dos Estados Nacionais;

iv) a implantação e o desenvolvimento de agrupamentos funcionais dos Estados-Nações (Mercosul, Comunidade Andina, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) possibilita a formulação de um novo marco regulatório das interações entre os Estados, inclusive a criação de territórios especiais regidos por normas bilaterais ou multilaterais;

v) as tentativas, ainda incipientes, de integração da malha rodoviária por parte de vários governos sul-americanos, com o objetivo de conectar a vertente do Atlântico à vertente do Pacífico, diminuindo as discontinuidades geográficas;

vi) o problema, com gradiente maior ou menor de uma para outra zona de fronteira, da intensificação do tráfico de armas e drogas ilícitas, com efeitos sobre os condicionantes do desenvolvimento econômico e social e

vii) a expansão de movimentos migratórios e pendulares na Zona de Fronteira, que exigem tratamento diplomático e normatizado bilateral ou multilateral especial.

Na escala nacional:

i) o ajuste das políticas públicas estatais à porosidade das fronteiras;

ii) a integração da Faixa de Fronteira a outras regiões do país, por ser a zona de contato internacional nos processos de integração sul-americana, as quais vêm ganhando relevo;

iii) a criação de novos espaços de articulação entre os sistemas territoriais produtivos e áreas com povoamento consolidado e não consolidado no país;

iv) a alteração na política de ordenamento territorial, com um “olhar” mais preocupado com as políticas territoriais para a área de fronteira.

Sob outra perspectiva, numa **escala subnacional** existem iniciativas dos estados federados no sentido de criar laços comerciais e culturais diretamente com o mercado global, obedecendo a pressões e estratégias de cunho regional, mas que são débeis e pouco articuladas quando se referem aos países vizinhos. Na **escala local**, existe uma demanda por maior conhecimento do centro decisório nacional sobre as especificidades territoriais dos municípios de fronteira. Esta questão está bastante relacionada aos novos usos políticos do território transfronteiriço em cenários de integração física.

Poder e território, apesar da autonomia de cada um, podem ser enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território. Assim, o poder é relacional, pois está intrínseco em todas as relações sociais. O território é, portanto, em essência, um instrumento de poder. Para Castro (1998), é o espaço sobre o qual certo grupo garante aos seus membros direitos estáveis de acesso aos seus recursos, bem como de uso e controle deles. É em função da disponibilidade de tempo, da relação com o espaço, dos recursos naturais e da cultura, que o grupo social produz seu território.

Andrade (1995) deixa evidente a diferenciação entre território e espaço. O território associa-se à ideia de integração nacional, de uma área efetivamente ocupada pela população e suas ações produtivas, comerciais, econômicas, sociais, culturais, políticas e outras. É no território que as relações efetivamente se fazem presentes. Já o espaço é mais amplo, incorpora as áreas vazias que ainda não foram territorializadas, ou seja, que não sofreram ocupação humana efetiva. Associada ao território tem-se a expressão territorialidade, que, para o autor:

Pode vir a ser encarada tanto como o que se encontra no território, estando sujeito à sua gestão, como, ao mesmo tempo, o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se em um Estado [...] A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas (ANDRADE, 1995, p. 20).

De acordo com Santos (1985) a formação do território é algo externo a ele mesmo, sendo que a periodização da história é que define como ele será organizado, como serão suas configurações econômicas, políticas e sociais. O autor também chama a atenção para a diferenciação entre espaço e território. Para ele o território é nomeado como configuração territorial e definido como o todo, enquanto o espaço é conceituado como a totalidade verdadeira, semelhante a um matrimônio entre a configuração territorial, a paisagem e a sociedade.

As formas, durante muito tempo, podem permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, que, no transcurso histórico, oferecem espaços diferentes (SANTOS, 1996, p. 77). Portanto, as espacialidades singulares são produtos das relações entre a sociedade, o espaço e a natureza. Nesse sentido, o território poderá tornar-se espacialidades particulares, na medida em que a sociedade se transforma e se movimenta, considerando seus aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e outros.

No campo da Antropologia, surgiu uma teoria de territorialidade tomando como ponto de partida uma abordagem que considera a conduta territorial como parte integrante de todos os grupos humanos. Para Sack (1986) apud Little (2002), a territorialidade é definida como um esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-o assim em seu “território”. Este tipo de análise antropológica sobre a questão territorial vem integrar aos enfoques clássicos do campesinato, etnicidade e raça, novos elementos de abordagem. Neste sentido Little (2002) destaca as populações tradicionais (extrativistas, ribeirinhos e pescadores da Amazônia, os caiçaras do litoral brasileiro e os pantaneiros do Pantanal) como grupos sociais que se utilizam e se apropriam de forma diferenciada do território.

Cabe aqui, fazer uma breve apresentação conceitual sobre populações tradicionais. Nas sociedades definidas como tradicionais, existem modalidades diferentes de organização, sejam elas de conhecimento técnico, crenças religiosas, étnicas, entre outras. Cada uma delas esbarra na capacidade e nos limites dos saberes, nos interesses de cada grupo e em sua forma de agir sobre o território. A necessidade de tratar uma parcela da população nacional como tradicional deriva, em grande parte, de um contexto de diversidade não apenas cultural, mas étnica (ACEVEDO MARIN ; CASTRO, 1997; COHEN, 1997; LUXEREAU, 1997; SIMONIAN, 1996). Por sua vez, Murrieta e Rueda (1995) concebem que, populações tradicionais são todas as

comunidades que tradicional e culturalmente têm sua subsistência baseada no extrativismo de bens naturais renováveis. Um conceito flexível para atender à diversidade de comunidades rurais existentes no Brasil.

Sobre a idéia de populações tradicionais, Silva (2007, p.123) afirma que:

[...] está essencialmente ligada à preservação de valores, de tradições, de cultura, de ecossistemas naturais. Ao longo da história, os seres humanos através das múltiplas experiências e situações vivenciadas, têm alcançado importantes conquistas que o fazem avançar principalmente nos aspectos materiais da existência [...] (SILVA, 2007, p.123).

Definições de populações tradicionais, também são apresentadas por Castro (2000) que a vêem como uma categoria que reconhece determinados atores sociais valorizando seus papéis dentro de um contexto social. E, neste sentido, tal visão é complementada com Lima (2000, p. 85) em que tal noção:

[...] não se refere a um modelo teórico definido; trata-se de uma denominação geral para um objetivo empírico que se caracteriza pela singularidade. Ao ser atribuído a uma população humana, esta categoria delinea perfis de territorialidade, etnicidade e espiritualidade (LIMA, 2000, p. 85).

Segundo Oliveira (apud MORÁN, 1998, p. 24):

A heterogeneidade das populações que têm habitado a Amazônia reflete a diversidade do ambiente. Essas sociedades são produtos do contato interétnico, de processos históricos particulares, da ação das missões religiosas e da natureza da intervenção do Estado. Além disso, elas refletem as diferenças do ambiente físico do qual obtêm sustento físico e espiritual, de diferenças em estruturas demográficas, do impacto das epidemias e da área disponível hoje para manter um certo grau de autonomia (OLIVEIRA apud MORÁN, 1998, p. 24).

No entanto, Simonian (2000) destaca que qualquer que seja a motivação do processo de valorização das populações tradicionais, é questionável a generalização de que se caracterizam por um modo de vida não predatório. Coelho (1997), Nepstad (1997), Simonian (2007, 2000, 1999, 1998a, 1998b) e Trainer (1996) evidenciam que persiste a tendência ao manejo negativo ou ao uso destrutivo dos recursos naturais e também a pobreza. Tais realidades refletem, por certo, os limites das políticas públicas, dos

processos de exploração econômica mais ampla, e mesmo a cooptação de parte das lideranças e das populações locais.

A intensidade crescente do manejo negativo dos recursos naturais e os consequentes desastres ecológicos ocorridos no mundo geraram uma grande crise ambiental (SIMONIAN, 2007, 1999). Assim, despertou-se a consciência ambiental por toda a parte, aliada à revolução tecnológica no final de século XX. Os movimentos organizados nas sociedades modernas dão origem às estratégias de desenvolvimento sustentável, utilizadas inicialmente para falar de harmonia entre a natureza e o desenvolvimento econômico para a Amazônia. Estas estratégias resultaram na implementação de políticas importantes como o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) foi instituído pelo Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006 (BRASIL, 2006). Neste Plano encontram-se os princípios, diretrizes, objetivos e estratégias que buscam implementar um sistema abrangente de áreas protegidas em que, além das UC's estejam contempladas as terras indígenas e os territórios quilombolas.

A Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNCT), instituída pelo Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, tem por objetivo, conforme descrito em seu Art. 2º:

[...] promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições [...] (BRASIL, 2006. Decrto nº 6.040, Artigo 2º, não paginado).

Na perspectiva da PNCT, as populações tradicionais são identificadas como:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2006. Decrto nº 6.040, Artigo 3º, não paginado).

No âmbito desta política, verifica-se a estreita relação dos povos e comunidades tradicionais com o território e os recursos naturais.

Contudo, deve-se reforçar a necessidade de estudar tais instrumentos legais, que orientam as ações, estratégias e diretrizes que conduzam a implantação de outras políticas viáveis para melhores relações entre sociedade-natureza, estabelecidas a partir de outros parâmetros menos agressivos e destruidores. Tê-los como parte integrante deste estudo poderá reforçar a ideia de que as políticas nacionais ganham força e ressonância em nível local, quando políticas locais são determinadas com base nas políticas nacionais.

Retomando a ideia de que os diferentes grupos sociais utilizam e se apropriam do território de forma diferenciada, a partir de suas características sociais e perspectivas históricas, compreende-se também, que o conceito de território está relacionando ao conceito de autonomia, uma vez que o território é definido e delimitado pelas relações de poder e a partir delas. Para Souza (2001), a autonomia constitui a base do desenvolvimento de uma sociedade, conforme descreve:

Uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente seu território [...]. No entanto, indubitavelmente, a plena autonomia é incompatível com a existência de um “Estado” enquanto instância de poder centralizadora e separada do restante da sociedade (SOUZA, 2001, p. 106).

Neste aspecto, a autonomia implica algum tipo de delimitação da sociedade no uso dos recursos locais do seu território, mediante a demarcação de seus limites e fronteiras. Steiman (2002), em sua revisão bibliográfica sobre a evolução das concepções de limites e fronteiras, aponta que diferentes princípios serviram ao propósito de delimitação de fronteiras ao longo do tempo e em contextos geográficos diversos. A autora menciona que os primeiros conceitos de fronteiras estavam relacionados aos limites estabelecidos por povos antigos. Estes tinham alguma noção de fronteira, mas era considerada primitiva, por serem povos primitivos.

Apesar das relações de parentescos serem consideradas princípio gerador da coesão social, era o território o elemento central na formação da identidade dos povos antigos. Conforme descreve Steiman (2002), considerava-se que relacionado ao primitivismo estava a ideia de que o parentesco era o único princípio gerador de coesão social. Mas, na verdade, o princípio territorial era parte importante da formação de sua identidade. A mesma autora ressalta que nos impérios chinês e romano a fronteira teve

sentido de limite de civilização. No caso chinês, destaca as inúmeras tentativas de cristalizar as fronteiras por meio da construção de muralhas; no caso romano, fixar as fronteiras significava limitar a expansão dos seus domínios.

Foi com o aparecimento do Estado moderno que se tornou essencial estabelecer a fronteira linear, devidamente delimitada e demarcada. Segundo Steiman (2002), para se impor o Estado foi necessário, inicialmente, lançar as bases de sua soberania territorial. Essa visão, no entanto, parte já da concepção moderna de fronteira como limite dos Estados nacionais. A relação entre fronteira e soberania territorial não foi imediata, pois no mundo feudal (europeu) os argumentos que embasavam o poder dos reis sobre o reino eram de tipo feudal e não nacional. Portanto, em relação ao território, a característica de maior expressão, na Europa, era a herança dos feudos por indivíduos ligados por laços de vassalagem.

Assim, nem o parentesco nem a territorialidade eram os princípios originais. Mas a evolução do próprio sistema acabou atribuindo aos feudos uma natureza hereditária e territorial (STEIMAN, 2002). As bases do sistema assentado nos direitos hereditários e históricos, que tinham prevalecido, até então, na delimitação de fronteiras, foram gradualmente sendo rompidas pela emergência do Estado moderno. Os limites da autonomia de uma sociedade por seu território passaram a ser evidentes e claramente definidos. Os feudos constituíram um mosaico de fronteiras políticas, que negava, na prática, o poder dos reis no sistema de monarquia feudal.

A palavra limite, de origem latina, foi criada para designar o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua ligação interna. O monopólio legítimo do uso da força física, a capacidade exclusiva de forjar normas de trocas sociais reprodutivas (a moeda, os impostos), a capacidade de estruturar, de maneira singular, as formas de comunicação (a língua nacional, o sistema educativo, etc.) são elementos constitutivos da soberania do Estado, correspondendo ao território cujo controle efetivo é exercido pelo governo central (o Estado territorial) (MACHADO, 1998). Nesse aspecto, essa compreensão política foi fortalecida pelo conceito moderno de Estado, em que a soberania é equivalente a um processo amplo e irrestrito de territorialização.

Portanto, os limites do território referem-se a um marco jurídico estabelecido pelo Estado, criado e mantido pelo governo central. Trata-se de um polígono que delimita um determinado espaço territorial, cujos marcos de fronteira simbolizam visivelmente os limites entre os Estados territoriais. É um elemento de separação de

unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, determinado pela lei nacional, sujeita às leis internacionais. Diferentemente, a fronteira, cuja base conceitual primeiramente foi feita pelos romanos para implementação de leis, conforme relata Silva (2008), define a distribuição de áreas políticas entre os Estados territoriais. Historicamente, ela foi relacionada aos grandes conflitos da humanidade e sua demarcação ocupa o primeiro lugar quando se trata de estabelecer os tratados de paz ou convivência pacífica entre nações.

As fronteiras estão diretamente relacionadas com interesses distintos de disputa ou integração de territórios. Machado (1998) ressalta que a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça, porque pode desenvolver interesses distintos do governo central. Mas pode, também, ser considerada um fator de integração, na medida em que se pode tornar uma zona de penetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais distintas. As fronteiras, então, são caracterizadas pelos movimentos constantes das relações sociais que se estruturam em torno dos limites que demarcam as unidades políticas.

Do ponto de vista conceitual, Grimson (2003) postula que a fronteira nada mais é do que uma ação humana. Isto corresponde à história de agentes sociais que produziram a fronteira, associada aos seus imaginários, sentimentos e práticas em termos latino-americanos. E, também, o caso inverso de grupos étnicos que incorporam diferentes nacionalidades, isto sim, um fenômeno sociocultural característico dessas regiões. Percebe-se que tais áreas (fronteiras internacionais) constituem espaços altamente complexos, marcados por uma grande diversidade de agentes étnicos e de identidade plurinacionais. Traduz uma pluralidade nas fronteiras, que no dizer de Grimson (2003) constitui o encontro, em um dado espaço territorial, de atores sociais que se ajustam, pelo menos formalmente, a soberanias e legislações diferentes.

Por outro lado, tem-se nas fronteiras a dominação do espaço e suas relações. Para Moura (2000), as fronteiras, transparentes ou ostensivamente cercadas, refletem o exercício da dominação e da autoridade de um povo em particular. Formalmente, protegem, nos países, sua soberania e delimitam, nas unidades políticas, suas esferas de competência. Informalmente, impõem-se poderosas nos tantos fragmentos dos espaços desigualmente produzidos, introduzindo um novo direito. As fronteiras, portanto, abrigam uma diversidade de agentes sociais, de relações complementares, de interdependência ou de subordinação, de interesses econômicos, políticos e financeiros e de conflitos.

Há ainda de se considerarem outros aspectos importantes nas áreas de fronteiras internacionais. Por exemplo, para Grimson (2003, p. 16), “[...] a fronteira condensa uma pluralidade de limites. Limites jurídicos e militares; políticos e de direitos dos cidadãos; limites econômicos (preços e tipos de produção); limites de identidade; e limites de significado ou interlocução [...]”. E, no entendimento Becker (2004, p. 66), as áreas de fronteira deveriam:

[...] integrar as áreas remotas ou de densidade demográfica muito baixa, situadas em zonas de fronteira que estejam sendo ou possam vir a ser polarizadas diretamente ou indiretamente por centros e/ou forças políticas situadas fora do território nacional. [...] se integram por forças dominantes na geopolítica mundial – como as ligadas ao comércio ilegal de drogas, ao recrudescimento da guerrilha e fragilização institucional, à conservação do meio ambiente e da cultura indígena [...] (BECKER, 2004, p. 66).

Sobre os conflitos e tensões em regiões fronteiriças, López Garcés (2000, p. 159) refere-se à fronteira como

[...] a tensão entre etnicidade e nacionalidade como identidades que inter cruzam nestas regiões, onde é possível encontrar nacionalidades que englobam diferentes grupos étnicos – caso comum nos estados nacionais, estaduais e departamentais [...] (LÓPEZ GARCEÉS, 2000, p. 159).

No entendimento de Brito (2000), o tratamento quase sempre marginal dado às áreas de fronteira reforça as dificuldades de gestão ambiental dessas. Para tanto, concebe-se as áreas de fronteira não só como “[...] ponto estratégico de afirmação da soberania nacional [...]”, ou uma “[...] perspectiva apenas nacional ou interna [...]” (BECKER, 2004, p. 59), mas, sim, como áreas com uma dinamicidade latente. Nessa área, as relações dão-se geralmente pela ausência eficiente do poder público. Por sua vez, o conceito de fronteira pode ser utilizado de muitas maneiras e, ao longo do tempo, são agregadas novas perspectivas, bem como se tem ampliado seu foco de análise. Não é possível, portanto, apontar uma definição única e específica para fronteira.

As experiências de integração identificadas na América Latina eram, conforme descreve Oliveira (1996), carregadas de um discurso generalista, restritas ao setor econômico, que buscava acordos comerciais. De acordo com Posse (1991), é o conceito político de fronteira que estabelece as fronteiras econômicas, e, por essa razão, as áreas de fronteiras conformam-se em uma unidade, a partir de um potencial produtivo similar

e de recursos naturais e humanos semelhantes. Quando as fronteiras políticas delimitam internamente um espaço econômico, geram-se fluxos internacionais de bens, serviços e pessoas, a partir dos intercâmbios realizados dentro dessas áreas. Geralmente, a dimensão econômica tem peso maior, porém outros elementos podem submeter-se ao desenvolvimento, criando barreiras e também estímulos.

De fato, conforme esse mesmo autor, na fronteira podem-se verificar transformações de elementos tão relevantes como a moeda e os preços relativos de produtos, que podem influenciar, ou não, os setores-chave da atividade econômica e outras características centrais dos sistemas econômicos nacionais que confluem na fronteira. Portanto, as influências recíprocas verificadas nas áreas de fronteira determinam as especificidades dessas em relação ao resto dos respectivos países.

Esse caráter de entrelaçamento que se apresenta nas áreas de fronteira manifesta-se também no social, por meio das diversas formas de vinculação entre indivíduos e grupos, com fins claramente sociais, desportivos, culturais e outros. No cultural, esses vínculos se expressam por usos, costumes, valores e expressões idiomáticas que são próprias e distintas dessas áreas. No ambiental, verificam-se situações diferentes que mostram distintas possibilidades de integração. A fronteira entre os ecossistemas, do ponto de vista ambiental, pode ser definida pela intensidade das relações entre os componentes de cada um, e pela coincidência, ou não, das fronteiras políticas e ambientais.

Ainda com base em Posse (1991), nas duas situações, as diferenças no grau de desenvolvimento de cada área nacional são explicadas por fatores derivados de sua presença em sistemas socioeconômicos e políticos diferentes – dos seus respectivos países. As relações entre essas áreas, conforme o autor citado, estabelecem-se em termos de: (a) matéria – por meio dos fluxos de bens e dos intercâmbios de matéria envolvidos nos vínculos ambientais; (b) energia – mediante intercâmbios energéticos; (c) informação – por meio de troca de conhecimentos e experiências do tipo cultural, social, de mercados e preços, tecnológicos, elétricos, que se agregam aos intercâmbios de âmbito ecológico, como no caso de migrações de espécies.

O processo de integração tende a alcançar graus crescentes de interação e unidade, contemplando, no decorrer desse período, diferentes metas, instrumentos e mecanismos de ação. Contudo, a vizinhança entre países não é o único condicionante para promover a integração. A esse respeito, Posse (1991) descreve que outros fatores

são necessários para impulsionar esse processo, como: (a) as características econômicas dos países, que podem estar relacionadas ao seu caráter complementar ou competitivo, ao seu sistema normativo e suas políticas econômicas vigentes, à composição e ao nível de suas relações com o resto do mundo e aos tamanhos e graus do seu desenvolvimento; (b) o tipo de relação bilateral entre os países e sua vinculação multilateral do ponto de vista mais global, e especificamente a existência de uma vontade de impulsionar um processo de integração.

Nesse aspecto, a integração expressa-se na facilidade para o trânsito de veículos e pessoas, na vinculação social, cultural e tecnológica, nos intercâmbios de informações. Contudo, o tema priorizado com maior frequência nos processos de integração é o econômico, mais especificamente o comercial. O fluxo de mercadorias entre os países tem sido um dos principais elementos de integração, que orienta, inclusive, a definição de estratégias e recursos para viabilizar a conexão física das fronteiras. O processo de integração de fronteira, portanto, está articulado aos planos de desenvolvimento implementados pelos países vizinhos, e devem ser consideradas as características de cada área de fronteira.

De acordo com Posse (1991), devem ser destacadas as seguintes características das áreas de fronteiras: (a) a importância que uma, ou as duas margens, tem para o acesso à infraestrutura de transporte; (b) a existência, na área de fronteira, de recursos naturais compartilhados, aptos para obter os produtos requeridos pelos modelos de desenvolvimento ou em perigo de contaminação ou extinção; (c) a necessidade de a área fronteira focar globalmente o planejamento urbano; (d) o potencial de desenvolvimento da região fronteira, que pode aumentar consideravelmente ao considerá-la como tal; (e) a existência de projetos binacionais de integração setorial, principalmente os relacionados a infraestrutura de transporte e energia.

A Amazônia, em uma perspectiva internacional, tem suas fronteiras como cenários em que convergem atores sociais de identidades étnicas e nacionais diferenciadas, mediados por um dinamismo próprio e permeados de tensão. Essa região de fronteiras se constitui num *locus* em que a pressão sobre os recursos naturais vem se dando de forma contínua e intensa, e caracteriza-se como uma região continental e frágil do ponto de vista do controle do uso dos recursos disponíveis. O Estado mantém-se, quase sempre, ausente nessas localidades e não cumpre de fato com o seu papel de promotor do desenvolvimento e de proteção dos recursos naturais dessa região.

É inegável que o conceito de região guarda uma grande polissemia. Haesbaert (2010) afirma que a região é um espaço-momento articulado, em processo mais ou menos intenso de transformação (ou de “desterritorialização”, se enfatizar as relações de poder), envolvendo múltiplas dimensões e escalas – embora, obviamente, alguma(s) delas possa(m) ser privilegiada(s), ou seja, possuir (em) ênfases dimensionais e escalares distintas, conforme os agentes sociais e o contexto histórico, social e político em que se dê essa articulação. Lembrando que uma escala não é transferível a outra, pois, quando se muda a escala, muda-se o fenômeno.

No âmbito das fronteiras internacionais, dois termos importantes devem ser diferenciados, o de Faixa de Fronteira e o de Zona de Fronteira. O primeiro refere-se à faixa oficial de fronteira, de 150 km a partir do limite internacional, delimitada pela Constituição Brasileira de 1988. Os municípios interceptados pela linha de 150 km fazem parte da faixa. O segundo, Zona de Fronteira, refere-se às faixas territoriais marginais ao limite internacional, que podem servir de base para a organização de contatos e cooperação transnacionais.

As zonas de fronteiras possuem características especificidades, próprias destes espaços. Segundo Steiman (2002), a noção de zona de fronteira aborda os diferentes fatores de produção e os fluxos transacionais que atuam no espaço local de fronteira, de modo a considerá-la não apenas como lugar de passagem, mas como uma região com características específicas. Escobar (2005) afirma que os lugares são criações históricas, que devem ser assumidos, e que esta explicação deve levar em conta as maneiras pelas quais a circulação global do capital, o conhecimento e os meios configuram a experiência de localidade. Nesse aspecto, a zona de fronteira caracteriza-se por interações que, embora internacionais, criam um meio próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional.

Foi no século XVI, com a formação do atual território do Brasil, que se iniciou o processo de partilha das terras descobertas pelas monarquias ibéricas, pioneiras nas grandes navegações. Desde então, várias iniciativas sucederam-se até a chegada, no início do século XX, da definição das fronteiras terrestres. E prossegue em dias atuais a fixação das fronteiras marítimas, na questão denominada pela Marinha do Brasil como Amazônia Azul.

Ao longo da extensão territorial da Faixa de Fronteira brasileira, revelam-se diferentes características relacionadas às questões políticas, ambientais, de cidadania e defesa. Para dar conta dessas especificidades, o governo brasileiro definiu uma divisão

da faixa em três grandes arcos: Arco Norte (estados do Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre); Arco Central (estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e Arco Sul (estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), os quais se dividem em dezessete sub-regiões (BRASIL, 2005; 2009) de norte ao sul do país.

2.2 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO

Em que pesem os importantes avanços nas definições conceituais acerca de fronteira, limite e território, apresentadas neste capítulo, ainda prosseguem, no meio acadêmico, os debates em torno deles. Portanto, faz-se necessário seguir contribuindo com essa construção, enquanto, no cotidiano as relações entre Estado e sociedade se materializam num determinado espaço, num território, no caso deste estudo, a área de fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia, articulando-se no intuito de promover ações e políticas públicas voltadas para a gestão, a integração, a sustentabilidade e a garantia de melhoria das condições de vida das famílias.

As teorias sobre a origem do Estado são de duas formas, as voluntaristas e as coercitivas. As primeiras estabelecem a formação do Estado como algo racional, dentre essas a mais conhecida é a teoria Contrato Social, ligada a Rousseau. Para Carneiro (1970), todas as teorias voluntaristas sobre a origem do Estado, demonstram incapacidade das unidades políticas em gerar sua autonomia. Em relação as teorias coercitivas, indica a explicação para formação do Estado, através de guerras, e o primeiro a estabelecer essa relação foi Herbert Spencer em seus princípios de Sociologia. E a poucas indagações sobre o real papel das guerras na formação do Estado. Evidências históricas, sobre os Maias levaram alguns antropólogos a pensar em um Estado que houvesse surgido com ausência de guerras. No entanto, recentes descobertas arqueológicas colocam essas evidências em discussão.

Assim, o Estado assume uma conformação, em que se verifica um conjunto de relações sociais de classes, existente na formação histórica da sociedade, incorporando seus conflitos. Pensar o Estado, portanto, significa verificar, em cada momento histórico, as formas de organização da sociedade civil e sua articulação, no Estado restrito e por ele, por meio da análise de seus agentes e agências (SOUZA, 2008). Nesta perspectiva, o Estado busca fortalecer-se, por meio de políticas de integração regional e do controle do espaço nacional, enquanto os demais segmentos sociais e institucionais tentam conquistar ou redefinir sua identidade e espaço político.

O Estado, as organizações da sociedade civil ou de mercado são criados ou articulados para ampliar as capacidades dos grupos e atores sociais a elas ligados. Assim, formam-se redes de poder que se entrelaçam em diversas escalas de abrangência territorial e de relação entre as próprias redes e as organizações que as compõem. Organizações e redes atuam relacionando-se com outras organizações e redes, constituindo novas configurações organizativas, compartilhando de novas relações de reciprocidade e confiança, e estabelecendo relações de cooperação entre si, e na interação com o Estado.

Autores como Coleman (1988, 1990), Putnam (1993a, 1993b, 1995, 1999), Fukuyama (1995, 1997), Granovetter (1973, 1983) e Inglehart (1997) destacam que tanto a reciprocidade/confiança quanto a dependência/exploração podem manter unida uma sociedade, mas com níveis de eficiência e desempenho diferenciados. Então o quê favorece o comportamento cooperativo? A cooperação se baseia em uma clara noção da importância da reciprocidade para os participantes e ela só é possível se houver um bom estoque de capital social, entendido como a capacidade de organização social estabelecida através de relações de confiança e de normas e sistemas. O capital social contribui para aumentar a eficiência das ações empreendidas coletivamente.

A confiança, as normas e a reputação são componentes fundamentais do capital social porque estimulam a cooperação. A confiança consiste em uma previsão de comportamento do ator, que em comunidades pequenas baseia-se nas relações de convivência e em contextos maiores emana das regras de reciprocidade e dos sistemas de participação cívica (sindicatos, cooperativas, associações, *caixinhas* de crédito, etc.) Desta forma os riscos e a incerteza nessas relações de cooperação são eliminados ou minimizados pela confiabilidade dos atores (confiar e ser confiável), por uma reputação de honestidade, por normas rígidas e uma teia de compromissos.

O conceito de capital social foi trabalhado por Putnam (1999), como o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda comunidade, onde o indivíduo precisa ter confiança nos demais indivíduos da comunidade para agir de acordo com as ações estabelecidas para o bem geral, sem que todos corram os riscos que este ou algum outro desertem do acordo.

Neste sentido, compreende-se que um dilema central da organização social está na confiança mútua entre os indivíduos, na perspectiva de garantir o bem geral da coletividade. Mas, como administrar estas relações, que são marcadas por conflitos e interesses individuais? Sobre isso, Hobbes (1999) propõe que a inserção de um “mediador”, que neste caso será o Estado. Este estará munido do poder de estabelecer regras para a condução das ações entre os indivíduos, e estes passarão a seguir regras do Estado e começarão a fazer aquilo que não conseguem fazer por conta própria.

Nesse processo, o Estado não pode ser visto como um inimigo, mas como uma peça fundamental, que funcione como um dos principais agentes de construção de uma boa sociedade civil. Para tanto, o governo terá que estar preparado para conviver com os conflitos naturais advindos desta participação, visto que as relações de poder entre Estado e sociedade passam a se caracterizar pela transparência ampliando o controle do último sobre o primeiro.

De acordo com Ostrom (1998), a prática tem mostrado que são muitos os casos onde as comunidades que dependem de recursos de uso comum, tem se organizado para obter maiores resultados contradizendo a teoria convencional que não considera a possibilidade de auto-organização e prega a necessidade de regulações externas para esses grupos. Nesse sentido, a superação das barreiras de desconfiança torna-se mais fácil quando existem exemplos de soluções coletivas no passado, daí a importância do contexto histórico.

Quanto mais horizontal for o sistema de participação cívica, melhor será o desempenho institucional. Uma sociedade bem organizada favorece o desempenho do governo e da economia. Ostrom (1998) acredita que quando os atores percebem que os benefícios da cooperação são maiores que os custos, a organização é favorecida. Além disso, como o tipo de regime político influencia a capacidade de organização social, em regimes abertos, onde os problemas são reconhecidos pelos governos, discutidos com a população e as decisões não são tomadas de maneira central, há maior probabilidade dos atores se auto-organizarem para colaborar.

Uma abordagem diferente a respeito da utilização dos recursos comuns é tomada por Hardin (2002) que analisa a questão da “tragédia dos bens comuns” a partir dos problemas de superpopulação. Sua argumentação é de que a existência dos bens comuns só se justifica em condições de baixa densidade populacional. O autor enquadra o problema da densidade populacional em uma classe de problemas sem solução técnica, pois, considerando que vivemos em um mundo com recursos finitos, a população ótima

também deveria ser finita, ou ter crescimento igual a zero depois de encontrar o ponto ótimo.

Durante muito tempo acreditou-se que as mudanças na sociedade aconteciam lentamente, a medida que novas estruturas sociais substituíam antigas, mas a ascensão do pensamento sistêmico tem revelado que em sistemas afastados do estado de equilíbrio podem se desenvolver processos surpreendentes que levam a criação de novas formas de organização. Esses acontecimentos são, em geral, mudanças de comportamento de pequenos grupos, que geram um padrão autorreplicativo e conseguem mudar coletivamente o comportamento de um grupo maior.

É possível compreender assim, que a ação do Estado não deve se restringir a implementação de políticas de desenvolvimento, incentivos fiscais ou de investimentos. Ela deve, também, contribuir para manter e ampliar o estoque de capital social em território, fortalecendo a auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns. Possibilitando a integração entre diferentes segmentos da sociedade civil e a interação com as várias instâncias da administração pública, o Estado viabiliza, também, processos de cooperação e aprendizagem coletiva.

Por fim, deve-se reconhecer que a mobilização da sociedade civil é um processo permeado de limites. Sobre isso, Dagnino (2002) ressalta que a dificuldade de mobilização da organização da sociedade civil, não pode ser representada em função da ênfase em sua atuação institucional. Chauí (1990, p. 284), afirma que a imagem do Estado continua a operar sobre os sujeitos sociais, como é o caso dos movimentos sociais que, por um lado, dirigem-se ao poder público para que este atue como público, atendendo às reivindicações sociais; por outro lado, movimentos sociais, que se iniciam fora da órbita do Estado, terminam absorvidos pelos dispositivos invisíveis da presença estatal.

Na relação entre organizações sociais e o Estado, Tommasi (1997) menciona a importância da separação e tensão entre canais institucionais e movimentos sociais, o que é apontado por ele como condição de uma democracia não autoritária nos sistemas complexos. O mesmo autor afirma, ainda, que quem exerce ou aspira exercer o poder não pode representar, ao mesmo tempo, os conflitos que o investem. Lascoumes (1994) conclui que a participação na gestão do desenvolvimento não deve significar a alienação de força crítica do movimento social em favor de uma ação gestonária.

Considerando que as relações entre Estado e Sociedade se dão num determinado território, pode-se compreender também, que é neste espaço onde se realizam as ações e

políticas públicas visando o seu desenvolvimento social, econômico, ambiental e político. Conforme apresentado por Felipe-Morales (2010), desde uma visão integral, o território é a base do desenvolvimento, em que se considera espaços, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. É concebido como um conjunto de unidades articuladas a uma rede social e cultural mais ampla, assentada sobre uma base de recursos naturais, que se traduz em formas de produção, consumo e trocas harmonizadas pelas instituições e organizações existentes.

Cabe fazer aqui, uma breve descrição das diferenças entre instituição e organização. A primeira – instituição – refere-se às idéias, padrões de comportamento e relações inter-humanas organizadas em torno de interesses socialmente reconhecido. De acordo com Furubotn e Richter (2000) as instituições são um conjunto bem definido de regras, formais ou informais, incluindo os arranjos que permitem a sua aplicação. Casamento, propriedade, firma, sistema monetário e o mercado seriam exemplos destes caminhos. Para Farina et al. (1997, p. 285), são essas regras que condicionam o jogo social. Com efeito, o conjunto de opções à disposição dos indivíduos sofreria restrições a partir das regras criadas pela sociedade. Portanto, a instituição está relacionada com o ordenamento das interações entre os indivíduos e, entre estes e suas respectivas formas organizacionais.

As organizações estão relacionadas com pessoas e o compartilhamento de um objetivo comum. De acordo Maximiano (2007), Moraes (2004) e Lacombe (2003) e as organizações podem ser definidas como um agrupamento de pessoas, que empreendem seus esforços individuais para a realização de projetos coletivos. São instituições sociais, que estruturada e deliberadamente traçam metas para alcançar objetivos comuns. São projetadas como sistemas de atividades e autoridade, no qual as pessoas atuam de forma coordenada e de maneira interativa com o meio ambiente que as cerca.

Retomando a questão do território, Felipe-Morales (2010) cita Schejtman y Berdegué (2003) para afirmar que esse é um espaço com identidade e com um projeto de desenvolvimento pactuado socialmente. As potencialidades de um território podem ser determinadas pelas interações entre os atores sociais, com capacidade de decisão sobre os recursos locais, dentro de um tecido social e econômico específico. Neste sentido, o desenvolvimento de um determinado território incorpora diferentes aspectos relacionados aos atores presentes, às instituições, à cultura, aos procedimentos utilizados pelas instituições, aos recursos do território e ao entorno.

Assim, o desenvolvimento é resultado de esforços endógenos, sendo o território objeto de um processo de construção social e política que o transforma em sujeito, conforme descreve Boisier:

A capacidade crescente de autonomia do território para fazer suas próprias opções de desenvolvimento, elegendo, por exemplo, um estilo em acordo com suas tradições, com sua cultura, ou simplesmente, com uma modalidade de desenvolvimento “inventada” coletivamente [...] significa a existência de uma cultura territorial geradora de uma identidade, que associa o ser coletivo ao território [...]. Desta maneira a capacidade endógena de um território se encontra como um espaço delimitado por quatro planos: político, econômico, científico e cultural [...]. Naturalmente que, aqui se fala de “território” não no sentido físico, e sim no sentido social; e de “entorno” não no sentido geográfico, e sim no sentido de processos que acontecem fora do sistema (BOISIER, 2005, p. 43, apud FELIPE-MORALES, 2010, p. 22).

Ainda em relação ao desenvolvimento, Morin (2000) afirma que o mesmo é uma construção cultural na medida em que é o ser humano que interage com a natureza no seu processo de reprodução. Um modelo de desenvolvimento se reproduz através da cultura e se modifica através dela.

Este processo de ação consciente sobre a realidade torna o ser humano parte da natureza (possibilidade de envolver-se). Se sua negação é o processo de abstração (distanciar-se), tornando a natureza objeto de sua intervenção, o olhar e a ação são orientados pelos valores culturais. A opção por uma tecnologia para desenvolver o local, a definição pelo trajeto de uma estrada, a criação de uma reserva ecológica, a forma de participação nos fóruns de formulação e gestão de políticas públicas: todos são diretamente influenciados pelos traços culturais de uma sociedade.

O desenvolvimento representa uma transformação da sociedade, uma mudança das relações tradicionais, das maneiras tradicionais de pensar, das maneiras tradicionais de lidar com a saúde e a educação, dos métodos tradicionais de produção, em favor de meios mais "modernos". A perspectiva moderna reconhece a mudança. Em todas as sociedades existem misturas. Até mesmo nas sociedades mais "avançadas" existem setores e regiões que permanecem atrelados aos modos tradicionais de operação e pessoas presas às maneiras tradicionais de raciocínio. A mudança não é um fim por si só, mas um meio de se atingir outros objetivos. As mudanças associadas ao desenvolvimento dão aos indivíduos e à sociedade um maior controle sobre os seus destinos.

O desenvolvimento enriquece as vidas dos indivíduos ao ampliar seus horizontes e reduzir seu senso de isolamento. O desenvolvimento reduz as aflições ocasionadas pela doença e pela pobreza, não só pelo aumento da expectativa de vida, mas pelo aumento da vitalidade da vida. Uma estratégia de desenvolvimento deve ser dirigida a facilitar a transformação da sociedade, a identificar as barreiras, bem como os potenciais agentes catalisadores dessas mudanças.

O desenvolvimento pode ser percebido como liberdade. Essa abordagem, proposta por Sen (2000) torna-se uma alternativa às estratégias para o desenvolvimento e de desenvolvimento econômico. Sobre isso o autor descreve:

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEN, 2000, p. 28 - 29).

Valendo-se desta abordagem, Sen (2000) ressalta que o desenvolvimento baseado na perspectiva da liberdade, preocupa-se com a qualidade de vida, a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem, e não simplesmente, nos recursos ou nas rendas que elas dispõem. Nesta perspectiva, quatro pontos relevantes são destacados:

Primeiro, é importante levar em consideração que ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento, certas interligações e encadeamentos, devem ser considerados, tais como as existentes entre: 1) liberdades políticas, 2) facilidades econômicas, 3) oportunidades sociais, 4) garantias de transparências e 5) segurança protetora. Os encadeamentos que vinculam essas liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral das pessoas viverem livremente, portanto devem ser consideradas em seu conjunto. Em outras palavras as políticas públicas terão mais êxitos se planejadas e implementadas de forma integrada e articulada.

Segundo, no cerne da proposta de desenvolvimento como liberdade, estão os conceitos de capacidade e intitlamento. As capacidades ou *capabilities* é a qualidade,

habilidade ou aptidão que uma pessoa possui para atingir determinado fim ou conquistar determinado bem. Já o intitulado ou *entitlement*, é representado pelo conjunto de bens que uma pessoa possui ou pode adquirir de forma legal. Nesse sentido, as oportunidades que são dadas às pessoas, podem gerar capacidades a elas, e estas capacidades possibilitam as pessoas em aumentar o seu conjunto de intitulos.

Terceiro, na perspectiva de desenvolvimento como liberdade, a pobreza é vista como uma privação de capacidades básicas ao invés de ser reconhecida meramente como baixo nível de renda – a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, ou seja, a falta de renda é razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa, mas não a única. No entanto, pobreza – como inadequação das capacidades – e pobreza – como um baixo nível de renda – não podem deixar de estar vinculadas, pois a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades, bem como, maiores capacidades tenderiam a aumentar o potencial de uma pessoa ser mais produtiva e receber uma renda maior.

Por último, é importante ressaltar a necessidade da adoção de uma abordagem múltipla do desenvolvimento, rejeitando uma visão compartimentada do processo de desenvolvimento, ou seja, é preciso haver uma abordagem integrada e multifacetada, visando um progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente. Em outras palavras, se deve combinar o uso extensivo dos mercados com o desenvolvimento de oportunidades sociais de uma forma mais ampla, abrangendo todas as liberdades instrumentais já ressaltadas anteriormente.

Cabe destacar que, o desenvolvimento requer relações complementares em os diferentes níveis da organização administrativa-federativa. Conforme resalta Pimenta (1998), o desenvolvimento local não é contraposto ao nacional, ou mesmo ao global: a localização no espaço municipal ou regional não dispensa o papel das políticas nacionais, concebidas e operadas no espaço da União, uma vez que os atores no espaço local não dispõem de um conjunto de informações necessárias, tampouco contam com condições suficientes para atuar sobre todas as variáveis que determinam o comportamento socioeconômico, inclusive da própria localidade onde se situam.

A própria gestão e implementação de políticas públicas, especialmente as políticas sociais, tem sofrido mudanças tornando-se cada vez mais descentralizada e autônoma, e exigindo uma maior articulação intersetorial, intergovernamental e de parcerias com a sociedade. Assim, este novo modelo descentralizado de planejamento

e desenvolvimento exige um sistema de gestão de políticas públicas, que exercite um novo paradigma de relação entre Estado e Sociedade.

A existência de um sistema federativo implica na cooperação política e financeira entre o Governo Federal e as demais esferas da Federação, para a implementação das estratégias de desenvolvimento local. Para Pimenta (1998), embora seja função dos prefeitos municipais a gestão das políticas desenvolvidas nos municípios, o desenvolvimento local aponta para novas formas, mais compartilhadas com a sociedade, para a condução de políticas públicas. Isso significa que as políticas públicas devem ser concebidas e implementadas de baixo para cima, orientadas pelos grandes objetivos e estratégias nacionais de desenvolvimento.

Contudo, como o federalismo, em geral, está acompanhado da descentralização, conferindo autonomia aos membros da Federação, o desenvolvimento local/regional pode estar mais ou menos integrado a uma proposta nacional, resultando em níveis diferenciados de desenvolvimento entre os Estados e regiões. No Brasil, as desigualdades regionais foram destacadas no relatório IPEA; PNUD (1996), que aprofundou a discussão do tema, com a descoberta da existência de três "Brasis" a partir de estudos que consideraram, entre outros fatores, os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH).

O estudo utilizou os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), para agrupar os estados brasileiros em três grandes áreas, características de desenvolvimento semelhantes: a) a primeira constituída pelos sete estados mais ao sul do país e o Distrito Federal, que apresentava elevado nível de desenvolvimento humano; b) a segunda, que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que exhibe índice de desenvolvimento humano médio; e c) e a terceira, que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, que apresenta nível reduzido de desenvolvimento humano.

Retomando a discussão sobre o conceito de desenvolvimento, ressalta-se o debate em tono da utilização do termo "desenvolvimento", em lugar de "crescimento", "administração" ou "proteção", conforme destacado por Schumaker (1973), Sachs (1980) e Brundtland (1987). Deste debate, pode-se compreender que, tal iniciativa denota o esforço dos pensadores em dar uma reorientação e um melhoramento explícito, aos níveis de integração envolvendo os aspectos sociais, ecológicos e econômicos, que estão relacionados com o desenvolvimento.

Durante a conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo, buscou-se uma reflexão acerca

da relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento. Na época, tentou-se encontrar uma opção intermediária entre o pessimismo da advertência dos *malthusianos* a respeito do esgotamento dos recursos naturais – expresso pelo Clube de Roma – e o otimismo dos *cornucopianos* em relação aos benefícios da tecnologia (SACHS, 1993). Dessa maneira, buscou-se rejeitar as abordagens reducionistas.

Destaca-se, ainda, o relatório de Founex (França) que, assim como a declaração de Estocolmo (Suécia) e a de Cocoyoc (México), transmite mensagem de esperança, projetando a possibilidade de adoção de estratégias ambientalmente adequadas. Tais documentos tinham o intuito de promover um desenvolvimento socioeconômico equitativo, ou ecodesenvolvimento⁵, delineando como princípio a sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural, envolvendo diversos atores, em escalas e níveis de interesses diferentes, localizados em realidades sociais, econômicas e culturais distintas.

Existem conceitos variados para desenvolvimento sustentável, cada um tentando defender e legitimar a posição de seus formuladores na relação entre economia e ecologia. Por esta concepção, o desenvolvimento sustentável seria “[...] capaz de satisfazer as necessidades sociais atuais sem comprometer a satisfação das necessidades futuras [...]” (SACHS, 1980). Precisamente, este é o mesmo conceito que foi produzido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e incorporado ao Relatório Brundtland.

O conceito de desenvolvimento sustentável possibilitou diversas interpretações. No entanto, deve-se enfatizar que o marco recente desse conceito é o Relatório de Brundtland (1987)⁶, em que o desenvolvimento sustentável é apresentado como um processo de mudança. E é ao longo desse processo que a exploração dos recursos naturais, a orientação de investimentos e a direção do desenvolvimento tecnológico demandariam uma coexistência harmônica e de acordo com as necessidades das futuras gerações.

Contudo, não houve consenso a respeito deste conceito. Acsehrad (1993), por exemplo, é crítico no que diz respeito a essa noção de desenvolvimento sustentável, pois

⁵ Esta expressão foi mais tarde definida pelos anglo-saxões como desenvolvimento sustentável, tendo sido usada pela primeira vez pelo canadense Maurice Strong, buscando conceituar uma concepção alternativa de desenvolvimento.

⁶ Pelo proposto nesse Relatório, para haver *desenvolvimento sustentável* é preciso atender às necessidades básicas de todos. O mundo, onde a pobreza é endêmica, estará sempre sujeito a catástrofes ecológicas ou de outra ordem.

a mesma possibilita que velhos atores a utilizem como instrumento para encobrir e legitimar práticas teoricamente ultrapassadas. Um exemplo nessa direção é o da internalização de custos ambientais pelas empresas, que significa integrar os ciclos da natureza à lógica da acumulação capitalista. Tudo isso significa dar condições de reprodução ao atual modelo de desenvolvimento, porém sem alterar suas estruturas de poder.

Pela agenda do desenvolvimento sustentável, há de se garantir a exploração sustentada dos recursos, a eficiência econômica e a equidade social (LÉNA, 1988; 1991; SIMONIAN, 2000). Destaca-se, ainda, que a mobilização social é requisito fundamental, assim como, comprometer-se com a consolidação do capital social existente, a cooperação e confiança na participação dos beneficiários em sua própria gestão. Isso para potencializar o uso da riqueza ambiental e cultural, além de fortalecer a institucionalidade pública e privada, o que pode se transformar em mecanismo qualitativo de inserção mundial.

No Brasil, o processo de redemocratização do Estado e as consequências das políticas de desenvolvimento implementadas, em especial na Amazônia, impulsionaram a atuação de organizações e grupos da sociedade civil organizada em debates nacionais e internacionais sobre a necessidade de se desenvolverem mecanismos e processos, para viabilizar a concepção de uma nova noção de desenvolvimento. Segundo Little (2003), além da expansão da vertente conservacionista e estadista, surgiu nessa época uma nova vertente, a socioambientalista. Esta vertente conjugava as reivindicações políticas, sociais e ambientais, com as de ordenamento territorial, com envolvimento das comunidades locais, detentoras de conhecimento e de práticas de manejo ambiental.

No âmbito dessa construção, do modo como é reconhecido e identificado hoje, foi somente a partir da segunda metade dos anos iniciados em 1980, devido às articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista, que nasceu o movimento socioambientalista. Segundo Santilli (2005), o surgimento do socioambientalismo pode ser identificado com o processo histórico de redemocratização do país. Seu fortalecimento deu-se ao longo dos anos 1990, quando a sociedade civil conquistou amplo espaço de mobilização e articulação, que resultou em alianças políticas estratégicas entre os movimentos sociais e ambientalistas.

No debate dos movimentos socioambientais, ressaltava-se que, no Brasil, país com tantas desigualdades sociais, o paradigma do desenvolvimento não poderia apenas

promover a sustentabilidade ambiental, ou seja, de espécies, ecossistemas e processos ecológicos. Também, e em uma quase redundância, a sustentabilidade social deveria promover a redução da pobreza e das desigualdades sociais, e integrar valores como a justiça social e equidade, a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático, com participação social ampla na gestão ambiental.

Os movimentos socioambientais, também trouxeram para o centro do debate, as questões do modelo de desenvolvimento implementado na Amazônia, cujo elemento em maior evidência era o desmatamento. A prática de desmatamento na Amazônia seguiu a lógica de retirar o máximo de ganhos, sem levar em consideração as implicações ecológicas provocadas por esse tipo de procedimento. Em nível regional, nas últimas décadas, a destruição da cobertura vegetal foi intensa, causada principalmente pela introdução das grandes fazendas de gado e a implementação de projetos de colonização agrícola.

Os fatores que influenciam o desmatamento são complexos e vão além dos problemas provocados pela agropecuária extensiva. Para Lago et al. (1988), o impacto do ser humano sobre o meio ambiente varia historicamente de acordo com o modo de produção, a estruturação das classes, o aparato tecnológico. Assim, a pobreza, a distribuição de terras sem critérios de equidade, a baixa produtividade agrícola, o desconhecimento sobre a capacidade de suporte dos ecossistemas, a utilização de tecnologias inadequadas contribuíram para o aumento do desmatamento na região. Por outro lado, não havia instituições públicas em condições técnico-operacionais para prevenir, monitorar e reprimir as ações ilegais de desmatamento.

Os entendimentos diversos produzidos a partir da análise histórica do extrativismo amazônico, do desenvolvimento sustentável e das políticas públicas muitas vezes se dão com dificuldade, em função das próprias categorias frequentemente utilizadas na produção científica. A Amazônia, nesse contexto, ganha destaque se pensada sob o aspecto de sua biodiversidade. No entendimento de Egg (1996), o modelo mais indicado para essa região seria o desenvolvimento sustentável, por possuir o objetivo da melhoria da qualidade de vida por meio do gerenciamento racional dos ecossistemas e da distribuição dos custos e benefícios de modo equitativo entre as populações envolvidas.

A discussão sobre a sustentabilidade foi feita no âmbito das políticas públicas, principalmente das voltadas para uso e conservação dos recursos naturais. Pelo entendimento de Simonian (2000), esta discussão implica propostas, planos, metas

definidas a partir de estruturas de poder que podem incluir o Estado e seus representantes mais diretos, destinados ao ambiente, aos recursos naturais e à sociedade, junto a quem são implementados. Em geral, embora tais políticas emanem do Estado e se remetam a ele, não há como desconsiderar as políticas, os conhecimentos e as ações das populações locais, em especial as populações tradicionais envolvidas nessa relação.

Diferentes abordagens sustentam a integração das políticas públicas com noção de sustentabilidade. Pelo que afirma Simonian (2000), a primeira, é formada pelo entendimento dos indígenas e das demais populações tradicionais, refere-se à percepção que integra a realidade material e a mítico-simbólica em torno das políticas públicas, do desenvolvimento e dos recursos naturais; a segunda segue os parâmetros da economia clássica, que ratificam, mesmo em tempos atuais, processos como o da “acumulação primitiva do capital”, conforme definido por Marx (1975); e a terceira, prioriza a questão da sustentabilidade como base para o desenvolvimento.

Ao considerar esta última abordagem mencionada por Simonian; Coelho (1994) observa duas vertentes: uma que teoriza sobre o desenvolvimento sustentável, de natureza prescritiva, e outra de natureza analítico-interpretativa, que, no entender de Simonian (2000), embora complexas, aproximam-se, em especial, quando se analisam tensões, conflitos e violência.

A sustentabilidade, portanto, tem por base a relação da sociedade com meio ambiente. Segundo Simonian (2007), ao pensar em sustentabilidade, há de se tratar principalmente da relação entre os recursos naturais, o manejo adequado às especificidades das espécies e dos ecossistemas e as questões sociais envolvidas. A autossustentabilidade poderá de fato viabilizar-se ao se fortalecer as interações entre o ser humano e o meio ambiente, por meio dos processos produtivos, das transformações locais e globais, em âmbitos sociais, políticos e ambientais, e, ao se delinear e implementar direcionamentos inovadores nas linhas de pesquisa e intervenções. Além disso, impor-se-ia o respeito à capacidade de suporte e de regeneração das bases de recursos naturais explorados, ambos pressupostos do desenvolvimento sustentado.

A sustentabilidade, segundo Godara (1997), não pode implicar a conservação no mesmo estado de cada ecossistema, pois não se pode exigir que cada economia local limite seu desenvolvimento somente às possibilidades de seus recursos locais. Além disso, a aplicação de um modelo de desenvolvimento sustentável amazônico não pode ser definido por meio de uma economia que restrinja ações em razão de preços observados no mercado, tampouco deve limitar ações com vistas na conservação

ambiental. O desenvolvimento sustentável postula a preservação ambiental, porém, com o desenvolvimento e crescimento que caracterizem o convívio humano com uma degradação mínima de seu meio. Mas permanece uma questão que se pode identificar como central: por que continua tão difícil garantir a sustentabilidade?

Os problemas relacionados à qualidade de vida e às tendências na gestão dos recursos naturais em áreas extrativistas, por exemplo, podem resultar, em parte, da sensibilização, mobilização, capacitação, informação, articulação, mediação, integração, políticas de baixo impacto e ações voltadas para o desenvolvimento de capacidades dos atores sociais envolvidos na gestão, realizados principalmente pelas populações tradicionais.

Por sua vez, conforme descreve Joachim H. Spangenberg (1999), a sustentabilidade não pode ocorrer de forma isolada a um país, região ou área circunscrita, tendo em vista a realidade de um mundo interligado em termos econômicos, sociais e comunicativos. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer a necessidade de cada região de enfrentar de forma autônoma seus dilemas e perspectivas em relação ao futuro, construindo modelos próprios de desenvolvimento. Entretanto, historicamente as políticas de desenvolvimento em área de fronteira têm-se caracterizado mais pelo aspecto da integração do que pela sustentabilidade.

A questão da integração tem sido estudada por meio de duas abordagens diferentes, porém complementares. De acordo com Ribeiro (2001), a primeira utiliza as noções de complementaridade regional, oportunidades interpostas e capacidade de transferência, para explicar a circulação e os fluxos de pessoas, mercadorias, capital e informação, entre unidades geográficas distintas. A segunda está baseada na modelização gravitacional, a qual estabelece que a interação espacial entre duas unidades geográficas é diretamente proporcional ao produto de suas massas (geralmente determinadas por suas respectivas populações) e inversamente proporcional à distância que as separa. Sobre a integração, Posse (1991) ressalta:

a integração se baseia numa vantagem física: a vizinhança dos países que participam; esta condição se expressa em vários aspectos e especificamente no econômico, em menores custos de transporte e comunicações. Por outro lado, apresentam-se outras dimensões da integração, como a cultural, a ambiental, a política e a social, cuja incidência depende da escala territorial em que o processo de integração é considerado (POSSE, 1991 p. 4).

Muitos avanços em relação às iniciativas de integração entre os países da América do Sul, em especial do Brasil, Peru e Bolívia, podem ser verificados e serão abordados nos próximos capítulos. Contudo, ainda permanecem os desafios da construção de planos de desenvolvimento transfronteiriços que integrem, de forma equilibrada, as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável, os interesses individuais de cada país, a segurança e a autonomia de cada nação.

Ao assumir a iniciativa de promover a integração regional, o governo brasileiro implementou na fronteira amazônica, além das ações de ocupação do espaço, um conjunto de estratégias de integração que implicaram a construção de redes de circulação rodoviária, de telecomunicações, e projetos de expansão agropecuária e de exploração de recursos naturais, como minérios e madeira.

As principais mudanças estruturais percebidas, conforme descrito por Becker (2004), estão relacionadas a maior comunicação da região com o resto do país, maior capacidade produtiva, em razão da industrialização, maior dinâmica de urbanização, diversificação social, conscientização e aprendizado político e implantação de uma malha socioambiental, que representa nova forma de apropriação do território. Essas mudanças, entretanto, ocorreram à custa de grandes impactos socioambientais, que incluem a expulsão das populações tradicionais de suas terras e a perda da biodiversidade, em razão do intenso processo de desmatamento da floresta amazônica.

3 O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO: POLÍTICAS E AÇÕES

Por décadas, a intervenção pública dos Estados nas áreas de fronteiras foram marcadas pelas questões da defesa do território e a soberania nacional, por meio de imposições de restrições de toda ordem. Tal perspectiva decorre desde os primórdios da demarcação das fronteiras brasileiras, com os países vizinhos. A segunda metade do Século XVII, constitui-se um marco importante para a definição do território brasileiro, uma vez que Portugal, passou a concentrar suas fortificações não mais ao longo da linha de costa, e sim adentrando nas terras interioranas do continente sulamericano.

De acordo com Osório (1750?) concebida durante o período em que o Marques de Pombal foi primeiro-ministro em Portugal e construída após seu termino, a linha de fortificações pombalinas corresponde grosso modo ao atual limite das terras brasileiras, formalizado pela primeira vez no Tratado de Madri (1750). Entre as diversas consequências estabelecidas pelo Tratado de Madri, como a revogação do Tratado das Tordesilhas, o reconhecimento do princípio do *uti possidetis* (quem tem a posse tem o domínio), a demarcação da fronteira entre Brasil e Argentina, o Tratado deu a Portugal a posse de parte da Amazônia.

A definição do espaço amazônico e seus limites também movimentou o debate entre os países fronteiriços. De acordo com Ribeiro (2005), a grande região do Trópico Úmido tem sido objeto de definições, mediante critérios diferentes, dando origem a três tipos de abordagens: a) Amazônia Hidrográfica; b) Amazônia Florestal; c) Amazônia Geopolítica.

A Amazônia Florestal compreende, segundo admitem os especialistas em geobotânica, uma área total de 5.897.795 km² distribuídos entre os países: Brasil, Peru, Bolívia, Colômbia, Venezuela, Guianas e Equador. O Brasil representa 60% da superfície da floresta amazônica, com 3.540.00 km²; o Peru, 13%, com 762.400 km², e a Bolívia, 8,3%, com 490.400 km², totalizando, juntos, 81,3%.

Admite-se que a Amazônia Hidrográfica tem 6.869.344 km² e é formada pelas áreas da Bacia Amazônica que integram o Brasil (exclui a área dos estados de Goiás, Mato Grosso e Rondônia, cujos tributários meridionais do rio Amazonas nascem em regiões de cerrados e savanas), a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela. Nesta configuração o Brasil possui 72,6%, com 4.989.361 km²; o Peru, 11,1%, com 762.400 km², e a Bolívia, 8,7%, com 600.000 km² deste total.

Diante dessas delimitações controversas entre a Amazônia Florestal e a Amazônia Hidrográfica, os países amazônicos optaram por uma definição geopolítica para indicar as áreas que são objeto do Tratado de Cooperação Amazônica:

- a) O Brasil incluiu toda a Amazônia Legal, constituída pelos estados do Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará e Amapá – definida pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 (BRASIL, 1953); Mato Grosso – indicado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977 (BRASIL, 1977); Tocantins – indicado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); e Maranhão, que continuou sendo um estado parcialmente amazônico, até o meridiano 44°, consoante dispõe a Lei nº 1.806/53.
- b) A Bolívia incluiu toda a bacia hidrográfica, que tem maior dimensão que a Amazônia Florestal.
- c) O Peru incluiu toda a Amazônia Florestal e a Amazônia Hidrográfica.

Então, para efeitos geopolíticos, o Brasil representa 70% da Amazônia, com 5.217.423 km²; o Peru, 10,3%, com 762.400 km², e a Bolívia, 8,2%, com 600.000 km². Deve-se ressaltar que, ao se considerar a área da bacia do rio Amazonas e as sub-bacias de todos os seus afluentes, a Guiana, a Guiana Francesa e o Suriname não são considerados países amazônicos, já que seus rios não fazem parte da bacia, ao passo que parte dos Andes é incluída. Se for o ecossistema a referência, a região é definida pelo domínio da Hileia Amazônica, ou seja, pela floresta tropical úmida com altas temperaturas. Nesse caso, os Andes são desconsiderados, enquanto as Guianas são incluídas (ARAGÓN, 2002). De qualquer modo, segundo Mello (2004), há concordância a respeito de a região amazônica constituir uma bacia hidrográfica e um bioma internacional, além de uma das mais importantes regiões do mundo por sua alta diversidade biológica.

Entretanto, para além das questões de soberania e segurança nacional, o processo de globalização, fortemente intensificado no decorrer do século XX, impôs aos países uma progressiva mudança no paradigma geopolítico, no qual a integração entre nações passou a ser vista como meio de fortalecimento político e econômico. A organização de blocos econômicos, com vistas a ampliar e facilitar o comércio entre países, tornou-se

uma tendência mundial. Na América do Sul, as iniciativas de integração avançam e contribuem para romper o padrão de fragmentação estabelecidos nos processos de colonização, marcado pela rivalidade entre os países. A lógica da competição, em certa medida, explica a deficiência de infraestrutura para promoção da integração física, como estradas, ferrovias, túneis e outras.

Rompendo o estigma da competição e da rivalidade, e alimentados pela consciência de que a cooperação promove mutuamente o fortalecimento econômico e social, os países da região passaram a almejar um projeto de integração. Nesse contexto, a região de fronteira passa a ser vista como área estratégica e foco de políticas nacionais de desenvolvimento, a partir de pactos de cooperação bilateral, e de forma mais ampla, da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e da Iniciativa para Integração de Infraestrutura Física da América do Sul (IIRSA).

Políticas públicas de saúde, educação, trabalho e turismo, com foco nas fronteiras, passaram a ser implementadas pelos países fronteiriços. Contudo, o desafio de promover a integração e desenvolvimento das regiões de fronteira demandou a elaboração de programas mais amplos. No contexto da integração Brasil, Peru Bolívia, a fronteira trinacional Assis Brasil, Iñapari e Bolpebra constitui, portanto, um *locus* de realização de políticas e projetos pactuados entre esses países. Assim, buscou-se analisar a incorporação desta região nas políticas e programas de integração e desenvolvimento de fronteiras.

3.1 INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Após cinco séculos de descobrimento, o Brasil alcançou a consolidação da sua estrutura territorial, que, conforme Costa (1999), é resultado da combinação de estratégias portuguesas, luso-brasileiras e brasileiras que se constituíram na implementação de políticas territoriais operadas no âmbito das forças de articulação interna e da projeção externa da sua diplomacia e dos seus fluxos.

Em relação à América do Sul, somente nos últimos 15 anos, têm-se verificado movimentos mais efetivos do Brasil na execução de políticas territoriais de caráter integracionistas, capazes de envolver, especialmente, os países fronteiriços com os quais pouco havia compartilhado seu processo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural. Esses processos recentes e determinantes que têm promovido a

integração da região são caracterizados por fatores importantes, como a estabilidade geopolítica, as mudanças no perfil dos investimentos externos e no comércio exterior e suas consequências para as economias nacionais e para a região em seu conjunto, e a aceleração da abertura dessas economias para o comércio mundial.

A busca pela integração na América do Sul tem sido um desafio perseguido pelos países integrantes dessa região, ainda que com maior envolvimento de uns do que de outros. Senhoras (2009) ressalta que as discussões sobre a integração dessa região representam, por um lado, a busca pelo aumento da cooperação econômica e política e, por outro lado, a construção de um espaço territorial integrado. As políticas externas dos países têm buscado construir o melhor arranjo político e econômico, por meio da transformação das clássicas fronteiras de separação em uma nova arquitetura internacional de fronteiras de cooperação.

Contudo, de acordo com Almeida (2009), a integração econômica e política dos países sul-americanos tem uma longa história, quase sempre conduzida muito mais no plano das intenções, ou promessas, do que no dos compromissos efetivamente cumpridos. Diferentes iniciativas foram colocadas em curso, com papel preponderante do Estado brasileiro, conforme descreve Senhoras (2009):

A centralidade da América do Sul no discurso diplomático brasileiro faz parte de uma estratégia regional no subcontinente que foi colocada em prática inicialmente pela liderança do Brasil no lançamento em 1992 da Iniciativa Amazônica, ao delimitar a esfera geográfica da política regional diante da exclusão dos países da América Latina. A maturação do discurso sulamericano evoluiu com a proposta ambiciosa de criação de uma Área de Livre-Comércio da América do Sul (ALCSA), mas somente se efetivou com a evolução do comércio intrarregional e a consolidação dos esquemas subcontinentais de integração do Mercosul e da Comunidade Andina (SENHORAS, 2009, p. 42).

Um dos maiores desafios da integração sul-americana está na superação das barreiras físicas que constituem a geografia dos países vizinhos. Costa (1999) defende a ideia de que a estrutura geral de circulação interna de um país e o que ela projeta em termos de fluxos externos apresentam diferentes significados: (a) revela a estratégia nacional de construção da coesão interna e de defesa da integridade territorial; (b) revela a natureza da projeção externa de um Estado; (c) e, em seu sentido mais básico, define a infraestrutura econômica e os meios de transporte de bens, pessoas e informações. De

diferentes formas, esses significados estiveram presentes nas estratégias da política externa do Brasil.

Ainda no período imperial, conforme descreve Antiquera (2006), a política externa brasileira visava consolidar as fronteiras nas bacias Platina e Amazônica. Esta última representava um objeto de preocupação especial, por ser uma região de interesse global, por constituir fronteira com oito países e pela sua imensidão territorial. Sem uma preocupação maior com as relações de poder na região, a política externa brasileira, à época, esteve preocupada com a consolidação das fronteiras.

A existência de complementaridades entre alguns dos países justificava um experimento de integração em bases modestas, como o acordo de liberalização comercial, por meio da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), constituída pelo Tratado de Montevideu, em 1960, que avançou nos limites permitidos pelas competitividades nacionais sem, no entanto, avançar na integração de programas nacionais de desenvolvimento, fortemente introvertidos. No Tratado de Montevideu de 1980, a Alalc foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que passou a representar um quadro jurídico formal de uma área de preferências tarifárias, congregando interesses limitados de poucas linhas produtivas, mas sem avançar na integração regional.

A integração entre Brasil e Argentina teve início em 1986, a partir de protocolos setoriais de cadeias produtivas binacionais e com a formação, em 1988, pelo Tratado de Integração, de um mercado comum bilateral. Esse processo foi fortalecido em 1990, com a Ata de Buenos Aires, que qualificou as condições econômicas estabelecidas no Tratado de Integração. O plano foi ampliado com a participação do Paraguai e Uruguai.

A Amazônia, como espaço geográfico a ser conquistado e integrado, e com um simbolismo em relação ao seu caráter natural, ganhou papel de destaque na política externa brasileira e na relação com países não fronteiriços, como os Estados Unidos, sua agressiva política expansionista e seu interesse na livre navegação dos rios amazônicos. Contudo, essa importância foi limitada pelo caráter de defesa do território e da soberania nacional. De acordo com Antiquera (2006), era fundamental manter o *status quo* territorial e, a partir daí, desenvolver o espaço nacional. A política externa, portanto, estava voltada para esses objetivos internos.

Nesse contexto, a Amazônia perdeu espaço na agenda das relações internacionais brasileiras, que estava mais concentrada na Argentina e Bacia Platina, e ficou praticamente ignorada até meados da década de 1940. Com o projeto

desenvolvimentista implantado no Brasil, a partir dessa década, a Amazônia passou a ganhar novo foco no cenário internacional. Ao mencionar um dos discursos do presidente Getúlio Vargas, Antiquera (2006) ressaltava elementos importantes sobre o aspecto internacional da Amazônia.

Dentre os elementos destacados por Getúlio Vargas, o primeiro refere-se à mobilização dos países vizinhos para constituir uma relação de cooperação com base nos interesses comuns sobre a região. O segundo relaciona-se à abertura da região para os interesses do capital estrangeiro. Nesse aspecto, em 1946 o Brasil propôs, em reunião da Unesco, a criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica (IIHA), com o propósito de captar recursos para desenvolver pesquisas relacionadas à região. A proposta não se concretizou por ter gerado a ideia de que representaria a internacionalização da Amazônia, e devido à forte oposição das forças armadas.

De acordo com Petitjean (2000), o IIHA reuniria os países sul-americanos cujos territórios integravam a região, porém, disputas entre eles, o nacionalismo exacerbado que se manifestou no Brasil e as mudanças nos rumos políticos da Unesco acabaram minando o projeto. Como resultado, a Amazônia foi novamente excluída da agenda da política externa brasileira. Por outro lado, fortaleceu-se a política de aproximação e colaboração com os Estados Unidos, deixando à margem o projeto de integração sul-americana. Até a década de 1970 a região seguiu sem um projeto concreto de integração e desenvolvimento comum.

As iniciativas de integração entre os países da América do Sul ganharam força com a emergência da Amazônia no cenário internacional, a partir do debate ambiental e da sustentabilidade. Nesse contexto foi instituído, em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), composto por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, com distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento, entre as partes contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais (OTCA, 1978).

Além de ser um instrumento que reafirma a soberania dos países amazônicos, o TCA estabelece as condições para as ações conjuntas relacionadas à pesquisa científica e tecnológica, ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, à navegação, à infraestrutura de transportes e comunicações, e ao fortalecimento do turismo e do comércio fronteiriço. Em 1995, para fortalecer o TCA, os países amazônicos criaram uma

Secretaria Permanente, com personalidade jurídica, e instituíram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

A OTCA é uma Organização Internacional, cuja instância máxima é a Reunião de Ministros das Relações Exteriores, que conta com apoio do Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) e da Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR). Nos países-membros criaram-se as Comissões Nacionais Permanentes (CNP), responsáveis pela aplicação das disposições do TCA. São presididas pelos Ministérios das Relações Exteriores e reúnem as entidades responsáveis pelo desenvolvimento e pela cooperação amazônica em seus respectivos territórios.

Em que pesem as dificuldades de emplacar as disposições do Tratado na década de 1980, essa nova institucionalidade permanecia com o desafio de minimizar o peso dos problemas, conforme mencionado por Antiquera (2006): histórico de pouca cooperação e de conflitos seculares entre os países amazônicos; o desconhecimento sobre a região; a falta de recursos; e a estrutura normativa com pouco efeito jurídico. Apesar dos limites, o autor citado, destaca os seguintes aspectos positivos dessa nova institucionalidade para os países da América do Sul:

- (1) contribuir para impulsionar e potencializar a estratégia de integração física e energética;
- (2) oferecer uma estrutura permanente de articulação entre os países amazônicos;
- (3) fortalecer a articulação entre os países, tornando-a menos vulnerável a variações de conjunturas e posicionamentos;
- (4) reforçar o intento de construir credibilidade (do Brasil, mas também dos demais signatários) no plano internacional, investindo no capital representado pela imagem da Amazônia;
- (5) ter uma estrutura para captação mais eficiente, sistemática e organizada de recursos internacionais;
- (6) permitir aos elaboradores da política externa brasileira despender menos esforços com a formulação de projetos de cooperação e busca de financiamentos para a Amazônia, bem como com a construção da imagem

de um adequado tratamento da área, precisando apenas aprovar essas iniciativas.

Em sua Agenda Estratégica, aprovada na X Reunião de Ministros de Relações Exteriores do TCA em 2011, a OTCA descreve sua visão da região amazônica, cuja perspectiva está em alcançar o desenvolvimento sustentável por meio do uso, da proteção e da conservação de seus recursos de forma equilibrada e integral, com a presença do Estado e das populações amazônicas e do pleno exercício de seus direitos e obrigações, considerando a legislação nacional vigente e os acordos internacionais (OTCA, 2011). Assim, nove países da América do Sul definem, ainda que no plano das intenções, uma visão compartilhada de desenvolvimento para uma região de interesse comum – a Amazônia – e comprometem-se a despender esforços e recursos para implementá-la, organizando ações sob os seguintes eixos temáticos, conforme identificado em OTCA (2011):

(a) conservação, proteção e aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis, visando a contribuição para o desenvolvimento sustentável e modos de vida sustentáveis e manutenção de um ambiente limpo e saudável;

(b) assuntos indígenas, com o objetivo de promover a inclusão e participação dos povos indígenas e comunidades tribais na gestão de seus recursos, segundo o princípio de respeito pelos direitos dos povos indígenas;

(c) gestão do conhecimento e intercâmbio de informação, com o propósito de promover o intercâmbio de informação, conhecimento e tecnologia à luz dos princípios de solidariedade, reciprocidade, respeito, harmonia, complementaridade, transparência, equilíbrio e igualdade de condições;

(d) gestão regional de saúde, com o objetivo de criar um marco operacional e instrumental consensual de estratégias e indicadores, para institucionalizar a Vigilância de Saúde Ambiental na região amazônica;

(e) infraestrutura e transporte, cuja perspectiva é propiciar processos de diálogo para analisar os impactos da incorporação das regiões amazônicas aos sistemas

econômicos nacionais (produtivos e não produtivos) por meio da malha rodoviária e fluvial e das tecnologias da informação;

(f) fortalecimento institucional, financeiro e jurídico, com o objetivo de ter uma organização que gere resultados efetivos e que atenda às expectativas regionais.

Outros temas considerados emergentes integram a Agenda Estratégica da OTCA: (a) Mudanças Climáticas, cujo objetivo é coordenar e envidar esforços na região para fazer frente aos impactos das mudanças climáticas, em particular o da proteção da Amazônia e de suas populações locais. (b) Desenvolvimento Regional, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e social dos espaços amazônicos integrados e sustentáveis, por meio da articulação e divulgação de políticas públicas voltadas para a promoção do emprego e geração de renda. (c) Energia, em que se busca identificar e intercambiar tecnologias para a geração e o consumo de energia adequada à região amazônica.

A integração regional da América do Sul também se materializou na Iniciativa Amazônica, anunciada em 1991, cujo objetivo, conforme descreve Senhoras (2009), era estabelecer um acordo de livre-comércio entre os países da região amazônica, a fim de criar uma posição política, econômica e ambiental comum, na perspectiva de garantir a soberania e a segurança dos recursos naturais e do ecossistema da Amazônia. A proposta não foi implementada e, em 1993, foi substituída pela ampla proposta, que também não se efetivou, de formação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA).

Essas iniciativas, de acordo com Hemming (2009), foram idealizadas pelo Brasil e estabelecidas em prol do Mercado Comum do Sul (Mercosul), constituído por meio do Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991. Integrado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, com adesões posteriores de Peru, Bolívia e Chile, mais as negociações em curso com a Venezuela, o Equador e a Colômbia, o Mercosul constitui um esforço regional significativo na direção de um processo de integração regional.

Integradas à ideia de criação do Mercosul estavam as propostas de eliminação das tarifas, redução das barreiras alfandegárias, definição de normas de origem, criação de mecanismos de solução de controvérsias, avaliação do desvio de comércio, proteção

de investimentos, serviços, propriedade intelectual e infraestrutura (HEMMING, 2009). A criação do Mercosul, portanto, propiciou um mercado de grande potencial e razoavelmente protegido (pelo fim das barreiras internas e a vigência da Tarifa Externa Comum) para produção e trocas de produtos entre países.

A agressividade incorporada às estratégias de negócios de muitas empresas, especialmente as multinacionais, que já operavam no Brasil e na Argentina, pode ser verificada, conforme demonstra Costa (1999), sob vários movimentos. Como exemplo, o autor cita o número expressivo de parcerias empresariais e o vigoroso processo de realocização industrial, já que o mercado comum propicia, na prática, para os investidores, a possibilidade de escolha das melhores vantagens comparativas em âmbito regional.

Com relação ao crescimento do comércio intrarregional e à intensificação de relações de diferentes tipos entre os países da América do Sul, Almeida (2009) afirma que eles não avançaram de modo mais afirmativo em direção às relações de integração comercial mais elaboradas ou para graus de interpenetração econômica maiores. O autor considera que mesmo com o aumento gradual do intercâmbio recíproco nas duas últimas décadas entre os países integrantes da região e, mais recentemente, a diversificação de mercados em direção aos países asiáticos e do Oriente Médio, os países europeus e os Estados Unidos continuam sendo os principais parceiros econômicos, comerciais, financeiros e tecnológicos de cada um dos países da região do Mercosul.

O mesmo autor defende que os principais obstáculos à intensificação dos laços entre os países estão nas políticas econômicas domésticas, que avançam muito pouco na quebra de barreiras e reforçam o sentimento de preservação da soberania. Os países integrantes do bloco possuem obstáculos jurídicos e pouco comprometimento de seus processos administrativos nacionais, que atuam como fatores que impedem o avanço da integração regional.

Em que pesem os limites para fortalecimento do Mercosul como um bloco econômico, o governo brasileiro, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ressalta os resultados obtidos no período de 2003 a 2010: 1) crescimento da relação comercial do Brasil com outros países do bloco, passando de US\$ 8,9 bilhões, em 2002, para US\$ 36,6 bilhões, em 2008; 2) ampliação das possibilidades de comércio com países não pertencentes ao bloco; 3) criação do Sistema de Pagamento em Moedas

Locais para o comércio entre os países integrantes do bloco, visando reduzir os custos financeiros nas transações comerciais.

Ainda no campo dos bons resultados obtidos com o Mercosul, destacam-se: a Constituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que já aprovou 34 projetos nas áreas de infraestrutura elétrica, habitação, educação, transportes e outras, especialmente para o Paraguai e Uruguai; a aprovação da Decisão CMC 10/10, que define um programa para a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio entre os sócios; a criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS) e do Instituto Social do Mercosul (ISM), com o objetivo de definir políticas sociais comuns do bloco; a instituição do Parlamento do Mercosul, no qual são negociados os critérios para a definição dos assentos correspondentes a cada Estado-Parte no Parlamento, que possibilitarão a realização de eleições diretas dos parlamentares do Mercosul.

Ainda no âmbito do Mercosul foi constituída, em 2004, a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) (REUNIÃO ESPECIALIZADA..., 2010), sob iniciativa política do governo brasileiro e coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). A proposta de criação da REAF teve por objetivo inserir a agricultura familiar no processo de integração regional sul-americana, fortalecer as políticas públicas para a agricultura familiar e promover e facilitar o comércio da produção de base familiar, obedecendo aos princípios da solidariedade e da complementaridade, e visando a redução das assimetrias e o desenvolvimento da região.

Ao considerar as assimetrias regionais, a REAF reconhece a necessidade de promover a coordenação de políticas internas e de comércio exterior que afetam a questão da agricultura familiar. Para isso, considerou-se necessária a criação de condições para que os agricultores (as) familiares dos países integrantes do Mercosul fossem inseridos competitivamente no mercado, por meio de medidas que assegurassem o acesso aos meios de produção e de comercialização e que conduzissem à modernização, à agregação de valor aos produtos e ao aumento da capacidade produtiva da agricultura familiar como um todo.

Entre as iniciativas realizadas pela REAF destaca-se a consolidação de uma identidade comum para a agricultura familiar nos países da região, por meio da definição de critérios mínimos de identificação da agricultura familiar nos Estados-Partes do bloco econômico. Homologados pela Resolução do Grupo Mercado Comum

(GMC) nº 25/07, de setembro de 2007, esses critérios reconhecem oficialmente a agricultura familiar como segmento econômico diferenciado no processo de implantação de políticas que promovam, de forma sustentável, o desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental do meio rural (REUNIÃO ESPECIALIZADA..., 2010).

Essa identidade foi construída com a implementação de sistemas nacionais de registro voluntário para identificar homens e mulheres vinculados à agricultura familiar em cada país do bloco. Outro resultado importante foi a constituição de um Fundo da Agricultura Familiar (FAF Mercosul), durante a Cúpula de Presidentes do Mercosul, realizada em dezembro de 2008, no Brasil. O Fundo, que está em fase de regulamentação, possibilita o apoio a iniciativas conjuntas, financiando programas e projetos para a agricultura familiar e a participação dos atores sociais.

As políticas e ações de integração da agricultura familiar são debatidas e construídas na REAF, por meio dos seus Grupos Temáticos:

(a) juventude rural, que aborda as questões relacionadas à promoção do acesso à terra aos jovens da agricultura familiar, à inserção produtiva da juventude rural, à questão de gênero e juventude e à educação rural.

(b) acesso à terra e reforma agrária, que trata dos temas da função social da propriedade, do acesso das mulheres à terra, da internacionalização, concentração e uso da terra e do acesso à terra pela juventude rural.

(c) gênero, que concentra seu debate nas questões da institucionalização de políticas de igualdade de gênero, dos direitos igualitários à terra, da caracterização da participação das mulheres nas cadeias produtivas da agricultura familiar, da inclusão das mulheres nos registros nacionais e da organização produtiva de mulheres rurais.

(d) seguro agrícola e gestão de risco, que promove a capacitação de técnicos e agricultores, o intercâmbio entre órgãos nacionais, o estímulo a acordos bilaterais e a formatação de parâmetros comuns sobre gestão de riscos da agricultura familiar no Mercosul.

(e) facilitação do comércio, que aborda as questões de geração de renda e agregação de valor, facilitação de comércio, complementação produtiva entre organizações, incremento da participação da agricultura familiar no comércio, identificação/certificação dos produtos da agricultura familiar, incentivo ao associativismo e cooperativismo.

Em 2000 foi criada a Iniciativa de Integração Regional da Infraestrutura da América do Sul (IIRSA), que se constitui num mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais, envolvendo doze países da América do Sul, com objetivo de construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração de infraestrutura de transportes, energia e comunicações (IIRSA, 2010). Considerando que um dos elementos mais importantes para a consolidação de um projeto de integração regional é a conexão física entre os países vizinhos, a IIRSA torna-se um importante instrumento para integração dessa região.

Na visão de Carrion (2006), esta conexão seria como um pré-requisito para a integração numa perspectiva mais ampla, envolvendo os aspectos culturais, econômicos e socioambientais. A mesma autora destaca ainda que a América do Sul é vista como um continente fragmentado em grandes blocos, devido aos obstáculos naturais existentes: Cordilheira dos Andes, Selva Amazônica, Istmo Centro-Americano, Rio Amazonas e Pantanal. Portanto, ao reconhecer que o continente sul-americano apresenta um grande potencial de desenvolvimento, não se deve esquecer que ele está cercado de barreiras naturais que, nesse contexto, deveriam ser eliminadas.

Os objetivos da IIRSA estão estruturados em três eixos centrais. O primeiro refere-se à construção de uma visão estratégica da integração física da região sul-americana, com vistas no crescimento dos países de forma sustentável. O segundo diz respeito à definição de corredores de integração e desenvolvimento, que estão divididos em dez eixos. E o terceiro relaciona-se aos processos setoriais de integração para o desenvolvimento de ações conjuntas entre pequenos grupos contemplados pela iniciativa. Assim, a IIRSA corrobora para superar os limites enfrentados pelos países da América do Sul.

Essa integração no contexto da globalização tem como desafio principal alcançar um elevado ritmo de crescimento sustentável, que derive de processos produtivos baseados na tecnologia e no conhecimento e, cada vez menos, na dependência da exploração dos recursos naturais. Para isso, seria necessário promover o aumento da

produtividade e da competitividade, para que a região tivesse maior relevância em âmbito mundial (IIRSA, 2010). Nesta perspectiva, o desenvolvimento da infraestrutura regional adquire especial relevância para os países da América do Sul, que nas últimas décadas tem realizado esforços importantes na construção de uma integração física regional

As ações são estabelecidas a partir dos eixos de integração e desenvolvimento, e incorporam as seguintes ações básicas: (a) integração de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações; (b) maior eficiência dos investimentos, coordenando planos de obras dos diversos países e enquadrando-os numa visão estratégica de integração; (c) modernização e atualização dos sistemas regulatórios e institucionais nacionais que normatizam o uso da infraestrutura; (d) harmonização das políticas, dos planos e dos marcos regulatório e institucional entre os estados; (e) valorização da dimensão social e ambiental nos projetos de infraestrutura; (f) melhoramento da qualidade de vida e das oportunidades para as populações locais nos eixos de integração regional; (g) incorporação de mecanismos de participação e consulta; (h) desenvolvimento de novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos; (i) estruturação de esquemas financeiros adaptados à configuração de riscos de cada projeto.

A iniciativa é apoiada, principalmente, por três instituições financeiras regionais: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). No marco da IIRSA, os governos têm conformado uma carteira consensuada – Carteira de Projetos IIRSA – para os setores de transporte, energia e comunicação. No período de 2004 a 2010 o portfólio era composto de 524 projetos com um investimento estimado de US\$ 96.119,2 milhões.

Nesse período, 47,9% dos projetos (175 projetos que totalizavam investimentos da ordem de US\$ 46.040,9 milhões) encontravam-se em execução; e apenas 8,8% (56 projetos com investimentos de 8.468,8 milhões) encontravam-se concluídos (IRSA, 2010). Entre os eixos de integração da IIRSA, apresentados no Mapa 3, está o Eixo Peru-Brasil-Bolívia, que integra sete departamentos da Macrorregião Sul do Peru (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno e Madre de Dios), dois departamentos amazônicos da Bolívia (Pando e Beni) e quatro estados do Noroeste do Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas e Mato Grosso).

O Eixo Peru-Brasil-Bolívia está subdividido em três grupos assim conformados: Grupo 1, que envolve Brasil e Bolívia, é definido pelo Corredor Porto Velho, Rio Branco, Puerto Assis, Puerto Maldonado, Cusco/Juliaca e Puertos do Pacífico. O Grupo 2, integrado por Brasil e Bolívia, é constituído pelo Corredor Rio Branco, Cobija, Riberalta, Yucumo e La Paz. O Grupo 3 é integrado por Peru, Brasil e Bolívia, e está formado pelo Corredor fluvial Madeira, Madre de Dios e Beni.

Na carteira de projetos da IIRSA para o Eixo Brasil-Peru-Bolívia, no período de 2004 a 2010, constavam 23 projetos que correspondiam a 4,4% do total e investimentos estimados⁷ da ordem de US\$ 21.402,3 milhões, representando 22,3%. Os projetos desenhados para este Grupo visam:

(1) abrir possibilidades para o desenvolvimento socioeconômico da Macrorregião Sul do Peru e dos estados do Acre e Rondônia, no Brasil, por meio de sua vinculação conjunta, e facilitar o acesso dos estados brasileiros, assim como da serra e Amazônia peruana, aos mercados internacionais, em especial a Bacia do Pacífico, impulsionando o processo de integração nacional;

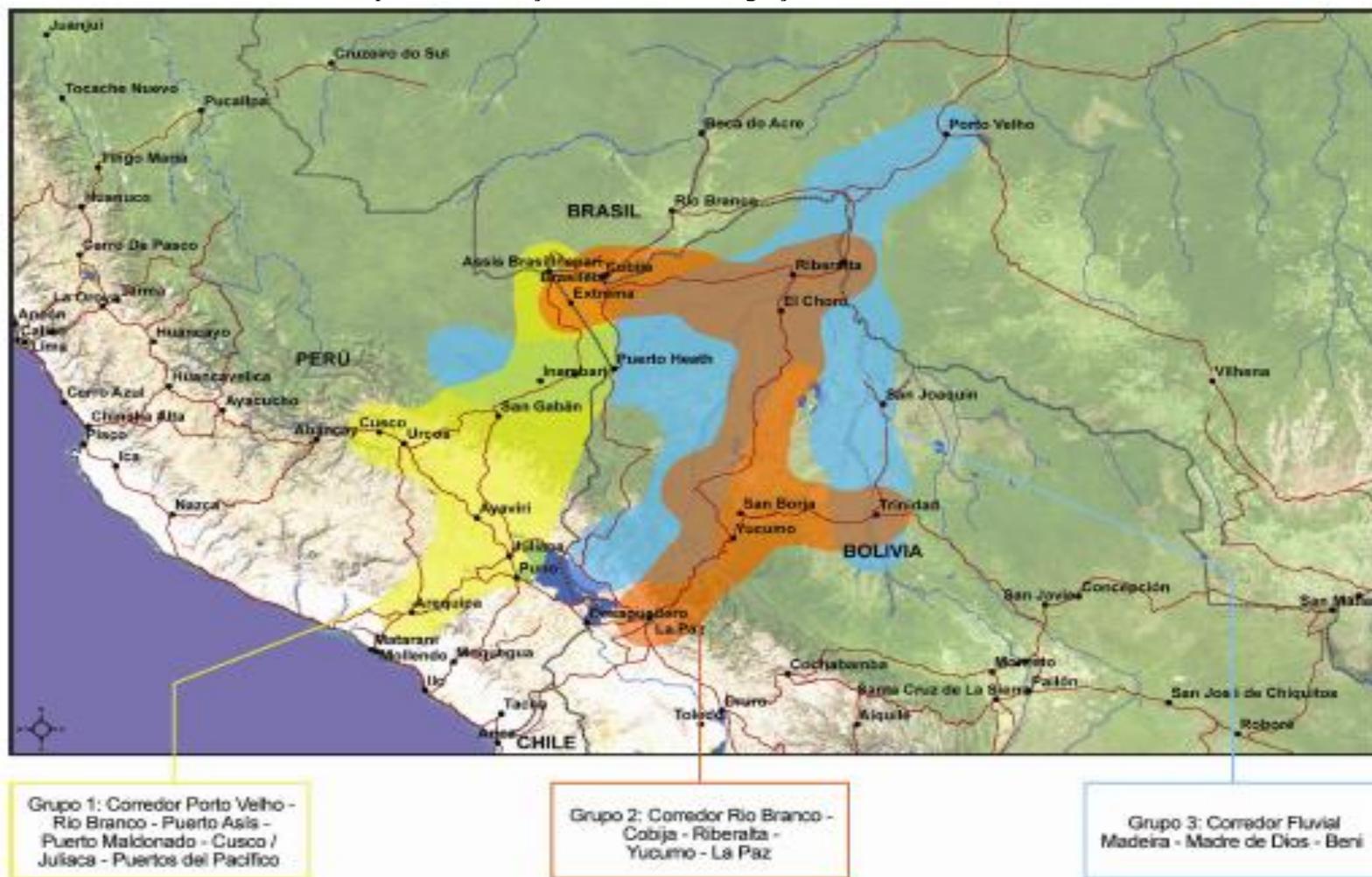
(2) abrir novas possibilidades para o desenvolvimento socioeconômico da região de Madre de Dios, Acre e Pando, por meio de sua vinculação com o eixo central boliviano;

(3) consolidar uma via de integração internacional fluvial afetando principalmente a logística de transporte e de desenvolvimento socioeconômico das regiões de Madre de Dios, no Peru, Rondônia, no Brasil, e Pando e Beni, na Bolívia;

(4) possibilitar a mudança na matriz energética, aumentando a oferta de energia na região.

⁷ Os documentos referentes aos projetos apoiados no âmbito da IIRSA não demonstram os valores exatos dos investimentos implementados nos países fronteiriços.

Mapa 3 – Localização dos eixos de integração Brasil, Peru e Bolívia



Fonte: IIRSA,2010

De acordo com o IIRSA, os processos de maior relevância neste eixo são os controles de fronteiras, o transporte aéreo regional, o transporte multimodal, a integração energética e a sustentabilidade ambiental. Dentre as estradas fronteiriças destaca-se a construção, pelo governo do Acre, com recursos do Governo Federal, da ponte sobre o rio Acre, interligando os municípios de Iñapari, no Peru, e Assis Brasil, no Brasil.

Contudo, esse processo de integração movimenta e articula diferentes interesses e perspectivas dos atores sociais da região. Entre os principais financiadores da infraestrutura produtiva no âmbito da IIRSA estão os governos sul-americanos, com 62,3% dos investimentos; a iniciativa privada, com 21%, e as instituições financeiras, como BID, CAF e BNDES (VITTE, 2005). Segundo Molina (2007), os principais interessados em financiar e promover os projetos na IIRSA são os empresários do agronegócio, em especial os plantadores de soja e as empresas que operam no ramo do transporte, de alimentos e de sementes transgênicas.

Do outro lado desse processo de integração estão as experiências de ações organizadas que lutam contra a mercantilização da natureza, contrapondo-se ao avanço e à expansão do agronegócio globalizado. Muitas organizações e movimentos sociais resistem e vocalizam propostas alternativas de integração regional transnacional, com uma visão mais equitativa, soberana, justa e fraterna, que preserve a vida, que garantam os direitos dos povos tradicionais e a harmonia com as demais populações que coexistem na América do Sul.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE FRONTEIRAS

O estabelecimento dos limites das fronteiras é a base para iniciar as políticas internacionais. De acordo com Steiman (2002), esse processo se constitui, usualmente, da delimitação, que consiste na fixação dos limites por meio de tratados internacionais; da demarcação, que é a implantação física dos limites, por meio da construção de marcos em pontos determinados; e da densificação, em que se realiza o aperfeiçoamento sistemático da materialização da linha divisória, mediante intercalação de novos marcos, com o objetivo de torná-los cada vez mais intervisíveis.

Uma vez definidos e consolidados esses limites, os países passam a implementar políticas para essas áreas, que, numa perspectiva histórica, quase sempre estão baseadas

em regimes específicos, em que as áreas de fronteira são qualificadas como “zonas ou faixas de segurança”. Essas utilizam critérios restritivos, que inibem e restringem a implementação de projetos de integração localizados nessas áreas de zonas ou faixas. O Brasil também seguiu esse padrão de fronteira, sendo concebida como área de segurança nacional a ser protegida de inimigos externos.

a) No Brasil

A primeira definição de Faixa de Fronteira no Brasil foi ao final do século XIX, pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1890, que reservou uma faixa 10 léguas (66 km), ao longo do *limite do Território Nacional*, cujas terras devolutas poderiam ser concedidas pela União. Um ano depois, a primeira Constituição republicana brasileira delegava aos estados o poder sobre essas terras situadas nos respectivos territórios, cabendo à União somente a porção indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Na década de 1930, a Faixa de Fronteira foi sendo sucessivamente ampliada de 66 km para 100 km e, depois, para 150 km (Constituições de 1934 e 1937, respectivamente).

Os principais instrumentos legais que definem e regulamentam a ocupação da Faixa de Fronteira brasileira são: a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (BRASIL, 1979), e o Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980 (BRASIL, 1980), que consideram a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional. Na Constituição Federal de 1988, a fronteira é mencionada em vários artigos, que basicamente não alteram significativamente as normas já estabelecidas pelas leis anteriores. O marco jurídico-institucional que trata das áreas de fronteira sofreu modificações ao longo de 30 anos, em parte para adaptar-se a novas realidades e em parte por mudanças de orientação das políticas públicas.

Na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), verifica-se um reforço à definição de que as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras são bens da União e que essas terras se encontram numa faixa de 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres brasileiras, conforme descrito no artigo 20:

Art. 20. São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

[...]

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (BRASIL, 1988, não paginado).

A Constituição também determina que compete ao Estado brasileiro elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, conforme descreve o artigo 21. Nesse artigo fica mantida como competência da União a execução dos serviços de polícia de fronteira, a exploração direta, ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais. Em seus incisos podem-se verificar as competências da União em relação às fronteiras:

Art. 21. Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II – declarar a guerra e celebrar a paz;

III – assegurar a defesa nacional;

IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

[...]

XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (BRASIL, 1988, não paginado).

No artigo 91 da Constituição Federal de 1988, verifica-se que cabe ao Conselho de Defesa Nacional (CND) estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas

necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do estado democrático. Cabe ao Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta da Presidência 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. Neste aspecto, o artigo 91 dispõe:

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

I – o Vice-Presidente da República;

II – o Presidente da Câmara dos Deputados;

III – o Presidente do Senado Federal;

IV – o Ministro da Justiça;

V – o Ministro de Estado da Defesa; (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999*)

VI – o Ministro das Relações Exteriores;

VII – o Ministro do Planejamento;

VIII – os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. (*Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999*)

§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

I – opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição;

II – opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;

III – propor os 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;

IV – estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

§ 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional (BRASIL, 1988, não paginado).

O artigo 144 estabelece que a segurança pública nacional é dever do Estado, além de ser direito e responsabilidade de todos, e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de seus órgãos. Por fim, no artigo 176 estão estabelecidas as condições para realização de pesquisa e exploração dos recursos minerais em faixa de fronteira, que devem ser realizadas com autorização ou concessão da União, conforme descreve seu § 1º:

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas (BRASIL, 1995. Emenda Constitucional nº 6, não paginado)

Ao analisar as políticas brasileiras em áreas de fronteiras, Steiman (2002) resgata as principais iniciativas do governo brasileiro nas décadas de 1930 a 1970. A autora refere-se ao Decreto-Lei nº 1.164, de 18 de março de 1939 (BRASIL, 1939), que dispõe sobre as concessões de terras e vias de comunicação na Faixa de Fronteira, bem como sobre as indústrias lá situadas. No decreto verificam-se os seguintes artigos:

Art. 1º As concessões de terras na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo da fronteira do território nacional com os países estrangeiros não se farão sem prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional.

Art. 2º As terras públicas compreendidas nos primeiros trinta quilômetros contados da linha da fronteira serão divididas em lotes a serem distribuídos nas condições e de acordo com as restrições do Decreto-Lei nº 893, de 26 de novembro de 1938.

Parágrafo único. Essa distribuição incumbe ao Ministério da Agricultura, que para esse efeito organizará um plano de loteamento e colonização (BRASIL, 1939. Decreto-Lei nº 1.164, não paginado).

A distribuição de lotes de terras a que se refere esta lei dará preferência absoluta para os brasileiros que, não sendo proprietários rurais ou urbanos, se acharem na posse efetiva de trecho de terra até dez hectares e que efetivamente o cultivem. A concessão do lote será, neste caso, gratuita, e feita administrativamente, não dependendo de sentença declaratória. Os lotes concedidos na Faixa de Fronteira não poderão exceder mais de dois mil hectares de terra e também poderão ser concedidos a brasileiros natos, casados

com brasileiras natas, que tenham aptidão para os trabalhos agrícolas e se dediquem efetivamente à agricultura ou às indústrias do campo.

A referida lei destaca ainda que a distribuição das terras poderá ser feita a título gratuito a militares do exército, da marinha ou policiais militares (reformados ou funcionários públicos aposentados), a fim de que estes possam contribuir com a segurança e defesa das áreas de fronteira. As concessões de terras ficam sujeitas à revisão pela Comissão de Revisão da Concessão de Terras dos estados e municípios na Faixa de Fronteira nomeada pelo presidente da República.

O Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940 (BRASIL, 1940), deu a essa Comissão a atribuição de realizar estudos e emitir pareceres sobre instalações de empresas, implantações de vias de comunicações e meios de transporte nessas áreas. Os artigos transcritos abaixo ressaltam essas atribuições:

Art. 5º As terras públicas compreendidas nos primeiros trinta quilômetros (30 km) a partir da linha da fronteira do território nacional e pertencentes à União serão distribuídas pela Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura; aos Estados e Municípios cabe a distribuição de suas terras, ainda que nesta faixa.

§ 1º A distribuição dessas terras, quando pertencentes à União, obedecerá às condições contidas nesta lei e no Decreto-lei nº 893, de 26 de novembro de 1938.

§ 2º Quando se tratar de distribuição de terras pertencentes aos Estados e Municípios, além das condições estabelecidas nesta lei e no Decreto-lei nº 639, de 20 de agosto de 1938, serão observadas as consignadas em leis e regulamentos dos respectivos Estados.

§ 3º A União poderá transferir aos Estados e Municípios os serviços de parcelamento das terras que lhe pertencerem, situadas nesta faixa, mediante condições determinadas pela Comissão Especial, ouvido previamente o Ministério da Agricultura, e observadas as regras estabelecidas nesta lei.

Art. 6º A distribuição das terras de propriedade da União situadas na mesma faixa poderá ser feita a título gratuito:

I – aos reservistas de primeira categoria, brasileiros natos, que tenham tido bom procedimento, durante o tempo de serviço militar;

II – aos militares reformados e aos funcionários públicos aposentados;

III – aos nacionais, retirantes de regiões atingidas por qualquer calamidade pública.

Art. 7º Na distribuição dos lotes de terras pertencentes à União, dar-se-á preferência aos brasileiros que, não sendo proprietários rurais, se achem na posse de trato de terra de área até dez (10) hectares, efetivamente cultivados ou economicamente aproveitados e que aí tenham morada.

§ 1º A concessão, nesse caso, será feita administrativamente, independente de sentença declaratória.

§ 2º A área poderá estender-se até cem (100) hectares, sendo, porém, gratuita somente a concessão de área até vinte e cinco.

§ 3º A distribuição dos lotes será feita na ordem cronológica da entrada dos pedidos dos interessados, devidamente comprovadas as condições expressas neste artigo.

Art. 8º No caso de transferência dos lotes ou tratos de terra a que se referem os artigos 6º e 7º, o novo titular ou titulares deverão satisfazer as condições do artigo seguinte.

Art. 9º Os lotes resultantes da distribuição a que alude o artigo 5º só poderão ser concedidos a chefes de família que satisfaçam aos seguintes requisitos:

I – serem brasileiros natos, casados com brasileiras natas;

II – possuírem condições para dedicar-se aos trabalhos agrícolas, às indústrias extrativas ou agropecuárias.

Parágrafo único. Os lotes não poderão ser transferidos, a título oneroso ou gratuito, a quem não satisfaça aos mesmos requisitos.

Art. 10. Em qualquer caso, é indispensável que os concessionários fixem residência nas terras e aí se dediquem, efetivamente, aos trabalhos agrícolas, à pecuária ou às indústrias extrativas.

§ 1º São condições para ser mantida a concessão:

a) a ocupação efetiva das terras dentro do prazo de noventa (90) dias, a contar do deferimento da concessão;

b) a morada nas terras;

c) o cultivo ou aproveitamento econômico das terras, a juízo da Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura.

§ 2º O título de propriedade do lote só será expedido quando, a juízo do Ministério da Agricultura, estiverem cultivados ou aproveitados, pelo menos, dois terços da superfície total concedida, excluídas as reservas florestais.

§ 3º Os concessionários poderão gozar dos favores outorgados nos regulamentos dos serviços de colonização, ficando, porém, sujeitos a

todas as obrigações ali estabelecidas (BRASIL, 1940. Decreto-Lei nº 1.968, não paginado).

Nesse aspecto, a distribuição e concessão de terras em áreas de fronteiras devem seguir critérios e objetivos específicos de uso, assim como, observar os aspectos da segurança e defesa nacional, conforme estabelecido na Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955 (BRASIL, 1955), que dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país. Os artigos 1º, 2º, 3º e 4º estabelecem as seguintes atribuições à União:

Art. 1º É vedada, nos termos do art. 180 da Constituição, nas zonas indispensáveis à defesa do país, a prática de atos referentes à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação à instalação de meios de transmissão, à construção de pontes e estradas internacionais e ao estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança da Nação sem o prévio assentamento do Conselho de Segurança Nacional.

Parágrafo único. As autorizações poderão ser a qualquer tempo modificadas ou cassadas pelo referido Conselho.

Art. 2º É considerada zona indispensável à defesa do país a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação.

Parágrafo único. O Congresso Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá, a qualquer tempo, incluir novas zonas ou modificar a estabelecida neste artigo.

Art. 3º De sua arrecadação nos Municípios situados na faixa estabelecida no artigo anterior o Governo Federal aplicará nos mesmos, anualmente, no mínimo 60% (sessenta por cento) especialmente em:

- a) viação e obras públicas;
- b) ensino, educação e saúde;
- c) desenvolvimento da lavoura e pecuária.

Art. 4º Para a construção de obras públicas da competência dos municípios, abrangidos pela zona fixada nesta lei, a União concorrerá com 50% cinquenta por cento do custo.

Parágrafo único. Cabe à Comissão Especial da Faixa de Fronteiras ou ao órgão que a substitua na organização do Conselho de Segurança Nacional aprovar os planos que lhe forem submetidos, dando preferência às construções de prédios para escolas, hospitais e

maternidades, redes de água e esgotos, usinas elétricas e rodovias, e solicitar a consignação do Orçamento da República dos recursos necessários ao cumprimento do disposto neste artigo (BRASIL, 1955. Lei nº 2.597, não paginado).

Ainda sobre as concessões de terras, ressalta-se o Decreto-Lei nº 1.164, de 1 de abril de 1971⁸ (BRASIL, 1971), que declara indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas, situadas na faixa de 100 (cem) quilômetros de largura em cada lado do eixo das rodovias federais localizadas nas fronteiras.

Destaca-se, ainda, que a Lei nº 2.597 criou o Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF) em que a União contribuiria com 50% dos custos de obras públicas realizadas pelos municípios da faixa de fronteira. Também estabeleceu as bases para a criação de colônias militares nessas áreas. O artigo 5º da lei estabelecia que era de responsabilidade do “Poder Executivo a criação de colônias agrícolas e núcleos rurais de recuperação do elemento humano nacional onde se tornar necessário, bem como estabelecer, por proposta e nos locais indicados pelo Conselho de Segurança Nacional, colônias militares com o mesmo objetivo”.

Essas colônias, de acordo com Lima (1973), tinham em vista contribuir com a formação de população nacional selecionada, produtiva e bem assistida, na linha de fronteira; contribuir para o desenvolvimento demográfico, social e econômico dessas áreas; exercer a vigilância efetiva na fronteira; utilizar a mão de obra militar em campanhas cívicas; aproveitar a infraestrutura existente nas Unidades Militares de Fronteira. O decreto que regulamenta a referida lei estabeleceu a criação de 16 colônias nos estados fronteiriços da região amazônica. Entretanto, conforme descreve Steiman (2002), apenas duas colônias militares foram criadas: uma em Oiapoque (AP) e outra em Tabatinga (AM).

O Decreto-Lei nº 200, de 1969 (BRASIL, 1969), reitera a Comissão Especial da Faixa de Fronteira (CEFF) como órgão complementar ao do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Em 1970, pelo Decreto-Lei nº 1.094 (BRASIL, 1970), as atribuições dessa Comissão, previstas na Lei nº 2.597, passaram a ser de competência da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. A partir de 2 de maio de 1979 entrou em vigor a Lei nº 6.634 (BRASIL, 1979), que alterou o limite de tamanho das terras

⁸ Observa-se que o Decreto-Lei nº 1.164, de 01 de abril de 1971 possui a mesma identificação do Decreto-Lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, mencionado anteriormente. Contudo, seus objetos são específicos, apesar de complementares.

públicas para alienação ou concessão na Faixa de Fronteira; desobrigou a União de contribuir com 50% do custo de obras públicas municipais na faixa e lhe conferiu o direito de concorrer com o custo total ou parcial, de acordo com seu interesse na área para a segurança nacional.

Assim, as políticas direcionadas para as áreas de fronteiras até o final da década de 1970 estiveram, basicamente, relacionadas com as questões de defesa e segurança nacional. Foi a partir de meados da década de 1980 que as políticas públicas no Brasil começaram a incorporar outras dimensões do desenvolvimento das Faixas de Fronteiras. Um exemplo disso é o Programa Calha Norte (PCN), criado em 1985, na Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, a partir da formação de um Grupo de Trabalho Interministerial que realizou estudos visando propor ações para suprir as principais carências da região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas.

De acordo com Nascimento (2010), essa forma de pensar o desenvolvimento contido nas narrativas militares, longe de ter desaparecido, revitalizou-se no Projeto Calha Norte (PCN) e com a implementação do Projeto Sivam (hoje Sipam), que revelam uma atenção especial ao aspecto militar, ainda que ambos não configurem exclusivamente ações militares. O projeto destaca-se pela finalidade de defender, proteger e garantir a integridade do território nacional, combatendo os ilícitos, e, sobretudo, de alavancar o desenvolvimento sustentado e sustentável da Amazônia e da Faixa de Fronteira em particular.

Segundo Steiman (2002), foram identificadas três zonas distintas: a Faixa de Fronteira com largura de 150 km, localizada entre as cidades de Tabatinga (AM) e Oiapoque (AP); a “orla ribeirinha” dos rios Solimões e Amazonas e seus principais afluentes e a hinterlândia, que se refere aos espaços interiores limitados pelos dois primeiros. O baixo índice populacional e a reduzida presença do Estado brasileiro influenciaram a escolha da Faixa de Fronteira como área prioritária e preferencial de atuação do Programa Calha Norte (PCN), que era controlado pelo Exército, mas tinha várias ações de caráter socioeconômico. Segundo Nascimento (2005), o cronograma inicial do projeto, de 1985 a 1990, foi cumprido, mas não do ponto de vista dos recursos. A partir de 1990, o projeto entrou em crise e praticamente foi abandonado.

Em 1997, o Programa Calha Norte foi revitalizado e, em 2000, tornou-se programa prioritário no Governo Federal pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, entendendo que era possível permanecer na fronteira implantando equipamentos urbanos e incrementando a vigilância. No Plano Plurianual (PPA) 2000-

2003, o PCN referiu-se à fixação do homem na região, visando, com isso, o desenvolvimento regional, com a promessa da manutenção da soberania, entendida como espaço limitado, definida institucionalmente e administrada pelo Estado.

De acordo com Silva (2007), a maior parte dos investimentos do programa foi utilizada para manutenção e melhoria de infraestrutura, construção de microusinas de energia elétrica, construção e manutenção de portos, aeroportos e rodovias, e segurança da navegação fluvial. Foram destinados R\$76 milhões para esse programa. O relatório de atividades executadas no período de 2000 a 2002 apontou que, para 2000, a execução foi de 57% do financeiro planejado; para 2001, 59,4%, e para 2002, 62,7%, demonstrando uma crescente ampliação na atuação do programa. Até 2003 o PCN abrangia 74 municípios, dos quais 41 deles estavam situados, total ou parcialmente, na Faixa de Fronteira.

No período 2004-2007 o PCN fortaleceu sua atuação na perspectiva de aumentar a presença do poder público na região de fronteira, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na área. Ampliou sua área de atuação, que passou a corresponder a 25% do território nacional, envolver 151 municípios, dos quais 95 estão na Faixa de Fronteira, e seis estados: Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Acre e Rondônia, que fazem fronteira com sete países: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia (ZANETTI, 2006).

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011, o PCN foi dispenha de R\$ 484.951.546,00 (quatrocentos e oitenta e quatro milhões novecentos e cinquenta e um mil e quinhentos e quarenta e seis reais), dos quais, R\$ 68.000.000,00 (sessenta e oito milhões de reais) estavam vinculados ao Ministério da Defesa para o desenvolvimento das ações da vertente militar do Programa, e restante, R\$ 416.951.546,00 (quatrocentos e dezesseis milhões novecentos e cinquenta e um mil quinhentos e quarenta e seis reais), decorrentes de emendas parlamentares, estavam disponíveis para aplicação em ações da vertente civil do PCN. Desta quantia, até o final do ano de 2011, foram celebrados 185 (cento e oitenta e cinco) convênios com Estados e Municípios, correspondendo a R\$ 121.324.011,86 (cento e vinte e um milhões trezentos e vinte e quatro mil onze reais e oitenta e seis centavos), ou seja, 29,09% do total. Atualmente, de acordo com informações do Ministério da Defesa, as ações implementadas nas regiões de fronteiras amazônicas são realizadas no âmbito das áreas sociais (saúde e educação), econômica, transporte, segurança e defesa.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental (PROFFAO) foi lançado no final da década de 1980 e, segundo afirma Steiman (2002), era um contraponto ao Programa Calha Norte. Não chegou a ser implementado, mas diferenciava-se por não ter pretensões militares. Tinha como proposta a incorporação e o prosseguimento dos projetos que estavam em desenvolvimento na faixa e ampliava sua intervenção com ações de proteção das terras indígenas e de conservação ambiental. O programa tinha abrangência em 52 municípios da faixa, localizados nos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Mato Grosso.

O Projeto Fronteira, ou Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento (SINIVEM), foi criado em 2003, sob a coordenação do Ministério da Justiça, mediante convênio firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG). Tem por objetivo realizar o mapeamento dos criminosos, por meio de amplo e irrestrito processo de cooperação entre os órgãos governamentais de inteligência policial, numa tentativa de reduzir os índices de criminalidade nas regiões transfronteiriça, onde foram instaladas câmeras em rodovias e praças de pedágios, permitindo que o Ministério da Justiça registre a passagem de veículos nesses locais estratégicos.

O Fórum Internacional de Turismo de Fronteiras (FRONATUR) constituiu-se num espaço composto por vários ministérios e representantes de governos e acadêmicos fronteiriços, cuja principal função era criar facilidades logísticas ao agrupamento dos diversos atores e centralizar as discussões sobre os problemas fronteiriços, de modo a produzir elementos orientativos à construção de políticas para o setor. O primeiro Seminário do Turismo de Fronteiras foi realizado em 2004, na cidade de Santa Maria (RS), onde foram debatidos os temas relacionados ao turismo de fronteiras.

Nesse seminário discutiu-se, também, a necessidade da ambientação do processo de integração do Mercosul; a visão dos agentes de fronteira; a competitividade sistêmica na fronteira do turismo; a globalização e o turismo de fronteira; o turismo transfronteiriço na União Europeia. As reflexões e recomendações conformaram a *Carta Frontur 2004*. A VII edição do Frontur foi realizada em 2010, na cidade de Assunção, Paraguai, e abordou os temas organizados em três eixos: 1) político-institucional; 2) empresarial e 3) acadêmica.

Para fortalecer o turismo, considerando a competência contida no inciso XXIII do artigo 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, a Portaria nº 162, de 26 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011), por considerar que entre os objetivos da Política Nacional de Turismo estão a ampliação dos fluxos turísticos internacionais e a permanência dos turistas estrangeiros no país; os compromissos do Brasil com os países do Mercosul; e a tendência mundial do fortalecimento do turismo de curta distância e a necessidade de desenvolver o turismo entre os países sulamericanos, resolveu instituir o Programa Turismo de Fronteiras (Frontur), destinado a dinamizar as atividades do Ministério do Turismo nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina.

Art. 2º São objetivos do Frontur:

I – reduzir disparidades regionais, aumentando a oferta de emprego e renda;

II – fortalecer o turismo sul-americano, especialmente com os países do Mercosul, atuando na implementação e melhorias em roteiros turísticos integrados;

III – auxiliar na preparação dos estados fronteiriços para os megaeventos de 2014 e 2016;

IV – incrementar o fluxo de turistas provenientes de países vizinhos, aprimorando os sistemas de informações e de atendimento nos portões de entrada;

V – ampliar a cooperação dos órgãos do governo federal que atuam nas fronteiras;

VI – aperfeiçoar os mecanismos de coleta e os sistemas de tratamento de dados estatísticos nos portões fronteiriços (BRASIL, 2011. Portaria nº 162, não paginado).

Destacam-se, ainda, as prioridades estabelecidas no artigo 8º da referida Portaria, a qual determina que durante o segundo semestre de 2011 o Frontur se concentrará nos estados de 1) Mato Grosso e Amazonas – por hospedarem em suas capitais a Copa 2014; 2) Acre – em razão da estrada de abertura para o Pacífico, e 3) Amapá – tendo em vista a ponte de integração Brasil-França.

Em 2005, foi criado, no âmbito do Mercosul, o Projeto Intercultural Bilíngue – Escolas de Fronteira, envolvendo o Brasil e a Argentina. Esse projeto buscou implementar na região fronteiriça 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 idioma português e do espanhol, uma vez cumpridos os dispositivos legais para sua implementação (BRASIL; ARGENTINA, 2008). Executado pelo Ministério da Educação do Brasil, o projeto surgiu como uma estratégia de entendimento e pacificação das fronteiras, mediante a instituição da Língua Espanhola e da Língua Portuguesa como idiomas oficiais do Mercosul, tendo como propósito promover a construção de uma identidade regional bilíngue e intercultural, como marco de uma cultura de paz e de cooperação interfronteiriça.

A Portaria GM/MS nº 1.120, de 6 de julho de 2005 (BRASIL, 2005), estabelece as etapas e os mecanismos de repasse de recursos financeiros para a Implantação do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) e regulamenta a adesão dos estados e dos municípios. Lançado em Uruguaiana (RS), em 10 de novembro de 2005, tem o objetivo de promover a integração de ações e serviços de saúde na região de fronteira e contribuir para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde nos 121 municípios fronteiriços brasileiros.

O sistema SIS-Fronteira é coordenado pelo Ministério da Saúde e objetiva a melhoria dos serviços de saúde na fronteira. Sua implementação está organizada em três fases: (1) prevê a realização do diagnóstico local de saúde e elaboração do Plano Operacional; (2) prevê a qualificação da gestão, de serviços e ações, e implementação da Rede de Saúde nos municípios fronteiriços, conforme diagnóstico local e plano operacional; (3) prevê a implantação de serviços e ações nos municípios fronteiriços.

O Programa Amazônia Protegida (PAP) está inserido no Plano de Articulação do Exército Brasileiro na Amazônia e visa fortalecer a presença militar na região, por meio do aumento do número de pelotões de fronteira, da modernização das instalações militares existentes e construção de novas estruturas e do uso de tecnologia de monitoramento para defesa dos interesses nacionais nas fronteiras da Floresta Amazônica. O programa tem base legal no Decreto nº 6.513, de 22 de julho de 2008 (BRASIL, 2008). De acordo com Carvalho (2009), a primeira fase do programa prevê a instalação de unidades em terras indígenas na Faixa de Fronteira, e deve ser colocada em ação entre os anos de 2010 e 2021.

Outras ações implementadas pelo Governo Federal, não constituídas como programas, foram identificadas. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por intermédio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), têm-se realizado iniciativas visando formular políticas públicas de Imigração. Em agosto de 2008, na cidade de Itapeverica da Serra, São Paulo, aconteceu o seminário “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”, que teve a participação de representantes de órgãos governamentais, de sindicatos patronais e de trabalhadores, de representantes de associações de apoio a migrantes e de acadêmicos.

Desse encontro, foi aprovado documento com uma série de recomendações gerais, norteadoras de políticas públicas para migrações em processo de construção no país, dentre as quais se destacam: simplificação dos procedimentos burocráticos; produção de informações estatísticas e estudos sobre os trabalhadores migrantes; divulgação dos acordos do Mercosul nas áreas migratória e trabalhista; elaboração de estratégias específicas para as famílias de brasileiros retornados nas políticas públicas de trabalho, emprego e renda; ampliação do acesso às políticas públicas de trabalho, emprego e renda nos territórios onde haja maior emigração de brasileiros; realização de campanhas informativas e de esclarecimento sobre direitos e deveres dos imigrantes.

No que se refere à exploração dos recursos minerais em áreas de fronteiras, o Ministério de Minas e Energia, desde 2008, vem construindo uma proposta com o fim de regulamentar a participação de empresas estrangeiras nessas áreas. O objetivo é o estabelecimento de compromisso pelos grupos estrangeiros que operarem em Faixa de Fronteira de oferecer contrapartidas para o país, de modo a contribuir na geração de empregos mediante investimentos em infraestrutura local e regional.

A Regularização Fundiária em Faixa de Fronteira é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que tem priorizado a regularização fundiária e a ratificação de títulos em Faixa de Fronteira, por meio do qual, o produtor rural passa a ter acesso a assistência técnica, ao licenciamento ambiental e, ainda, ao crédito para investimentos na produção.

Em 2010, o MDA/INCRA mudou as regras para agilizar a regularização fundiária de imóveis rurais localizados em região de Faixa de Fronteira do país. A Instrução Normativa nº 63, de 11 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010), dispõe sobre o procedimento administrativo de ratificação das alienações e concessões de terras

devolutas feitas pelos estados na Faixa de Fronteira, que segundo MDA/INCRA deverá dar mais agilidade ao processo, beneficiando mais de 30 mil produtores e produtoras.

A questão fundiária em áreas de fronteiras é um tema predominante nas legislações. A Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999 (BRASIL, 1999, não paginado), que estabelecia as prorrogações de prazo para as ratificações de concessões e alienação feitas pelos estados federados na faixa de fronteira, dispunha que:

Art. 1º Fica estabelecido o prazo de dois anos, contado de 1º de janeiro de 1999, para que detentor de título de alienação ou concessão de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira de até cento e cinquenta quilômetros, ainda não ratificado, requeira ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra, a ratificação de que trata o art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, observado o disposto no Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975. (Lei nº 10.164, de 27.12.2000; Lei nº 10.363, de 28.12.2001; Lei nº 10.787, de 25.11.2003).

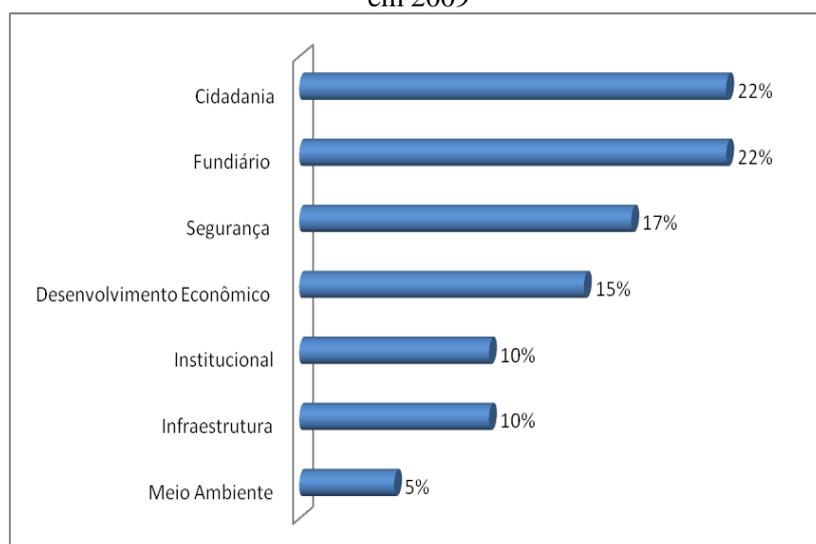
A questão da fronteira, de forma geral, está presente nas normas legais brasileiras relacionadas com outros temas. Sobre esse aspecto, considera-se a análise realizada por Castro (2010), em que estão relacionados à questão da fronteira, os temas da integração fronteiriça, da infraestrutura, do desenvolvimento do comércio, do reconhecimento da cidadania, da vigilância sanitária de alimentos e animais. Observa-se, ainda, algumas medidas institucionais voltadas para a melhoria da qualidade de vida das populações em áreas de fronteiras e o desenvolvimento sustentável dessas regiões. Ainda de acordo com Castro (2010), o Poder Legislativo tem discutido diversas contribuições de propostas legislativas para áreas de fronteiras.

Das propostas legislativas em curso no Congresso Nacional, conforme apresentado no Gráfico 1, foram identificadas 22% que cuidam de questões fundiárias, 22% que envolvem temas relacionados a cidadania, 17% que estão relacionadas a segurança, 15% que abordam temas relacionados ao desenvolvimento econômico, 10% que tratam de temas relacionados ao apoio à implementação de infraestrutura, 10% que cuidam de temas ligados aos aspectos institucionais e 5% que abordam as questões ambientais.

Observa-se que as questões fundiárias e de segurança ainda ocupam lugar de destaque nas propostas legislativas brasileiras. Entretanto, a presença de temas relacionados ao resgate da cidadania e à proteção ambiental remete ao entendimento de uma nova orientação política do Estado. Porém, temas importantes para o

desenvolvimento das regiões fronteiriças, como adequação institucional, praticamente não aparecem na pauta legislativa. De forma geral, os programas, as políticas e as ações implementados no âmbito do Governo Federal brasileiro foram sendo executados de forma desarticulada. Fato que, por vezes, ocasionou a superposição de esforços em detrimento de outras áreas mais carentes dentro da Faixa de Fronteira.

Gráfico 1 – Temas abordados pelas propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional em 2009



Fonte: Castro (2010). Organizado por Oliveira.

No Plano Plurianual Anual (PPA 2008/2011)⁹ é apresentado um conjunto de programas e ações de abrangência nacional que, direta ou indiretamente, contribui para o desenvolvimento das regiões fronteiriças. O conjunto desses programas totalizava um orçamento de R\$ 13.181.944.153,00, que equivale a aproximadamente 1% do orçamento geral da União, no ano de 2009. O Quadro 1 apresenta, por unidade de governo, os orçamentos destinados à execução desses programas e ações.

Verifica-se que a maior parte do orçamento, 53,38%, está sob execução do Ministério dos Transportes, na realização de estudo de viabilidade e elaboração de Projeto Básico da Construção do Trecho Ferroviário Guarapuava-Engenheiro Bley e Cascavel-Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná; na construção, adequação e reabilitação de terminais fluviais, pontes, hidrovias e trechos rodoviários na região amazônica; na construção, adequação e reabilitação de terminais fluviais, ponte, travessias urbanas, trechos rodoviários e ferrovias na região Centro-Norte; na construção, adequação e

⁹ Instrumento de planejamento estratégico do Governo Federal, que define os objetivos, as diretrizes e as metas por um período de quatro anos, materializados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

reabilitação de porto, ponte, passagem, travessia urbana, viaduto, trechos rodoviários e ferrovia na região Centro-Sudeste e na construção, adequação e reabilitação de trechos rodoviários e hidrovias na região Sul.

Quadro 1 – Distribuição, por Unidades de Governo, do orçamento destinado à execução de programas e ações em Faixas de Fronteiras – PPA 2008/2011

Unidades de Governo	Valor R\$	%
Ministério dos Transportes (MT)	7.036.352.686,00	53,38
Ministério do Turismo (MTur)	1.891.481.023,00	14,35
Ministério da Saúde (MS)	776.929.824,00	5,89
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	547.675.176,00	4,15
Ministério da Educação (MEC)	530.746.982,00	4,03
Presidência da República (PR)	426.395.501,00	3,23
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	389.195.956,00	2,95
Ministério da Integração Nacional (MI)	337.766.462,00	2,56
Ministério da Justiça (MJ)	332.127.969,00	2,52
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	260.240.790,00	1,97
Ministério da Defesa (MD)	181.980.082,00	1,38
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	136.143.269,00	1,03
Outros	334.908.433,00	2,54
Total	13.181.944.153,00	100,00

Fonte: PPA (2008-2011).Brasil; MPOG (2010).

O restante do orçamento – 46,62% – está distribuído entre os demais ministérios. Do orçamento geral, 14,35% está no Ministério do Turismo (MTur), cujos recursos são utilizados para apoiar projetos de infraestrutura turística e projetos de desenvolvimento turístico local e de inclusão social, que visem desenvolver o turismo entre os países vizinhos. Segundo informações do próprio ministério no Brasil, a entrada de turistas por meio das fronteiras representa 39% do movimento turístico anual.

Em seguida vem o Ministério da Saúde, com 5,89%. Estes recursos são aplicados na implantação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água em municípios de até 50.000 habitantes; no apoio à gestão dos sistemas de saneamento básico em municípios de até 50.000 habitantes; nos serviços de saúde das populações

ribeirinhas da região amazônica, mediante cooperação com a Marinha do Brasil; na implantação, ampliação ou melhoria do serviço de saneamento em áreas rurais, em áreas especiais e em localidades com população inferior a 2.500 habitantes, para prevenção e controle de agravos; no incentivo financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para execução de ações de vigilância sanitária em portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) foi criado em janeiro de 2004, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima às famílias que vivem em situação de pobreza. Para isso, o órgão implementa inúmeros programas e políticas públicas de desenvolvimento social. Com 4,15% do orçamento, desenvolve ações para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar; para o estabelecimento de consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local; para a melhoria das condições socioeconômicas das famílias e para a promoção da inclusão produtiva nas fronteiras.

O Ministério da Educação, que concentra 4,03% do orçamento, aplica esses recursos na concessão de bolsas para equipes de alfabetização; no apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos; na expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; na promoção de cursos para o desenvolvimento local sustentável e no apoio ao desenvolvimento da educação do campo, das comunidades indígenas e das comunidades tradicionais.

A Presidência da República, por meio do Ministério da Pesca e Aquicultura, da secretaria de Igualdade Racial e de Políticas para Mulheres, com 3,23% do orçamento, apoia ações relacionadas ao desenvolvimento local de comunidades remanescentes de quilombos; a implantação de infraestrutura aquícola e pesqueira; a implementação da aquicultura em águas públicas e a elevação da escolaridade e qualificação profissional na cidade e no campo.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário concentra 2,95% do orçamento. Suas ações estão voltadas para apoiar empreendimentos associativos e cooperativos da agricultura familiar e assentamentos da Reforma Agrária; para implantar projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais e para implementar práticas de conservação, uso e manejo da agrobiodiversidade desenvolvidas por agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais.

Já o Ministério da Justiça, que possuía 2,52% do orçamento, desenvolvia ações relacionadas à promoção do etnodesenvolvimento em terras indígenas; no apoio à implementação de políticas sociais e na implementação de políticas de segurança cidadã.

O Ministério do Trabalho em Emprego, que possui 1,97% do orçamento, implementa ações visando a qualificação social e profissional de trabalhadores para o acesso ao emprego, trabalho e renda em base setorial (PlanSeQs), bem como a sua manutenção; o fomento e assistência técnica a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária; o fomento a incubadoras de empreendimentos econômicos solidários e a promoção do desenvolvimento local e da economia solidária, por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário.

O Ministério da Defesa é o órgão do Governo Federal, criado em 10 de junho de 1999, pela Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999), responsável por exercer a direção superior das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. Uma de suas principais tarefas é o estabelecimento de políticas ligadas à defesa e à segurança do país, caso da Política de Defesa Nacional (PDN), atualizada em julho de 2005. Com orçamento de 1,38%, apoia a implantação da infraestrutura básica, manutenção de aeródromos, rodovias e pequenas centrais elétricas, nos municípios da região do Programa Calha Norte.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que concentrava 1,03% do orçamento, realizava ações de apoio às negociações internacionais de acordos comerciais de serviços; à instalação, capacitação e promoção comercial de micro, pequenas e médias empresas; a realização de pesquisa de mercado para arranjos produtivos locais; a implantação de telecentros de informação e negócios; o fortalecimento das cadeias produtivas; a capacitação de artesãos e multiplicadores; a realização de feiras e eventos para comercialização da produção artesanal; a estruturação produtiva do artesanato brasileiro; e a implantação de projetos de desenvolvimento da Amazônia Ocidental e das Áreas de Livre Comércio de Macapá e Santana.

Os demais ministérios que concentram menos de 1% do orçamento em programas e que podem incidir em áreas de fronteiras são: Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Comunicações, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Ao analisar o conjunto de programas e ações que compõe este PPA, verifica-se a existência de um único programa com localizador específico para a Faixa de Fronteira, o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteiras (PDFF). Este Programa, executado pelo Ministério da Integração Nacional, concentra 2,56% do orçamento, num montante de R\$ 337.766.462,00, que 2,6% do orçamento do Ministério da Integração. Cabe destacar que mais de 90% desses recursos são originários de emendas parlamentares.

Um levantamento realizado no Portal da (TRANSPARÊNCIA, 201, não paginado) apontou que, de todos os convênios celebrados entre o Governo Federal e o município fronteiriço de Assis Brasil (AC), no período de 1999 a 2010, R\$ 7.157.371,93 foram realizados com 11 ministérios – entre eles, Defesa, Integração Nacional, Saúde, Educação, Cidades, Indústria e Comércio – e também com a Presidência da República. O município celebrou 6 convênios com o Ministério da Integração Nacional (MI), no valor total de R\$ 656.404,61, integralmente liberados até 2008. Com o Ministério da Defesa (MD) foram celebrados 4 convênios entre 2007 e 2010, no total de R\$ 626.776,09.

Com o Ministério das Cidades também foram celebrados 4 convênios, totalizando investimentos de R\$ 273.059,47, dos quais foram liberados, até 2008, apenas R\$ 188.994,00, pois um dos convênios que foi celebrado em 2004 foi excluído em 2007. A maioria das obras realizadas foi de infraestrutura urbana, como: construção de ponte, pavimentação de ruas, drenagem e esgotamento, construção de sede da prefeitura, reforma de escola, reforma de mercado municipal. Não foi possível verificar, no entanto, a ocorrência de ações integradas entre os ministérios visando a promoção de desenvolvimento.

Um aspecto importante observado neste estudo está relacionado à escala da política e à superposição das ações. Sobre essa questão, Adiala (2006) diz que o reconhecimento de eventos resultantes de decisões tomadas em múltiplas escalas, ou mesmo em escala local, permitirá a compreensão das dinâmicas sociais, políticas e econômicas, e propõe então o estabelecimento das seguintes escalas de decisão:

a) Internacionais – englobam acordos supranacionais (binacionais e trinacionais) de iniciativa dos governos centrais dos países envolvidos. Ex.: MERCOSUL e suas

diferentes normas, exceções, medidas, decididas muitas vezes com o conjunto de países, e outras de forma bilateral.

b) Nacionais – políticas econômicas nacionais que definem, por exemplo, alterações cambiais e programas de governo oriundos de diferentes ministérios. Um exemplo é o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDFF).

c) Regionais – órgãos regionais, como, por exemplo, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

d) Estaduais – constituem ações políticas desenvolvidas no âmbito dos governos estaduais ou departamentais.

e) Sub-regionais: representam as associações de municípios, formados a partir do reconhecimento de uma sub-região. A escala sub-regional pode ser exemplificada pelos conselhos territoriais, estaduais e nacionais.

f) Locais – são as ações definidas pelo poder local. As ações locais, públicas ou privadas, representarão a escala local de ação, considerada como a escala de resultado, na qual tentamos visualizar a influência das ações nas demais escalas citadas.

g) Transfronteiriças locais – ações definidas pelos poderes locais das cidades-gêmeas, como, por exemplo, os Comitês de Fronteira presididos pelos cônsules, eventualmente organizados nas cidades-gêmeas, que reúnem várias associações locais, prefeituras etc.

No PPA 2000-2003 (Programa Avança Brasil), a questão do desenvolvimento das áreas de fronteiras passou a integrar as estratégias do Governo Federal que visavam promover maior integração das regiões do país, a consolidação da ocupação do território e a redução dos desequilíbrios regionais, levando em conta a geografia econômica do país e os fluxos de bens e serviços. O Programa Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF) tinha como objetivo criar condições para que a população que vivia nesta faixa territorial não fosse obrigada a buscar melhores condições de vida nos grandes centros. Para tanto, propôs investimentos em melhorias de saneamento, urbanização, educação, saúde e assistência social.

Este programa estabeleceu como indicador de desempenho a taxa de municípios atendidos. Nesse sentido, o percentual adotado como meta para o final do período do PPA foi de 80%, e o percentual alcançado no período de 2000 até 2002 foi de 17%, portanto bastante abaixo do esperado. Estavam previstos no PPA R\$ 69,8 bilhões para este programa, os quais foram aplicados de forma dispersa em uma série de pequenas

obras e ações pontuais, sem diretrizes claras e sem considerar as diferenças sub-regionais da faixa em termos de desenvolvimento econômico e cidadania fronteiriça.

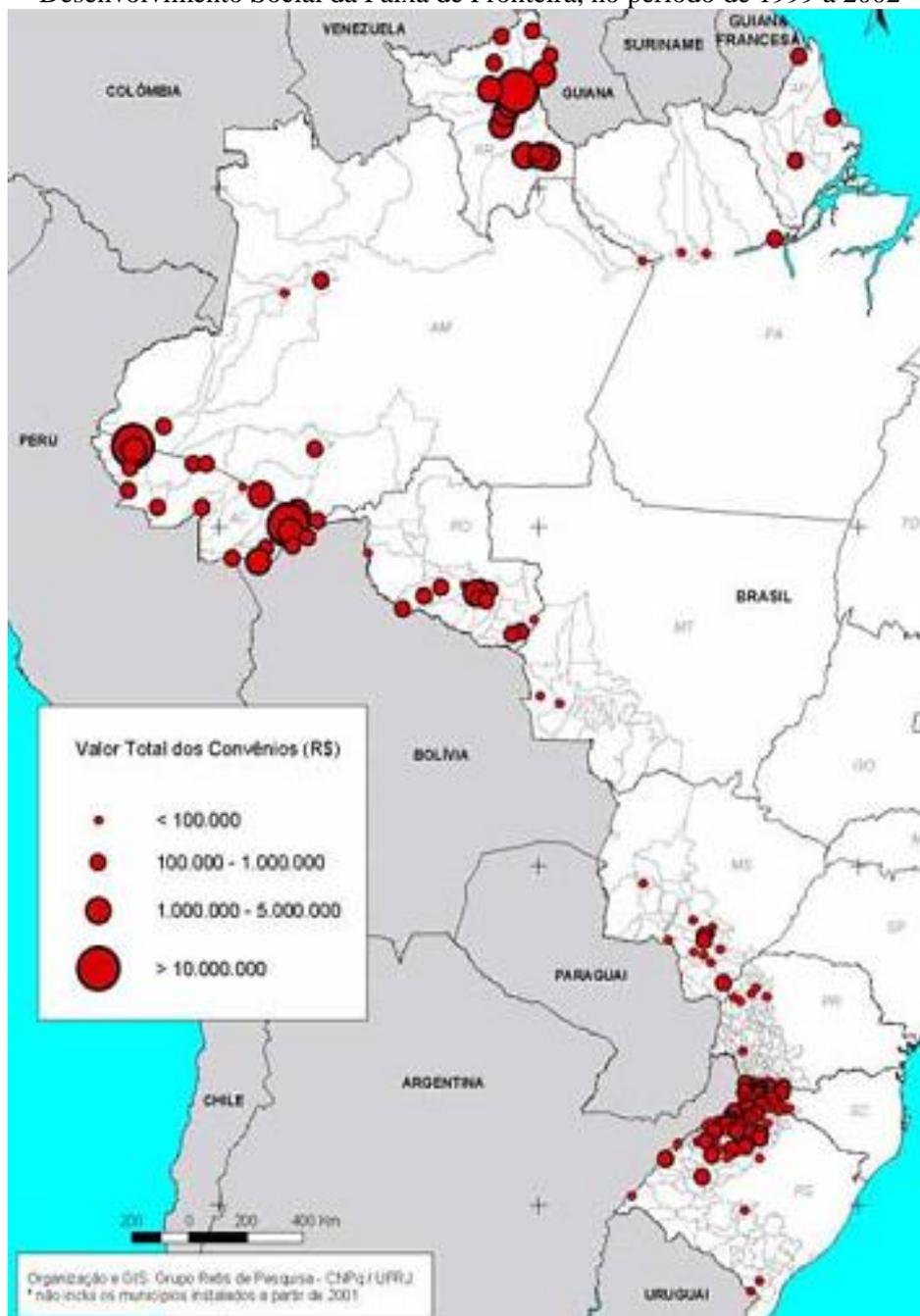
O relatório de avaliação do programa, do período 2000 a 2002, apontou a importância de o Ministério ter uma dotação orçamentária própria para o programa. O relatório apontou também que a quantidade de recursos liberados foi insuficiente e que o contingenciamento orçamentário também interferiu no desempenho das ações. De acordo com o relatório de avaliação do PPA, foram beneficiados 55 municípios identificados no Mapa 4, com investimentos da ordem de R\$ 8,2 milhões em 59 obras (saneamento básico, construção e recuperação de escolas, creches e centros comunitários, além de pavimentação de estradas e vias urbanas).

Percebe-se que, na Região Norte, houve concentração nos estados do Acre e Roraima (BRASIL, 2005). Como os recursos do programa são predominantemente originados de emendas parlamentares, a regionalização desses recursos tem pouca associação com a distribuição espacial dos problemas e demandas, sendo determinada, então, pelo maior ou menor empenho dos parlamentares da região. A baixa execução dos recursos do programa, de acordo com esse Ministério, resulta da lentidão na tramitação dos convênios, em função das dificuldades dos municípios em atender às exigências legais para sua formalização.

É importante destacar que as normas constitucionais legais que alcançam a faixa de fronteira afetam política, administrativa e economicamente cada estado e município nela situado. Com relação aos instrumentos e instâncias de controle, não havia mecanismos institucionalizados, conselhos e outros canais participativos formais da sociedade sobre o programa. A avaliação da satisfação do público-alvo era realizada de forma não sistemática, pela equipe de técnicos da Secretaria de Programas Regionais do Ministério, responsável pelo acompanhamento do programa.

No PPA 2004-2007, o Governo Federal alterou a nomenclatura do programa, retirando de sua sigla o social, passando a ser denominado Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF). Contudo, manteve o objetivo principal, de promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e econômica, com ênfase na ativação das potencialidades locais.

Mapa 4 – Localização dos municípios que estabeleceram convênios por meio do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, no período de 1999 a 2002



Fonte: Brasil (2005).

No entanto, incluiu de forma mais explícita a ênfase na articulação com outros países da América do Sul. Destacou também, aliado a este objetivo principal, objetivos associados, a saber:

a) promover a convergência das políticas públicas setoriais na Faixa de Fronteira, para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região;

b) articular a questão da soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão econômica, social, institucional e cultural;

c) formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, visando à inserção social e econômica das populações locais;

d) articular investimentos em infraestrutura econômica para apoiar o processo de integração nacional;

e) estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul.

Em julho de 2009, foi criado no Brasil o Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTI), instituído no âmbito do Comitê de Articulação Federativa (CAF) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), para elaborar propostas de ações para o desenvolvimento fronteiriço e viabilizar a articulação com os países vizinhos, bem como fazer a coordenação federativa dessas ações. A reunião de instalação do grupo de trabalho, realizada em julho de 2009 em Brasília, teve como pontos de pauta: apresentação dos órgãos e entidades componentes do Grupo de Trabalho sobre a Integração Fronteiriça; apresentação de diagnósticos sobre a situação da Faixa de Fronteira; proposição técnica de Plano de Ação para a atuação do Grupo de Trabalho e construção de agenda de trabalho.

A segunda reunião do GTI, realizada em setembro do mesmo ano, teve como tema principal a questão orçamentária. Dois momentos foram destacados em relação ao orçamento governamental: primeiro, uma intervenção imediata para otimizar as ações que estão ocorrendo na fronteira e, em segundo, a inclusão de ações mais específicas no PPA 2012/2015. Entre as conclusões, houve consenso sobre a necessidade de se criarem ações específicas para a Faixa de Fronteira como forma de garantir recursos orçamentários a serem aplicados no desenvolvimento socioeconômico da região, ainda que para o PPA 2012/2015; e, também, sobre a necessidade de os órgãos dos governos

nacional e subnacionais articular suas ações e programas nos territórios, até mesmo para balizar a construção deste próximo PPA.

A terceira reunião do GTI ocorreu em dezembro de 2009, e teve o objetivo de apresentar os novos membros (Ministérios da Defesa; do Turismo; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Fazenda) e dar continuidade aos trabalhos, tratando dos seguintes pontos: instalação de Grupo de Trabalho Permanente de Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL), diagnóstico da Faixa de Fronteira; institucionalização de um modelo de gestão permanente; Comitês de Fronteira; Comissão Especial para propor revisão da legislação sobre a Faixa de Fronteira (Leis nº 6.634/1979 e 8.183/1991); plano de ação operacional, que se encontra em elaboração, e reuniões bilaterais com as representações estaduais e municipais do GTI.

A quarta e a quinta reunião aconteceram em janeiro de 2010, e nelas foi discutido o papel de cada um dos presentes no enfrentamento das dificuldades da Faixa de Fronteira norte e na promoção do desenvolvimento da região. Os participantes debateram, ainda, sobre o marco legal da Faixa de Fronteira e as possibilidades de integração do Brasil com os países vizinhos, como uma estratégia para o aprimoramento das ações que serão desenvolvidas. Em fevereiro de 2010, ocorreu a sexta reunião do grupo, na qual foram discutidas propostas para aperfeiçoamento das políticas de integração fronteiriça. Em setembro de 2010, o presidente Lula assinou o decreto de criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CPDIFF).

Pelo PDFF, o Governo Federal admitiu que a faixa de fronteira brasileira, apesar de ser estratégica para a integração com a América do Sul, ainda apresentava pouco desenvolvimento econômico, e era marcada pela dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, por problemas de segurança pública e por precárias condições de cidadania. Reconheceu que, historicamente, os governos estaduais e municipais vinham atuando nas fronteiras de forma fragmentada e sem estratégia indutora do Governo Federal e, ainda, admitiu a inexistência de vínculo entre o PDFF e uma política de desenvolvimento regional.

Dessa forma, o Governo Federal reconheceu a necessidade de nova agenda política para o PDFF em função da intensa diversidade regional e da inadequação do padrão histórico de intervenção. Por isso, foram estabelecidos desafios estratégicos para o PDFF neste PPA, visando à mudança do padrão de intervenção observado nas últimas décadas: definição de estratégias respeitando a diversidade da região; associação da

soberania com uma perspectiva de desenvolvimento e integração da América do Sul; fortalecimento das condições de cidadania para a população local e organização da sociedade civil; articulação do programa com a nova Política de Desenvolvimento Regional.

Visando a eficiência na atenção às metas prioritárias do governo referentes ao desenvolvimento e à integração regional, a estratégia de implementação do PDFF seguiu três grandes linhas de ação:

(a) promover o desenvolvimento integrado das cidades-gêmeas, vistas como uma oportunidade para fortalecer os processos de integração social e institucional, em bases supranacionais, fundamentais para a competitividade nacional. Para tanto, definiu-se que os critérios de seleção das cinco cidades-gêmeas deveriam ser baseados nos seguintes aspectos: um piloto em cada Arco (Norte/Central/Sul) e dois adicionais no Mercosul; o potencial de impacto a curto prazo; polos estratégicos nas relações internacionais; inserção em espaços prioritários nos programas de desenvolvimento regional; potencial para a nova estratégia do Governo Federal: desenvolvimento regional, cidadania e integração da América do Sul.

(b) promover a articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias do Programa de Desenvolvimento Regional (Promeso). Assim, considerando que, por complementaridade, os programas em questão pudessem garantir o desenvolvimento sustentável de sub-regiões que já estavam em processo de consolidação de uma base local de desenvolvimento, envolvendo articulação de estratégias e ações do Governo Federal com os estados, os municípios e as sociedades locais organizadas, constituindo uma oportunidade para o aproveitamento de sinergias das ações públicas e privadas, foram selecionadas, então, quatro mesorregiões em que o Governo Federal já vinha atuando de forma importante – Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AM e AC), Grande Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS) – e que se encontravam em áreas coincidentes com a Faixa de Fronteira.

(c) articular os atores da Faixa de Fronteira em torno de projetos de desenvolvimento comuns e de construção de percepções da realidade local e sub-regional, a partir da elaboração de uma agenda para a superação dos obstáculos e utilização das potencialidades, com o fortalecimento da sociedade civil, o incentivo a Arranjos Produtivos Locais (APL), a promoção da articulação dos atores e o estímulo à infraestrutura econômica, social e gerencial.

O PDFF está estruturado em quatro diretrizes:

(1) *fortalecimento institucional*, na perspectiva de promover a articulação do governo e da sociedade civil para identificação de problemas e formulação de planos, programas e iniciativas compartilhadas;

(2) *desenvolvimento econômico integrado*, em que se integram ações de apoio aos arranjos produtivos locais, qualificação profissional, orientação para obtenção de recursos, estímulo à formação de linhas de crédito para pequena e média empresas, investimento em infraestrutura rodoviária e de telecomunicações e apoio à articulação produtiva com países vizinhos;

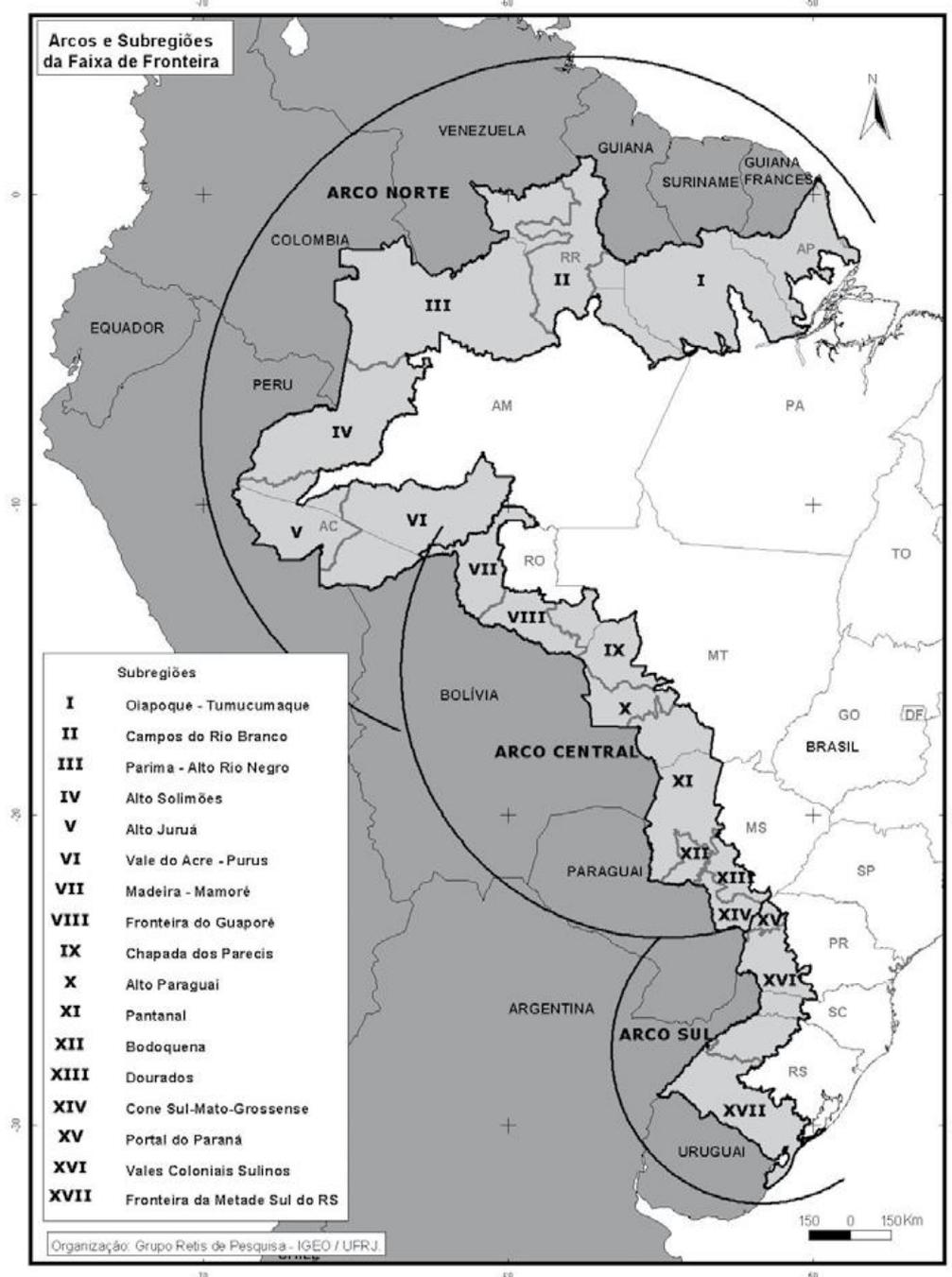
(3) *condições de cidadania*, que articulam ações de apoio às ações de defesa dos direitos humanos, de participação social, de saúde e educação bilíngue, de cidadania e de inclusão sociocultural e econômica;

(4) *marco regulatório*, que visa o apoio à realização de estudo das regras e dos acordos bi e multilaterais que possibilitem identificar contribuições às questões legais voltadas à cidadania dessas populações e à integração regional de áreas de fronteiras.

A ampliação da área geográfica coberta pelo programa foi estimulada mediante a implementação de arcos e espaços sub-regionais, para otimizar o aproveitamento de peculiaridades da organização social e das características produtivas locais. Conforme apresentado no Mapa 5, a faixa foi dividida em três grandes Arcos – Norte, Central e Sul. O Arco Norte abrange 12% dos municípios da faixa de fronteira, conforme apresentado no Gráfico 2, e compreende os estados do Amapá (8 municípios), Pará (5

municípios), Roraima (15 municípios), Amazonas (21 municípios) e Acre (22 municípios).

Mapa 5 – Localização dos Arcos que compõem a Faixa de Fronteira definidos pelo PDFF

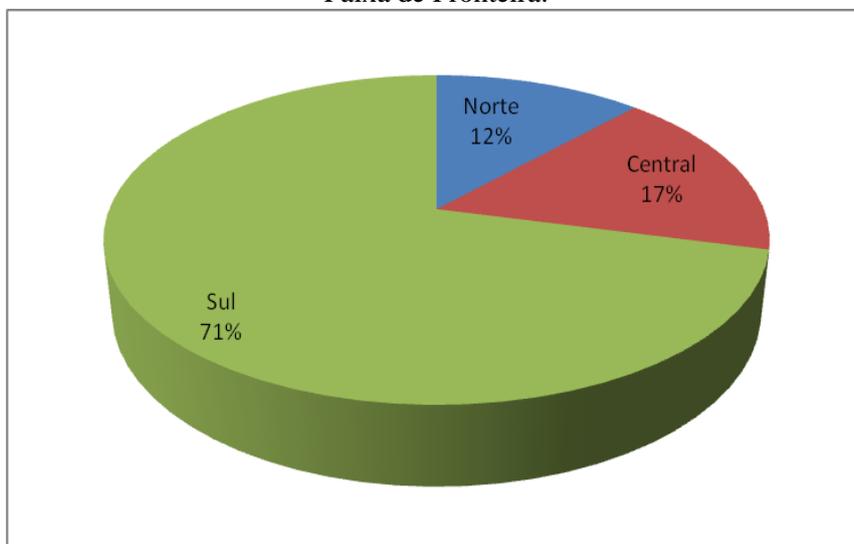


Fonte: BrasiL(2009).

Os principais critérios para a definição das sub-regiões do Arco Norte foram diferenças na base produtiva, posição geográfica e predomínio de população indígena. Apesar de fluxos imigratórios procedentes de outras regiões do país (principalmente nordestina), a Faixa de Fronteira Norte constitui, segundo o MI, um “arco indígena”,

devido à presença de grandes áreas de reserva e da importância étnica e cultural indígena.

Gráfico 2 – Distribuição dos municípios entre os Arcos Norte, Central e Sul que compõem a Faixa de Fronteira.



Fonte: MI;SPR;PDFF (2009). Elaborado por Oliveira, M. S. S.

O Arco Central é constituído pela Faixa de Fronteira dos estados de Rondônia (27 municípios), Mato Grosso (28 municípios) e Mato Grosso do Sul (44 municípios) e envolve 17% dos municípios de fronteira. Está dividido em oito sub-regiões, em função da grande diversidade nos tipos de organização territorial. A condição de transição entre a Amazônia e o centro-sul do país e o posicionamento no centro do continente conferem uma unidade a este Arco. Nele se localizam duas importantes bacias hidrográficas: a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná-Paraguai.

O Arco Sul concentra 71% dos municípios da Faixa de Fronteira e abrange os Estados do Paraná (139 municípios), de Santa Catarina (82 municípios) e do Rio Grande do Sul (197 municípios). Apesar de apresentar diferenciações intrarregionais importantes é o espaço brasileiro com maior influência cultural e econômica dos europeus. Também se verifica nessa área maior dinâmica transfronteiriça, resultado do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul. Internamente, esta área foi dividida em três sub-regiões principais: o Portal do Paraná, no Noroeste paranaense; os Vales Coloniais Sulinos, subdivididos em três segmentos – Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul; e o segmento de fronteira da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (segmento de fronteira conhecido culturalmente como Campanha Gaúcha).

O PDFF reconhece que o planejamento de políticas regionais que englobam ações preventivas em diferentes campos – como saúde, meio ambiente, defesa civil, entre outras –, o fornecimento de bens e serviços que precisam de maior escala para sua viabilidade, a troca de informações e a promoção da cidadania demandam iniciativas específicas. Nesse caso, o planejamento e a sustentabilidade do desenvolvimento das regiões fronteiriças vão além dos limites nacionais, e dependem de instrumentos compartilhados com o país vizinho, na perspectiva de elaborar normas e regras especiais, respaldadas por acordos bi ou multilaterais.

Por outro lado, considerando a extensão territorial da Faixa de Fronteira, o programa reconhece a necessidade de atuação diferenciada para as sub-regiões de fronteiras com características comuns. Em decorrência disso, os Comitês de Fronteiras (CF) representam importante ferramenta para a otimização da infraestrutura existente, o planejamento do uso sustentável do meio ambiente e do desenvolvimento local. Os CFs são copresididos pelos titulares dos consulados brasileiro e do país vizinho, integrados pelos atores sociais locais, e funcionam como um fórum de discussão dos problemas típicos de cidades de fronteira.

O PDFF tem como foco prioritário o desenvolvimento integrado das cidades-gêmeas. Conforme descreve o Ministério da Integração (BRASIL, 2009), esses adensamentos populacionais são cortados pela linha de fronteira, que pode ser seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, e que apresentam grande potencial de integração econômica e cultural. Essas localidades fronteiriças estão vinculadas à ação de desenvolvimento da Faixa de Fronteira, baseada nas potencialidades locais, lembrando que o desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000) de pensamentos, associação e expressão se faz elemento essencial na construção de sujeitos sociais capazes e autônomos.

A análise do desempenho da aplicação dos recursos previstos no orçamento do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, cujos dados são apresentados no Quadro 2, mostra que, apesar do aumento do volume de recursos previstos na dotação orçamentária inicial, não há uma efetiva execução desses recursos. Observa-se que, ainda em 2011, cerca de 38% dos recursos empenhados em 2006, 43% dos recursos de 2007, 78% dos recursos de 2008 e 86% dos recursos de 2009 não tinham sido pagos.

Por outro lado, o posicionamento da Presidência da República, na pessoa da presidenta Dilma Rousseff, demonstra uma mudança de estratégia política por parte do Governo Federal em relação ao desenvolvimento de fronteiras. A proposta, ainda em

construção, de promoção do desenvolvimento regional das áreas de fronteiras parece estar perdendo força, à medida que se retoma a percepção sobre o combate à criminalidade e ao comércio ilegal. Reforça-se, assim, a tese de que a fronteira é, acima de tudo, um lugar de problemas e conflitos, onde a defesa e a segurança devem ser o objetivo da preocupação de toda a sociedade.

Quadro2 – Aplicação da verba do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira no período de 2006 a 2011 (Valores em milhões de Reais)

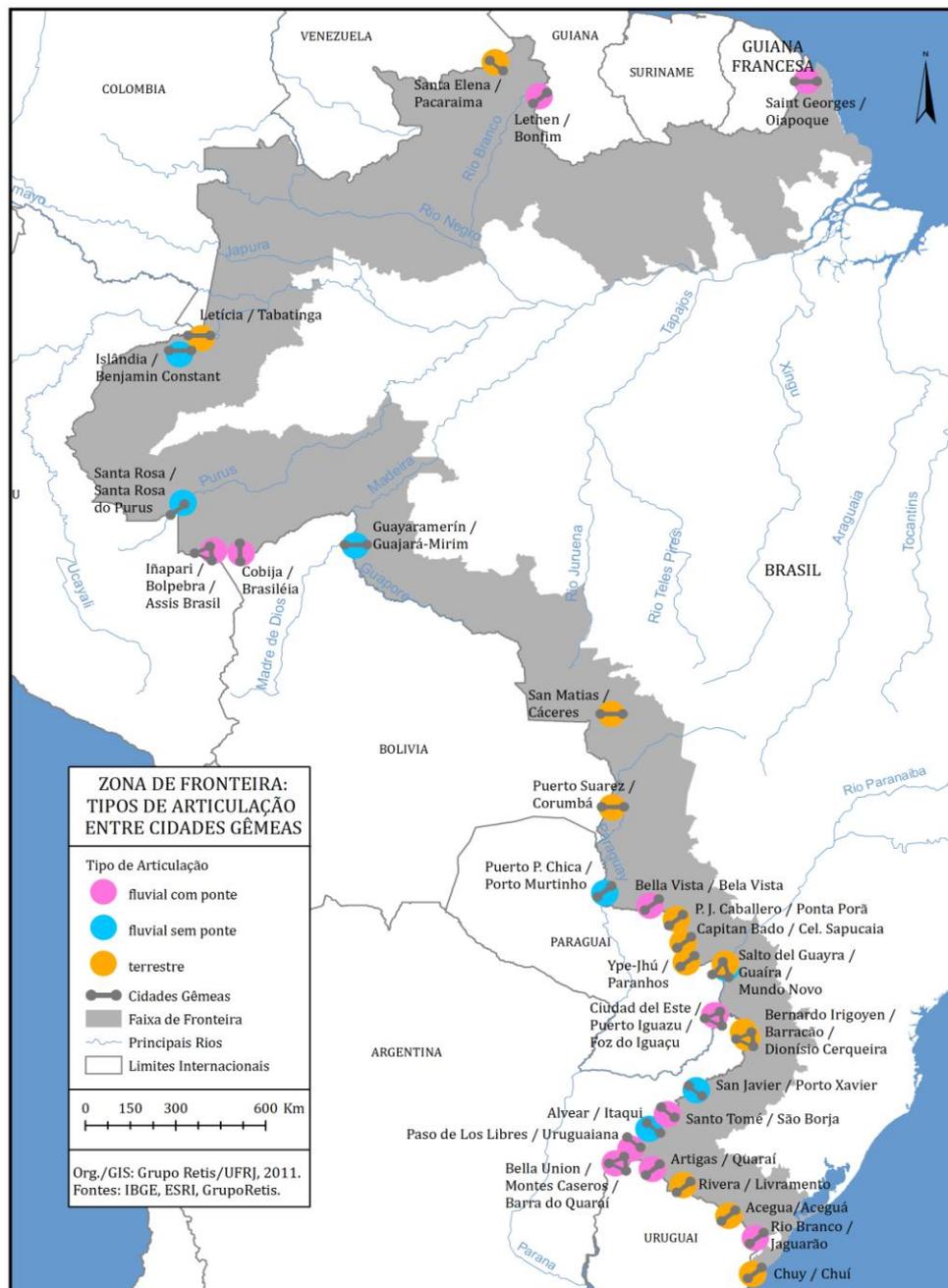
Ano	Dotação inicial	Valor empenhado	Valor pago	Restos a pagar	Valor total pago	Percentual pago
2006	44,6	42	11,5	16,2	27,8	62,43
2007	62,6	51,4	4,5	31	35,5	56,72
2008	164,1	95,2	0	35,8	35,8	21,69
2009	372,7	113,2	0,94	21,6	22,5	13,56
2010	175,7	68,7	1,5	25,3	26,9	17,37
Até maio de 2011	103,1	0	0	0,16	0,16	0,16

Fonte: SIAF (2011). Organizado por Oliveira, M. S. S.

A priorização de atuação em sub-regiões que contêm cidades-gêmeas está baseada na tendência mundial de compreender as cidades contíguas como potencialidades para dinamizar os processos de desenvolvimento sub-regional e de integração internacional, importantes para maior competitividade nacional. O mapa 6 apresenta as cidades gêmeas distribuídas ao longo da fronteira do Brasil. A maior parte das cidades-gêmeas concentra-se, sobretudo, na faixa de fronteira que vai do Arco Central ao Arco Sul, onde estão localizados 21 pares de cidades gêmeas. Observa-se, que a maioria dos pares está localizada em fronteira seca e às que são interligadas por rios, estão integradas por conectores físicos, como pontes de grande ou pequeno porte.

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 (DORFMAN; ROSÉS, 2005). Pode-se considerar que é, também, uma forma de o Estado reduzir as diferenças regionais, conferindo atenção especial às populações que historicamente estiveram em situação desvantajosa.

Mapa 6 – Localização das cidades gêmeas na fronteira do Brasil com países vizinhos

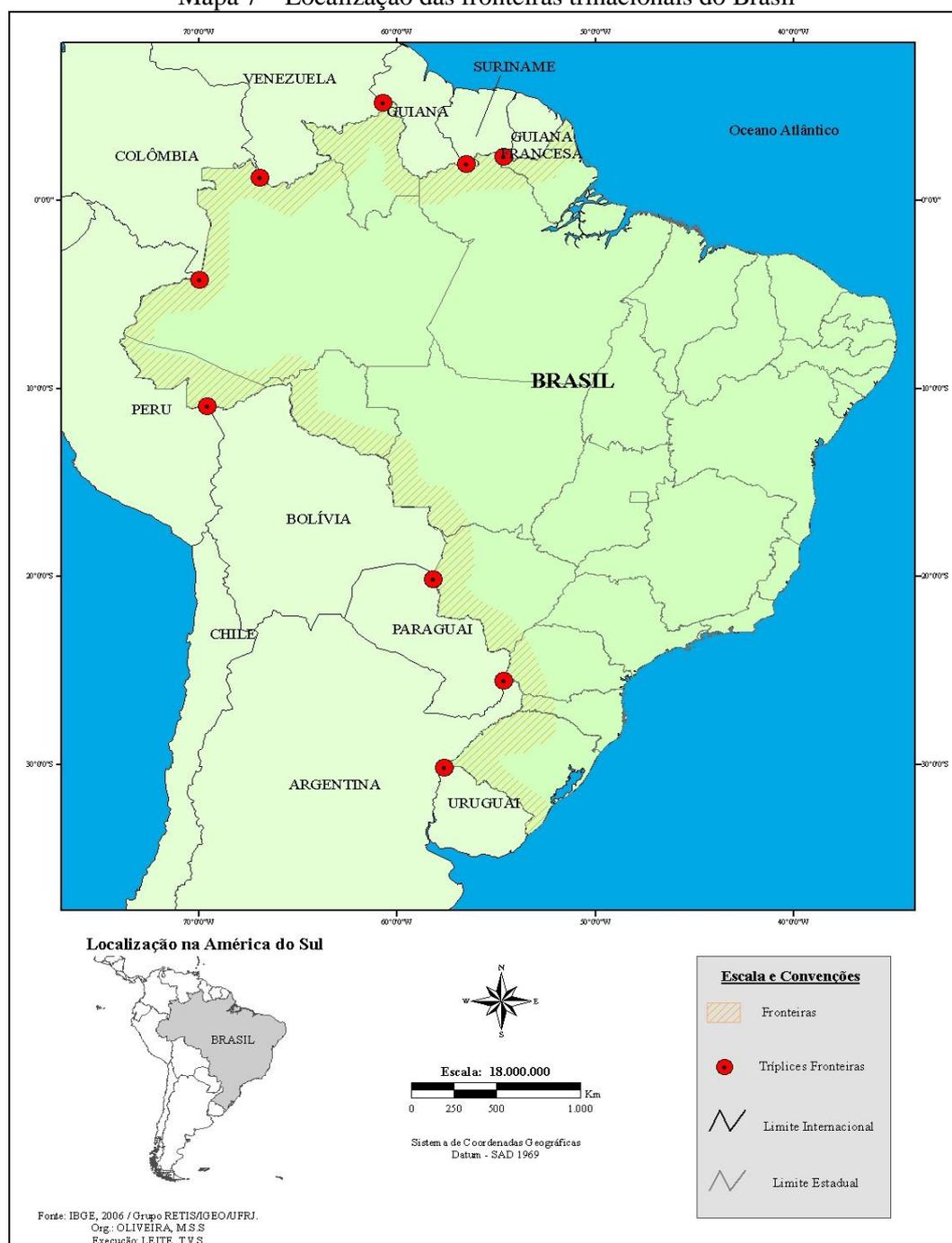


Fonte: Steiman (2002)

Na área de estudo encontram-se as cidades gêmeas de Assis Brasil, Bolpebra e Iñapari, conectadas naturalmente pelo Rio Acre e fisicamente pela Ponte Internacional Wilson Pinheiro e as cidades de Brasiléia e Cobija, conectadas também pelo Rio Acre e pela Ponte Binacional Assis Brasil-Iñapari. O número reduzido de cidades-gêmeas pode estar relacionado às características geográficas, que podem apresentar muitos obstáculos físicos, e os aspectos populacionais, econômicos e territoriais da região.

No contexto das cidades-gêmeas é necessário observar à especificidade daquelas constituídas a partir de tríplice fronteira. A tríplice fronteira ou fronteira trinacional é o lugar que une os limites territoriais e políticos de três países diferentes. As tríplices fronteiras na América do Sul são muitas. Conforme pode ser observado no Mapa 7, o Brasil possui nove tríplices fronteiras, entre as quais a constituída pelo Brasil, Peru e Bolívia, objeto deste estudo.

Mapa 7 – Localização das fronteiras trinacionais do Brasil



Fonte: IBGE;Grupo Retis;IGEO;UFRJ (2006). Organizado por Oliveira, M. S. S.

Ao olhar a integração e o desenvolvimento das cidades-gêmeas é necessário considerar que: nem sempre a existência de conectores físicos (estradas e pontes) garante o crescimento e a simetria urbana dessas cidades, que podem ser reduzidas a pequenos povoados ou centros urbanos de tamanhos muito diferentes; o grau de desenvolvimento está diretamente relacionado com a intenção dos governos em atender com políticas públicas às suas demandas; e, por fim, podem existir diferenças entre o tipo de interação presente na linha de fronteira e o tipo de interação que caracteriza a cidade-gêmea.

O estado do Acre encontra-se quase que integralmente inserido na faixa de fronteira brasileira. De acordo com a classificação do IBGE, cujos dados são apresentados no quadro 3, apenas os municípios de Manoel Urbano, Sena Madureira e Bujari apresentam parte de seu território fora da faixa de fronteira, o que representam cerca de 14% do total de municípios, enquanto os que estão integralmente na faixa de fronteira representam 86%. Verifica-se ainda, que 27% dos municípios possuem suas sedes localizadas na linha de fronteira, enquanto 91% têm suas sedes localizadas na faixa de fronteira.

Ao olhar a integração e o desenvolvimento das cidades-gêmeas é necessário considerar que: nem sempre a existência de conectores físicos (estradas e pontes) garante o crescimento e a simetria urbana dessas cidades, que podem ser reduzidas a pequenos povoados ou centros urbanos de tamanhos muito diferentes; o grau de desenvolvimento está diretamente relacionado com a intenção dos governos em atender com políticas públicas às suas demandas; e, por fim, podem existir diferenças entre o tipo de interação presente na linha de fronteira e o tipo de interação que caracteriza a cidade-gêmea.

A atuação do governo em áreas fronteiriças requer a compreensão de que os impactos causados por essas ações devem avançar para além da linha de fronteira. Neste aspecto, as relações internacionais entre os países, na perspectiva de construir ações conjuntas para essas regiões, ganham uma dimensão fundamental. Os acordos bilaterais e de cooperação são instrumentos que podem garantir, por parte do governo dos países envolvidos, o atendimento às demandas específicas das comunidades fronteiriças.

Quadro 3 – Lista dos municípios pertencentes à Faixa de Fronteira no Acre

Municípios	Classificação				
	1	2	3	4	5
Assis Brasil	X	X		X	X
Brasileia	X	X		X	X
Santa Rosa do Purus	X	X		X	X
Epitaciolândia	X	X		X	X
Porto Walter	X	X			X
Acrelândia	X	X			X
Capixaba	X	X		X	X
Cruzeiro do Sul	X	X			X
Feijó	X	X			X
Jordão	X	X			X
Mâncio Lima	X	X			X
Manoel Urbano	X		X		
Marechal Thaumaturgo	X	X			X
Plácido de Castro	X	X		X	X
Rodrigues Alves	X	X			X
Sena Madureira	X		X		
Xapuri	X	X			X
Bujari			X		X
Porto Acre		X			X
Rio Branco		X			X
Senador Guiomard		X			X
Tarauacá			X		X

Fonte: IBGE (2012). Organizado por Oliveira, M. S. S.

Legenda:

- (1) Município fronteiriço
- (2) Município totalmente localizado na faixa de fronteira
- (3) Município parcialmente localizado na faixa de fronteira
- (4) Município com sede localizada na linha de fronteira
- (5) Município com sede localizada na faixa de fronteira

De acordo com o Ministério da Integração (BRASIL, 2009), o crescimento da interação do Brasil com os países vizinhos motivou o Ministério das Relações Exteriores, em conjunto com as chancelarias desses países, à criação de Comitês de Fronteira. Esses são, em geral, presididos pelos respectivos cônsules e seu objetivo é

servir de fórum 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. Com a Venezuela e com a Guiana existem Comitês de Fronteira que englobam o conjunto da fronteira e não um determinado ponto. Cada Comitê conta com um regulamento próprio, e seu desempenho reflete, em geral, as limitações e a problemática local.

Quando as interações fronteiriças entre o Brasil e o país limítrofe não apresentam um padrão definido, os acordos tendem a seguir as particularidades das relações com cada país. Embora o Peru apresente grande parte de sua fronteira com o Brasil classificada como zona-tampão, há também áreas caracterizadas como margem, ou seja, apresentam conexão fraca com o país limítrofe e ausência total de projetos de cooperação fronteiriça. Outros trechos da fronteira Brasil-Peru podem ser caracterizados como frentes de expansão, principalmente indígena (Alto Purus, no Acre). Foi registrada a presença de frentes de expansão de madeireiros peruanos, respaldados por regime de concessão florestal, sobre a Terra Indígena Kampa e no Parque Nacional da Serra do Divisor na sub-região do Alto Juruá (sudoeste do Estado do Acre).

No que deveria ser uma zona-tampão, superpõem-se agora frentes de exploração de recursos, criando tensões e conflitos com o grupo indígena dos Ashaninka, do lado brasileiro. Como o Brasil e o Peru são, respectivamente, os detentores da primeira e da segunda maior área amazônica, há vários acordos de cooperação, conforme pode ser verificado no Quadro 4, inclusive sobre questões fronteiriças amazônicas. Porém, a interação variada ao longo da Faixa de Fronteira dos dois países dificulta uma correlação entre o tipo de interação fronteiriça e a natureza dos acordos bilaterais estabelecidos.

A interação fronteiriça Brasil-Bolívia é de dois tipos. A fronteira do Acre e de Rondônia foi caracterizada como capilar, devido à presença de interações mercantis e culturais antigas (exploração do caucho e da borracha) e, mais recentemente, comércio de gêneros alimentícios, atividades de contrabando e tráfico de drogas ao longo da fronteira. O que se pode perceber, no entanto, conforme apresentado no Quadro 5, é que a maioria dos acordos firmados nos últimos oito anos estão relacionados a obras de infraestrutura para criação de pontes, nitidamente facilitadoras da circulação de pessoas e mercadorias.

Quadro 4 – Acordos Bilaterais realizados entre os governos do Brasil e Peru

Atos	Assinatura	Entrada em vigor
Acordo para a constituição de um grupo <i>ad hoc</i> para estudar o trânsito de pessoas e embarcações na área fronteiriça	5/11/1976	5/11/1976
Acordo para a constituição de uma Subcomissão Mista Brasileiro-Peruana para a Amazônia	5/11/1976	15/7/1977
Acordo sobre Interconexão Rodoviária	26/6/1981	16/6/1988
Declaração de Rio Branco	2/7/1987	2/7/1987
Programa de Ação de Puerto Maldonado	3/7/1987	3/7/1987
Entendimento relativo à Declaração de Rio Branco e o Programa de Ação de Puerto Maldonado	20/8/1987	20/8/1987
Ata de Instalação da Comissão de Cooperação Brasileiro-Peruana	9/10/1989	9/10/1989
Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área Energética	23/10/1997	23/10/1997
Acordo, por Troca de Notas, para a Criação de Comitês de Fronteira	21/7/1999	21/7/1999
Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas Proximidades das Cidades de Assis Brasil e Iñapari	11/4/2003	Substituído pelo Acordo, p.t.n., de 30/9/2003
Memorando de Entendimento sobre Integração Física e Econômica	25/8/2003	25/8/2003
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica para Implementação do projeto Recuperação Ambiental da Região de Huaypetuhe	25/8/2003	16/02/2004
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia	25/8/2003	25/8/2003
Acordo, p.t.n., que modifica o Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas proximidades das Cidades de Iñapari e Assis Brasil, de 11/04/2003	30/9/2003	10/5/2004
Acordo sobre Facilitação para o Ingresso e Trânsito de seus Nacionais em seus Territórios	10/2/2004	15/9/2005
Declaração dos Governos da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre Integração Física e Conservação do Meio Ambiente	21/1/2006	21/1/2006
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Peru para Implementação do Projeto “Mapeamento Geológico e de Recursos Minerais em Áreas de Fronteiras”	17/5/2008	Não vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Peru para Implementação do Projeto “Intercâmbio de Experiências em Mineração e Assessoria Técnica na Formulação de Termos de Referência para a Recuperação Ambiental nas Áreas Impactadas pela Mineração Artesanal na Região Amazônica”	17/5/2008	Não vigente

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Peru para Implementação do Projeto “Transferência de Tecnologia para Manejo Sustentável de Bosques Amazônicos e Recuperação de Áreas Degradadas”	17/5/2008	Não vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Peru para Implementação do Projeto “Fortalecimento do Processo de Implementação da Vigilância Sanitária Internacional em Portos, Aeroportos e Fronteiras do Peru”	17/5/2008	17/5/2008
Acordo entre o Governo da República do Peru e o Governo da República Federativa do Brasil para Suprimir o Uso e a Apresentação do Carnê Internacional de Tripulante Terrestre (Troca de Notas)	28/4/2009	Não vigente
Memorando de Entendimento para apoiar a realização de estudos para a interconexão elétrica entre o Peru e o Brasil	28/4/2009	Não vigente
Acordo, por Troca de Notas, para Modificar o Regulamento das Comissões de Fronteira Peru-Brasil	28/4/2009	Não vigente

Fonte: Brasil (2009). Organizado por Oliveira, M. S. S.

Apesar da presença de pequenas cidades-gêmeas na fronteira acriana e em Rondônia, nem todas estão articuladas por obras de infraestrutura. No entanto, de acordo com o Ministério da Integração (BRASIL, 2005), já existem sinais de um interesse maior em desenvolver relações sinápticas de cunho comercial. Entre Cobija e Brasileia, uma nova ponte reforça as relações de tipo sináptico nessas cidades-gêmeas, ampliando e potencializando suas relações interfronteiriças.

Quadro 5 – Acordos bilaterais realizados entre os governos do Brasil e da Bolívia

Atos	Assinatura	Entrada em Vigor
Tratado de Limites e Comunicações Ferroviárias	25/12/1928	27/6/1929
Tratado sobre Ligação Ferroviária	25/2/1938	15/9/1938
Acordo, por troca de Notas Reversais, pelo qual ficam aprovados os Regulamentos para Estudos e Construção da Estrada de Ferro Corumbá-Santa Cruz de la Sierra	24/5/1938	24/5/1938
Acordo, por troca de Notas Reversais, Relativo à Denúncia do Convênio sobre o Regime Cambial para o Comércio Fronteiriço, de 28 de junho de 1943 (Ata de Roboré)	29/3/1958	29/3/1958
Convênio de Livre Trânsito (Ata de Roboré)	29/3/1958	19/8/1969
Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre o Estabelecimento do Montante dos Adiantamentos Efetuados pelo Brasil para a Construção da Estrada de Ferro Corumbá-Santa Cruz de la Sierra (Ata de Roboré)	29/3/1958	29/3/1958
Convênio de Tráfego Fronteiriço (Ata de Roboré)	29/9/1958	29/4/1958
Protocolo Preliminar sobre Navegação Permanente dos Rios Bolivianos e Brasileiros do Sistema Fluvial do Amazonas	29/3/1958	19/8/1969

Acordo, por troca de Notas Reversais, Relativo ao Tráfego Mútuo e Intercâmbio de Material Rodante e Tração	29/3/1958	29/3/1958
Protocolo Adicional ao Tratado sobre Ligação Ferroviária de 25 de fevereiro de 1938	23/7/1964	23/7/1964
Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre Tramitação Aduaneira nas Estradas de Ferro	27/10/1966	27/10/1966
Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre Ligação Rodoviária entre os dois Países	25/9/1971	25/9/1971
Acordo, por troca de Notas Reversais, no sentido de Modificar o Protocolo Adicional ao Tratado de Conexão Ferroviária de 23 de julho de 1964 (pagamento da dívida boliviana)	25/9/1971	25/9/1971
Tratado sobre Vinculação Rodoviária	4/4/1972	25/4/1973
Convênio Constitutivo do Fundo de Desenvolvimento previsto pelo Protocolo Adicional ao Tratado sobre Ligação Ferroviária, de 25 de fevereiro de 1938, celebrado entre o Brasil e a Bolívia, em 23 de julho de 1967	4/4/1972	20/2/1973
Protocolo Adicional ao Tratado sobre Vinculação Rodoviária	5/10/1972	25/4/1973
Convênio de Sanidade Animal em Áreas de Fronteira	17/8/1977	5/3/1979
Acordo, por troca de Notas, que institui a Comissão Mista <i>Ad Hoc</i> Brasileiro-Boliviana para a elaboração de Estudos visando à Recuperação do Canal Tamengo	19/7/1978	19/7/1978
Acordo por troca de Notas propondo a Criação de um Grupo de Trabalho sobre Cooperação Regional Fronteiriça	8/2/1984	8/2/1984
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica na Área do Controle de Endemias	2/8/1988	2/8/1988
Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre a Cooperação Bilateral para a Construção da Rodovia Santa Cruz de la Sierra-Corumbá	2/8/1988	2/8/1988
Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira	15/8/1980	30/9/1998
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica em Matéria de Estudos Geológicos e Áreas Limítrofes	23/2/1999	23/2/1996
Memorando de Entendimento sobre o Desenvolvimento de Intercâmbios Elétricos e Futura Integração Elétrica	30/3/1988	30/3/1998
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Gestão Integrada de Recursos Hídricos na Bacia Alta do Rio Paraguai	25/1/2002	25/1/2002
Acordo, p.t.n., para Criação de uma Comissão Mista Bilateral Permanente em Matéria Energética	7/5/2002	7/5/2002
Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas Proximidades das Cidades de Brasileira e Cobija	25/4/2003	24/6/2004
Acordo para Construção de uma Ponte sobre o Rio Mamoré entre as Cidades de Guajará-Mirim e Guayaramerín	14/2/2007	9/3/2009
Regulamento da Comissão Mista Brasileiro-Boliviana para Construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio	12/3/2009	12/3/2009

Mamoré		
Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos	8/7/2004	2/12/2008
Acordo para Construção de uma Ponte Internacional sobre o Igarapé Rapirrã entre as Cidades de Plácido de Castro e Montevideo	17/12/2007	Em tramitação no Congresso Nacional

Fonte: Brasil (2009). Organizado por Oliveira, M. S. S.

Para coordenar as políticas de desenvolvimento das áreas de fronteiras, foi instituída, em abril de 2011, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), criada pelo Decreto Presidencial nº 10, de 8 de setembro de 2010. A Comissão, sob coordenação do Ministério da Integração Nacional, tem por objetivo propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal nas regiões de fronteira, estimulando a articulação com os governantes locais.

A CDIF é constituída por representantes de 20 ministérios: Ministério da Integração Nacional, que a coordenará; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério da Cultura e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para a execução de suas atribuições, conta com uma secretaria executiva, exercida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, e 11 núcleos estaduais que deverão ser formados por instituições que contribuem para o desenvolvimento fronteiriço.

Integram, ainda, a CDIF, na condição de convidados, representantes de oito entidades da sociedade civil: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios; Frente Nacional de Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) e Fórum de Governadores da Amazônia Legal.

De acordo com o Decreto, a Comissão tem por atribuição: (a) definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, estimulando a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos, com vistas na complementaridade das ações; (b) apresentar estudos que visem a melhoria da gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira; (c) propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações em áreas de fronteiras; (d) apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços e (e) interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços

Por fim, o PDFF prevê um conjunto de ações que deve servir de referência para a elaboração de planos de ação visando a integração e o desenvolvimento das áreas de fronteiras, a serem implementados pelos governos federal, estadual e municipal. Dentre essas ações podem-se destacar:

(a) o fortalecimento institucional, considerando as peculiaridades da fronteira na elaboração das políticas públicas;

(b) o desenvolvimento econômico, por meio do fortalecimento de cadeias produtivas locais, da criação de regimes especiais para exportações e importações entre micro e pequenas empresas e da ampliação da presença do Estado nos municípios de fronteiras;

(c) qualificação dos serviços de educação, saúde, trabalho e migrações, a partir da criação de escolas binacionais, do incentivo a pesquisa, da contratação de médicos e outros profissionais de países vizinhos e do aumento de investimentos em infraestrutura hospitalar;

(d) a conservação do meio ambiente e dos recursos hídricos, ampliando as ações de combate à biopirataria na Faixa de Fronteira e estimulando projetos de Cooperação Ambiental Internacional;

(e) ampliação da infraestrutura, qualificando e ampliando o corpo policial, fiscais e outros profissionais, criando centros integrados de fiscalização, regularizando a situação de assentamentos agrícolas, integrando políticas de saneamento básico e aumentando o investimento em infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo na faixa de fronteira.

b) No Peru

A Constituição Política do Estado peruano, no seu artigo 44, define que são deveres primordiais do Estado, entre outros, estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração, particularmente a latino-americana, assim como o desenvolvimento e a coesão entre fronteiras, em concordância com sua política exterior. Os artigos 7 e 69 definem que o Estado deve promover o uso sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

O Estado peruano realizou um acordo nacional, por meio da Sexta Política de Estado sobre a Política Exterior para a Paz, a Democracia e a Integração, em que se define que o Estado impulsionará ativamente o desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças do país e sua integração com espaços similares dos países vizinhos. A Décima Nona Política de Estado sobre Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental consigna o compromisso do Estado em integrar a política nacional ambiental com as políticas econômicas, sociais, culturais e de ordenamento territorial para contribuir com a superação da pobreza e promover o desenvolvimento sustentável do país.

O governo peruano iniciou o processo de formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira, em 1999, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esse processo resultou na elaboração das “Bases da Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (2006-2021)”, que orienta as ações de desenvolvimento nessas regiões (PERU, 2006).

Em 2001, foi constituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras (CNDF), criado por Decreto Supremo nº 057-2001-PMC, de 22 de maio de 2001 (PERU, 2006), com a finalidade de propor a Política Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço e promover, coordenar e avaliar sua execução. Esse Conselho é presidido pelo ministro de Relações Exteriores do Peru e integrado por um

vice-ministro de cada setor do Poder Executivo, assim como pelos presidentes dos Governos Regionais de Fronteira.

O Conselho tem a função de harmonizar as ações do Estado, da sociedade e das organizações representativas das fronteiras, promover seu desenvolvimento sustentável, fomentar a ocupação regional e a presença do Estado em áreas de fronteiras, harmonizar planos de desenvolvimento fronteiriço com os acordos internacionais sobre a matéria e promover a busca e obtenção de fontes de cooperação técnica e financeira para tal fim.

No âmbito desse Conselho estão duas instâncias: a Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço (DDF), integrada pelo Ministério das Relações Exteriores, que está encarregada de contribuir, dentro das suas competências, para o processo de descentralização e apoiar a Secretaria Executiva do CNDF na promoção de ações para o desenvolvimento das regiões de fronteira, assim como para dar impulso a processos de integração fronteiriça com os países limítrofes, e as Unidades Orgânicas, que são definidas pelos ministérios e governos regionais, entre suas dependências, a fim de manter um canal de comunicação de caráter técnico com a Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço do Ministério das Relações Exteriores.

A Lei nº 27783, que estabelece as Bases da Descentralização (PERU, 2006), define, em seu artigo 3, que a descentralização tem como finalidade o desenvolvimento integral, harmônico e sustentável do país, mediante a separação de competências e funções e um equilibrado exercício do poder entre os três níveis de governo. A Lei Orgânica de Governos Regionais (Lei nº 27867), a Lei Orgânica do Ministério das Relações Exteriores (Decreto-Lei nº 26112), a Lei de Demarcação e Organização Territorial (Lei nº 27795) e a Lei Orgânica de Municipalidades (Lei nº 27972), todas apresentadas em (PERU, 2006), constituem, também, instrumentos legais de promoção e apoio ao desenvolvimento das fronteiras.

O MRE criou Escritórios Descentralizados para assumir o papel de apoiar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração de Fronteiras e contribuir para o processo de integração. Atualmente, existem no Peru sete escritórios, cinco dos quais se localizam em regiões de fronteira (Iquitos, Puno, Piura, Tumbes e Tacna). Os escritórios promovem a inserção das capacidades locais na economia regional e mundial, promovem o investimento, o turismo e a difusão da oferta regional exportável, com atuação ativa das embaixadas e dos consulados do Peru no exterior.

Os escritórios descentralizados do MRE contribuem diretamente para a gestão de iniciativas e projetos de desenvolvimento e integração fronteiriça. Além disso, o

governo peruano implementou um Sistema de Informação Geográfico de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça, que visa garantir a contínua atualização da base de dados sobre as áreas de fronteiras.

A execução da Política Nacional de Desenvolvimento de Fronteira no Peru dá-se pela implementação de Projetos Especiais de Desenvolvimento em área de fronteiras, executados pelo Governo Nacional por intermédio do ex-Instituto Nacional de Desenvolvimento (INADE), a exemplos dos Projetos Especiais de Puyango Yumbes, do Putumayo e o do Lago Titicaca. Outros projetos especiais, que não têm categoria de binacionais, contribuem com as ações de desenvolvimento em áreas de fronteiras, como os Projetos Especiais de Pichis-Palcazú, Jaén-San Ignacio-Bagua e Madre de Dios. Por fim, o apoio da cooperação técnica e financeira internacional, com aporte de recursos financeiros, cumpre um papel determinante na execução de projetos de desenvolvimento e integração fronteiriça que têm sido geridos pelo MRE.

A Faixa de Fronteira peruana possui 50 km, conforme definido na Constituição Peruana de 1993 (PERU, 1993). É confrontada com cinco países, distribuída em nove regiões e abrange 757.766 km², representando 59% do território nacional. Incorpora 28 províncias, 81 distritos e uma população de 1.289.845 habitantes, que representa 5% do total nacional. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Peru (PERU, 2009), cerca de 30% dos distritos fronteiriços apresentavam uma taxa negativa de crescimento no período de 1993 a 2005. Na maioria dos casos, esses distritos estão desarticulados e sem vínculos entre si.

Os processos de migração internacional na Amazônia peruana, de acordo com Aragón (2009), seguem as tendências nacionais, mas concentram mais homens que mulheres. O Censo de 2007 registra 7.319 estrangeiros na Amazônia peruana, são originários, principalmente, dos países fronteiriços, dos Estados Unidos, do Canadá e da Europa, estes vinculados principalmente à exploração do petróleo.

O Ministério destaca, ainda, que o espaço fronteiriço mais crítico corresponde à área de floresta, que representa aproximadamente 70% da região de fronteira. A articulação entre as populações dá-se por via fluvial, e o deslocamento de um centro povoado para outro pode levar semanas. A Faixa de Fronteira foi caracterizada em 81 circunscrições, definindo 34 distritos (42%) como pobres extremos e 36 distritos (44%) como muito pobres. No marco da interação fronteiriça é crescente o contrabando, a produção ilegal de drogas, o narcotráfico e a corrupção, estimulando processos de

anomalia social que tendem a agravar-se pela deficiente presença do Estado e de seus serviços.

Em função das características socioeconômicas das fronteiras peruanas, foi elaborado o documento-base que apresenta a Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça 2007-2021, aprovada pelo CNDF em 2006. Trata-se de um instrumento conceitual e metodológico para orientar as ações do Estado e da sociedade civil, com o propósito de embasar a elaboração de planos de desenvolvimento e melhorar a eficiência e a sustentabilidade dos investimentos sociais, produtivos e de infraestrutura no âmbito das zonas de fronteiras.

Nos últimos 10 anos, o governo peruano tem contribuído para o estabelecimento de Zonas de Integração Fronteiriças (ZIF) com Bolívia, Colômbia e Equador, e implementado iniciativas de desenvolvimento e integração com o Brasil e Chile. Já foram formulados e executados projetos pilotos beneficiando 61 distritos fronteiriços, compreendidos em 23 províncias das 9 regiões de fronteira. Para isso, foram criados mecanismos de integração fronteiriça, formalizados por meio das seguintes cooperações técnicas binacionais: CTB Perú-Colômbia; CTB Perú-Bolívia; CTB Cebaf Perú-Bolívia; Comitê de Fronteira Perú-Bolívia; GTB Perú-Brasil; Comitê de Fronteira Perú-Chile; Comitê Permanente de Administração das Águas com o Equador.

O documento com as Bases da Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça 2006-2021 (PERU, 2006) apresenta os componentes metodológicos que devem ser considerados na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento das fronteiras peruanas. O governo peruano considera que é importante estabelecer um desenvolvimento conceitual que facilite o uso de terminologias comuns dentro da estrutura do Estado para o tratamento de suas iniciativas em âmbito de fronteiras. Nesse aspecto, são apresentadas as seguintes definições básicas:

- a) Área de Fronteira: adjacente ao limite fronteiriço e passagem da fronteira. Vivência cotidiana do fenômeno fronteiriço em escala local. Pode chegar a integrar o distrito fronteiriço.
- b) Zona de Fronteira: unidade geoeconômica com estrutura de assentamentos e redes de articulação, que permite conduzir ações de

desenvolvimento de forma mais orgânica. Suporte das áreas de fronteiras e nexos articulador com a região administrativa.

- c) Região Fronteiriça: âmbito subnacional de programação e gestão do desenvolvimento (Departamento, região).
- d) Corredores de Desenvolvimento Fronteiriço: espaço de integração geoeconômica, a partir de eixos viários de articulação física. Base territorial da estratégia de desenvolvimento.
- e) Regiões Complementares de Desenvolvimento Fronteiriço: são aquelas que circunscrevem o território nacional e, sem ser fronteiras, cumprem papel de apoio ao desenvolvimento fronteiriço.
- f) Regiões Fronteiriças Binacionais: espaços formados em âmbito fronteiriço do Peru e dos países limítrofes, onde existem graus de articulação atual e potencial.

O desenvolvimento de fronteiras peruanas, de acordo com o Ministério das Relações Exteriores (PERU, 2009), está baseado num modelo de ordenamento territorial constituído a partir de sistema hierarquizado de redes de prestação de serviços, que correspondem a subespaços de fronteiras e vão desde as capitais regionais até as áreas de fronteiras, permitindo ao Estado realizar sua função de prestadora de serviços básicos e promotora do desenvolvimento. E num modelo funcional, baseado em um conjunto de orientações para cada um dos componentes da sustentabilidade do desenvolvimento e nível de rede, com a finalidade de tornar mais eficientes os investimentos sociais básicos do Estado, gerando economias e reorientando-as para a melhoria da qualidade e ampliação de cobertura desses serviços.

Entre essas orientações tem-se a focalização e integração em determinados centros dinamizadores, a partir dos quais se expandem os serviços, mediante brigadas intersetoriais; a especialização produtiva de bens e serviços em função de suas vantagens e o nível de ocupação; a programação e execução das ações e projetos de forma pactuada; a promoção da presença institucional do Estado; a incorporação de bens, conhecimentos e tecnologias locais/nativas na prestação de serviços.

Com base nos componentes metodológicos descritos acima, as estratégias para o desenvolvimento sustentável em fronteiras estão relacionadas ao tratamento conjunto, integrado e harmônico dos componentes econômicos, sociais, ambientais, de integração fronteiriça e político-institucional que constituem a sustentabilidade do desenvolvimento; a coordenação permanente entre todas as entidades promotoras do desenvolvimento; o relacionamento das potencialidades de zonas de fronteira, a cooperação externa e a integração fronteiriça; o fomento da base científica e tecnológica de desenvolvimento e a compreensão de que a sustentabilidade do desenvolvimento seja assumida institucionalmente pelo governo e pela sociedade civil.

Por outro lado, as estratégias para a integração fronteiriça estão baseadas no estabelecimento de sistema de assentamentos e redes de integração física das regiões fronteiriças, articulado aos eixos de desenvolvimento nacional e internacional; na criação de Programas de Desenvolvimento de Zonas de Integração Fronteiriças (ZIF), priorizando áreas críticas, e na prestação de serviços integrados binacionais para o trânsito fronteiriço de pessoas, mercadorias e veículos.

As estratégias para o desenvolvimento de fronteiras estão integradas às ações de desenvolvimento regional implementadas pelo governo peruano. Nesse sentido, no marco do processo de descentralização, a Direção de Desenvolvimento Regional (DDR) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) é responsável por propor, coordenar e executar ações de apoio aos governos regionais nos assuntos referentes a sua vinculação externa. Para isso, o MRE conta com sete escritórios descentralizados (ODS) em: Tumbes, Piura, Iquitos, Puno, Tacna, Arequipa e Cusco.

Também conta com os consulados fronteiriços, localizados em Machala e Macará (Equador), Letícia (Colômbia), Rio Branco (Brasil), La Paz (Bolívia) e Arica (Chile). De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (PERU, 2009), esses escritórios têm promovido a organização e participação em seminários de promoção comercial, turística e de investimentos; a elaboração de Programas de Cooperação Descentralizados; a realização de convênio de cooperação sobre projetos específicos; a descentralização de concursos de admissão à Academia Diplomática.

No processo de descentralização e regionalização do país, as ações do Governo Nacional para o fortalecimento dos vínculos institucionais com os governos regionais, também incorporam as estratégias de desenvolvimento e integração fronteiriça. O Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Direção de Desenvolvimento Regional (DDR), estabeleceu, em 2007, um Convênio de Cooperação Interinstitucional

com a Junta de Coordenação Interregional do Norte e Oriente (Junta Interior) integrada pelas regiões de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas e San Martín, com o objetivo de conformar cadeias de integração regional; criar mercados transfronteiriços regionais; promover a cooperação técnica internacional; desenvolver a Política Nacional de Integração Fronteiriça e contribuir com o processo de construção de eixos de integração e desenvolvimento (IIRSA, 2010).

Em 2009, constituiu o Convênio de Colaboração Interinstitucional Cancillería com o Governo Regional de Madre de Dios, a fim de promover a adequada vinculação fronteiriça de Madre de Dios com Bolívia e Brasil; o acesso de Madre de Dios a mercados, fluxos de investimentos, cooperação técnica internacional e integração produtiva e o aproveitamento das oportunidades que oferece a rodovia interoceânica.

No marco das orientações da política do Ministério das Relações Exteriores, a Direção Nacional de Desenvolvimento está impulsionando a execução de projetos-modelo de intervenção em área de fronteira, que se complementam com o processo de integração fronteiriça acordada com os países vizinhos. Esses mecanismos bilaterais de integração, conforme descreve o Ministério das Relações Exteriores (PERU, 2009), visam a melhoria da qualidade de vida das populações da fronteira, mediante o aproveitamento complementar das potencialidades e dos recursos existentes nas áreas.

Assim, dentre as iniciativas de integração que o governo peruano vem estabelecendo com o Brasil, podem-se destacar:

- a) Reativação do Grupo de Trabalho Binacional sobre Cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço Peru-Brasil.
- b) Para as áreas fronteiriças de Islândia-Benjamin Constant, Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purus e Iñapari-Assis Brasil, o governo peruano tem ofertado um projeto de ação integral à saúde na fronteira; cinco projetos produtivos em fronteira; a reativação do Plano de Desenvolvimento de Comunidades Fronteiriças Iñapari-Assis Brasil; a reativação dos Comitês de Fronteiras; a interconexão da rede elétrica, sendo mais avançado na Fronteira Islândia-Benjamin Constant; facilidades ao trânsito de mercadorias da Província do Purus para o território brasileiro; melhoria nos serviços do posto de controle fronteiriço Iñapari-Assis Brasil; a formação de zonas pilotos de promoção do intercâmbio comercial fronteiriço.

- c) Acordo Marco de Comunidades Fronteiriças Vinculadas, em que os residentes de determinadas localidades fronteiriças peruanas poderiam trabalhar, estudar, residir e ser atendidos nos centros de saúde da cidade vizinha brasileira e vice-versa.
- d) Acordo Marco sobre o controle integrado para transpor a fronteira Iñapari-Assis Brasil, que permitirá reduzir os custos e o tempo aos usuários da rodovia interoceânica.
- e) Acordo para avançar na concretização de projetos relacionados à produção de látex, castanha e aquicultura, como a implementação de um projeto de educação ambiental, priorizando a fronteira Iñapari-Assis Brasil.
- f) Acordo para a criação de um Centro Peruano de Cooperação Técnico-Científico para o Desenvolvimento da Produção Sustentável do Bioma Amazônico e a assinatura de um Memorando de Entendimento sobre a Promoção do Setor Pesqueiro.

Com a Bolívia, o governo peruano tem estabelecido vários mecanismos bilaterais para o tratamento de sua agenda fronteiriça, entre eles a constituição de Grupos de Trabalho. Contudo, essas instâncias, nos últimos anos, estão desarticuladas. Assim, o governo peruano tem proposto a reativação desses espaços, estabelecendo como prioridades o Grupo de Trabajo Binacional para la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (GTB-CEBAF) Desaguadero, cujo foco está na transição de fronteira, para permitir a execução do Projeto Paso de Fronteira Desaguadero; o Grupo de Trabajo Binacional para la implementación de la Zona de Integración Fronteriza (GTB-ZIF), berço de um aporte comprometido pela Chancelaria peruana para financiar a formulação do Plano de Ação da Zona de Integração Fronteiriça Perú-Bolívia; o Comitê de Fronteira, que teve como principal ponto da agenda a zona fronteiriça Madre de Dios-Pando e no qual se pretende discutir o planejamento de ações e projetos conjuntos e complementares para as zonas fronteiriças altiplânicas e amazônicas.

O governo peruano tem avançado na implementação de macroprogramas de desenvolvimento, elaborados a partir da Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça 2007-2021. Entre esses programas destacam-se:

- 1) A formulação e implementação de uma intervenção piloto da Política Multissetorial de Desenvolvimento Fronteiriço no Corredor Norte, cuja área de influência está no eixo IIRSA Paita-Caballococha e sua irradiação sobre zonas de fronteira com Equador, Colômbia e Brasil. Prevê a elaboração de um plano de ordenamento territorial do Corredor Norte de Desenvolvimento Fronteiriço, do plano estratégico de desenvolvimento fronteiriço para a província de Condorcanqui e o zoneamento da Bacia do Rio Morona.
- 2) Estratégia de Desenvolvimento do Corredor Fronteiriço na Região de Madre de Dios, que abrange as Províncias de Manu, Tambopata e Tahuamanu. Busca desenvolver o setor do corredor fronteiriço Puerto Maldonado-Iñapari, de processos que fomentem o desenvolvimento sustentável dos núcleos urbanos identificados e que contribuam para melhorar a qualidade de vida das populações assentadas ao largo desta zona de fronteira da Bolívia e Brasil.
- 3) Plano de Ação para a Província do Purus, que se constitui num instrumento que integra as bases para o processo de desenvolvimento sustentável da província. O plano contém atividades e projetos relacionados ao melhoramento dos serviços sociais básicos, à promoção produtiva, ao fortalecimento institucional, ao fortalecimento da infraestrutura básica, ao melhoramento da conectividade e à interação fronteiriça.
- 4) Manejo e Melhoramento de Infraestrutura de Riego em 19 microbacias fronteiriças de Puno, que visa desenvolver as potencialidades e capacidades de gestão integrada dos recursos hídricos nas microbacias de Zepita, Pomata e Juli, orientadas ao desenvolvimento humano e à valorização da cultura ayamara.
- 5) Programa Cidade Binacional de Desaguadero Peru e Bolívia, que prevê a criação de planos regulares integrados ou complementares para as cidades de Desaguadero, na Bolívia e no Peru, com o propósito de implementar iniciativas

complementares para cada municipalidade, assim como alternativas de desenvolvimento conjunto de caráter binacional.

- 6) Programa Passos de Fronteira Peru-IIRSA, composto por três projetos que contemplam a construção e operacionalização de três centros de controle integrado nas fronteiras com a Bolívia (Desaguadero), Chile (Santa Rosa-Chacalluta) e Brasil (Iñapari-Assis Brasil), com procedimentos e sistemas de controle integrado eficientes, que contribuam para reduzir os tempos e os custos da permanência na fronteira e facilitar o comércio bilateral e regional.
- 7) Gestão de Projetos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça Peru-Colômbia, que integram os projetos binacionais de Implementação de uma Rede de Telemedicina Rural na Bacia do Rio Putumayo; de Modelos Práticos de Piscicultura para consumo humano e ornamental; de apoio ao Programa Trinacional Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Corredor das Áreas Naturais Protegidas da Paya (Colômbia), Güeppí (Peru) e Cuyabeno (Equador).
- 8) Gestão de Projetos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça Peru-Bolívia, que envolvem o Programa Integral de Gestão Ambiental de Resíduos Sólidos para as Cidades de Desaguadero e o de Aproveitamento de Margens do Lago Titicaca.
- 9) Gestão de Projetos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça Peru-Ecuador, em que se integram os Projetos de Reabilitação do Canal de Zarumilla.
- 10) Iniciativas de Integração Fronteiriça Peru-Brasil, em que se integram os Projetos de manejo sustentável dos recursos agroflorestais de áreas fronteiriças amazônicas do Peru e da Bolívia (Islândia-Benjamin Constant); de Manejo da Pesca e Desenvolvimento da Aquicultura (Islândia-Benjamin Constant); de Aproveitamento Sustentável de Bosques Comunitários (Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purus); de Produção de Biocombustíveis para o consumo local fronteiriço a partir do cultivo Pinho Branco (Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purus); de Aproveitamento Sustentável dos Recursos Naturais da Bacia do Rio Acre (Iñapari-Assis Brasil).

No Plano Estratégico Institucional 2008-2010 do Governo Regional de Madre de Dios, coordenado pela Gerencia Regional de Madre de Dios, verifica-se o limitado e deficiente desenvolvimento de fronteiras que integram essa região. Em seus programas estratégicos de planejamento governamental, gestão, trabalho, comércio, turismo, agropecuária, meio ambiente, pesca, energia, mineração, indústria, transporte, saneamento, desenvolvimento urbano, saúde e educação, consta a intenção do governo em implementar ações que promovam o desenvolvimento, de forma conjunta, de programas socioeconômicos, ambientais e turísticos integrais, com a macrorregião sul, as regiões amazônicas e as regiões de fronteira com o Brasil e a Bolívia.

c) Na Bolívia

O principal instrumento legal que prevê o desenvolvimento e a integração das áreas de fronteiras bolivianas é a Constituição Política do Estado Plurinacional, que, no artigo 261, determina que cabe ao Estado promover a integridade territorial, a preservação e o desenvolvimento de zonas fronteiriças. As ações nas áreas de fronteiras, coordenadas pelos Ministérios da Defesa e das Relações Internacionais, têm sido realizadas no âmbito da política internacional do governo boliviano, cujos eixos centrais são: a) relações bilaterais e multilaterais complementares e de mútuo respeito; b) reintegração marítima; c) reconhecimento dos direitos dos povos indígenas; d) defesa internacional da biodiversidade e da água; e) relações com movimentos sociais no exterior; f) soberania, independência e identidade; g) relacionamento com a cooperação internacional; h) relações econômicas internacionais; i) defesa do estado. Entretanto, as ações do governo boliviano, historicamente, estiveram focadas na defesa da integridade do território.

Desde 1825 o Estado boliviano passou a assinar diversos tratados e convênios bilaterais com os Estados vizinhos, com os quais faz limite fronteiriço. A política internacional do Estado boliviano tem gerado maior conhecimento e promoção da valorização da identidade nacional, de defesa de sua integridade territorial e de seus recursos naturais e a necessidade de sua industrialização para alcançar maiores níveis de desenvolvimento e assegurar efetivo exercício soberano na integração em nível regional, implementando uma nova ação política e diplomática, orientada para construir

e defender a soberania do país (BOLÍVIA, 2009). A soberania e a defesa do território estão na base destas iniciativas.

Nos últimos 20 anos, conforme descreve o Ministério das Relações Exteriores da Bolívia, a política externa boliviana caracterizou-se: pelo alto grau de dependência e ingerência externa, o que limitou sua capacidade de atuação internacional na preservação e defesa de seus interesses; pela falta de uma visão nacional e ausência de iniciativas e propostas no âmbito das relações bilaterais e multilaterais; pela crescente migração interna e externa em busca de oportunidades, aprofundando a situação de subdesenvolvimento e a dependência política e econômica do país; pela ausência do Estado no desenvolvimento das zonas de fronteiras.

No período de 2006 a 2009, o tema principal da política externa bilateral foi a reintegração marítima às costas do Pacífico, com base nos direitos históricos e jurídicos. A Bolívia tem realizado ações de socialização, participação e transparência no tratamento do tema e compreensão do novo enfoque em nível nacional. Também tem buscado contribuir com a construção de uma comunidade internacional harmônica, complementar e com autodeterminação das nações e dos povos (BOLÍVIA, 2009). Tem realizado uma campanha pela descriminalização da folha de coca e de sua retirada da Lista da Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes.

Com relação aos povos indígenas, tem buscado a aprovação, no âmbito das Nações Unidas, de resoluções que protejam e reconheçam seus direitos. Tem levado adiante ações concretas de defesa internacional da biodiversidade e da água. Quanto aos imigrantes estrangeiros, a Bolívia tem desenvolvido programas de documentação visando a regularização de sua situação migratória, principalmente na Argentina, Brasil e Espanha.

Dentre os resultados mais relevantes da política internacional da Bolívia, podem-se destacar: o incentivo à consolidação de relações bilaterais complementares, de cooperação e de respeito mútuo com outros países; o desenvolvimento fronteiriço com a incorporação dos setores da sociedade civil e das populações originárias bolivianas assentadas em áreas de fronteiras; o pleno exercício da liberdade de cultos e não discriminação religiosa; a participação em fóruns regionais, hemisféricos e birregionais; a revalorização histórica, cultural e ancestral da folha de coca. Além disso, na Presidência Pró-Tempore da União das Nações Sul-Americanas (Unasur), deu continuidade ao processo de integração dos países da América do Sul, articulando e

pactuando a assinatura do Tratado Constitutivo, inspirado nas declarações presidenciais de Cusco, Brasília e Cochabamba.

Com o Brasil, o governo boliviano estabeleceu uma relação estratégica e harmoniosa, centrada no respeito à soberania; promoveu e apoiou reuniões entre funcionários e representantes de setores sociais nos dois países e realizou uma campanha nos meios de comunicação e setores sociais, políticos, acadêmicos e culturais para explicar o processo de mudança no país (Bolívia).

No campo do comércio exterior e da integração com países vizinhos o governo boliviano tem assumido o papel de articulador dos principais processos de integração regional, especialmente na comunidade andina. Tem implantado uma visão de integração mais abrangente e não focada apenas nas relações comerciais. Incentivou a participação dos povos indígenas na agenda andina, apoiando a criação do Conselho Consultivo dos Povos Indígenas. Na perspectiva de democratizar o processo de integração entre os países, apoiou a criação de instâncias de diálogo com setores da sociedade civil.

Nas negociações internacionais, o governo, levando em conta os aspectos referentes às assimetrias entre os Estados da Comunidade Andina, estabeleceu uma nova visão de desenvolvimento, focada nas suas economias locais, e a criação de relações comerciais que incluam aspectos de cooperação e diálogo político. Tem buscado renegociações de complementação econômica, baseadas na concepção de comércio complementar e solidário e de cooperação entre os povos da região.

No Plano Setorial de Desenvolvimento da Política Internacional 2009-2020 (BOLÍVIA, 2009), coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, constam ações que abrangem as regiões de fronteiras e contribuem direta ou indiretamente para o desenvolvimento dessas áreas.

O primeiro eixo desse plano, da inserção política em âmbito internacional, visa modificar e fortalecer a inserção da política boliviana em âmbito internacional, enriquecendo suas relações bilaterais e multilaterais com novos conceitos e paradigmas na política exterior.

O segundo eixo, da inserção econômica e comercial em âmbito internacional, tem por objetivo negociar acordos comerciais e de investimentos, adequar e fortalecer os processos de integração, promovendo os interesses nacionais, sob os princípios da Nova Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia.

O terceiro eixo, da cidadania para migrantes, busca a promoção dos direitos dos cidadãos bolivianos que vivem no exterior, seu empoderamento e a vinculação com suas famílias e comunidades de origem.

E, por último, o quarto eixo, da defesa legal do Estado, que busca fazer prevalecer os direitos do Estado boliviano em matéria de investimentos e de direitos humanos, outorgando assessoramento, representação e defesa legal, em todos os tribunais nacionais e estrangeiros, com solidez, transparência, dignidade e soberania.

No âmbito do Plano de Desenvolvimento das Relações Internacionais da Bolívia encontram-se programas que contribuem para o desenvolvimento das fronteiras bolivianas.

No Eixo 1, da *inserção política em âmbito internacional*, cujo objetivo é modificar e fortalecer a inserção da política boliviana em âmbito internacional, enriquecendo suas relações bilaterais e multilaterais com novos conceitos e paradigmas na política exterior, encontram-se os seguintes programas:

(1) Relações bilaterais enriquecidas com novos conceitos da política exterior, que integra os projetos de fortalecimento de capacidades de negociação e planejamento do Ministério de Relações Exteriores, de enfoques transversais, com ações de inovação, equidade e harmonia com a natureza.

(2) Bolívia e sua participação propositiva e com identidade no âmbito multilateral, que tem por objetivo impulsionar e consolidar sua participação e representação em instâncias multilaterais, possibilitando a discussão sobre uma comunidade internacional justa, democrática, solidária, participativa e equitativa. Integram este programa os projetos relacionados ao estudo integral da folha de coca na Bolívia, do observatório boliviano de drogas, de fortalecimento institucional do Conselho Nacional de Luta contra o Tráfico Ilícito de Droga (Conaltid).

No Eixo 2, que trata da *inserção econômica e comercial em âmbito internacional* e tem por objetivo negociar acordos comerciais e de investimentos, adequar e fortalecer os processos de integração, promovendo os interesses nacionais, sob os princípios da Nova Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, encontram-se os seguintes programas:

(1) Abertura e consolidação de mercados, cujo objetivo é negociar e renegociar acordos comerciais baseados em princípios de complementaridade, assegurando a promoção de exportações com valor agregado e de alto conteúdo tecnológico. Integram este programa os projetos de desenho e implementação de propostas nacionais a ser

apresentadas em foros e organismos internacionais, de desenho e implementação de normativa para o tratamento dos investimentos estrangeiros diretos.

(2) Espaços de integração para o desenvolvimento de todos, que tem por objetivo promover a posição da Bolívia nos esquemas de integração regional e sub-regional nos temas comerciais, de cooperação, sociais, culturais e de trabalho ativo em benefício dos povos indígenas. Os projetos identificados neste programa são de abertura de mercados externos para as Mypimes, de desenvolvimento das bases conceituais e normativas do Tratado de Comércio dos Povos (TCP) e de posicionamento das diretrizes do TCP no contexto global.

O terceiro eixo, referente à campanha, *Bolívia somos todos nós (cidadania para migrantes)*, visa promover os direitos dos cidadãos bolivianos que vivem no exterior, seu empoderamento e a vinculação com suas famílias e comunidades de origem.

O Programa 1 desse eixo – Voltar a casa – busca desenvolver ações para promover e defender um retorno digno, voluntário e sustentável dos migrantes, mediante atuações que lhes permitam desenvolver todas as suas capacidades e potencialidades em benefício de suas sociedades de origem, impulsionando sua reinserção no trabalho e na economia do país.

Seis projetos integram o Programa 1: Fundo de apoio “Kutiy Wasi”, repatriação dos mortos, bolivianos migrantes trabalhando na Bolívia, migrantes bolivianos investem na Bolívia, bônus meu lugar na Bolívia, atenção aos migrantes bolivianos envolvidos no contrabando e tráfico de pessoas.

O Programa 2 – de promoção do bem-estar do migrante e sua família – tem por objetivo garantir que os emigrantes bolivianos possuam todos os elementos necessários a sua tranquilidade, proteção e satisfação humana. São projetos desse programa a segurança nos documentos de viagem, o consulado virtual, a matrícula consular, o projeto de bolsas e o consulado móvel.

O Programa 3 – Vinculação do migrante boliviano – visa desenvolver ações que garantam aos emigrantes bolivianos um serviço ágil, transparente e eficiente por meio da internet. Para isso serão implementados os projetos de vinculação e relacionamento cultural, social, político e econômico do migrante boliviano com o país, do meu primeiro livro e de certificação de agrupamentos bolivianos no exterior.

O Programa 4 – Fortalecimento institucional do serviço consular – é constituído pelos projetos de reestruturação operativa e normativa do serviço consular, de implantação de sistema de acompanhamento e monitoramento dos serviços consulares,

de equipamento tecnológico consular, de salas de espera, de boletim consular e de capacitação consular.

No quarto eixo, que trata da *defesa legal do Estado*, busca-se fazer prevalecer os direitos do Estado Plurinacional Boliviano em matéria de investimentos e de direitos humanos, outorgando assessoramento, representação e defesa legal, em todos os tribunais nacionais e estrangeiros, com solidez, transparência, dignidade e soberania. Este eixo é composto pelo programa “A pátria não se vende, se defende”, cujo objetivo é gerar condições institucionais, legais e técnicas para responder de maneira adequada aos processos de negociação e conciliação em matéria de investimentos, em processos de recuperação dos recursos naturais e/ou de implantação de empresas estratégicas. Nesse programa constam os projetos de fortalecimento da Procuradoria-Geral do Estado e da Escola de Advogados do Estado.

Na implementação das ações de desenvolvimento das fronteiras bolivianas cabe destacar o papel da Diretoria-Geral de Zonas de Segurança Fronteiriça, do Ministério das Forças Armadas, que tem como função assessorar o Ministério de Defesa e Cooperação para Desenvolvimento Integral no que se refere a planos, projetos específicos, execução, implementação e fortalecimento de áreas de fronteiras; dirigir, supervisionar e controlar planos, programas e projetos relacionados à segurança de fronteiras; coordenar as políticas e ações a serem executadas nessas áreas; promover e desenvolver planos de assentamento humano; supervisionar e avaliar os planos, programas e projetos; propor a formalização de convênios institucionais orientados para a integração e o desenvolvimento de fronteiras.

Opção para uma ação integrada de desenvolvimento de áreas de fronteiras pelo Estado boliviano, se expressa na Lei nº 100, de abril de 2011 (BOLÍVIA, 2011). O artigo 4º da citada lei define como zona de fronteira os 50 km a partir da linha de fronteira, e estabelece os mecanismos de articulação institucional para execução de políticas de desenvolvimento integral e de segurança nas fronteiras, bem como para fortalecer as capacidades institucionais destinadas a promover maior domínio estatal do território de fronteira, promover o controle efetivo das atividades ilícitas e estabelecer mecanismos de prevenção, controle e luta contra o contrabando na fronteira.

Nesse sentido, a lei tem por finalidade proteger o território nacional em zonas de fronteira, evitando a retirada de recursos naturais, promovendo o desenvolvimento de atividades econômicas legais e implementando medidas e ações direcionadas para garantir a segurança alimentar e energética e a luta contra o tráfico ilegal de

mercadorias. No âmbito dessa lei foi criado o Conselho para o Desenvolvimento e Segurança de Fronteira, integrado pelos ministérios da Presidência, Defesa, Governo, Planejamento do Desenvolvimento e Economia e Finanças Públicas.

O Conselho tem as funções de: a) elaborar e coordenar estratégias para o desenvolvimento das fronteiras; b) aprovar a execução de planos de ação; c) coordenar a execução de planos de ação; d) requerer informações necessárias às entidades públicas e privadas para o cumprimento de seus fins; e) informar ao presidente do Estado da Bolívia sobre as ações implementadas e seus resultados; f) identificar e priorizar zonas fronteiriças para a execução de programas de transformação e industrialização de recursos naturais, projetos de diversificação produtiva, de formalização das atividades econômicas, de geração de cultura, de responsabilidade cidadã e de prevenção de ilícitos na fronteira; g) aprovar os mecanismos de prevenção e controle do tráfico de mercadorias na fronteira; h) identificar as mercadorias que estão sujeitas a regime especial de transporte, armazenagem e comercialização.

A lei também criou a Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas Fronteiriças (ADEMAF), instância responsável por articular a execução das decisões do Conselho e propor estratégias e mecanismos para o desenvolvimento integral de fronteiras; executar os programas e projetos nestas áreas; contribuir com o trabalho das instituições públicas nas fronteiras; e propor, em coordenação com as entidades públicas competentes, mecanismos de prevenção e controle do tráfico de mercadorias. Os recursos para o cumprimento dos planos de ações definidos pelo Conselho poderão sair do Tesouro Geral da Nação.

O desenvolvimento das fronteiras bolivianas, de acordo com a Lei nº 100, está orientado pelos princípios da soberania, em que o Estado exerce sua autoridade suprema sobre todo seu território e, particularmente, suas fronteiras, e considera o desenvolvimento integral, a segurança, a prevenção e a luta contra o tráfico ilícito de substâncias e mercadorias como forma de sustentar esta soberania.

O desenvolvimento de fronteiras também deverá promover a acessibilidade, garantindo às pessoas, às nações e aos povos indígenas a participação no desenvolvimento do território ao qual pertencem; a complementariedade e corresponsabilidade; a defesa do patrimônio; a responsabilidade cidadã, pela qual todos têm a obrigação de contribuir com a defesa do Estado e com a prevenção e luta contra o tráfico; o resguardo e a segurança, em que todos têm o dever de contribuir com a preservação da segurança do Estado e seus bens; e a segurança cidadã, pela qual as

instituições do Estado devem garantir os direitos das pessoas e a luta contra a delinquência.

A lei regulamenta ainda a distribuição de combustíveis na zona de fronteira, suspendendo o trâmite de processos de solicitação de licenças e de autorização para construção e operação de estações de combustíveis líquidos e distribuidoras de gás, instituindo a empresa estatal boliviana como única revendedora autorizada de combustíveis na região, bem como determinando a expropriação de estações de exploração de petróleo nas zonas de fronteiras. Orienta também no sentido do fortalecimento da articulação institucional, determinando que as instituições públicas devam dar prioridade para as atividades que integram os planos de ação definidos pelo Conselho para o Desenvolvimento e Segurança Fronteiriça.

Outras medidas previstas na lei estão relacionadas com a prevenção e o controle da exploração, do armazenamento e da comercialização de gasolina, diesel e gás derivados de petróleo. Proíbe a exportação desses produtos por empresas privadas não autorizadas pela Agência Nacional de Hidrocarbonetos, assim como a exportação de outras mercadorias de produção nacional ou importada com subvenção do Estado. Altera o Código Tributário, regulamentando a distribuição e comercialização de alimentos sujeitos a proteção específica, e o Código Penal boliviano, estabelecendo os delitos e sanções vinculados ao comércio ilegal de hidrocarbonetos e alimentos sujeitos a proteção específica. Modifica, ainda, a lei geral de aduanas, determinando que mercadorias abandonadas voluntariamente sejam apropriadas pelo Estado.

c) Análise compartilhada das políticas públicas para fronteiras nos três países

As estratégias, políticas e ações de desenvolvimento para as regiões de fronteiras, a partir de um programa de ação estruturado, são iniciativas recentes nos países envolvidos neste estudo. Novas institucionalidades avançam ao incorporar um conceito mais amplo das faixas de fronteiras, reconhecendo-as, como espaços em que se concretizam relações sociais, econômicas e culturais, com diferentes expressões territoriais. Apesar das diferenças socioeconômicas que caracterizam os países integrantes deste estudo, verificam-se alguns aspectos semelhantes no que se refere ao desenvolvimento e à integração de suas fronteiras. O Quadro 6 apresenta uma síntese das informações relacionadas ao marco legal, definições e institucionalidades sobre fronteiras construídas nesses países.

Entre as institucionalidades referentes às faixas de fronteiras no Peru, destacam-se a Sexta Política de Estado sobre Política Exterior para a paz, a democracia e a integração, que atribuiu ao Estado a função de impulsionar ativamente o desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças do país e sua integração com espaços similares dos países vizinhos; a Décima Nona Política de Estado sobre Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental, que consigna o compromisso de integrar a política nacional ambiental com as políticas econômicas, sociais, culturais e de desenvolvimento sustentável do país.

Destaca-se também a base político-institucional de desenvolvimento fronteiriço (D.S.N. 057-2001-PCM) elaborado pelo governo peruano; a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras (CNDF), a quem se atribuiu o poder executivo de propor a Política de Estado em matéria de Desenvolvimento Fronteiriço e de promover, coordenar e avaliar seu cumprimento (art. 1 do D.S.N. 057-2001-PCM); o estabelecimento de Comitês Regionais de Desenvolvimento Fronteiriço e de Comitês para o Desenvolvimento Sustentável da Província/Distrito, em conformidade com a Resolução Suprema nº 358-2001-PCM, que aprova as Diretrizes Básicas para o Desenvolvimento de Zonas de Fronteiras e de Menor Desenvolvimento Relativo.

Também integram o marco legal referente às fronteiras peruanas a Lei de criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento de Povos Andinos, Amazônicos e Afroperuano (INDEPA); a definição das Diretrizes Básicas para o Desenvolvimento Integral de Zonas de Fronteiras e de Menor Desenvolvimento Relativo (R.S.N. 358-2001-PCM. 29/7/2001); a Decisão 459, referente à Política Comunitária, que tem como finalidades desenvolver a complementaridade das economias andinas em suas zonas de integração fronteiriça, por meio do aproveitamento das respectivas vantagens comparativas, contribuir com o desenvolvimento social e econômico das Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF), consolidar a integração sub-regional e cooperar com sua proteção regional; e a Política Nacional de Cooperação Técnica Internacional (D.S.N. 044-2007-RE), que traz, entre seus objetivos, a atribuição de promover o desenvolvimento fronteiriço no marco de uma cultura de paz.

No caso boliviano, identificou-se no marco legal sobre fronteiras a Política de Segurança e Defesa Nacional, cujo objetivo é promover a recuperação dos recursos naturais e das empresas estratégicas do país; a Lei Orgânica e das Forças Armadas, que atribui a esta a função de defender, promover e controlar a segurança das fronteiras, assim como participar das políticas de desenvolvimento integral e sustentável dessas

áreas; a criação do Conselho de Planejamento e Defesa Fronteira; a constituição do Plano Nacional de Desenvolvimento da Política Internacional e da Lei nº 100, que estabelece os mecanismos de articulação institucional para execução de políticas de desenvolvimento integral e segurança de fronteiras.

Quadro 6 – Síntese das informações sobre marco legal, definição e institucionalidades relacionadas às fronteiras no Brasil, Peru e Bolívia

	Brasil	Peru	Bolívia
Marco Legal	Constituição Federal: De acordo com o artigo 91 da Constituição Federal, compete ao Conselho de Defesa Nacional “estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do estado democrático”. O artigo 21 determina que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.	Constituição Política do Peru: O artigo 44 define que são deveres primordiais do Estado, entre outros, estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração, particularmente a latino-americana, assim como o desenvolvimento e a coesão entre fronteiras, em concordância com a política exterior. Os artigos 7 e 69 definem que o Estado deve promover o uso sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável da Amazônia.	A Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, no artigo 261, determina que a integridade territorial, a preservação e o desenvolvimento de zonas fronteiriças são deveres do Estado.
Definição de Faixa de Fronteira	A Faixa de Fronteira, segundo a atual Constituição, é de até 150 km. É considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização são reguladas em lei. A Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira, é regulamentada pelo Decreto nº 8. A Constituição deu tratamento especial à Faixa de Fronteira, considerando sua importância estratégica e a complexidade local, principalmente em regiões fronteiriças.	De acordo com o artigo 70 da Constituição peruana, a faixa de fronteira é de 50 km, onde nenhum estrangeiro pode adquirir ou possuir terras e recursos naturais.	De acordo com a Constituição boliviana, constituem zona de segurança fronteiriça os 50 km a partir da linha de fronteira. Nessa área, nenhum estrangeiro pode adquirir ou possuir terras e recursos naturais. As zonas de fronteiras estão sujeitas a regime jurídico, econômico, administrativo e de segurança especial, orientado a promover e priorizar seu desenvolvimento, e a garantir a integridade do Estado.
Institucionalidades relacionadas ao Desenvolvimento e à Integração de Fronteiras	Lei nº 8.183/1991, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do CDN ³ ; Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que elevou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional à condição de política de governo; Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional – 23 ministérios e secretarias especiais; Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTI-PDR); Decreto nº 10, de 8 de setembro de 2010, que cria a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira.	Sexta Política de Estado sobre Política Exterior; Décima Nona Política de Estado sobre Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental; base político-institucional de desenvolvimento fronteiriço (D.S. N. 057-2001-PCM); criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras (CNDP); estabelecimento de Comitês Regionais de Desenvolvimento Fronteiriço; Lei de criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento de Povos Andinos, Amazônicos e Afroperuano (Indepa); Diretrizes Básicas para o Desenvolvimento Integral de Zonas de Fronteiras (R. S. N. 358-2001-PCM. 29/07/2001); Decisão 459: Política Comunitária; Política Nacional de Cooperação Técnica Internacional (D. S. N. 044-2007-RE).	Lei de Segurança e Defesa Nacional; Lei Orgânica e das Forças Armadas; Conselho de Planejamento e Defesa Fronteiriça; Plano Nacional de Desenvolvimento da Política Internacional; Lei nº 100, que estabelece mecanismos de articulação institucional para execução de políticas de desenvolvimento integral e segurança de fronteiras.

Fonte: Bolívia (2009; 2010); Brasil (2005; 2009); Peru (2006; 2009). Organizado por Oliveira, M. S. S.

A análise dos Programas de Desenvolvimento de Fronteiras, nos casos do Brasil e Peru, e da lei sobre desenvolvimento integral e segurança de fronteiras, na Bolívia, permite identificar similaridades e diferenças, em suas estruturas conceituais e programáticas, que podem contribuir ou dificultar processos de integração fronteiriços. No caso brasileiro, as políticas e os programas de desenvolvimento das fronteiras visam 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 da América do Sul.

No caso peruano, as políticas e os programas assemelham-se às brasileiras, por orientar suas ações no sentido de potencializar a eficiência do gasto social na prestação dos serviços básicos por parte do Estado e ofertar igualdade de oportunidades aos peruanos que habitam as fronteiras, assim como criar condições para iniciar o crescimento econômico em determinadas áreas, focalizando os centros dinamizadores do desenvolvimento.

O Quadro 7 apresenta a síntese dos programas de desenvolvimento de fronteiras do Brasil e Peru e da lei referente ao desenvolvimento de fronteiras da Bolívia. O programa brasileiro, instituído em 2007, apresenta como macrodiretrizes a promoção da dinamização econômica, o fornecimento de infraestrutura social e produtiva, a melhoria das condições de cidadania e o aproveitamento das peculiaridades locais das áreas de fronteiras. No Peru, o programa de desenvolvimento de fronteira foi criado em 1999, com macrodiretrizes relacionadas à promoção do crescimento econômico sustentável, do bem-estar social e da igualdade de oportunidades, do eficiente manejo do território, da consolidação político-institucional em fronteiras e da integração com países limítrofes.

A Bolívia, diferentemente dos demais países, instituiu um regime jurídico, administrativo e de segurança especial para as zonas de fronteiras, basicamente centrado na proteção dos recursos naturais, na integridade territorial e soberania do Estado Plurinacional, com perspectiva de promover e priorizar o desenvolvimento das áreas de fronteiras. A lei estabelece como princípios orientadores das políticas de desenvolvimento de fronteiras a promoção da soberania, da acessibilidade, da complementariedade e da corresponsabilidade, a defesa do patrimônio, a responsabilidade cidadã e a segurança do Estado e a cidadã.

Quadro 7 – Síntese das informações sobre os instrumentos governamentais para promover o desenvolvimento de fronteiras no Brasil, Peru e Bolívia

Fonte	Brasil	Peru	Bolívia
Instrumento	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	Bases da Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (2007-2021)	Lei nº 100, que estabelece mecanismos de articulação institucional para execução de políticas de desenvolvimento integral e segurança de fronteiras
Ano	2007	1999	2011
Macrodiretrizes/Princípios	Dinamização econômica; Fornecimento de infraestrutura social e produtiva; Melhoria das condições de cidadania; Aproveitamento das peculiaridades locais	Crescimento econômico sustentável; Bem-estar social e igualdade de oportunidades e respeito à pluriculturalidade; Eficiente manejo do território; Consolidação político-institucional em fronteiras; Integração fronteiriça com países limítrofes	Soberania; Acessibilidade; Complementariedade e corresponsabilidade; Defesa do patrimônio; Responsabilidade cidadã; Segurança do Estado; Segurança cidadã
Objetivos	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 da América do Sul. Busca-se implementar iniciativas que respeitem a diversidade da região e seguem as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	Melhorar a eficiência do gasto social na prestação dos serviços básicos por parte do Estado; ofertar igualdade de oportunidades aos peruanos que habitam as fronteiras; assim como criar condições para iniciar o crescimento econômico em determinadas áreas, focalizando os centros dinamizadores do desenvolvimento	Estabelecer mecanismos de articulação institucional para a execução de política de desenvolvimento integral e segurança de fronteira e fortalecer as capacidades institucionais para um melhor domínio do Estado nos territórios de fronteiras
Diretrizes	Fortalecimento institucional; Desenvolvimento econômico integrado; Cidadania; Marco regulatório	Sustentabilidade econômica; Sustentabilidade sociocultural; Sustentabilidade ambiental; Sustentabilidade político-institucional; Sustentabilidade do processo de integração fronteiriça	Articulação institucional; Prevenção e controle; Comércio de produtos com proteção específica do Estado

Fonte: Bolívia (2009; 2010); Brasil (2005; 2009); Peru (2006; 2009).
Organizado por Oliveira, M. S. S.

A lei boliviana tem por objetivo estabelecer mecanismos de articulação institucional para a execução de política de desenvolvimento integral e segurança de fronteira e fortalecer as capacidades institucionais para um melhor domínio do Estado nos territórios de fronteiras. Para concretizá-lo define como diretrizes a articulação institucional, a prevenção e o controle, o comércio de produtos com proteção específica

do Estado. Apesar da existência de uma lei específica para o desenvolvimento e a segurança de fronteiras, é na política externa boliviana que se encontram as ações mais abrangentes, que incorporam diferentes dimensões do desenvolvimento das áreas de fronteiras.

As relações bolivianas com países vizinhos estão embasadas em ações de complementaridade econômica e integração comercial, de integração física e energética, de cooperação e interação fronteiriça, de fluxos migratórios e cooperação em matéria fluvial e lacustre. As questões fronteiriças são tratadas nas Comissões Mistas, nos Comitês de Fronteiras, e por meio de projetos de integração fronteiriça.

O programa brasileiro tem como objetivo geral a promoção do 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 da América do Sul. As ações implementadas no âmbito desse programa tem como diretrizes promover o fortalecimento institucional, o desenvolvimento econômico integrado, a cidadania e a constituição de marco regulatório estadual e municipal.

Com aspectos semelhantes, o programa peruano visa melhorar a eficiência do gasto social na prestação dos serviços básicos por parte do Estado; ofertar igualdade de oportunidades aos peruanos que habitam as fronteiras; assim como criar condições para iniciar o crescimento econômico em determinadas áreas, focalizando os centros dinamizadores do desenvolvimento. As diretrizes estão relacionadas à sustentabilidade econômica, sociocultural, ambiental, político-institucional e do processo de integração fronteiriça.

Verifica-se que as ações, políticas e os programas das fronteiras instituídos pelo Brasil, Peru e Bolívia são marcados pela presença de conteúdos clássicos, relacionados à segurança e soberania, e outros relacionados ao fortalecimento e à ampliação da presença do Estado na zona de fronteiras, ao desenvolvimento econômico, à promoção da cidadania, à integração física das localidades fronteiriças. Essas ações, em geral, são pactuadas entre os países por meio de acordos e/ou projetos de cooperação bilaterais, que abordam um ou mais aspectos do desenvolvimento fronteiriço. Entretanto, no âmbito desta pesquisa, a implementação de programas integrados de desenvolvimento de fronteiras trinacionais, pactuados e implementados pelos governos do Brasil, Peru e Bolívia, ainda é um desafio a ser percorrido.

4 FRONTEIRA TRINACIONAL: ESPAÇOS EM TRANSFORMAÇÃO

A fronteira trinacional Assis Brasil (Acre/Brasil), Iñapari (Madre de Dios/Peru) e Bolpebra (Pando/Bolívia) está localizada na parte ocidental da Amazônia, que nos três países em estudo – Brasil, Peru e Bolívia – corresponde a 6.405.447 km². O processo de ocupação dessa região baseou-se na exploração dos recursos naturais e, de maneira geral, contribuiu para seu crescimento econômico, com a diversificação e modernização da estrutura produtiva. Seguindo a tendência mundial, implementou-se na região um modelo de crescimento econômico, que priorizava as variáveis macroeconômicas, no curto prazo, estimulando a produção e as exportações, sem garantir a proteção social e ambiental.

Na Amazônia brasileira o extrativismo vegetal foi, historicamente, do ponto de vista da formação social e econômica, uma atividade significativa que sempre esteve presente, em maior ou menor grau, nas estratégias de desenvolvimento promovidas para a região. Na década de 1960, de acordo com Ajara (1995) o Estado passou a conduzir o processo de desenvolvimento nacional, investindo em infraestrutura, atuando na área de produção, em atividades básicas ligadas ao crescimento econômico e dando suporte às ações governamentais.

No Peru, a ocupação da Amazônia caracterizou-se pelos boons e declínios da extração de recursos naturais. Conforme descreve Benavides (2009), a extração do caucho no período de 1879-1912, foi um importante marco na história da região, pela sua integração à economia global. Os investimentos em infraestrutura, como a construção da “Carretera Marginal”, na década de 1960, gerou a migração massiva de populações rurais de outras regiões do país, especialmente das áreas mais empobrecidas em decorrência do desmatamento.

A história de ocupação da Amazonia boliviana, também foi marcada pela exploração de recursos naturais. Lima (2007), ao retratar esse processo, enfatiza que o modelo econômico implantado, estava baseado na exportação de matéria prima e ligado poderosos grupos econômicos, como “las Barracas”, que se mantêm na atualidade. Este sistema, quase extinguiu os povos indígenas e os produtores engajados no sistema de seringa, agora convertidos em comunidades livres, permaneceram na extrema pobreza.

Os indicadores econômicos positivos gerados pelo desenvolvimento econômico, não significou a distribuição de renda, justiça social e melhoras expressivas nos níveis de qualidade de vida da população amazônica. O mais grave é que este processo de

crescimento aumentou a pobreza e as desigualdades regionais, e a base tecnológica implantada acelerou a degradação do patrimônio natural e intensificou os conflitos e desafios pela terra e seu modo de utilização, agravando a articulação endógena entre os atores sociais.

4.1 AMAZÔNIA: *LOCUS* DE INTERSEÇÃO ENTRE AS FRONTEIRAS

A Amazônia Sul Ocidental pode ser vista como uma das áreas em que os processos de ocupação estiveram ligados à necessidade de um produto específico no mercado internacional –, a borracha natural. A região acriana, assim como uma faixa de terra que se estende de Rondônia até o sul do Pará, passando pelo sul do Amazonas e norte de Mato Grosso, apresentava a concentração maior das espécies vegetais produtoras de borracha – as seringueiras (*Hevea brasiliensis* Muell.). Ademais, a ocorrência concentrada dessa espécie fez do Acre e áreas circunvizinhas a região mais atrativa às empresas extrativistas que vinham em busca da preciosa matéria-prima.

No que se refere à dispersão do povoamento como caracterizador da formação da região, há de se considerar, conforme os apontamentos de Valverde (1964), que, no tocante à característica natural da dispersão do produto principal dessa frente pioneira, a existência de seringueiras tornou-se central, considerando tanto a espécie dominante no vale do Amazonas e de seus afluentes meridionais, como a *Hevea benthaniana* e a seringa vermelha (*Hevea guianensis*), mais típicas do vale dos afluentes setentrionais (margem esquerda). Por sua vez, essas ocorriam dominando faixas ao longo dos rios e nas ilhas, isto é, nas planícies aluviais e áreas próximas.

Entretanto, no Estado do Acre, no Brasil, e em áreas circunvizinhas do norte da Bolívia e do Peru, que estão sobre os solos argilosos da terra firme, essas árvores também se desenvolviam em *formações relativamente densas*. Portanto, situavam-se dentro das áreas de concentração, a maior quantidade de árvores de seringueiras de toda a Amazônia, conforme pode ser observado no Mapa 8.

A ocupação econômica distribuiu-se por todo o território, atingindo, inclusive, trechos de terras amazônicas que permaneceram como território da República da Bolívia. No lugar onde havia borracha – seringueiras – houve ocupação, houve moradores e trabalhadores, houve implantação de relações de produção e de trabalho sob domínio da empresa extrativa.

que, ao longo dessas faixas em que se praticou a atividade extrativista da borracha mais intensivamente, padrões de ocupação social foram devidamente difundidos.

Importante destacar que a produção gomífera era controlada pelos Estados Unidos da América (EUA), que engendrava um sistema complexo de financiamento de produção, que foi capaz de mobilizar um grande contingente de trabalhadores originários do nordeste do Brasil. As relações de trabalho eram mantidas por meio da violência, em que os patrões (seringalistas) exerciam poder de Estado no território de disputa com os países vizinhos, como a Bolívia e o Peru. Nessas áreas, como legado histórico, soma-se um aspecto antropogeográfico da população, com grande participação dos descendentes de nordestinos, de estrangeiros portugueses, sírios e libaneses, superando a participação das populações nativas na formação étnica local.

Tais características populacionais invertem-se nas áreas de menor adensamento de seringueiras, que não passaram por processo exploratório tão intenso quanto os realizados pelas empresas extrativistas. Neste ponto, as referências eram as áreas dos cursos baixos dos rios tributários, na margem sul; nos rios da margem esquerda; e do curso baixo médio do rio Solimões/Amazonas, em que a presença dos descendentes dos antigos povos que habitavam a região ainda era predominante. Isso certamente está relacionado à situação pretérita da atividade gomífera. Nesse tempo, essa atividade não se consumou sob bases empresariais de exploração, e empregou mão de obra externa, com a exclusão e o extermínio do sujeito social nativo.

Aliás, ressalta-se que, onde a empresa extrativa se instalou, houve um verdadeiro genocídio contra a população nativa – os indígenas. Apesar de, oficialmente, os governos não reconhecerem esses fatos¹⁰. A região assim se configurou nas áreas de grande potencial de produção de borracha. A ocupação com a implantação de empresas extrativistas deu-se num avançar de forças sobre as terras indígenas. Diante da necessidade da produção imediata de borracha em larga escala, não havia tempo para tentar mobilizar os nativos que não aceitavam pacificamente a dominação e ocupação territorial imposta (SILVA, 2004). Houve, então, verdadeiras “guerras” entre trabalhadores que chegavam e a população nativa.

Os conflitos observados em torno da ocupação da região amazônica e da exploração da borracha levaram a um quase extermínio das várias nações indígenas que

¹⁰ Uma exceção, segundo Simonian (1993), foi o processo instaurado contra um empresário genocida no Estado de Rondônia, Brasil, em que ele foi julgado e condenado por suas ações contra os indígenas Uru-Eu-Wau-Wau.

habitavam as terras acrianas e sul-amazonenses. É claro que isso não foi generalizante. A historiografia do Acre ilustra exemplos de povos indígenas que desenvolveram relações com as empresas extratoras e, gradativamente, foram sendo incorporados como forças produtivas do seringal (REIS, 1941; RIBEIRO, 1970). Contudo, essas relações, de maneira geral, estavam baseadas na exploração do trabalho desses povos indígenas.

Além disso, durante as *correrias* era comum que seringueiros matassem a população indígena masculina e, em muitas situações, desposassem forçadamente a população feminina sobrevivente. Precisamente, na dinâmica da fronteira da época, tempos diferentes se confrontavam na floresta. Conforme destaca Ribeiro (1970), o nativo era sujeito do passado e o migrante nordestino representava o “moderno”. Consolidava-se, portanto, na região a ideia de substituir os nativos pelos migrantes nordestinos como trabalhadores das futuras empresas extrativistas.

A “limpeza da área”, com “a expulsão e o extermínio” dos indígenas, abria os espaços necessários para a territorialização, na floresta, dos novos sujeitos detentores de força de trabalho do capitalismo, que definia seu território de reprodução – o seringal – como empresa extrativista. No período da sua exploração, a riqueza desse extrativismo vegetal comandou toda a dinâmica regional. Isso confere a esta porção da Amazônia, entre outras coisas, a especificidade de ter aí as raízes de sua formação demográfica, econômica e social. Tais raízes são marcadas pela presença secular dos posseiros, dos latifúndios extrativistas, de pouca tradição no cultivo de espécies agrícolas e de criação de animais, e a conseqüente quase inexistência de “áreas povoadas” na floresta.

Ante tais legados históricos comuns, essa *parte da região amazônica* teve, ao longo do século XX, a formação de dois polos de influência regional: no caso, Porto Velho, que polarizaria as áreas da margem direita do rio Madeira para o leste (sudeste do Amazonas e Rondônia até a divisa com Mato Grosso); e Rio Branco, que polarizaria as áreas da margem esquerda do rio até o extremo oeste, na divisa com o Peru, incluindo, inclusive, o extremo oeste de Rondônia e o sul do Amazonas.

Em termos conceituais, antes do século XIX, predominava o pensamento naturalista. Os avanços em conhecimento sobre as ciências naturais e as grandes expedições à África, Ásia e América Latina estimularam ideias sobre a “mãe natureza” e as inesgotáveis fontes de riqueza que ela possuía. A partir da Revolução Industrial, em especial, pelo materialismo histórico de Marx, que compreendia a determinação econômica como a força motriz dos acontecimentos, as riquezas naturais passaram a

ser chamadas de “matérias-primas”, indispensáveis para a transformação de novos produtos e assim satisfazer às ambições de consumo e exportação.

Nessa época as matérias-primas eram tidas como inesgotáveis e seu consumo como controlado pela ação do ser humano. A esse respeito, Murrieta e Rueda (1995) destacam que, com o avanço da tecnologia, o crescimento populacional e a utilização excessiva das matérias-primas, o ser humano começou a perceber que os recursos naturais não são infinitos, que seria necessário mantê-los e reproduzi-los, para que esses permanecessem e chegassem às próximas gerações. Nesse aspecto, a tecnologia passou a ter grande papel no desenvolvimento de alternativas para o uso dos recursos naturais.

Na Amazônia, o processo extrativo, de uma maneira ou de outra, apresenta-se como uma das formas de exploração econômica em que predomina a coleta de produtos existentes na natureza, com níveis relativamente pouco significativos de produtividade ou com produtividade declinante. Esta situação é motivada por um custo de oportunidade de trabalho que se aproxima de zero, e por elevado preço unitário relacionado ao monopólio extrativo. Contudo, mantida a atual dinâmica de exploração dos recursos naturais, aumenta-se, de forma muito rápida, as possibilidades de sua extinção ao longo do tempo, já que nas atividades extrativas sempre prevalecem práticas predatórias de exploração.

Por outro lado, a exploração extrativa não se fez de maneira isolada, pois existiam conexões entre o ambiente urbano e o ambiente rural, que por sua vez, dependendo do grau de inserção no mercado, podiam vincular-se, de uma forma ou outra, a segmentos econômicos regionais, nacionais e internacionais. Nesse sentido, Pinton y Aubertin (1997) afirmam que o extrativismo se utiliza de uma prática universal, a de exploração de recursos espontâneos. Não está ligado a nenhum sistema de produção, porém mobiliza uma grande diversidade de situações que reúne recursos biológicos, técnicas de exploração e sistemas de produção.

Em relação à forma, a exploração de um determinado recurso extrativo apresenta, em geral, dois extremos distintos: o que se caracteriza pelo uso intensivo de capital e o em que predomina a utilização da mão de obra. Tanto um como o outro podem aproveitar parte do monopólio do recurso extrativo. Com o passar do tempo, quando as fontes de recursos começam a se esgotar ou perdem a competitividade em relação aos outros substitutos, os procedimentos tecnológicos deverão ser

aperfeiçoados ou, pelo contrário, eventualmente, sua exploração, ao perder importância econômica, será abandonada.

Nesse estudo, entende-se o extrativismo vegetal como um processo de exploração dos recursos vegetais nativos que compreende, principalmente, a coleta dos produtos, como: látex, sementes, fibras, frutos, madeiras, essências e raízes, entre outros, permitindo a obtenção da produção sustentável ao longo do tempo, ou de modo primitivo e itinerante. Entretanto, na prática sempre houve muitas dificuldades para que os setores econômicos e politicamente privilegiados na Amazônia reconhecessem que esses recursos tinham capacidade de produção finita, que era necessário respeitar a regeneração de suas reservas biológicas e buscar a diversificação das atividades extrativistas, de modo que diminuísse a pressão sobre determinado recurso florestal.

Entretanto, os interesses do capital sobrepuseram-se aos princípios de sustentabilidade. Esses interesses foram responsáveis pelo desenvolvimento da economia da borracha na Amazônia brasileira, peruana e boliviana e pela consequente ocupação das terras do Acre, de Madre de Díos e de Pando. Também foram responsáveis pela decadência das atividades que eram realizadas a partir da coleta do látex e da fabricação da borracha.

Para Furtado (1977), apesar da existência de seringais no México e na América Central, a Amazônia brasileira era privilegiada por nela existir grande concentração de árvores de seringueiras nativas e, até 1912, se apresentou como a maior região produtora de borracha do mundo. Sobre essa questão, Prado (1978, p. 236) afirma que, com o aumento da utilização da borracha nos calçados, nas roupas impermeáveis, nos instrumentos cirúrgicos de laboratórios, e, sobretudo, com o desenvolvimento da indústria automobilística, verificou-se, na época, aumento na demanda e forte elevação dos preços. Silva (1978), por sua vez, considera que o verdadeiro mentor da economia da borracha estava localizado no exterior do Brasil.

Os preços e o volume das exportações aumentavam ou diminuía de acordo com as flutuações dos interesses das economias europeia e estadunidense. Então, foi inevitável o surgimento e a estruturação da competição nesse setor; os capitalistas ingleses e estadunidenses, mais uma vez, intervieram de forma decisiva sobre a estrutura produtiva e de comercialização, e investiram significativas somas de recursos

financeiros nos cultivos racionais¹¹ na Birmânia (atual Mianmar), na Malásia e nas ilhas holandesas, com resultados bastante exitosos do ponto de vista econômico.

Registros apontados por Teixeira (1980) indicam que, a partir de 1913, a produção asiática se impôs, pela primeira vez, à produção nativa brasileira. Assim, colocava-se em risco o desenvolvimento econômico da região amazônica, assim como todo um contexto de relações sociais e culturais que se estruturavam ao longo dos anos, no trópico amazônico, nas cidades como Manaus e Belém, que se tornaram um dos centros econômicos mais importantes da América do Sul no início do século XX. Contudo, a descoberta de Charles Goodyear, nos EUA, e Thomas Hancock, na Inglaterra, do processo de vulcanização da borracha, aumentou sua utilização como matéria-prima pelas indústrias, mas não reverteu a baixa produtividade na região.

Duarte (1987) complementa que, com a propagação do progresso tecnológico, intensifica-se a demanda por essa matéria-prima (borracha), da qual a Amazônia era o principal centro produtor. Motivado pelas limitações do processo de trabalho, o avanço da produção só era possível com a incorporação de outras áreas. De fato, nas condições em que a borracha era produzida tradicionalmente na Amazônia era muito difícil, para não dizer impossível, competir com a borracha produzida nos seringais de cultivo racional na Ásia.

a) As institucionalidades para retomar o desenvolvimento da Amazonia brasileira nas décadas de 60 e 70

O governo brasileiro, que até então não tinha um plano efetivo para amortizar as consequências econômicas e sociais da crise da borracha na Amazônia, começou a desenvolver e implementar estratégias para diminuir o impacto desestabilizador dessa nova realidade do setor produtivo extrativista instalada na região. Porém, em pouco tempo, todas as ações governamentais em defesa da chamada produção nativa nacional de borracha demonstraram ser ineficazes ou tímidas.

Até 1940, o problema para o Brasil somente se agravou. Muitos seringueiros regressaram ao nordeste do país, ao mesmo tempo em que cidades importantes para a economia regional, relativamente, se esvaziaram. Os que ficaram foram abandonados à

¹¹ Os cultivos racionais de *Hevea brasiliensis*, árvore que produz a borracha, significa uma agricultura tipicamente capitalista, organizada em processos técnicos, investimentos e com aumento crescente de produtividade. Representa uma intervenção direta do processo produtivo da organização da produção e significa uma forma superior de volume e escala de produção (OLIVEIRA, 1982, p. 34).

própria sorte no interior da floresta, sendo explorados em nível de quase escravidão. Nessa época, os seringueiros experimentaram uma das piores afrontas à dignidade humana. A questão já não era só o quanto produzir, mas, também, como não morrer de fome junto com suas famílias¹². Mais uma vez, “os senhores do capitalismo” não estavam por perto para ver a miséria e o choro de tantas crianças largadas no interior da floresta, sem ter sequer uma oportunidade para optar por outro estilo de vida, já que ficaram numa situação de incertezas e miséria.

O contexto da crise instalada na Amazônia somente teve um contraponto durante o período da Segunda Guerra Mundial, com a invasão da Malásia pelos japoneses, o que fez com que os países aliados perdessem seus direitos privados de acesso à produção de borracha dos cultivos racionais. Como essa matéria-prima havia se tornado indispensável para a economia industrializada, novamente o capital industrial voltou a se interessar pela produção nativa da Amazônia.

A esse respeito, Martinello (1988) descreve que, mesmo sem ter paralisado por completo a produção da borracha na Amazônia, essa estava desorganizada, devido ao longo período de deterioração que se estabeleceu sobre o sistema produtivo. Com isso foram elaborados e implementados planos de recuperação da produção, sob a orientação de uma agência governamental estadunidense (Rubber Reserve Corporation), que era o principal setor responsável pela produção da borracha para a guerra. Isso incluía organizar o sistema de transporte, a construção de portos e aeroportos, entre outras ações na Amazônia.

As novas estratégias de retomada da produção da borracha brasileira, de acordo com Duarte (1987), foram responsáveis pelo estabelecimento de numerosos grupos de trabalhadores do nordeste do Brasil no Território do Acre e em outras partes da Amazônia. Esses trabalhadores foram chamados de “soldados da borracha”, que, seduzidos e/ou manipulados pelas muitas promessas e esperanças, internaram-se na floresta com a finalidade de produzir a borracha, pensando estar a serviço da pátria, quando na verdade estavam a serviço dos interesses do capital.

Esse novo fluxo de trabalhadores impactou as estatísticas demográficas do Acre, que em 1950 registraram um aumento de 34.987 residentes, em sua maioria composta por homens. Porém, nem mesmo com os planos e instituições criadas, as

¹² Em entrevista com seringueiros antigos remanescentes desse período, encontramos relatos de que numerosas famílias perderam quase todos os seus membros jovens devido à desnutrição e enfermidades.

metas de produção da borracha foram atingidas. Com um quadro tão complexo para a economia da borracha nativa produzida na Amazônia brasileira, seja em nível interno, pelos custos de produção, seja pelos baixos preços, mercado internacional e avanço dos substitutos sintéticos, entre outros fatores, a partir de 1950 o Brasil teve de abrir-se e liberar a importação de borracha da Ásia, onde os preços eram mais atrativos.

Imediatamente ao pós-guerra teve início a busca da integração da Amazônia ao processo de desenvolvimento nacional. Em 1946, foi criado o Fundo de Valorização Econômica da Amazônia (FVEA). Em 1952, o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (INPA), um dos mais importantes centros de pesquisa da região. Em 1953 a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA). Em 1988, com a redemocratização do Estado nacional, foi elaborada a Constituição Federal e instituídos os Planos Plurianuais com ações de desenvolvimento para a Amazônia.

Com a intenção de planejar e instalar o desenvolvimento na Amazônia, o governo brasileiro, a partir de 1964 até o final de 1970, promoveu maior incentivo para a penetração da segunda frente de expansão capitalista que assolou a Amazônia e, em especial, o Estado do Acre, de forma avassaladora. Esta, até hoje, impacta de maneira determinante o desenvolvimento regional e influencia nos diferentes níveis de qualidade de vida oferecida pelo governo a parte significativa de sua população.

Em relação a isso, Souza (2001) esclarece que, para executar os planos de desenvolvimento e facilitar a entrada de capital na região amazônica, o governo brasileiro criou várias instituições, programas e projetos, entre as quais: a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); o BASA, o Incra, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), o Radar na Amazônia (Projeto Radam), a FUNAI e o Programa de Polos Agropecuários e Minerais da Amazônia (Polamazônia), o Programa de Redistribuição de Terra e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), o Programa de Integração Nacional (PIN) e outros, que foram criados pelos militares em nome do desenvolvimento da região.

As novas institucionalidades criadas pelo governo brasileiro para promover o desenvolvimento da Amazônia, ao final, beneficiaram, majoritariamente, os representantes das classes dominantes. De forma resumida, apresentam-se as principais Instituições e Programas criados no sentido de favorecer as inversões capitalistas

brasileiras e estrangeiras na região, dentro de uma estratégia de política de desenvolvimento, a saber:

A. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada em 1966, tinha como principal objetivo controlar os planos de valorização econômica da Amazônia, isto é, aprovar, financiar e fiscalizar projetos econômicos a serem instalados e coordenar a ação do governo militar na região.

B. Banco da Amazônia (BASA), criado em 1966, passou a atuar como agente de financiamento da política de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia. Originou-se do Banco de Crédito da Borracha, criado em 1942.

C. Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), que foi criada em 1967 com objetivo de organizar a política de “incentivos fiscais” do Governo Federal no Estado do Amazonas. As empresas que possuíssem “visto bom” por parte da Suframa não teriam de pagar impostos na Amazônia.

D. Radar da Amazônia (Projeto Radam), criado em 1970, cumpria com a tarefa de identificar as riquezas minerais na Amazônia para que os investidores tivessem maiores facilidades para explorá-las.

E. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criado em 1970. Atuou principalmente favorecendo a colonização feita pelas “empresas particulares”, distanciando-se do objetivo de promover a reforma agrária.

F. Plano de Integração Nacional (PIN) elaborado e implementado em 1970 para realizar a integração entre o Nordeste e a Amazônia com outras regiões do Brasil, atuando, sobretudo, na construção de estradas.

G. Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra), criado em 1971, tinha como objetivo promover o acesso do trabalhador à terra, criar melhores condições de emprego, mão de obra e incentivar a agroindústria. Muitos fazendeiros conseguiram se instalar na Amazônia com o dinheiro do Proterra.

Após sua criação, a Sudam destacou-se como uma importante instituição a ser utilizada pelos militares para elaborar e orientar os Planos de Desenvolvimento Regional. Nesse sentido, Reis (1976) registrou que no primeiro Plano de Desenvolvimento para a Amazônia (I PDA), executado entre 1972-1974, estava implícito que, em relação à estratégia de desenvolvimento econômico, a agricultura e a pecuária receberiam os maiores investimentos e seriam consideradas como prioridade. Como os pequenos proprietários, instalados principalmente nos projetos de colonização agrícola, não conseguiam responder às “expectativas” governamentais, priorizou-se as grandes empresas para realizar a missão de “desenvolver a Amazônia”.

Essa mudança contribuiu para o avanço da pecuária e gerou diversos conflitos relacionados com a propriedade da terra na região. Becker (1982) menciona que entre as principais causas do limitado êxito da colonização com a pequena produção podem ser consideradas: a existência de grandes extensões de terras com baixa qualidade para a agricultura; a diminuição da produtividade ao longo dos anos; os problemas de transporte; a ausência da urbanização rural; os ataques de enfermidades (sobretudo a malária); a inexperiência dos camponeses e os problemas burocráticos.

Por sua vez, Souza (2001) entende que, quanto ao objetivo de “ocupar novas áreas na Amazônia”, o Primeiro Plano de Desenvolvimento da Amazonia verdadeiramente incentivava a ocupação dos chamados “espaços vazios”, porém, na realidade, o que ele estimulou foi a ocupação de forma irresponsável e inconsequente de grandes extensões de terra, que pertenciam de direito aos povos indígenas e a grupos de extrativistas.

A ocupação da Amazônia foi ainda mais impulsionada, no período de 1975-1979, pelo governo militar do Brasil, pelo Segundo Plano de Desenvolvimento para a Amazônia (II PDA). Sobre essa questão, Homma (1993) interpretou que com o II PND, a Amazônia deixou definitivamente de ser considerada como uma área-problema, de acordo com os antecedentes de interpretação que prevaleceram desde a crise da borracha. Em um novo enfoque, a região passou a ser considerada como uma “fronteira de recursos”, com importante participação futura, motivada basicamente pela exportação de produtos primários. Ao fazer isso, recaiu sobre as grandes empresas a expectativa de que pudessem responder, a curto e médio prazo, aos incentivos diversos.

A implantação do I PDA e do II PDA, de forma inconsequente e centralizada, contribuiu para a expropriação de áreas indígenas, a concentração da terra, a

devastação da fauna e da flora e o elevado número de mortes ocasionadas por enfermidades tropicais. Ao final, os camponeses que viviam nos Projetos de Colonização não melhoraram significativamente sua qualidade de vida, e muitos tiveram de abandonar suas terras ou vender, principalmente para pecuaristas. A justiça foi omissa. Ninguém foi responsabilizado pelo desperdício de recursos financeiros públicos, tampouco nenhum burocrata ou militar assumiu os equívocos de uma política arbitrária, que provocou sérios danos ao meio ambiente e às pessoas, somente beneficiando uma minoria.

Na década de 1990, ocorreram mudanças no espaço de planejamento do desenvolvimento, que passou de polos para eixos, e a criação e ampliação da participação social em espaços decisórios de planejamento e gestão social – era o local empoderando-se e apropriando-se do seu espaço. Foi um período marcado por maior descentralização das ações de governo, mas ainda com a forte presença do Estado nacional como indutor do desenvolvimento regional.

b) A formação e ocupação do Estado do Acre

O Estado do Acre tem uma história de ocupação que remonta há mais de um século, ocupação essa engendrada pelos ciclos da borracha. Segundo Reis (1941), após o fausto do segundo desses ciclos – no decorrer da Segunda Guerra Mundial –, como em outras regiões da Amazônia, imperou o isolamento e a economia agroextrativista de subsistência. O Acre consolidou sua sociedade e sua população nessas décadas de isolamento, configurando um predomínio demográfico rural e um regime de relações sociais no extrativismo e na agricultura, que combinava formas tradicionais de dominação mercantil com autonomia e posseamento¹³.

As áreas urbanas tinham pequenas funções, meramente comerciais e administrativas. Dentro desse contexto, o Acre, na tentativa de transformar a floresta tropical em uma das últimas fronteiras agrícolas do Brasil, experimentou o fracasso. A criação de fortes incentivos para atrair investimentos novos para a Amazônia tinha por objetivo a construção de rodovias e concessão de subsídios para as atividades agropecuárias. Segundo Duarte (1987), foram derrubadas grandes áreas de florestas para

¹³ São posses de produtores rurais que não possuem títulos legais que lhes garantam o domínio da terra que utilizam e a ocupam sem o consentimento de terceiro.

a implantação de projetos agropecuários, os quais contribuíram para um intenso processo de apropriação de terras no estado.

Entretanto, a prática dos pecuaristas e agricultores de derrubar e queimar a floresta, e expulsar as populações que ali viviam somente do extrativismo, deu início a um dos maiores conflitos pela posse da terra no Brasil/Amazônia/Acre, envolvendo confrontos diretos entre fazendeiros e as populações tradicionais da região acriana (COWELL, 1990; MENDES, 1989). Como um todo, esse processo gerou mudanças significativas na produção regional, principalmente nos lugares onde a pecuária avançou em relação ao extrativismo. E essas mudanças motivaram processos migratórios das populações tradicionais para as cidades amazônicas, agravando, entre outros, os problemas socioambientais já existentes, aliás, um fenômeno que Aragón (2002) vem estudando no contexto amazônico e pan-amazônico.

Uma das principais características da ocupação do Estado do Acre foi a penetração do capital industrial estrangeiro por meio da exploração da borracha. Este aspecto é relevante para entender a forma de constituição do processo de trabalho implantado, as relações de produção, a estrutura fundiária, as ações de desenvolvimento e a economia, assim como os movimentos demográficos ocorridos no estado. Aliado a uma forte pressão da demanda externa, outro fator que contribuiu para a ocupação do território do Acre foi a desocupação estrutural e a ocorrência de grandes secas, que a partir de 1877 assolaram a região Nordeste do Brasil.

Sobre esse período, Furtado (1977) descreve que a população migrante para a região Amazônica não seria inferior a 500.000 pessoas. Em outras palavras, pode-se dizer que o fluxo migratório nordestino (aqui se refere ao emigrante do nordeste do Brasil que veio trabalhar com a exploração da borracha) estabeleceu-se em direção à Amazônia, enquanto a economia do café, do centro-sul do Brasil, atraía da Europa a mão de obra necessária para sua expansão. Ainda segundo Furtado (1977), esse fluxo em direção à Amazônia, que ocorreu sem haver nenhum planejamento, tornou-se um elemento-chave para que a economia da borracha passasse a servir ao processo de expansão do capital monopolista, centrado nos principais países da Europa e dos EUA, nos últimos anos do século XIX.

Uma parte importante dos emigrantes penetrou na região amazônica com o objetivo de explorar a borracha no território do Acre, que antes o Brasil reconhecia como boliviano e, mais tarde, foi reivindicado pelo Peru, mas que nem sequer era demarcado. Esse foi o início do processo de ocupação do Acre, no final do século XIX.

Um período de instabilidade foi se desenhando, motivado principalmente pelo interesse de grupos econômicos brasileiros, contrariados pelos acordos entre Bolívia e capitalistas ingleses e estadunienses, por meio do Bolivian Syndicate¹⁴, para garantir a exploração da borracha na região. No documento histórico que descreve os termos do tratado entre os EUA e a Bolívia, em maio de 1899, apresentado por Rocha (1903 p. 25), verifica-se que:

- a) Os EUA negociaram, por via diplomática, com o Brasil o reconhecimento dos direitos da Bolívia, aos territórios do Acre e Purus, de acordo com os limites firmados pelo Tratado de Ayacucho de 1867.
- b) Os EUA assumiram o compromisso com a Bolívia de disponibilizar recursos financeiros e material bélico, no caso de guerra com o Brasil.
- c) Os EUA exigiram do Brasil a indicação imediata de uma comissão que, de acordo com a Bolívia, estabeleceria as fronteiras definitivas entre a região do Juruá e o Javari.
- d) O Brasil era obrigado a estabelecer a livre negociação, nos rios do Estado do Amazonas, aos navios bolivianos, assim como livre trânsito, pelas aduanas de Belém e de Manaus, das mercadorias que saíam dos portos bolivianos.
- e) Em compensação aos bons serviços, a Bolívia concederia aos Estados Unidos um desconto de 50% dos direitos de importação sobre os produtos estadunidenses, e 25% sobre os direitos de importação da borracha enviada para qualquer ponto da República (norma aplicada por 10 anos).
- f) No caso de guerra, a Bolívia faria efetivo o Tratado de Ayacucho de 1867, considerando como limite a boca dos rios Purus e Acre, entregando outros territórios do Acre e do Crato aos EUA, que poderiam tornar-se senhores dos direitos territoriais.

¹⁴ A constituição do sindicato boliviano na Amazônia era uma tentativa debilitar a resistência dos revoltosos, em benefício de outros interesses (SILVA, 1962, p. 72).

- g) Os EUA financiariam a guerra contra o Brasil, tendo como garantia as rendas das aduanas bolivianas.

Assim, nos termos desse acordo, caracteriza-se de forma explícita o interesse dos EUA em apropriar-se dos territórios onde se produzia a tão valorosa borracha. Esse quadro estimulou a instabilidade e o conflito armado na região. A insatisfação ante a posição do governo do Brasil em relação ao conflito já estabelecido e o desejo de independência fizeram surgir o Estado independente do Acre, cuja localização é indicada na Figura 1. Um grupo, de formação cultural e política heterogênea e constituído predominantemente por seringueiros, assumiu o poder, que foi proclamado por meio de um processo de luta armada, em julho de 1899.

Figura 1 – Localização do Acre na América do Sul e no Brasil



Fonte: Acre (2010)

A região do Acre foi ocupada principalmente por nordestinos, e em 1899 tornou-se conflagrada, quando autoridades da Bolívia, querendo impor sua soberania, estabeleceram uma aduana em Puerto Alonso. Segundo Cervo e Bueno (2008), o governo boliviano, todavia, não conseguindo fazer valer sua autoridade, em 11 de julho de 1901, arrendou, por trinta anos, a região a um consócio de capitalistas que

pretendia explorar as riquezas naturais daquela área por meio de uma *chartered company*. Tal consórcio, denominado *Bolivian Syndicate*, era integrado pelas firmas Cary & Withridge, United States Rubber Company e Export Lumber.

O primeiro Estado Independente do Acre durou apenas oito meses. O militarismo brasileiro conseguiu impor-se na zona de conflito. Com isso, o espanhol Luiz Gálvez, que havia sido aclamado como chefe de governo, foi deportado para a Espanha. Outros líderes foram perseguidos e/ou mortos e o governo brasileiro seguiu reconhecendo como boliviana a referida zona de conflito. Porém, em 1902, outros revolucionários intensificaram a luta armada e outro grupo voltou a assumir a Presidência do Estado Independente do Acre, dificultando a consolidação do domínio boliviano na região que era palco do conflito e que, nesse período, chegou a ser uma das zonas mais instáveis da América do Sul.

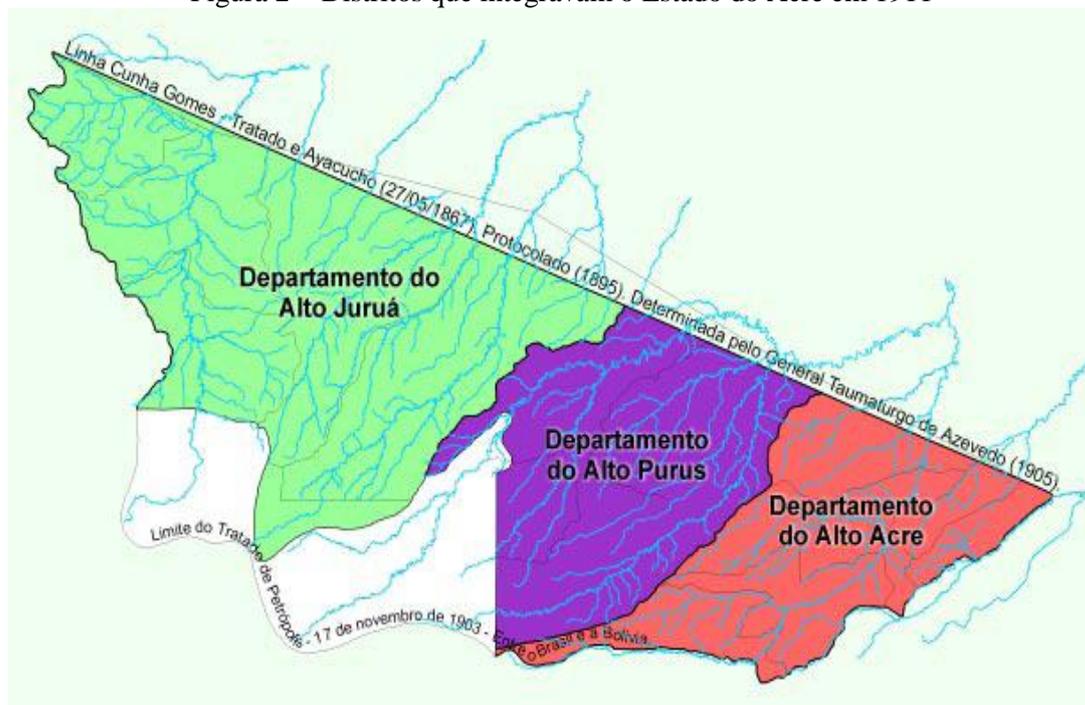
Plácido de Castro, militar brasileiro, aproveitando-se do clima de insatisfação que imperava na região, apoiado por empresários da cidade de Manaus e, possivelmente, por setores expansionistas do Exército do Brasil, organizou um exército de seringueiros e seringalistas para, através de uma luta de guerrilha armada no interior da floresta tropical amazônica, sobrepor-se à resistência boliviana e, em seguida, ser aclamado como governador do segundo Estado Independente do Acre.

A reação do governo brasileiro foi imediata e oportunista, impondo maior presença militar na região e avançando as relações diplomáticas com os países vizinhos (Peru e Bolívia). Com essa estratégia conseguiu controlar os objetivos da independência do “novo país” e articular todo um contexto de situações convergentes, com a manutenção de sua tradicional política expansionista no continente sul-americano. Pelo poder do seu militarismo, que atuava majoritariamente de forma selvagem, era capaz de promover massacres e, com isso, anular qualquer foco de oposição que viesse de encontro a sua intervenção.

Em Duarte (1987) verificam-se registros da resistência por parte dos revolucionários que lutaram pelo território do Acre, com interesse de não pertencer ao Brasil e, sim, ser uma nação independente. Paralelamente, as negociações diplomáticas avançaram entre o Brasil, a Bolívia – que teve que anular o contrato com os capitalistas estadunidenses e ingleses – e o Peru, que também reivindicava a zona do Acre e não olhava com bons olhos o interesse da implantação de uma colônia americana na região. A postura do governo peruano veio favorecer os objetivos militares brasileiros na intenção de incorporar mais terras a sua república.

Os conflitos terminaram com a assinatura do Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903. Pelo tratado, o Brasil recebeu definitivamente a posse da região, em troca de áreas no Estado do Mato Grosso, do pagamento de 2 milhões de libras esterlinas e do compromisso de construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Integrado como território, o Acre, conforme indicado na Figura 2, foi dividido em Alto Acre, Alto Purus e Alto Juruá, que em 1912, foi dividido para formar o Alto Tarauacá. Em 1962, o Acre foi elevado à categoria de Estado.

Figura 2 – Distritos que integravam o Estado do Acre em 1911



Fonte: Acre (2010).

4.1.3 O Acre nas estratégias de desenvolvimento para Amazonia

Para chamar a atenção dos investidores sobre as eventuais potencialidades regionais, o governo brasileiro desenhou estratégias e facilidades que foram oferecidas para investimentos na região. Diversos meios de comunicação do Brasil foram contratados para iniciar uma campanha nacional, com a mensagem de que era “bom, barato e fácil” adquirir terras para criação de gado bovino no “atrativo” Estado do Acre. O governador Wanderley Dantas (1970-1974), imposto pelos militares da época, concedeu entrevistas em emissoras de rádio, televisão e jornais, convidando os investidores a virem para o Acre, destacando sua postura de “homem de visão de

futuro” e sua capacidade de dimensionar informações sobre as “potencialidades” da região.

Na época, a Rede Globo de Televisão foi apontada como a principal responsável pela montagem do *marketing* promocional de atração de investimentos para o Estado do Acre. Sobre isso, Santana (1988) ilustra o *slogan* “Invista no Acre e exporte para o Pacífico”. A resposta foi imediata. Em pouco tempo chegaram empresários e investidores, seguidos de aventureiros, especuladores e criminosos que logo encontraram trabalho, expulsando as famílias de seringueiros de suas casas. Essas viviam da exploração da borracha, em um sistema cada vez mais decadente, em seringais nativos. Sem uma política pública de ocupação mais responsável, não demorou para que os empresários e investidores adquirissem extensas áreas de terras¹⁵, antes pertencentes a seringais.

Assim, o Estado do Acre foi assolado por uma série de interesses e personagens estrangeiros. Sobre esse aspecto, Costa (1997) afirma que os compradores de terras, nessa época, teriam dois objetivos básicos: primeiro, a especulação fundiária; e segundo, a implantação da pecuária, atividade que emprega quantidade menor da força de trabalho do campo, quando se compara ao extrativismo. Para Souza (2002), esse processo de ocupação foi marcado pela apropriação ilegal, falsificação de documentos e aquisição de terras de forma ilícita para serem vendidas a outros investidores. Essa prática foi determinante para que grandes extensões de terras se tornassem propriedade de poucos donos.

Assim, a tradicional atividade econômica extrativista da borracha passou a ser violentamente afetada pela maneira como o capital, por meio da pecuária bovina, se instalou na região. Como consequência, os anos seguintes foram marcados pelos conflitos de terra e sobre a forma de exploração dos recursos naturais (extração de madeira, derrubadas e queimadas); pela venda dos seringais a compradores do centro-sul do Brasil, chamados paulistas; e pelo não reconhecimento dos direitos de ocupação dos seringueiros. As mudanças violentas que foram impostas aos seringueiros pelos fazendeiros e seus aliados, que adquiriram grandes áreas de terras, contribuíram de forma decisiva para aumentar as dificuldades de vida dos trabalhadores da floresta.

¹⁵ Estima-se que cerca de 4 milhões de hectares de terras, equivalentes a um terço da extensão territorial do estado, foram adquiridas por investidores forasteiros (O Estado de S. Paulo, 6 jul. 1977).

Os novos donos dos seringais não manifestaram interesse na produção da borracha e castanha, mas sim em valorizar suas terras mediante a abertura de extensas áreas para pasto (o que implicou a destruição da floresta), para a prática da atividade da pecuária de forma extensiva. Os compradores de terras do Acre que chegaram de outras regiões do país receberam genericamente o nome de “paulistas”, provavelmente porque a maioria era proveniente das regiões Sudeste e Sul do país. O perfil dos fazendeiros, representados entre vários aspectos pelas roupas “típicas” e ao mesmo tempo “exóticas” para a cultura dos seringueiros, criava uma simbologia de temor, ameaça e incerteza com relação aos verdadeiros interesses e possibilidades de manifestação de poder.

Como foi assinalado pelo líder sindical Chico Mendes, quando alguém vestido como paulista entrava em um banco para conseguir um empréstimo, teria só que dizer que era do Sul, para que o próprio banco lhe abrisse as portas. Era uma situação muito delicada naquele momento, porque as pessoas eram reconhecidas como pertencentes à classe dominante. Era a divulgação de um “novo” Acre. Porém, com o decorrer do tempo, foram se destacando, cada vez mais, as diferenças e os conflitos de interesses entre os seringueiros e os fazendeiros. Essas diferenças estavam muito além da forma de vestir e falar, e manifestavam-se, basicamente, na forma de perceber a cultura, a natureza, as relações pessoais e de mundo.

Levando em consideração as interpretações de Paula (1991), pode-se dizer que a suspensão dos incentivos para o extrativismo, por parte dos militares instalados no poder, e a impossibilidade de os seringalistas adquirirem créditos para os projetos específicos orientados para essas atividades, por meio do Banco da Amazônia S.A. (BASA), reduziram as possibilidades efetivas dos proprietários dos seringais de enfrentar, de forma mais adequada, a crise na produção da borracha. Endividados e sem alternativas, eles foram obrigados a transferir seus seringais para compradores de outras regiões do Brasil, a preços insignificantes, e com o apoio do Governo Federal.

Em poucos anos, os interesses daqueles compradores questionaram a economia tradicional até então desenvolvida na região e transformaram a terra em uma mercadoria valorizada, aumentando ainda mais sua concentração em mãos de poucos. É oportuno registrar que, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a concentração de terras assumiu grande dimensão no

estado. Dados do início da década de 1980 mostram que 15 proprietários detinham a posse de 26,9% das terras do Acre¹⁶, estas quase que totalmente inexploradas.

Com base nesses dados, Silva (1990) infere que o objetivo das compras de terras no Acre, durante a década de 1970, era somente a especulação fundiária. Entre os principais fatores que viabilizaram a aquisição das terras no estado assinalam-se: (a) a política de “abertura” ao grande capital adotado pelo governo; (b) os baixos preços das terras; (c) a situação fundiária sem definição em termos de regularização, o que veio a favorecer a prática da especulação; (d) as políticas de estímulo e subsídios implementadas pelo governo. Na verdade, não é possível afirmar com precisão, quais desses elementos tiveram maior destaque, já que a complexidade que incorpora a questão agrária no Acre exige investigações mais específicas.

Por outro lado, é difícil estabelecer com exatidão em que momento cada um desses fatores começa ou termina, pois, entre outras limitações, não se tinha uma imprensa livre, as informações disponíveis nas instituições governamentais responsáveis eram inacessíveis para a sociedade e a justiça não apresentava credibilidade suficiente para acompanhar o processo de ocupação das terras, conforme as disposições legais, assim como não observavam os critérios de justiça social de maneira confiável. Sem dúvida, predominou nesse período a negação do estado de direito, a privação das liberdades individuais, a opressão e o saque aos recursos naturais.

O cenário de violência instalado no Estado do Acre em função da ocupação de terras foi descrito pelo Bispo Dom Moacir Grechi (apud COSTA SOBRINHO, 1992, p. 148), ao afirmar que adquirir terras por meio de compra, ampliação irregular de propriedade e fraudes em registros dos títulos em cartório, por parte dos sulistas, tinha virado coisa do passado. Esses homens passaram, então, a usar métodos violentos para retirar seringueiros, índios e colonos de suas terras.

O Bispo D. Moacir Grechi relata, ainda, que, entre as formas de retirar os homens de suas terras, ocorreram: a) não fornecimento de mercadorias para os seringueiros, obstrução de varadouros, proibição de desmatar e fazer roçados; b) destruição de plantação, invasão de posses, derrubada até perto das casas dos posseiros, deixando-os sem terra para trabalhar; c) compra de posse e benfeitorias a preços irrisórios ou, quando muito, em troca de uma área inferior ao módulo, que não

¹⁶ O estado possui 152.581,4 km².

permitia ao posseiro trabalhar e progredir; d) atuação de pistoleiros que amedrontavam os posseiros, numa guerra psicológica mediante ameaças ou mesmo espancamentos e outras violências; e) ameaças feitas por policiais a serviço de proprietários, prisões de posseiros por questões de terra, sem ordem judicial ou por ordem judicial sem que se tenha movido a ação competente. Assim, desapropriadas de suas terras e com poucos recursos, muitas famílias rumaram para as cidades, ocasionando novo êxodo rural.

Nesse contexto, a agropecuária foi ocupando os espaços que antes eram utilizados em atividades extrativistas, conforme registram as Fotografias 3 e 4, em que se verificam algumas castanheiras sobreviventes em áreas de pastagens e presença do gado bovino nas margens dos rios da região. Sobre isso, afirmam Scarcello e Bidone (2007) que se iniciou, assim, o redirecionamento da ocupação do espaço econômico no Acre, por meio da substituição gradual do extrativismo da borracha pela implantação da agropecuária. Estabelece-se no estado a forma de apropriação e exploração econômica dos recursos naturais, numa base produtiva fortemente concentrada na pecuária extensiva e na agricultura itinerante, mediante o desmatamento e as queimadas.

Assim, a “pecuária extensiva” foi conduzida, predominantemente, pelos grandes proprietários de terra, capitalizados e com acesso facilitado aos agentes financeiros. Estabeleceu-se à margem das estradas, com base nos subsídios oferecidos pelo governo; foi pouco empregadora de mão de obra e, provocou, ao longo do tempo, grandes perdas socioeconômicas e ambientais no Acre e na região amazônica (PETERS; GENTRY; MENDELSON, 1989; YOKOMISO, 1989; BECKER, 1990). Além disso, o baixo nível tecnológico e o manejo inadequado dessas pastagens, mais as altas taxas de lotação adotadas por grande parte dos produtores, aumentam a degradação ambiental.

Na década de 1970, o Governo Federal expandia para o Acre sua política de reorganização do espaço econômico da Amazônia, estimulando a transferência de pequenos produtores rurais. De acordo com Acre (2000), esses tinham como objetivo promover a abertura de fronteira agrícola ou servir como mão de obra habilitada e disponível para os empreendimentos empresariais no campo. Era esse o sentido dos critérios que orientavam a concessão de terras nos projetos de assentamento, que exigiam experiência agrícola anterior e mão de obra familiar suficiente.

Fotografias 3 e 4 – Castanheiras em pastagens e pecuária bovina na fronteira trinacional



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Ao mesmo tempo, os projetos de colonização na Amazônia funcionavam como uma válvula de escape para as tensões sociais do sul e sudeste do país, que com a entrada de capital no campo e com a construção de grandes hidroelétricas deslocava o pequeno produtor rural. Talvez este último fator tenha sido o responsável pela efetivação desses projetos, sem que houvesse a mínima infraestrutura para sobrevivência e reprodução dos assentados.

Assim, diferentes modalidades de assentamentos foram criadas no Estado do Acre, como os Projetos Integrados de Colonização (PICs), os Núcleos de Apoio Rural Integrado (NARIs) e os Projetos de Assentamentos Dirigidos (PADs), com a finalidade de assentar a população de baixa renda, especialmente agricultores sem-terra. Na década de 1980 foram criados os Projetos de Assentamento Rápido (PARs), que previam a regularização e ocupação de terras devolutas, localizadas na faixa de fronteira, em que, por meio de um processo rápido, os beneficiários recebiam uma Autorização de Ocupação (AO) e, após a demarcação dos lotes, o Título Definitivo Rural (TDR).

Também foram criados os Projetos de Assentamento de Agricultores (PAA), voltados para a cogestão, em que as instituições e os parceiros estabeleciam diretrizes e alternativas, visando à adequação do uso da terra à sua função social e econômica, e os Projetos de Assentamento Extrativistas (PAE), que se estruturavam de forma que viabilizassem a exploração dos recursos naturais pelos seringueiros, principais demandantes dessa forma peculiar de assentamento.

Os assentamentos tinham como objetivo incentivar as atividades agrícolas e permitir que famílias “sem-terras” chegassem a ter sua propriedade. Foram idealizados

e implantados sem estudos específicos de ocupação das terras por parte dos colonos. De início, não se respeitaram as condições biogeográficas existentes na região, nem as características culturais dos agricultores. As condições básicas de infraestrutura também não foram consideradas ou cumpridas. Assim, a posse da terra não implicou o uso adequado dos recursos naturais, tampouco uma melhor produção. Entre os fatores decisivos estão as dificuldades de informações sobre tecnologias adequadas, possibilidades de produzir com maior rentabilidade e de comercializar os produtos em condições mais favoráveis.

Os agricultores selecionados e instalados para ocupar os assentamentos eram provenientes, em sua grande maioria, de outras regiões do país, e não tinham conhecimento sobre as principais características do ecossistema amazônico. Os poucos seringueiros favorecidos com parcelas de terra também não possuíam experiência e prática com os cultivos agrícolas, já que eram “especializados” na produção da borracha e na coleta de castanha. O conhecimento local, conforme destaca Escobar (2003) envolve os mecanismos cognitivos e experimentais, que são desenvolvidos nas relações das pessoas com o seu entorno. Neste sentido, a ausência do conhecimento local foi um fator limitante para a adaptação dos agricultores ao ecossistema amazônico.

Os projetos de colonização dirigida implementados no Acre seguiram o modelo “espinha-de-peixe”, que era adotado pelos demais estados da Amazônia brasileira. Constituíam-se de uma via principal e inúmeras vias transversais, onde eram distribuídas as famílias. Essa forma de colonização também criou as chamadas glebas, lotes maiores destinados às empresas agrícolas e aos grandes pecuaristas, de 500 a 3.000 ha. Esses projetos foram formulados sem considerar os aspectos ecológicos básicos para as áreas colonizadas.

Na grande maioria dos casos, os técnicos encarregados do planejamento não conheciam a região, e também não dispunham de informações específicas para subsidiar o trabalho. De acordo com Batistella (2005), esse modelo de assentamento produz maior fragmentação florestal, menor complexidade espacial e menor intercalação entre classes da paisagem. Assim, pode-se concluir que a concepção e execução dos projetos de assentamento no Acre, e na Amazônia de modo geral, foram produtos de uma ação autoritária e irresponsável do governo do Brasil.

Nos assentamentos predominava a produção para o autoconsumo e venda em pequena escala, principalmente de mandioca (*Manihot esculenta*), milho (*Zea mays*),

arroz (*Oryza Sativa*), banana (*Musa spp.*) e outras frutas nativas ou introduzidas. A rápida redução da fertilidade do solo e o emprego de tecnologias inadequadas, unidos à baixa produção por área, à falta de insumos, ou à dificuldade de obtê-los, contribuíram para que os colonos seguissem, a cada ano, derrubando e queimando os recursos florestais, provocando consequências para a floresta, as águas e a biodiversidade.

Por outro lado, a falta de serviços de saúde e educação aceitáveis para promoção da dignidade humana, a falta de manutenção dos caminhos de acesso a suas áreas, sobretudo durante o período do inverno amazônico, para fazer chegar os produtos nos pontos de coleta e venda, fizeram com que muitos colonos vendessem suas propriedades para os pecuaristas e especuladores. Os pecuaristas não tinham interesse em manter a atividade do extrativismo em funcionamento em suas propriedades. Pouco ou quase nada foi feito para preservar as árvores de seringa e castanha. Era chegada a vez do pasto, do investimento em gado e do agronegócio.

Os seringueiros, ante o processo de expropriação e expulsão a que foram submetidos pelos pecuaristas e especuladores, reagiram de maneiras diferentes. A forma como o contexto das relações evoluiu, especificamente, em cada seringal foi determinante para a tomada de decisão em permanecer ou sair da floresta. É de se destacar que os seringueiros ainda não estavam organizados e não conheciam seus direitos em relação à propriedade da terra. Também não tiveram forças para resistir, tampouco receberam apoio do poder público na constituição de assistência para a defesa dos seus direitos de cidadãos. Assim, muitos trabalhadores aceitaram indenizações injustas. Outros simplesmente seguiram outro destino sem receber nenhum tipo de indenização, considerando que cederam às pressões e ameaças.

Grupos de seringueiros voltaram a trabalhar para os seringalistas que não haviam conseguido vender seus seringais – basicamente por problemas de documentação – e continuaram com a atividade extrativa do látex em sistema tradicional. Outros grupos de seringueiros ocuparam “colocações” em seringais que estavam desativados, conforme registrado na Fotografia 5, e com o tempo tornaram-se posseiros.

Verificou-se, também, que houve uma migração de seringueiros brasileiros para os seringais existentes na Amazônia boliviana, e que construíram casas simples, utilizando madeira e palha, conforme registrado na Fotografia 6, sendo que muitos deles não retornaram para o Brasil.

Fotografia 5 – Seringal desativado na fronteira Brasil-Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2009)

A esse respeito, Dantas (2009) relata que foi no contexto de significativos conflitos e transformações que grande parte dos seringueiros que viviam nos seringais de Brasileia, Xapuri, Epitaciolândia, Plácido de Castro e outros passaram a deslocar-se em busca de terra e, fundamentalmente, de trabalho. Uma parte desses seringueiros buscou nos seringais bolivianos o espaço de manutenção de seus modos de vida, e muitos passaram a morar nesse espaço, cortando seringa e coletando castanha, fazendo roçados, criando animais e fazendo inúmeras outras atividades ligadas ao viver da floresta.

Fotografia 6 – Casa da família do senhor Kado e de dona Preta Sampaio, no ex-seringal Japão, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2009)

Até hoje esse tema gera muita controvérsia nos diferentes níveis em que se discute a melhor forma de interpretar essa situação, seja entre os governos do Brasil e da Bolívia ou entre os trabalhadores extrativistas. Vale destacar que, quando houve a intervenção do governo boliviano, os representantes dos extrativistas, enfraquecidos politicamente, não tiveram condições de liderar as discussões, ficando a cargo das instâncias governamentais dos dois países.

O deslocamento de seringueiros e outros trabalhadores na fronteira do Acre com a Bolívia criou um novo conceito de identidade utilizado pela mídia nacional, jornais, políticos, alguns pesquisadores, assim como a Igreja Católica do Acre e de Pando – os “brasivianos” (DANTAS, 2009). Essa terminologia é utilizada para designar a junção das duas nacionalidades, compondo, assim, a identidade do sujeito. Está diretamente relacionada com o conceito de extrativista, mas com identidades e direitos indefinidos. Essa mesma autora ressalta:

esses sujeitos são seringueiros, coletores de castanha, diaristas, agricultores, pais, mães, filhos, mas, sobretudo, “estrangeiros”, [...] por se sentirem deslocados, sem lugar, pertencentes a lugar nenhum. A meu ver, esses homens e mulheres “se constituíram em trabalhadores transnacionais, cuja identidade e direitos civis e trabalhistas estão indefinidos” [...]. São seringueiros, mas não são reconhecidos no Brasil, pois cortam seringa e moram em território boliviano; nem na Bolívia, pois são brasileiros. São brasileiros, mas não são reconhecidos, pois, na prática, não gozam dos direitos no Brasil (DANTAS, 2009, p. 31).

Levando em consideração as informações obtidas em abril de 2002 e 2009, no escritório de migrações – Departamento de Pando, Bolívia –, sobre os seringueiros brasileiros que vivem na Bolívia, relatos apontam que a maioria dos extrativistas não possuía a intenção de se naturalizarem, e em muitos casos regressam ao Brasil quando são afetados por problemas graves de saúde; quando querem acessar a aposentadoria por idade; e para receber benefícios sociais disponíveis, já que a legislação brasileira oferece essa possibilidade¹⁷.

Porém, sem dúvida alguma, a maioria dos seringueiros desprezados na Floresta Amazônica optou por viver nas cidades da região, que por sua vez não dispunham de infraestrutura adequada para receber um contingente populacional tão expressivo de “novos habitantes”. A capital do Estado do Acre, Rio Branco, em nível regional, foi a

¹⁷ Percebe-se que há poucas informações oficiais disponíveis acerca da situação, por parte dos governos do Brasil e Bolívia.

cidade mais afetada, na década de 1970, pelo impacto da “invasão” das famílias de seringueiros. A escassez de trabalho e renda, unida a necessidades não satisfeitas produzidas no meio urbano, gerou pobreza e miséria. Como era de prever, a cidade de Rio Branco, antes mais tranquila, experimentou o aumento da violência, a insegurança e as preocupações sociais e econômicas.

4.2 A REALIDADE DA FRONTEIRA TRINACIONAL

A região de fronteira trinacional do Acre, Madre de Dios e Pando, compartilhada no Brasil, Peru e Bolívia, apresenta elementos que, por vezes aproximam, por vezes distanciam, as realidades sociais, econômicas, culturais, políticas e ambientais dos países vizinhos. Essas, resultam das condições ambientais e do processo de ocupação, mas também, dos investimentos públicos e privados, das políticas públicas implementadas pelas diferentes instâncias governamentais e das interações estabelecidas pelos habitantes da região.

Os indicadores socioeconômicos aferidos neste estudo expressam, em certa medida, o alcance das políticas públicas implementadas na fronteira trinacional, assim como, a presença do Estado nos municípios fronteiriços de Assis Brasil, Iñapari e Bolpebra. Demonstrem, também, a distância dos municípios fronteiriços em relação as regiões com dinâmicas de desenvolvimento mais avançadas, nos seus respectivos países.

4.2.1 Os Países fronteiriços

Brasil, Peru e Bolívia apresentam muitas similaridades no que se refere a sua organização política e administrativa. São Estados livres, independentes e soberanos, conforme definido em suas respectivas Constituições Federais¹⁸. Os sistemas de governo, nesses países, caracterizam-se por serem republicanos, democráticos, representativos, presidencialistas e constituídos por sistemas legislativos, executivos e judiciários. Neles o povo exerce seus direitos eleitorais, elegendo os governantes das unidades federativas e seus respectivos legisladores.

As estruturas de governo são constituídas por ministérios e unidades descentralizadas, que executam as políticas públicas setoriais e as questões

¹⁸ A Constituição Federal do Brasil é do ano de 1988; a do Peru, de 1993, e a da Bolívia, de 1967 (revista em 1994).

administrativas e jurídicas do Estado Nacional. Atualmente, conforme apresentado no Quadro 8, podem ser identificados 16 ministérios no Peru, 11 ministérios na Bolívia e 24 ministérios no Brasil, oito secretarias com *status* de ministério e cinco órgãos com *status* de ministério ligados a Presidência da República do Brasil. A diversidade da estrutura de governo, no caso brasileiro, em certa medida se reflete no conjunto das políticas públicas desenvolvidas nas regiões de fronteiras.

Quadro 8 – Ministérios, secretarias e órgãos com status de ministério identificados nas atuais estruturas de governo do Brasil, do Peru e da Bolívia

Bolívia	Brasil	Peru
Autonomia	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Agricultura
Culturas	Cidades	Comércio Exterior e Turismo
Defesa Legal do Estado	Ciência e Tecnologia	Conselho de Ministros
Defesa Nacional	Comunicações	Defesa
Desenvolvimento Produtivo e Economia Plural	Cultura	Do Interior
Desenvolvimento Rural e Terras	Defesa	Economia e Finanças
Economia e Finanças Públicas	Desenvolvimento Agrário	Educação
Educação	Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Gabinete de Ministros
Governo	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Justiça
Hidrocarbonetos e Energia	Educação	Produção
Justiça	Esporte	Relações Exteriores
Meio Ambiente e Águas	Fazenda	Habitação, Obras e Saneamento
Mineração e Metalurgia	Integração Nacional	Saúde
Obras Públicas, Serviços e Habitação	Justiça	Trabalho e Promoção Social
Planejamento do Desenvolvimento	Meio Ambiente	Transporte e Comunicações
Presidência	Minas e Energia	
Relações Exteriores e Culto	Pesca e Aquicultura	
Saúde e Esportes	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Trabalho, Emprego e Bem-Estar Social	Previdência Social	
Transparência Institucional e Luta contra a Corrupção	Relações Exteriores	
	Saúde	
	Trabalho e Emprego	
	Transportes	
	Turismo	
	Secretaria de Assuntos Estratégicos	
	Secretaria de Comunicação Social	
	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	
	Secretaria Especial de Políticas de	

	Promoção da Igualdade Racial	
	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	
	Secretaria Especial de Portos	
	Secretaria-Geral da Presidência	
	Secretaria de Relações Institucionais	
	Advocacia-Geral da União	
	Banco Central	
	Casa Civil da Presidência da República	
	Controladoria-Geral da União	
	Gabinete de Segurança Institucional	

Fonte: *Sites* oficiais dos Governos do Brasil, do Peru e da Bolívia.
Organizado por Oliveira, M. S. S.

A divisão territorial apresenta características que apontam uma diferenciação entre os países. O território brasileiro está constituído em 27 unidades federativas e 5.565 municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). As cinco divisões regionais brasileiras configuram uma caracterização geográfica que agrupa as unidades federativas de acordo com suas similaridades, contudo, estas não constituem entes administrativos do Estado brasileiro.

No Peru e na Bolívia a divisão territorial é constituída por três unidades políticas com autonomia administrativa e de gestão: os Departamentos, as Províncias e os Distritos. Assim, o território peruano está dividido em 25 departamentos, 155 províncias e 1.586 municípios. E na Bolívia são identificados nove departamentos, 112 províncias e 327 municípios.

No Brasil, União, estados e municípios são considerados membros da federação e possuem autonomia para elaborar suas leis orgânicas. Cada nível de governo possui os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e pode criar Conselhos com participação popular. Castro (1996), ao analisar o processo de descentralização iniciado em 1988 no país, considera que ele reverteu a tendência centralista do regime militar (1964-1984) e vem promovendo o fortalecimento financeiro de estados e municípios, em decorrência da transferência direta de responsabilidades e recursos federais.

Em setores diversos, como saúde e educação, a descentralização é efetiva. No entanto, quanto à gestão local dos recursos naturais, ela é incipiente, sendo que, conforme Mello (2002), vem-se debatendo essa questão a partir de interpretações diferenciadas sobre as competências administrativas e os desinteresses locais.

Os principais indicadores populacionais e sociais demonstram diferenças marcantes entre os países fronteirços deste estudo. Em termos de extensão territorial, o Brasil possui uma área de 8,5 milhões de km², muito superior à da Bolívia e do Peru, que possuem, respectivamente, 1,09 e 1,3 milhões de km². As estimativas populacionais para 2011, indicam que a população brasileira era de 196,6 milhões de habitantes; a peruana, 29,4 milhões, e a boliviana¹⁹, 10 milhões. O Brasil e Peru possuíam densidade populacional de aproximadamente 23 habitantes por km², bastante superior à da Bolívia, que era de cerca de 9 habitantes por km².

Observando a distribuição da população nesses países, verifica-se maior concentração de pessoas nas áreas urbanas, conforme apresentam os dados do Censo de 2010 do Brasil e as estimativas populacionais do Peru e Bolívia para o mesmo ano. Proporcionalmente, essa população era maior no Brasil (84,36%) e Peru (70,89%) e menor na Bolívia (66,39%), enquanto a população rural era menor no Brasil (16%) e maior na Bolívia (34%) e no Peru (29%). A maior taxa de crescimento populacional foi verificada na Bolívia (2,01%), que apresentava taxa bruta de natalidade de 27,68 nascimentos para cada 1.000 habitantes. Contudo, neste país verificou-se, também, a maior taxa de mortalidade. Em 2007, esse índice era de 7,55 por 1.000 habitantes, enquanto no Brasil era 6,27 e no Peru era 5,55 por 1.000 habitantes.

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil está à frente dos demais países envolvidos neste estudo, resultado das políticas sociais focadas no combate à fome, na redução da pobreza e das desigualdades, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (SOUZA, 2010). Em 2011, o IDH brasileiro era 0,718 e o peruano era 0,725. Ambos os países figuram na lista de classificação da Organização das Nações Unidas (ONU) como países de elevado desenvolvimento. A Bolívia apresentou o menor índice (0,663), sendo classificado como um país de médio desenvolvimento humano (IBGE, 2011).

Ainda analisando o IDH, observa-se que a expectativa de vida ao nascer era mais elevada no Brasil e Peru, sendo, em 2010, de 72 e 71 anos, respectivamente. Enquanto na Bolívia era de 66 anos. A taxa de pessoas com mais de 15 anos alfabetizadas era 90,70% na Bolívia, 90% no Brasil e 89,60% no Peru. A taxa média de

¹⁹ Deve-se ressaltar que a Bolívia tem uma escassa tradição de realização de censos. Em 170 anos foram realizados 10 censos populacionais (BONILLA, 2005). Os dados oficiais mais recentes decorrem de pesquisas amotrals e projeções. De acordo com o INE está em curso, em 2012, a realização do III Censo Nacional Agropecuário da Bolívia.

matrícula nos três países estava na faixa de 86 a 88%. Por fim, verifica-se que o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* era mais elevado no Brasil (US\$12.144,00), seguido do Peru (US\$ 5.781,58) e da Bolívia (US\$ 2.255,27).

Os indicadores econômicos mostram que, mesmo apresentando um processo de crescimento nos últimos anos, mantém-se grande disparidade entre os três países. Em 2011, o PIB brasileiro era de US\$ 2,3 trilhões, sete vezes maior que o PIB peruano, que era de US\$ 301,5 bilhões. Este, por sua vez, era cinco vezes maior que o PIB boliviano, que era de US\$ 51,6 bilhões (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). A participação dos setores econômicos na composição do PIB é um elemento importante, que diferencia as economias do Brasil, do Peru e da Bolívia. Na Bolívia, em 2011, os setores que tiveram maior participação no PIB eram os relacionados a agricultura, silvicultura, caça e pesca, que representam 13,85%; a produção de petróleo, gás natural e minérios, com 13,64%, e aos serviços financeiros, seguros e bens imóveis, com 12,90% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

No Peru, em 2011, a composição do PIB estava concentrada no setor da construção, representando 19,22% do PIB, no da pesca, com 19,08%, no financeiro e seguros, com 8,93% e no de restaurantes e hotéis, com 8,20%. No Brasil, no mesmo período, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011), o setor de serviços era o maior componente do PIB com 57,1%, seguido pelo setor da indústria, 23,7%. Já a agricultura representava 4,6%.

No que se refere à ocupação e ao uso da terra e dos recursos naturais, são características comuns aos três países a desigualdade no acesso, a concentração da terra e os conflitos agrários. O conceito de ocupação da terra, de acordo com Schweigert (1989), deve integrar os aspectos da distribuição da propriedade e dos direitos de propriedade. Forster e Stansfield (1993) compreendem que os regimes sobre a ocupação estão definidos socialmente por formas de acesso aos recursos naturais e normas de uso dos recursos. Esses regimes definem os direitos e os deveres no que diz respeito aos recursos, e podem estar escritas em leis, ou podem ser parte de um direito consuetudinário não escrito.

Historicamente, os sistemas de ocupação de terra nesses países se basearam na propriedade privada e na concentração de terras, e na existência de uma grande quantidade de famílias camponesas e agricultoras sem-terra. As reformas agrárias implementadas a partir da década de 1950 buscaram alterar essa situação de

desigualdade, mediante a expropriação e compra de grandes propriedades para redistribuição entre famílias, em geral, sob forte pressão das organizações e mobilizações sociais e políticas. Contudo, essas reformas não foram suficientes para eliminar essas desigualdades, que foram intensificadas com o processo de modernização da agricultura, instalado na década de 1970 nesses países e na América do Sul.

No Brasil, o processo de reforma agrária entrou em curso com o Estatuto da Terra, no qual constava um conjunto de medidas visando à promoção da melhor distribuição da terra, a partir de modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade (Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30/11/1964, art. 1º). Este tem sido implementado a partir do Plano Nacional de Reforma Agrária, executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

As propriedades rurais destinadas à reforma agrária no Brasil podem ser obtidas pela União por meio da expropriação e da compra. A expropriação é a modalidade original para a obtenção de terras, definido pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que determina que, “[...] a propriedade rural que não cumprir sua função social é passível de desapropriação [...]”. Os dados do Incra indicam que, de 2003 a 2009, o governo brasileiro comprou mais de 40 milhões de hectares com a finalidade de reforma agrária, enquanto a expropriação atingiu apenas três milhões. Assim, já foram destinados mais de 80 milhões de hectares para assentamento de aproximadamente 920 mil pessoas.

O sistema agrário brasileiro é constituído por estabelecimentos agropecuários, individuais ou coletivos, que se caracterizam por apresentar a produção dedicada, total ou parcialmente, às atividades agropecuárias, florestais e aquícolas, subordinadas à administração do produtor rural ou administrador, e tem como objetivo a produção para subsistência e/ou para venda (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006). Ravena (2010) destaca que todas as formas de apropriação dos recursos para além da subsistência devem inserir não somente o mercado, mas também formas assumidas por conflitos pelo acesso a recursos que findam, definindo a hierarquia interna das diversas sociedades, e estabelecendo, assim, uma relação profunda entre produto e produtor inseridos em uma organização social.

A propriedade das terras é conferida aos produtores individuais, aos condomínios, aos consórcios ou a sociedade de pessoas, às cooperativas, às empresas rurais, às instituições de utilidade pública e aos órgãos do governo. Em 2006, o Censo

Agropecuário identificou 5.175.489 estabelecimentos agropecuários, que ocupavam 329.941.393 hectares, o equivalente a 37% do território nacional. As áreas com até 10 hectares representam 2,7% dos estabelecimentos, enquanto as grandes propriedades, com mais de mil hectares, representam 43%.

Agricultura familiar é constituída por homens e mulheres responsáveis pelos resultados, que colocam esta categoria na mais alta importância para a produção de alimentos, a segurança e soberania alimentar e nutricional, o desenvolvimento sustentável e a construção de uma sociedade democrática. Entretanto, ainda predominam fortemente, na agricultura familiar²⁰, as desigualdades de gênero. De acordo com Carneiro (2001 e 2006), a família, entendida como uma unidade cujos interesses coletivos devem ser preservados, impõe-se como uma entidade suprajurídica, cujas regras internas (do mundo do privado, da casa) são tidas como particulares, não devendo, portanto, submeter-se à força de qualquer ação estranha (exterior) e impessoal da justiça oficial. Assim, o que se estabelece dentro dos limites familiares deve ser respeitado e acatado por aqueles que se reconhecem (e são reconhecidos) como integrantes desse grupo.

A invisibilidade do trabalho das mulheres rurais fica evidente nas estatísticas oficiais. Segundo os dados da PNAD (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006), as mulheres na agropecuária trabalham praticamente a metade da jornada média dos homens. Enquanto estes trabalhavam em média 39 horas semanais, elas declararam trabalhar apenas 21 horas. Na média de horas semanais dedicadas a afazeres domésticos pela população rural ocupada de 16 anos ou mais idade, verificou-se que, em 2007, os homens dedicavam 9,7 horas e as mulheres 26,9 horas. De acordo com Novaes (2007), a problemática da invisibilidade do trabalho feminino na agricultura familiar decorre da divisão sexual do trabalho e está diretamente relacionada à formação da identidade das mulheres, ou seja, elas tendem a identificar-se, centralmente, com os trabalhos domésticos, destinados à reprodução social da família, o que inclui os trabalhos com os quintais, as hortas, os cuidados com os pequenos animais, beneficiamento de alimentos e artesanatos.

Os resultados do Censo Agropecuário 2006 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006) indicam que na estrutura agrária brasileira

²⁰ A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), define agricultores familiares como aqueles que atuam em empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, os aquicultores, os extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação, enquadrados nos limites daquela lei.

predomina a concentração de terras em grandes propriedades rurais. Verifica-se que 47% dos estabelecimentos tinham menos de 10 hectares e 1% possuía mais de 1.000 hectares. A agricultura familiar brasileira, responsável pela maior parte da produção de alimentos no país, concentrava 4.367.902 estabelecimentos, representando 84,4% do total. Mas ocupava apenas 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários.

Os estabelecimentos agropecuários estavam concentrados na Região Nordeste, onde foram identificados 2.454.006, correspondendo a 47,42% do total do país. A Região Sul concentrava a segunda maior parte dos estabelecimentos (19,44%, equivalente a 1.006.181 estabelecimentos). Na Região Sudeste estavam localizados 922.049 estabelecimentos, representando 17,82% do total. As menores quantidades foram verificadas nas regiões Norte (475.775, equivalente a 9,19%) e Centro-Oeste (317.478, correspondendo a 6,13%).

Na Bolívia, a reforma agrária de 1953 teve como principal objetivo eliminar toda a forma de latifúndio e sua reversão ao Estado. Contudo, deixou a possibilidade de constituir novos latifúndios, ao estabelecer uma superfície de 50.000 hectares como limite máximo para propriedade ou empresa agrícola e 2.000 hectares para as médias empresas. Nesse sentido, conforme Balanza (1998), a mesma legislação que permitia a redistribuição de terras impulsionava os processos de concentração de propriedade.

A forma de ocupação das terras na Bolívia caracteriza-se pelo: a) extremo parcelamento da propriedade camponesa nas regiões do altiplano e vales, resultado da dificuldade de acesso e das pressões demográficas; b) expansão das terras destinadas à produção de culturas de maior valor econômico, que tem conduzido ao um processo de concentração da propriedade, e c) crescimento da pecuária extensiva nos *llanos* (PACHECO, 1997). As regulamentações bolivianas sobre a propriedade da terra classificam-nas em propriedades individuais e coletivas.

As propriedades individuais bolivianas são classificadas em solar campesino, pequena propriedade, média propriedade e empresa agropecuária. O solar campesino é o lugar de residência do campesino e sua família e possui até um hectare. As pequenas propriedades possuem até 15 hectares. Corresponde à área em que trabalha pessoalmente o campesino e sua família. Nos dois casos o título é individual, definitivo e emitido em nome do proprietário, podendo ser convertido voluntariamente a Terras Comunitárias de Origem (TCO).

As médias propriedades caracterizam-se por utilizar assalariados e máquinas, visando produzir principalmente para o mercado. Possuem de 15,1 a 250 hectares. A

empresa agropecuária possui entre 250,1 a 2.500 hectares. São propriedades com elevado nível de investimentos, utilização de assalariados e máquinas modernas para a produção em função do mercado. Em ambos os casos, o título é individual e emitido em nome do proprietário. E é definitivo enquanto a propriedade estiver cumprindo sua função econômico-social.

As propriedades coletivas são classificadas em Terras Comunitárias de Origem e Comunidades Camponesas. A primeira reconhece os direitos territoriais dos povos indígenas das terras baixas e a segunda reconhece os direitos de propriedade coletiva especialmente das comunidades *exhacienda* das terras altas²¹. Nas duas modalidades de propriedades coletivas não há um limite de área estabelecido e o título é emitido em nome da comunidade. Nesses casos o título fornecido tem caráter definitivo e não pode ser modificado ou transferido. A propriedade não pode ser vendida, hipotecada ou dividida em propriedades individuais. A comunidade passa a ter direito também sobre os recursos naturais da área titulada.

De acordo com o Serviço Nacional de Reforma Agrária (SNRA) e o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INRA), citados em INRA (2008), do total de terras distribuídas no país (46,8 milhões de hectares) e de beneficiários (652.626), tem-se 47% da terra (18 milhões de hectares) nas mãos de 72% do total de beneficiários (camponeses e colonos). Enquanto 53% (28,8 milhões de hectares) estão em poder de 28% dos beneficiários (médios e grandes proprietários).

Segundo Pacheco et al (2005), até 1993, no ocidente do país (Departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquiassca, Cochabamba e Tarija) foram distribuídos 21 milhões de hectares para aproximadamente 548 mil beneficiários, com média de 37 hectares por beneficiário. Nas terras baixas (Departamentos de Santa Cruz, Beni e Pando) foram distribuídos aproximadamente 26 milhões de hectares para proprietários individuais, dos quais 87,6% foram designadas para médios e grandes proprietários, e 12,4% para pequenos produtores assentados em área de colonização. Os maiores índices de concentração da propriedade agrária localizam-se nas terras baixas, principalmente em Santa Cruz e Beni, onde a maioria das propriedades encontra-se acima dos tamanhos máximos que foram estabelecidos na Lei de Reforma Agrária de 1953.

²¹ Na Bolívia podem se distinguir três regiões principais: os altiplanos, os vales – terras altas – e os *llanos* – terras baixas. Os altiplanos correspondem aos Departamentos de La Paz, Beni e Pando. Os vales compreendem os Departamentos de Chuquiassca, Cochabamba e Tarija. E os *llanos* estão nos Departamentos de Santa Cruz, Beni e Pando.

A Lei nº 1.715, de 18 de novembro de 1996, citada em INRA (2008), teve por objetivo estabelecer uma estrutura orgânica, as atribuições do Serviço Nacional de Reforma Agrária (SNRA), o regime de distribuição de terras, assim como regular os procedimentos de regularização e aprimorar o direito da propriedade agrária. Em cumprimento a essa lei, foram tituladas como TCO cerca de 2,8 milhões de hectares, beneficiando 330 comunidades indígenas bolivianas (INRA, 2008). Contudo, ainda é pequeno o número de TCOs reconhecidas legalmente pelo Estado.

No Peru, a atual estrutura de distribuição de terras é resultado do processo de reforma agrária empreendido no regime militar, desde 1969 até aproximadamente 1976. Essa reforma alterou drasticamente as condições jurídicas e econômicas das propriedades e a condução da terra com base nos princípios redistributivos e de desmantelamento do poder econômico das elites agrárias do país. De acordo com Eguren (2006) foi apenas no período de 1968 a 1974, que a reforma agrária adquiriu dimensões realmente massivas, em consequência da implementação da Lei da Reforma Agrária nº 17716, de 24 de junho de 1969.

Do conjunto de terras desapropriadas (aproximadamente 9,5 milhões de hectares), 550 mil foram terras irrigadas; 660 mil hectares de terra de sequeiro e 6,4 milhões de hectares de pastos naturais. Em conjunto correspondeu a 30% das terras agrícolas e de pastagens naturais do país (EGUREN, 2006). Uma característica importante desse processo foi a manutenção de muitas unidades agrárias preexistentes (fazendas) sob novas formas associativas de produção. As formas mais usadas foram as Cooperativas Agrárias de Produção (CAPs), as Cooperativas Agrárias de Usuários (CAUS) e as Sociedades Agrícolas de Interesse Social (SAIS). Outras formas de produção existentes são as Centrais Camponesas, os Grupos Camponeses, as Comunidades Camponesas e as unidades de *Adjudicación* individual.

A partir da década de 1980 o processo de expropriação de terras no Peru se reduziu. Destaca-se o processo de parcelamento das ex-cooperativas agrárias, falidas em função das severas crises econômicas e por sérios problemas de gestão e administração empresarial. Essa divisão criou um novo grupo de proprietários de terra com média de três a cinco hectares, consideradas as menores terras do país.

De acordo com o Censo Agropecuário de 1994²² (INEI, 1994), no Peru existiam 1,75 milhões de unidades agropecuárias, das quais 1,2 milhões estavam localizadas na

²² Esse é o mais recente documento com informações oficiais do setor agropecuário no Peru. Em 2011 foi publicado decreto nº 55/2011 para realização do IV Censo Nacional Agropecuário em 2012.

região da serra, cerca de 300 mil na região da selva e 250 mil na costa. O Censo estima que, em nível nacional, as unidades agropecuárias agregam 35,4 milhões de hectares, dos quais 22,7 milhões encontram-se na região da serra, 10 milhões na selva e 2,6 milhões na costa. As terras agrícolas correspondem a 5,5 milhões de hectares, ou seja, 15,5% do total das terras manejadas pelas unidades agrícolas. Os pastos naturais somam 17 milhões de hectares, estando a grande maioria (15,9 milhões) na serra.

Ainda com base no censo peruano (INEI, 1994), estima-se a ocorrência de 12,9 milhões de hectares de florestas. Cerca de 1,26 milhões de hectares são caracterizados por não terem água suficiente ou terem excesso total de água, e encontram-se majoritariamente em comunidades camponesas. No Peru, das 5,7 milhões de parcelas individuais, apenas 17% (cerca de 900 mil) encontram-se registradas como propriedade individual com título. O grau de informalidade das terras individuais é menor na região da costa (35% das terras estariam registradas) e maior nas regiões da serra e selva (15,9% e 12,8%, respectivamente).

Estudos realizados por Valera (1997) indicam que, considerando as 5.640 comunidades camponesas com personalidade jurídica existentes em 1994, estima-se que 53% tenham títulos registrados, 28% tenham título sem registro e 27% não tenham título. No caso das 1.192 comunidades nativas existentes, 61% teriam título registrado, 12% teriam títulos sem registro e 27% não teriam título.

A proteção de áreas naturais é uma das ações em comum identificadas nos três países e na região de estudo, conforme apresentado na Figura 3, visando a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais, assim como a garantia dos direitos dos povos tradicionais e das populações indígenas. Apesar de diferentes modalidades, essas áreas possuem semelhanças entre si no que se referem às suas definições e objetivos.

No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), definido pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), agrega um conjunto de unidades de conservação definidas pelo Governo Federal, que são caracterizadas, em função da forma de manejo, como: 1) Unidades de proteção integral, formadas pelas estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, parque estaduais, monumentos naturais e refúgio da vida silvestre; 2) Unidades de uso sustentável, constituídas pelas áreas de proteção ambiental, área de proteção ambiental estadual, área de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, florestas estaduais, reservas extrativistas, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva

particular do patrimônio natural. Em 2008, existiam 702 áreas protegidas, totalizando 1.796.592 km², correspondendo a 21,11% do território nacional.

O Sistema Nacional de Áreas Naturais e Protegidas pelo Estado Peruano (Sinanpe) foi instituído pela Lei n° 26834, de 04 de julho de 1997 (SPDA, 2002), que dispõe sobre as áreas os aspectos relacionados com a gestão das Áreas naturais Protegidas e sua Conservação. No Peru, existem 60 unidades de conservação, totalizando 19.096.654,95 hectares, que correspondem a 14,86% do seu território (SINANPE, 2010). Essas áreas são classificadas em parques nacionais, santuários nacionais, santuários históricos, reservas nacionais, reserva paisagística, reservas comunais, bosques de proteção, cotos de caça e zonas reservadas.

Figura 3 – Áreas Naturais Protegidas localizadas na área de abrangência deste estudo



Fonte: RAISG (2012). Organizado por Oliveira, M. S. S.

Na Bolívia, o Serviço Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) é instituição descentralizada dependente do Ministério de Ambiente e Água, responsável pelo cumprimento das leis ambientais dentro das áreas protegidas do país. O Decreto-Supremo n° 24781, de 22 de julho de 1997, institui o Regulamento Geral de Áreas Protegidas na Bolívia.

De acordo com Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP, 2010) dentro do território boliviano são encontradas 49 áreas protegidas, que somam 182.716,99 km², ocupando 22,5% do território nacional. Essas áreas constituem diferentes categorias de unidades de conservação, como os parques nacionais, monumentos naturais, reservas de

vida silvestre, santuário nacional, área natural de manejo integrado e reserva natural de imobilização.

Aproximadamente 24% da Amazônia boliviana encontra-se protegida: 16% são áreas protegidas nacionais e 8% são departamentais. Cerca de 25% são Terras Comunitárias de Origem, em alguns casos com sobreposição às de áreas protegidas, que correspondem aos territórios de mais de 25 povos indígenas (BENAVIDES, 2009). A presença quase inalterada dos bosques bolivianos, a expansão de uma economia com base florestal, o processo de transição demográfica e a persistência da pobreza, sobretudo no meio rural, são características históricas de destaque do norte amazônico.

4.2.2 Os Estados fronteiriços

Situado no extremo sudoeste da Amazônia brasileira, o Estado do Acre possui uma extensão territorial de 164.221,36 km² (ACRE, 2010), que correspondente a 4% da área amazônica brasileira e a 1,9% do território nacional. O estado faz fronteiras internacionais com o Peru e a Bolívia e nacionais com os estados do Amazonas e Rondônia.

Seu relevo é composto, predominantemente, por rochas sedimentares, que formam uma plataforma regular, com declives suaves que variam de 300m nas fronteiras internacionais, descendo suavemente para pouco mais de 110m nos limites com o estado do Amazonas. Os solos acreanos são de origem sedimentar, cujas classes de maior expressão territorial são: os argissolos, cambissolos, luvisolos, gleissolos, latossolos, vertissolos, plintissolos e neossolos, os quais variam em grau de fertilidade natural entre baixa a alta.

A cobertura vegetal natural desses solos é composta basicamente, de floresta tropical densa e floresta tropical aberta, que se destacam por um grande valor econômico predominante na região. Ambas se caracterizam pela heterogeneidade florística e a alta biodiversidade, cobrindo perto de 87% do território acreano. Em geral, os solos têm sido utilizados sem consideração às adequadas práticas de conservação e manejo, nem levar em conta sua aptidão agrícola. O processo de desmatamento e a subsequente queima da biomassa para implantação das pastagens, além do desperdício de recursos florestais madeireiros e não-madeireiros, têm causado impactos negativos sobre a biodiversidade, o ciclo hidrológico, a qualidade dos recursos hídricos e a ciclagem de nutrientes, expondo o solo às intempéries (sol, chuva, vento).

O Estado do Acre ocupa uma área geopolítica estratégica na fronteira trinacional entre Brasil, Peru e Bolívia. A capital de Rio Branco é a cidade mais desenvolvida em termos de infraestrutura nessa região e o centro de atração e serviços, que deve crescer com a finalização da construção da estrada do Pacífico, que conectará o Brasil ao Peru e, por extensão, aos mercados da Ásia. É a produção do espaço constituída nessa cidade que se torna relevante para este estudo. Caracterizada pelas relações sociais vinculadas a uma dinâmica local marcada pela economia capitalista, essa cidade se destaca pela possibilidade de replicação do seu modelo para as cidades vizinhas que compartilham do mesmo cenário físico e climático.

A população acriana, em 2010, era constituída por 733.559 habitantes, dos quais 72,61% vivem em áreas urbanas, conformando uma densidade populacional de 0,22 habitantes por quilômetro quadrado (ACRE, 2011). O aumento populacional segue tendência de crescimento de 2,8% ao ano, já indicado pelos dados do IBGE, que demonstram ter havido, no período de 2000 a 2010, um crescimento de 176.033 pessoas, impulsionado por políticas públicas federais de investimento em infraestrutura e de assentamentos da reforma agrária.

Em 2010, a população acriana representava 2,87% da Amazônia Legal. Verifica-se no estado uma grande concentração da população nos centros urbanos, que nesse mesmo ano representava 77%, enquanto a população rural era de 23%. Contudo, esta concentração se verifica apenas em um município, a capital do estado, Rio Branco. A densidade populacional cresceu de 3,39 habitantes por quilômetro quadrado, em 2000, para 4,46.

Na última década, o investimento realizado na educação tem gerado resultados significativos no estado. Verifica-se, no período de 2000 a 2004, uma redução no índice de abandono escolar, que saiu de 16% para 10,2% no ensino fundamental, e de 22,4% para 16,4% no ensino médio. Essa redução também se verificou no índice de reprovação, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio. A taxa de analfabetismo caiu de 25,5%, em 1996, para 24,5%, em 2000.

Os indicadores relacionados à saúde mostram melhoria na qualidade do atendimento público e ampliação da infraestrutura de atendimento. Em 2009 a taxa bruta de mortalidade era de 4,3% e a de mortalidade infantil era de 19,3%. No mesmo período existiam 659 estabelecimentos de saúde, com 1.039 leitos e cerca de 9 mil e 900 profissionais, de mais de 20 especialidades.

O estado vem apoiando e assessorando os municípios na implementação de Estratégias de Saúde da Família, expandindo o número de equipes e ampliando a cobertura de atendimento, de 23,53% em 1999, para 47,89% em 2005 (ACRE, 2007). Contudo, essas unidades de atendimento estavam concentradas na capital, ficando os municípios do interior do estado com limitado atendimento aos serviços públicos.

No que se refere ao saneamento básico, o estado apresenta, ainda, insuficiência e desigualdade no acesso aos serviços. Grande parte do esgoto não é tratada, e a disposição ou destino dos resíduos são inadequados. Em 2009, havia 81% de domicílios ligados à rede sanitária, menor do que a média nacional, que era de 80%. Com relação ao acesso à água potável, o estado possuía 71,9%, bem abaixo da média nacional, que era de 97%.

Considerando o IDH, conforme apresentado em Acre (2007), o estado está em processo de desenvolvimento. Em 2000, esse índice era de 0,62, subindo para 0,757 em 2009. Em 2009, 34,2% até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, enquanto 26,4% da população ocupada recebia entre 1 e 2 salários mínimos. As políticas sociais têm contribuído para melhorar as condições de renda, de longevidade e de educação. Contudo, o IDH do estado permanece distante do índice nacional, que era de 0,813 em 2000.

A economia do Acre tem crescido nos últimos anos, com PIB evoluindo de 3,6% em 1999, para 6,9% em 2008, superando a média nacional que era de 5,2% (ACRE, 2010). O estado foi o segundo com maior crescimento da Região Norte e o sétimo do Brasil. A estrutura produtiva do estado acreano, em 2008, tinha como principal setor econômico os serviços, correspondendo a 69%, sendo puxado principalmente pela administração pública. Em seguida estava o setor da indústria, que correspondia a 12,4%, e o setor agropecuário, que correspondia a 18,6%. A tendência de industrialização, conforme o Zoneamento Econômico e Ecológico do Acre (ACRE, 2010), tem-se dado em função da mudança da base produtiva. Esta deixou de produzir matérias-primas e passou a incorporar maior agregação de valor no setor industrial.

A área ocupada com agricultura em 2007, conforme descrito em Acre (2010), correspondia a 1,08% da área total do estado. Nos últimos dez anos, tem-se verificado um crescimento na área cultivada com culturas agrícolas, principalmente o milho, arroz, mandioca, feijão, banana e café. Contudo, são as pastagens que ocupam a maior parte das áreas desmatadas do estado, 81% em 2004. Em 2007 estas correspondiam a 6,28% da área total do estado. Atualmente o Acre exporta quase tudo que produz e importa praticamente tudo que consome.

Os processos de ocupação foram acompanhados, quase sempre, de desmatamentos para implantação de outras atividades. De acordo com o INPE, a área desmatada acumulada no estado, em 2012, correspondia a 308 km², com variação de 10% em relação ao ano anterior. Segundo o INPE (2012), considerando os estados da Amazônia, o aumento do desmatamento no Acre, neste ano, fica menor que nos demais estados que apresentaram taxas positivas, como Tocantins que teve acúmulo de 33% e Amazonas, com 29%.

Os desmatamentos, em geral, são acompanhados pelas queimadas, que, no estado, tem aumentado significativamente. Em 2005, ainda de acordo com Acre (2007), o número de focos de calor foi cinco vezes maior que o identificado em 2004. Em 2011, o IMAC registrou uma redução dos focos de incêndios em 150% em relação ao ano anterior. Apesar disso, o estado possui 88% da cobertura vegetal conservada, das quais 45,66% encontram-se na forma de Áreas Naturais Protegidas. Destas, 31,10% são Unidades de Conservação e 14,55% de terras indígenas.

A área de estudo compreende, também, o departamento de Madre de Dios, que possui uma superfície aproximada de 85.300 km², correspondente a 6,6% do território peruano, e abriga cerca de 124.404 habitantes (INEI, 2012). Sua população é altamente dispersa, ou seja, um habitante por quilômetro quadrado, dispondo de uma infraestrutura deficitária e muitos distritos-cidades com problemas de acessos geográficos. Nesse departamento há uma incidência de mais de 90% no índice de pobreza, e a maioria de sua população não tem acesso ao atendimento de suas necessidades básicas. Localizado no sul da Amazônia, esse departamento faz fronteira com a Bolívia e o Brasil.

Caracteriza-se por apresentar duas grandes unidades biofísicas, a Cordilheira Oriental Subandina e a Planície de Madre de Dios. A primeira é uma área montanhosa, de relevo acidentado, com solos rasos e de baixa fertilidade, com clima úmido, elevada precipitação e vegetação densa, com espécies de alto valor econômico. A segunda é a mais desenvolvida, apresenta um relevo suave ondulado, onde predomina a planície aluvial e morros baixos (IIAP, 2001). Os solos são profundos e de maior fertilidade. Na região de fronteira predominam vegetação de pampas e floresta densa, com espécies florestais de maior valor econômico, como a castanha (*Bertolletia excelsa*) e a seringa (*Hevea brasiliensis*).

O processo de ocupação dessa região resulta de diferentes horizontes culturais, assim como de longos períodos de ocupação inca, colonial e ainda o republicano, com

atuação de diferentes grupos etnolinguísticos, como os Pano, Takana, Arawak e Harakmbut (MYERS, 1988). A ocupação inca na região foi marcada por uma relação de troca e intercâmbio com os índios amazônicos, possibilitando a estes o acesso a recursos procedentes das áreas andinas e vice-versa (GADE, 1972; CAMINO, 1977). Com a conquista dos incas nos Andes, esta relação de intercâmbio foi rompida, sendo retomada por outros circuitos no período colonial e republicano. Até o final do século XIX a vinculação de Madre de Dios com o resto do país e do mundo caracterizava-se por avanços e retrocessos periódicos de atividades extrativistas, como o ouro e a casca de quina, relacionadas aos ciclos econômicos europeus.

No início do século XX, a extração da borracha foi introduzida na Bacia de Madre de Dios através do Istmo de Fitzcarrald, usando como mão de obra os indígenas Asháninka e outros, atraídos da selva central e norte do país (EORI, 1990). Na região do Baixo Madre de Dios, a atividade da borracha foi realizada com mão de obra proveniente de Puno, e a produção destinava-se parte para a Bolívia e parte para o Brasil.

A produção da borracha atraiu populações indígenas de outras regiões da Amazônia peruana, assim como japoneses e europeus, que passaram a desenvolver o comércio e a extração do ouro. No início dos anos 1920, com a política de recrutamento e estímulo à colonização, a valorização do ouro atraiu um contingente de pessoas da Europa para esta região. Desde o início do século XX a ocupação da região de Madre de Dios caracterizou-se pela presença da economia indígena, de caráter territorial, e da economia extrativista de mercado.

A economia indígena era complementada pelas populações ribeirinhas e imigrantes dos altos andinos. O fluxo migratório foi intensificado na metade do século XX, com a construção das estradas Pilcopata-Shintuya e Quincemil-Mazuko-Porto Maldonado (IIAPE, 2001). Atualmente a população de Madre de Dios encontra-se concentrada em torno da sua principal via terrestre, a estrada que liga as cidades de Inambari, Porto Madonado e Iñapari. Mesmo sendo uma das regiões menos povoadas (1,14 habitantes por quilometro quadrado), é também uma das mais dinâmicas do país, com taxa de crescimento anual em torno de 6%.

Em 2010, a população projetada de Madre de Dios era de 124.404 habitantes, predominantemente masculina (58%) e jovem (15 a 29 anos representam 31,64%; os adultos jovens de 30 a 59 anos, que representam 22,25%). O departamento de Madre de Dios caracteriza-se pela diversidade cultural, constituída por comunidades nativas,

populações indígenas remotas e dispersas, populações indígenas rurais deslocadas e fragmentadas, e povos indígenas em situação de isolamento.

No que se refere aos aspectos econômicos, de acordo com o INEI (2011), o Departamento de Madre de Dios desenvolve atividades em três eixos principais: minério, que representa 43,1% do PIB; comércio, com 8,9%; serviços governamentais, com igual participação; e agricultura, com 7,6%. Observa-se, também, uma importante participação da indústria, com 3,9% do PIB. Destacam-se as atividades de construção, financeiras, de transporte e geração de serviços sociais.

Da área total do departamento, cerca de 2% é utilizada pelas atividades agrícolas, pecuárias e minerais. Em consequência das atividades econômicas, os impactos ambientais na região incluem a contaminação das águas com mercúrio, a degradação dos solos e da vegetação. A taxa anual de desmatamento foi de 9.534 hectares no período de 1990 a 2010. Contudo, de acordo com o Inrena, em 2006 existiam sete Áreas Naturais Protegidas (ANPs), que em seu conjunto totalizavam 41.215,45 km², representando 48,32% do território.

O Departamento de Pando é a terceira região integrante deste estudo. Possui uma extensão territorial de 63.827 km², representando 5,81% da superfície total da Bolívia. O Departamento é formado por cinco províncias e 15 seções municipais; possui em sua totalidade o clima quente e úmido, com alta precipitação pluvial, e está localizada na Bacia do Amazonas.

Considerando as projeções de população para o ano de 2012, de acordo com o INE, este departamento possuía 81.160 habitantes, alcançando uma densidade populacional de 1,23 habitantes por quilômetro quadrado. Portanto, abaixo da média nacional, que era de 9,31 habitantes por quilômetro quadrado. A maior parte da população era masculina e jovem. Os dados do INE (2011) sobre a educação revelam que, em Pando, a taxa de matrículas no ensino primário chegou 76,49%, superior à média nacional. Em relação à taxa de conclusão do ensino médio, foi de 88% em 2009.

A Taxa Bruta de Natalidade, em 2011, foi estimada em 28,93% para cada mil habitantes, superior à média nacional, que era de 25,80%. A taxa de mortalidade infantil era de 38,31 mortes para cada mil nascidos vivos, menor que o total nacional. O acesso aos serviços básicos constitui um dos principais problemas sociais. Em 2010, existiam 69 estabelecimentos de saúde e 82 leitos, o que correspondia a 1,47% do total nacional.

O IDH de Pando, em 2004, corresponde a 0,624 mostra um processo de desenvolvimento classificado como médio baixo. Esse departamento ocupa a terceira

posição entre os demais departamentos da Bolívia. Cerca de 42% da população vive em Cobija, capital e única área urbana do departamento. De acordo com a Fundação Natura Bolívia (2010), essa população está concentrada na área rural e vive em condições de extrema pobreza.

Considerando a composição do PIB nacional, o Departamento de Pando tem uma participação muito pequena na economia do país. Em 2010, de acordo com as projeções do INE, Pando contribuiu com apenas 0,94% do PIB nacional da Bolívia. Contudo, o PIB *per capita* foi de US\$ 2.253, superior à média nacional, que foi de US\$ 1.860,00. A agricultura, silvicultura, caça e pesca tiveram uma participação de 26,91% do PIB de 2010. A extração de minérios e pedreiras participou com 12,84%. Os serviços da administração pública contribuíram com 16,15%; o comércio, com 10,55%, e o setor de indústria, com 7,86%. Os setores com menor participação foram os restaurantes e hotéis, estabelecimentos financeiros, serviços sociais, pessoais e domésticos, construção, transporte e comunicações e eletricidade a gás e água.

Em 2003 o departamento tinha cerca de seis milhões de hectares de florestas com potencial para produção sustentável, correspondendo a quase 100% do seu território. Pando é um dos departamentos que tem incrementado significativamente suas taxas de desmatamento. As perdas de floresta, até 2009, correspondem a 262.599 hectares, cerca de 4,6% da cobertura vegetal. Apesar disso, existe no departamento uma reserva nacional, com superfície de 17.800,45 km², correspondendo a 27% do território do departamento.

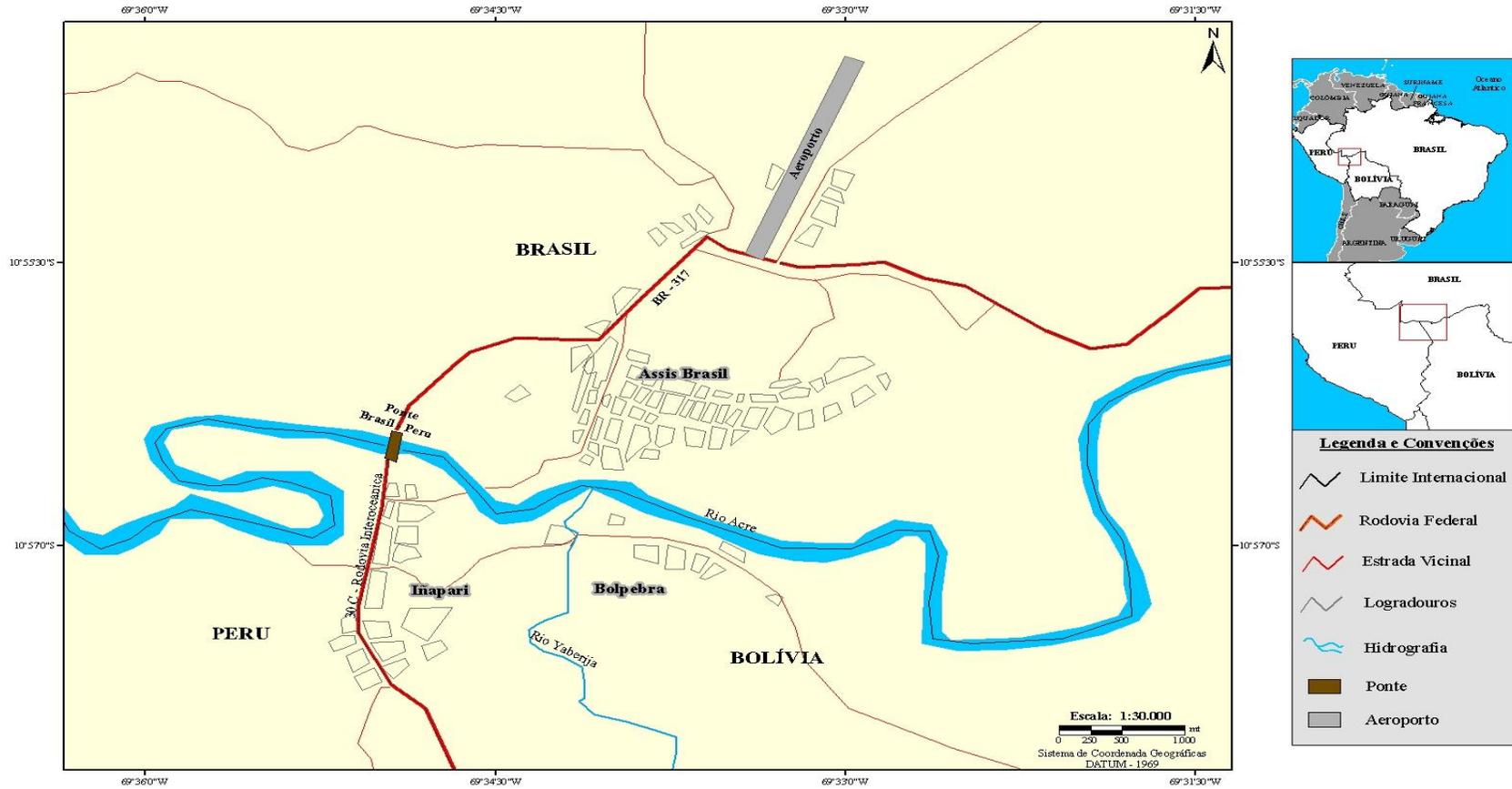
A homogeneidade e continuidade geográfica da região de fronteira da Amazônia, integrada por Madre de Dios, Acre e Pando revela a contrastante situação de uma região cujo potencial de riqueza de recursos naturais conta com a alta incidência de pobreza, tráfico de drogas, prostituição, contrabando, conflitos agrários, falta de acesso aos serviços básicos. Elementos que estão associados aos fluxos de exploração ambiental, ao acelerado processo de expansão de fronteira agrícola, além de ser parte da rota de empreendimentos de grande porte, como estrada e hidrelétricas.

4.2.3 Os Municípios fronteiriços

O ponto de interseção entre as fronteiras do Brasil, do Peru e da Bolívia é formado pelos municípios de Assis Brasil (Acre/Brasil), de Inãpari (Tahuamanu,

Departamento Madre de Dios/Peru) e de Bolpebra (Nicolás Suárez, Departamento de Pando/Bolívia), conforme apresentado no Mapa 9.

Mapa 9 – Localização da tríplice fronteira Assis Brasil (Brasil), Iñapari (Peru) e Bolpebra (Bolívia)



Fonte: IBGE, 2006 / Pesquisa de Campo 2010
 Org: OLIVEIRA, M.S.S
 Execução: LEITE, T.V.S

Fonte: IBGE (2006).Pesquisa de Campo. Organizado por Oliveira, M. S. S.

As populações dessas três localidades encontram-se a uma distância de cerca de dois quilômetros entre si. Conforme registrado na Fotografia 7, o rio Acre define a parte da fronteira que separa Assis Brasil de Iñapari e de Bolpebra. Por sua vez, o pequeno rio Yaverija faz o limite entre Iñapari (Peru) e Bolpebra (Bolívia). As três localidades ocupam posições periféricas dentro de seus respectivos países, e guardam profundas relações entre elas.

Fotografia 7 – Confluência dos rios na fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A bacia do rio Acre é uma das poucas bacias transfronteiriças da Amazônia Legal e está localizada na região de fronteira de três países da Amazônia Sul Ocidental, caracterizando-se como uma das maiores áreas de biodiversidade do planeta. O principal curso d'água é o rio Acre, que nasce no Peru, aproximadamente a 300m de altitude. Possui uma extensão total de 1.190 km e deságua com altitude de 100 m pela margem direita no rio Purus, na cidade de Boca do Acre, Amazonas.

As águas da bacia do rio Acre são destinadas ao abastecimento público, à irrigação, à pesca, à dessedentação de animais, à recreação e despejo de efluentes domésticos e industriais (BRASIL, 2005). Seu curso é bastante sinuoso, de águas brancas. A área específica da bacia do rio Acre é de 7.577km², dividida nas seguintes proporções: 26% em território boliviano, 41% em território brasileiro e 33% em território peruano, em um perímetro de 918 metros.

Assis Brasil

O município de Assis Brasil tem uma área de 4.977 km² de extensão territorial, equivalendo a 3,03% da área total do Estado do Acre (ACRE, 2000). A sede do município localiza-se à distância rodoviária de 344 km da capital do estado, Rio Branco. A principal malha viária é a BR-317, conhecida como “Estrada do Pacífico”. O município, que está situado na margem esquerda do rio Acre, faz fronteira, ao norte, com o município de Sena Madureira; ao sul, com o Peru e a Bolívia; ao leste, com o município de Brasileia; e a oeste, com o Peru. O município está localizado no encontro das seguintes coordenadas geográficas: 10°56’29” de latitude sul e 69°34’01” de longitude a oeste de Greenwich.

A Fotografia 8 revela uma pequena parte da área urbana da cidade de Assis Brasil, que ocupa terrenos ligeiramente baixos, correspondente à planície de inundação das grandes enchentes, quando a cota ultrapassa os 12,50 m, segundo Mesquita (2001). Uma parte da cidade encontra-se sobre terras firmes, seccionadas pelo rio Acre e de baixa fertilidade, conforme descreve Costa (2009). Outra parte está em terrenos mais altos, ondulados, com morros e platôs proeminentes, a 300 m de altitude, seccionadas pela BR-317 e, aparentemente, mais férteis. No entanto, a implantação de culturas agrícolas e de pastagens deve ser realizada com cautela, pois essas atividades eliminam a cobertura vegetal, ocasionando sérios problemas de erosão dos solos e assoreamento do rio e de cursos d’água.

Fotografia 8 – Vista panorâmica da cidade de Assis Brasil, Acre, Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A cidade tem sua origem no ano de 1929, ao redor do marco geográfico-geodésio instalado pela comissão de inspeção de fronteira do Ministério da Guerra, localizado no antigo Seringal Paraguaçu, explorado em 1908 pelos irmãos Freire. A vila de Assis Brasil foi nomeada em 1958, em homenagem a Joaquim Francisco de Assis Brasil, político e diplomata que, junto com o secretário do ministro das Relações Exteriores Barão de Rio Branco, negociou a compra das terras do Acre com o governo boliviano e ajudou a redigir o Tratado de Petrópolis. Em 14 de maio de 1976 tornou-se município de Assis Brasil.

Em Assis Brasil, também conhecida como a cidade das três fronteiras, está localizado o marco da fronteira entre o Brasil, Peru e Bolívia, conforme registrado na Fotografia 9. A importância desse ponto de referência para a população e o governo local pode ser verificada no zelo da paisagem e infraestrutura que cerca este ponto de referência fronteira. A praça, com arborização, iluminação e calçamento, acolhe o monumento que simboliza o marco. Essa estrutura nem sempre pode ser verificada em outros pontos da cidade.

Fotografia 9 – Marco da fronteira em Assis Brasil, Acre, Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

O município de Assis Brasil tem apresentado um baixo crescimento populacional. Segundo dados do IBGE, em 2005 sua população era de 5.063 habitantes, aumentando para 5.662 em 2009 e, em 2010, para 6.072 (ACRE, 2011). A densidade populacional saltou de 1,76 hab/km², em 2005, para 1,96 hab/km² em 2009, e em 2010 chegou a 1,22 hab/km². Em 2007, havia maior concentração da população na área

urbana (55,25%), enquanto a população rural era de 44,75%; em 2010 a população na área urbana cresceu para 60,94% e a rural decresceu para 39,06%.

O índice de desenvolvimento humano do município em 2000 era de 0,670, menor que o índice do estado, que era de 0,697. No período de 1991 a 2000, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, verifica-se um aumento da pobreza em 2,0%. As pessoas que viviam entre a linha da pobreza e da indigência, ou seja, que tinham a renda menor que meio salário-mínimo, representavam 25,7%, e as que estavam abaixo da linha de indigência, isto é, que tinham renda equivalente a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, representavam 31,7%.

No que se refere ao desenvolvimento da educação, os resultados são mais positivos. Em 2000, apenas 7,8% das crianças de 7 a 14 anos não estavam cursando o ensino fundamental. O percentual de alfabetização na faixa etária de 15 a 24 anos era de 84,1%. A taxa de analfabetismo era de 29%. Contudo, a cobertura dos serviços educacionais pela rede estadual e municipal mostra a baixa presença do Estado nas áreas mais problemáticas e carentes, apesar dos crescentes investimentos.

Em 2008, existiam no município 60 unidades escolares (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009). Os serviços de creches, pré-escolas, educação de jovens e adultos, ensino especial e os anos iniciais do ensino fundamental são mantidos, principalmente, pelo município, onde o número de matrículas corresponde a 1.275, enquanto na rede estadual era de 1.515 matrículas em 2008.

Verifica-se no município uma elevada taxa de urbanização. Em 2007, essa taxa era de 55% e acompanhava a tendência de crescimento do estado, que, no mesmo período, era de 70,90%. Possivelmente, pode-se atribuir esse resultado à elevação do processo migratório das populações rurais para a cidade, ampliando as demandas de habitação e saneamento básico.

Em grande parte da cidade podem-se observar ruas asfaltadas, calçadas e iluminação pública, conforme mostra a Fotografia 10. Contudo, a limitação dos serviços de urbanização também é evidente, como apresentado na Fotografia 11, na qual se verifica a ocorrência de esgotos a céu aberto, em razão da falta de infraestrutura adequada para captação de águas consumidas, dejetos humanos e lixo doméstico.

Em 2000, 36,2% dos moradores tinham acesso à rede geral de água com canalização. Apenas 17% das habitações urbanas e 0,2% das habitações rurais tinham acesso a redes de esgotamento sanitário adequado. O fornecimento de água potável

encanada ainda é deficitário na maioria dos bairros da cidade. Da mesma forma, o acesso aos serviços de energia elétrica e telecomunicações, que são, também, necessidades básicas, ainda não foi atendido de forma satisfatória.

Fotografia 10 – Vista parcial da cidade de Assis Brasil – Acre



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

O serviço de saúde pública no município também é limitado. Em 2009 existiam seis estabelecimentos de atendimento básico e um de atendimento odontológico (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009). Havia 12 leitos disponíveis no município. De acordo com o governo do estado, em 2007, 78% da população tinha cobertura do Programa Saúde da Família, impactando principalmente na cobertura vacinal, que era de 69,9% em 2008, e no índice de mortalidade infantil, que era de 5 óbitos por mil nascidos, correspondendo a 19%. Contudo, o município apresentava um dos mais elevados índices de despesas *per capita* com saúde. Em 2008 esse índice era de R\$ 487,80, muito superior ao identificado em Rio Branco, que era de R\$ 177,17.

A economia do município está baseada, predominantemente, no setor de serviços, em especial da administração pública. Considerando a participação dos setores no Valor Adicionado (VA) do município, tem-se uma participação de 40,9% da administração pública, 28,4% da agropecuária, 23,4% dos serviços (excluindo a administração pública) e 7% da indústria. O PIB tem apresentado crescimento importante, passando de R\$ 17.492,00, em 2003, para R\$ 40.430,00, em 2007. Contudo, representa uma participação quase inexpressiva no PIB estadual, correspondendo a

2,5% em 2007. O PIB *per capita* era de R\$ 7.556,00, abaixo da média estadual, que era de R\$ 8.789,00.

Fotografia 11 – Esgoto a céu aberto na cidade de Assis Brasil – Acre



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A produção agropecuária caracteriza-se, principalmente, pelo cultivo de lavoura temporária, principalmente o arroz (*Oryza sativa*), feijão (*Phaseolus vulgaris L.*), milho (*Zea mays*), cana-de-açúcar (*Saccharum officinarum L.*) e mandioca (*Manihot esculenta*), cujas produções, em 2009, eram de 21.140, 4.960, 57.293, 38.650 e 561.466 de toneladas, respectivamente. Dentre as lavouras permanentes destacam-se as produções de banana (*Musa*), laranja (*Citrus x sinensis*), mamão (*Carica papaya*), limão (*Citrus x limon*) e tangerina (*Citrus reticulata*), com 50.109, 3.724, 2.967, 1.868 e 1.632 de toneladas respectivamente.

A pecuária bovina predomina no município. Em 2005, o efetivo do rebanho era de 23.519 e, em 2009, de 31.058 cabeças de gado, demonstrando um aumento de 32,05% no plantel, distribuídas em propriedades de até 100 animais (78,9%), entre 101 a 1.000 animais (19,4%) e acima de 1.000 animais (1,6%). Atualmente, 50% da área de pastagens do Acre está consorciada com puerária (*Pueraria Phaseoloides [Roxb.] Benth.*), leguminosa perene, com hastes finas e flexíveis, volúveis e peludas, que enraízam facilmente em contato com o solo.

Entre as áreas de conservação identificadas no município de Assis Brasil estão a Estação Ecológica (EE) do Rio Acre, localizada na bacia do rio Iaco, fazendo divisa com a TI Mamoadate, a TI Cabeceira do Rio Acre e com o Peru. A EE Rio Acre ocupa 77.500 hectares, distribuídos nos municípios de Assis Brasil e Sena Madureira. A TI Mamoadate possui 313.647 hectares, com uma população de 155 famílias (780 pessoas) das etnias de Jaminawa e Manchineri. Com situação fundiária já definida, possui

infraestrutura de apoio (rádio, escolas, agentes de saúde). A TI Cabeceira do Rio Acre possui 78.513 hectares, com uma população de 27 famílias (134 pessoas) da etnia Jaminawa.

A região da fronteira trinacional apresenta elevada riqueza de recursos florestais naturais que representam o principal potencial econômico da região. A pressão cada vez maior em torno da transformação dessas áreas em pastagem ocasiona a perda imediata dos habitats naturais das populações e espécies da fauna e flora. Nesse contexto tem-se a presença da Reserva Extrativista (RESEX) Chico Mendes, que se situa na porção ocidental da Amazônia, no sudoeste do Estado do Acre. A RESEX Chico Mendes foi criada em 12 de março de 1990, pelo Decreto nº 99.144, com população estimada em 9.000 habitantes e com uma área aproximada de 970.570 hectares, distribuídos nos municípios de Rio Branco, Xapuri, Brasileia, Epitaciolândia, Sena Madureira, Capixaba e Assis Brasil.

Todas as áreas que compõem a reserva são de domínio público e gerenciadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)²³, conforme indicado na placa de identificação da área, registrada na Fotografia 12. Em 2010, segundo dados do censo comunitário da Reserva Extrativista Chico Mendes, a população cadastrada é de 8.220, distribuída em 1.766 colocações, o tamanho dessas colocações variam entre 300 a 800 hectares e são informalmente determinadas por um certo número de estradas de seringa, que historicamente definem a colocação como a unidade produtiva nos 46 seringais (Mapa 10), que são áreas historicamente definidas por seringueiros para a produção de borracha.

Dividida em cinco associações concessionárias, com 72 núcleos de base. Essas áreas diferem em tamanho, acesso para mercados, zonas ecológicas e nível de organização social, variáveis que significativamente afetam as necessidades de manejo dos recursos. Cada seringal é composto de aproximadamente 10 a 25 colocações (unidades familiares no seringal). A representatividade das atividades na composição da renda das famílias dos seringueiros da Reserva Extrativista Chico Mendes divide-se da

²³ O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é uma autarquia em regime especial. Criado no dia 28 de agosto de 2007, pela Lei nº 11.516, é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). É responsável por executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União, retirando do Ibama essa competência legal.

fortaleceram sua organização social tanto em nível local como nacional. Além disso, verifica-se um aumento de acesso a vários serviços públicos tais como, saúde, educação e linhas de crédito à produção. Contudo, não apenas os índices de conversão de uso da terra continuam elevados na Amazônia (MORAN; BRONDIZIO, 1998), mas também sua população tem atingido a escala dos vinte milhões de pessoas; violência, luta pela terra, favelização e falta de serviços públicos tem levado a severos problemas sociais nos meios urbano e rural.

Os problemas relacionados à qualidade de vida e tendências na gestão dos recursos naturais em áreas extrativistas na área da fronteira são inúmeros e resultam, em grande parte, da falta de políticas públicas, de apoio ao setor e na debilidade das ações dos órgãos responsáveis pelas RESEXs, e ações voltadas à resolução dos problemas vividos por famílias extrativistas que estão dentro e fora dessas áreas. Acredita-se que somente com a sensibilização da comunidade, sociedade civil e das autoridades da região para a busca de soluções viáveis é que será possível manter a população seringueira no interior das reservas, evitando que a migração para as cidades origine problemas de maior monta como desemprego, prostituição e marginalização.

Na Fotografia 12 verifica-se também que a estrada de acesso à Reserva Extrativista Chico Mendes não é asfaltada. Percebe-se, nesse contexto, as limitações da população no que se refere ao seu deslocamento e de sua produção, uma vez que, em período de chuvas intensas, a estrada tende a ficar intransitável. Por outro lado, percebe-se também os efeitos da abertura de estradas à floresta. Como pode ser verificado, uma das margens da estrada está desprovida de vegetação florestal.

Fotografia 12 – Estrada AC-40 no interior da Reserva Extrativista Chico Mendes



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

O Seringal São Francisco, localizado na RESEX Chico Mendes, em Assis Brasil, na região da fronteira trinacional, possui um número estimado de 73 famílias, em uma área total de 29.933 hectares. A área explorada é de 416 ha/família. Apresenta a menor quantidade de bovinos (7,74%), de área de pastagem (7,29%) por família e uma alta produção de borracha (258,95 kg por colocação). A taxa de desmatamento é baixa (4,93%). Por esses motivos pode ser considerado um seringal tradicional. No entanto, a produção decresce a cada ano, devido à saída das famílias em busca de melhores oportunidades de vida e à insuficiência de recursos humanos e financeiros para exercer a atividade produtiva.

No Município de Assis Brasil a fiscalização ambiental tem cada vez mais pressionado os grandes e médios pecuaristas para adequação à legislação brasileira, e em relação ao passivo ambiental por eles causado. Segundo o secretário da Agricultura do Estado do Acre: Mauro Ribeiro (2011, c.p), “[...] A economia acriana, hoje, em grande medida está baseada na pecuária de corte (80% da produção é exportada para 17 estados). Se tem uma atividade que gera tanto amor e tanta aversão em alguns casos é a pecuária [...]”.

Na busca por melhores rendimentos, uma pequena parcela dos seringueiros e pequenos agricultores, que tinham recursos disponíveis para diversificar suas atividades, fizeram-no na direção de produtos oriundos da agricultura itinerante – principalmente as denominadas lavoura branca (arroz, milho, feijão e mandioca) – ou de origem animal, em especial a criação de gado bovino, como ilustrado na Fotografia 13.

A estratégia hoje utilizada pelos pecuaristas é a da “barriga de aluguel”. Trata-se de uma forma de parceria em que o grande e médio pecuarista empresta vacas e touros de qualidade aos seringueiros e pequenos agricultores, que, em troca, entregam a maior parte dos novilhos a eles. Em 2010 foram abatidos mais de 400 mil cabeças de gado por dia. A carne produzida no Acre é de melhor qualidade, por ser criada somente no pasto. O que explica essa qualidade é a produção da forragem, potencializada pela ampla disponibilidade de luminosidade ao longo do ano.

A posição estratégica do Acre, através do município de Assis Brasil, viabiliza o caminho das exportações para os países vizinhos sul-americanos. Com uma rota de viagem seis dias mais curta e mais barata (não paga as tarifas do canal do Panamá), para chegar à Ásia, ao imenso mercado chinês, o transporte de mercadorias e pessoas será mais barato. Anteriormente, a principal rota utilizada para chegar a Lima e outros destinos internacionais era através do Porto de Santos ou pelo Panamá. No entanto, essa

situação não mudou, de fato, a realidade do Acre, que continua dependente, principalmente, do Estado de São Paulo.

Fotografia 13 – Criação de gado de pequeno produtor rural em Assis Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

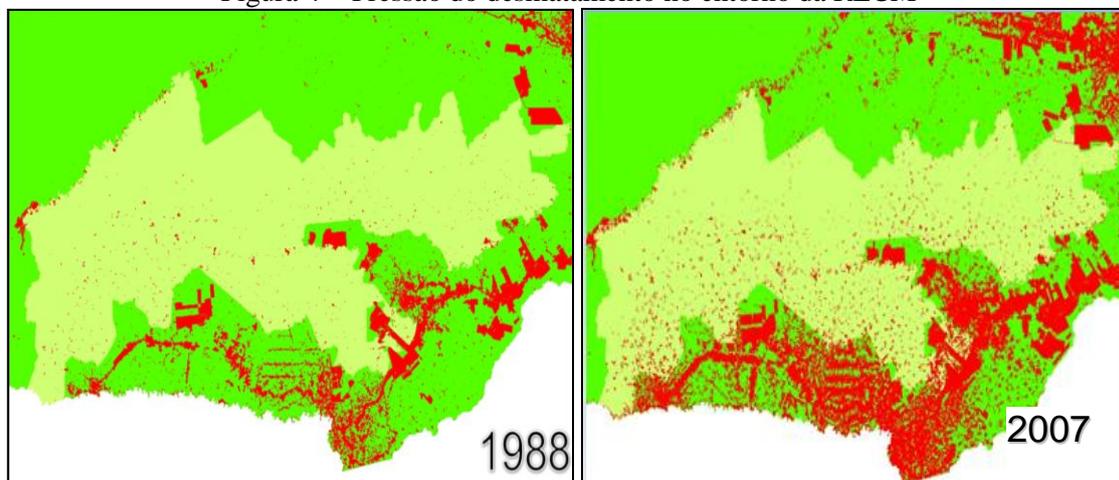
Atualmente o Acre exporta, para o Peru e outros mercados internacionais, carne bovina de excelente qualidade e preço, elevado volume de madeira, castanha, borracha e peixes (tambaqui, pirarucu e pintado) criados em açudes particulares, já que o rio Acre não apresenta grandes quantidades de pescados. E, futuramente, serão exportados também minérios e petróleo. O Brasil tem interesse em importar mariscos congelados, sardinhas em conserva, bebidas, azeitonas, cebola, alho, orégano, leite, prata, entre outros produtos do Peru, entretanto, a legislação, os incentivos e a falta de órgãos fiscalizadores na região da fronteira trinacional não viabilizaram esse objetivo.

Em entrevista, a prefeita de Assis Brasil, Maria Eliane Gadelha Carius, destacou o interesse em aumentar a produção de carne bovina, madeira certificada, castanha e peixe nas áreas dos agricultores para exportar para o Peru, Bolívia e China, através da integração sul-americana, pela estrada interoceânica do pacífico. Esse processo de transformação de grandes áreas de floresta tropical (seringais nativos) em pasto para a pecuária confronta as estruturas, nas quais, até então, prevalecia o extrativismo vegetal, intensificando nas últimas décadas os problemas sociais e ambientais, conforme pode ser verificado na Figura 4, que mostra o avanço da pressão do desmatamento no entorno da Reserva Extrativista Chico Mendes.

O setor madeireiro local sofre com os impactos da presença das grandes madeiras de outras regiões do país, que se instalaram na região da fronteira

trinacional, especialmente na década de 1990. Estas retiram grandes quantidades de madeira da floresta, mas o produto final não é comercializado no estado. A maior parte da produção é vendida em outras regiões, dentro e fora do país.

Figura 4 – Pressão do desmatamento no entorno da RECM



Fonte: Acre (2010)

Verifica-se, nesse setor, a necessidade da realização de estudos mais acurados e de elaboração e implementação de planos de manejo, tanto para produtos madeireiros, como para os não madeireiros, visando transformar essa potencial riqueza em realidade econômica e, conseqüentemente, em melhoria para a agricultura familiar. Esse ativo ambiental faz parte da consciência de conservação dos recursos naturais, principalmente da população rural.

A agricultura itinerante é outro fator que contribui para o desmatamento na região. Os resultados verificados em relação ao aumento das áreas desmatadas para implantação da agricultura itinerante devem ser relacionados com a necessidade contínua de abertura (desmatamento) de novas áreas, após breve período de ocupação, tendo em vista as técnicas rústicas utilizadas nesse processo, denominadas de corte e queima. Pode-se considerar ser mais atraente ou mais “fácil” para o produtor derrubar a floresta natural para desenvolver esse tipo de agricultura. Apesar de algumas lideranças lutarem por permanecer ocupando as áreas dos seringais com suas famílias e continuar trabalhando em atividades extrativistas, predominam as práticas de corte e queima para a implantação da agricultura e da pecuária.

A falta de uma política que fortaleça, de fato, a atividade agroextrativista desenvolvida pelos(as) agricultores(as) e extrativistas do município é um fator que contribui para o abandono de atividades importantes, como a extração da borracha e a

coleta de castanha, e a intensificação das atividades agropecuárias. Na Fotografia 14 visualiza-se um dos muitos barracões de comercialização de castanha e borracha, desativado pela falta de capital para compra de produtos, pagamento de funcionários e manutenção do prédio.

Fotografia 14 – Antigo barracão de comercialização de castanha e borracha na cidade de Assis Brasil – Acre, Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Alguns problemas foram apontados pelos(as) seringueiros(as) e agricultores(as) familiares, entre eles a ausência de fiscalização do uso dos recursos naturais madeireiros e não madeireiros; pouca organização na base e falta de capacitação das comunidades; os abusos ambientais quanto a desmatamento, queimadas desnecessárias e destruição de nascentes e matas ciliares; a falta de incentivo ao ensino direcionado para a profissionalização rural, visando à permanência da juventude no campo.

Por se tratar de um município de fronteira, a organização social mereceria uma atenção especial, fato que não acontece. Pelo contrário, o município não possui uma política atuante na área de assistência social, nem no associativismo e cooperativismo. As formas organizativas presentes no município aglutinam-se, principalmente, no setor das atividades produtivas rurais. Existem ainda outros, como a associação de moradores e clubes de futebol.

Segundo mapeamento realizado pelo Estudo Propositivo no Território Alto Acre e Capixaba (BRASIL, 2008), existem na região onde está inserida a fronteira trinacional várias políticas públicas e programas estaduais e federais que têm por objetivo proporcionar à população a melhoria da qualidade de vida, a diminuição da pobreza no

meio rural e urbano e a promoção do desenvolvimento com sustentabilidade econômica, social, ambiental, política e cultural. Dentre as principais políticas públicas e programas existentes na região podem ser destacadas:

- a) Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf)
- b) Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger)
- c) Fundo de Aval para Micro e Pequenos Empresários
- d) Programa Amazônia Solidária: apoio ao agroextrativismo
- e) Programa Estadual e Federal do subsídio para a produção de borracha
- f) Programa Estadual de Mecanização Agrícola
- g) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social
- h) Programa Estadual de Distribuição de Sementes
- i) Programa de ATER
- j) Proambiente
- k) Programa Luz para Todos
- l) Programa de implantação de unidades produtivas e abate de aves
- m) Piscicultura
- n) Agroindústria de Processamento de frutas
- o) Desenvolvimento da cadeia produtiva da mandioca
- p) Desenvolvimento da cadeia produtiva de produtos florestais não madeireiros
– Manejo – Beneficiamento
- q) Pró-Florestania e Polos/Quintais agroflorestais
- r) Agroindústria de açúcar mascavo
- s) Programa de usina de beneficiamento da castanha e Certificação
- t) Pecuária de corte e Bacia leiteira - Laticínio
- u) Recuperação de áreas degradadas e Empacotadeira de grãos
- v) Programa de combate à pobreza mediante a distribuição de cestas básicas
- w) Programas educacionais: de educação de adultos, de educação a distância, de aceleração de ensino e de habilitação de professores
- x) Programa da Escola Ativa
- y) Programas de saúde: de imunização, de pneumologia sanitária, de saúde bucal, de saúde materno-infantil, de combate a carências nutricionais, de erradicação do mosquito *Aedes Aegypti*, de vigilância sanitária e controle de zoonoses e de vigilância epidemiológica

- z) Projeto Reservas Extrativistas do PPG-7 para apoio aos moradores da Reserva Extrativista Chico Mendes.

No entanto, muitos desses projetos não conseguem atingir seus resultados, gerando, assim, mais descrédito da população em torno das ações e políticas públicas. A população jovem enfrenta grande dificuldade pela falta de oportunidades de se desenvolver profissional e intelectualmente, pois não existem programas específicos de qualificação técnica para a juventude. A ausência de políticas específicas pode estar contribuindo para o aumento do uso de drogas e da prostituição infanto-juvenil. Por outro lado, a atuação do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente não tem alcançado a eficácia esperada.

No que se refere à organização social da população de Assis Brasil, identificaram-se as seguintes iniciativas: a) Associação Comunitária, que se dedica aos interesses das suas localidades no âmbito econômico, social e político; b) Associação de Jovens, que cuida dos interesses de natureza sociocultural e dos aspectos profissionais e geradores de renda; c) Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), que representa agricultores(as) e produtores(as) rurais familiares; d) Associação de Moradores e Produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes de Assis Brasil (Amopreab) e e) Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA), de Educação e de Saúde. É importante destacar que, nessas estruturas, verificou-se a pouca representatividade das mulheres.

Historicamente, as políticas de desenvolvimento rural, em especial as agrícolas e agrárias, não reconheciam o trabalho das mulheres, contribuindo para naturalizar uma situação de dependência e subordinação das mulheres em relação ao universo masculino, quer em relação à figura paterna, quer em relação à figura do marido, ou, mesmo, resignando-se ante as situações de violência cometidas contra ela. De acordo com Butto (2010), o Estado e os espaços públicos elaboram políticas públicas e atuam considerando o que seriam as necessidades da família e não de cada um dos indivíduos, independentemente da sua condição civil e familiar, reforçando a ideia de que as necessidades são iguais e que se relacionando com o titular todos serão beneficiados. Apesar dos avanços em relação às ações coletivas das mulheres, ainda se verificam desigualdades de gênero no acesso de homens e mulheres às políticas públicas.

A invisibilidade do trabalho das mulheres pode ser reconhecida como um dos fatores que contribuem para a baixa participação delas na gestão econômica da unidade familiar. Segundo Silvestro (2001), apud Burg, 2007), nessa unidade indissolúvel de geração de renda, a mulher, os filhos e filhas integram-se aos processos de trabalho. Há uma naturalização da divisão do trabalho, baseada no ciclo produtivo e orientada pelo chefe da família, na qual nenhum dos membros tem autoridade para contestar ordens. Apenas os filhos, aos poucos, podem ir assumindo atribuições de maior importância, dominando não somente as técnicas de produção, mas também os principais aspectos da gestão do estabelecimento.

Sendo a família o elemento básico da gestão da produção e do trabalho, a produção e a reprodução do patrimônio e das pessoas integram-se em um processo único, gerenciado quase que exclusivamente pelo chefe de família. Os resultados podem até ser apropriados e legitimados por todos os membros da unidade familiar, mas não de forma igualitária, e sem alterar a condição do homem como “chefe da família”, mantendo-se quase intactas as tradições patriarcais que ocasionam desequilíbrios de poder ligados a gênero e geração.

A presença do Estado no município pode ser verificada a partir da identificação de instituições públicas que buscam apoiar o desenvolvimento local, entre elas: as diversas Secretarias Municipais que integram a estrutura da Prefeitura; a Secretaria Estadual de Educação (SEE); a Secretaria Executiva de Agricultura e Pecuária (SEAP); a Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar (SEAPROF); o Instituto de Defesa Animal e Agroflorestal (IDAF); o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); o Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC); o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); a Universidade Federal do Acre (UFAC), com seus núcleos em Xapuri e Brasileia, que contribui com estudos, projetos e pesquisas para o fortalecimento de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento sustentável; o Segundo Pelotão Especial de Fronteira do Exército Brasileiro e o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba (CONDIAC).

Diferentes experiências de gestão participativa são verificadas no município. O Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Chico Mendes é um ambiente institucional de apoio ao desenvolvimento da reserva, composto por representações das prefeituras, do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba (CONDIAC), dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, dos

órgãos do governo estadual, das entidades representativas dos agricultores familiares, dos órgãos federais e das entidades da sociedade civil. Todas essas entidades e instituições têm seu papel e função na condução das atividades, programas e projetos a ser realizados e executados no âmbito territorial, em especial, da RESEX Chico Mendes.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável são os principais parceiros para mobilização, articulação e participação dos atores sociais locais. Em geral, esses conselhos carecem de mais capacitação para intervir de forma mais qualificada na definição das prioridades e proposição de ações de desenvolvimento do meio rural. No âmbito territorial, o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Alto Acre e Capixaba (CODRST) é o principal espaço de concertação de políticas e ações de desenvolvimento local.

Esse Conselho Territorial foi construído de forma gradativa e participativa, visando o fortalecimento e a implementação eficiente e efetiva das políticas públicas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA). É um órgão colegiado cujo papel é a proposição e tomada de decisão sobre estratégias articuladas para o desenvolvimento do território, que estão representadas no Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). O diagnóstico do território, que faz parte do PTDRS, apresenta as principais fragilidades da região, que se verificam também no Município de Assis Brasil, dentre as quais podem ser destacadas:

- a) oferta extremamente baixa de técnicos qualificados para atender à demanda das comunidades, tendo impacto negativo direto no desenvolvimento local;
- b) disseminação deficiente de tecnologias para as populações tradicionais;
- c) recursos humanos escassos para assessoramento de projetos e programas;
- d) a articulação entre programas, projetos e políticas públicas (entre as instituições, seja governamental ou não, e as populações locais);
- e) inexistência de programas de capacitação e educação para gestores públicos e população em geral;
- f) falta de informações necessárias à interpretação da realidade em seu sentido mais amplo;
- g) opacidade no processo de elaboração dos projetos governamentais;
- h) desmotivação das comunidades em função da percepção do desligamento entre a realidade concreta em que vivem e os objetivos previstos pelos projetos oficiais a elas apresentados;

- i) dificuldades de acesso aos meios de comunicação;
- j) descrédito, por parte das organizações populares, quanto à boa intenção dos agentes governamentais que surgem propondo espaços para participação comunitária, sem levar em conta o histórico anterior de inoperância dos programas ou tentativas de manipulação já acontecidas nessas comunidades;
- k) excessiva burocratização dos espaços formais de participação, seja pela imposição de regras de presença e participação excludentes (locais, dias e horários impróprios para as reuniões, periodicidade aleatória ou excessiva), seja pela multiplicação e sobreposição de ações de planejamento desprovidas de consequências práticas;
- l) debilidades organizativas da própria sociedade civil;
- m) repressão governamental contra as tentativas autônomas das comunidades de se organizar para participar com independência.

Nos últimos anos, com a política de integração sul-americana promovida pelo Governo Federal brasileiro, o município de Assis Brasil passou a integrar a rota das principais políticas e programas de apoio a infraestrutura, em especial a IIRSA. Estas se concretizaram com implantação, em 2004, do aeroporto de Assis Brasil; em 2006, da estrada Transoceânica e, em 2008, com a construção da Ponte da Integração, visando a conexão física entre Brasil e Bolívia. No entanto, não foi criada uma política de desenvolvimento local para a região, com o objetivo de consolidar as ações e políticas públicas de desenvolvimento da região da fronteira.

A prefeita do município, Maria Eliane Gadelha Carius, acredita que essas obras de infraestrutura podem contribuir para o desenvolvimento do município, fortalecendo especialmente o potencial turístico da região de fronteira trinacional. Contudo, destaca a importância de um planejamento do setor e da construção de obras complementares, como o museu para exposição da cabeça de dinossauro Purussauro, encontrado no município, as melhorias do Balneário do Quincas e da Reserva Extrativista Chico Mendes.

No contexto turístico dessa região de fronteira, destacam-se três rotas turísticas através do corredor viário constituído pela estrada interoceânica que levaria ao Oceano Pacífico: 1) Assis Brasil, Iñapari, Puerto Maldonado, Inambari, Urcos, chegando a Cusco; 2) Cusco, Três Cruces e Pisac e 3) Machu Picchu, Ollantaytambo, Urubamba, Calca, Pisac, Cusco, Cunyac, Chalhuanca, Puquio, Nazca e San Juan Marcona.

Os principais atrativos turísticos identificados no Município de Assis Brasil são o Estádio de Futebol José Dantas de Araújo, a Igreja Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, o Monumento da Integração, o Santuário Alma do Bom Sucesso – Seringal Icuriã, os marcos de fronteira e o circuito de corrida de fronteira (turismo de aventura). As Fotografias 15 e 16 apresentam a variedade de artesanatos feitos com produtos da floresta trinacional (sementes, palhas, penas e borracha) pelos moradores(as) da fronteira e comercializados em Assis Brasil. Como se pode observar nas fotos, trata-se de produtos carregados de uma simbologia ambiental, relacionada ao uso sustentável da Floresta Amazônica e ao extrativismo, valorizando a região e o saber local de suas populações.

Fotografias 15 e 16 – Artesanato de sementes e látex da floresta na fronteira trinacional



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

O Planejamento Plurianual do Município de Assis Brasil, em 2010, leva em consideração a política internacional. Os principais temas inseridos são: saúde, educação, proteção de menores e adolescentes (serviço social) e pedofilia (envolvendo brancos e índios). Alguns desafios foram apresentados pela prefeitura: necessidade da abertura de novos postos de trabalho; as ações de saúde e educação implementadas devem ser pensadas para os outros países; mais recursos financeiros e humanos qualificados para atuar em uma área específica, como é a da fronteira trinacional.

Iñapari

As primeiras referências documentais sobre a localidade de Iñapari são encontradas por ocasião da criação do Departamento de Madre de Díos, que ocorreu em dezembro de 1912 (VALCUENDE, 2009). As origens dessa localidade estão relacionadas com a extração do caucho (*Castillea elástica*). Contudo, foi a castanha

(*Bertholletia excelsa* H. B. K.) que se tornou a principal base econômica, que deu sustentação à economia local. A exigência de mão de obra fez com que populações indígenas fossem trazidas para a região e numerosas outras fossem exterminadas ou deslocadas quando se negavam a trabalhar para os caucheiros/seringalistas. Provavelmente, este foi o caso do grupo étnico Iñapari ou Iñapiri, que deu nome a vila.

A partir de 1922, começaram-se a construir as primeiras rotas de penetração do Peru rumo ao Brasil, através da rota de Cusco-Quincemil, que foi iniciada em 1925 e consolidada entre as décadas de 1940 e 1950. A construção da estrada entre Iñapari e Puerto Maldonado ocorreu no final dos anos 1970. A evolução da extração de seringa em Iñapari foi similar à de Assis Brasil. Manteve-se até os anos 80 do século XX, com apoio do Banco Agrário. Nesse período também se verificou a promoção da pecuária, com escassos resultados e com incentivo, por parte do Estado, a novos processos migratórios (VALCUENDE, 2009). Com a crise do látex e dos setores associados, iniciou-se na localidade, durante as últimas décadas do século XX, uma nova atividade econômica, a madeira.

Iñapari foi uma vila bastante isolada. Ainda assim, importantes processos de ocupação ocorreram na região. Uns de caráter espontâneo, outros de forma organizada. Dentro dos movimentos espontâneos, verifica-se a migração andina, que se especializou, fundamentalmente, na atividade comercial, e outras populações que foram chegando de outras áreas amazônicas para trabalhar com madeira. A importância econômica e social do setor madeireiro foi vital para o desenvolvimento da região nos últimos anos. Numerosas empresas se instalaram, muitas vezes, avançando sobre as terras ricas em recursos naturais (madeira) das populações nativas.

Durante os anos 1980-1990, o governo peruano potencializou a criação de assentamentos de caráter agrícola, pecuário e florestal, organizando, assim, novos processos de ocupação (VALCUENDE, 2009). Foi incentivada a migração vinda de várias partes do Peru, em que cada migrante foi beneficiado com 40 hectares de terra. Outras migrações de caráter espontâneo, com predominância de populações andinas, ocorreram, potencializando diferentes setores econômicos. Foram dois os tipos de deslocamentos: alguns de caráter espontâneo e outros organizados, que foram se assentando como populações distintas na zona municipal.

Os assentamentos na região, a exemplo do Assentamento Virgen de Rosário, identificado na Fotografia 17, apresentam características similares no que se refere às atividades e formas de viver das suas populações. São pequenos centros com

características urbanas, mais pela presença de conjuntos residenciais e estabelecimentos comerciais do que pelos serviços que em si deveriam ter para tipificá-los como assentamentos urbanos. É expressiva a inexistência de redes públicas de água e esgoto, assim como de sistemas de drenagem e águas pluviais. É frequente o uso de poços de abastecimento de água, de águas de nascentes e do rio.

Fotografia 17 – Assentamento humano rural Virgen Del Rosário – Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

O rio Acre localiza-se ao norte da cidade de Iñapari; suas águas correm de oeste a leste, e tem como tributário o rio Yaverija, que se localiza a oeste da cidade e cujo curso é de sudeste a noroeste. Apresenta fluxo volumétrico de 1.790,5 m³ para o rio Acre e 574,3 m³ para o rio Yaverija. A maior parte das cidades de Iñapari e Assis Brasil encontra-se localizada sobre a zona de perigos múltiplos, devido às inundações e às erosões fluviais produzidas pelo rio Acre, principalmente pelas modificações em sua calha, por meio do assoreamento e fechamento de meandro.

O distrito de Iñapari é a capital da província de Tahuamanu, que por sua vez é a capital do Departamento de Madre de Dios. Pode ser considerado um dos distritos menos povoados do departamento. Segundo os censos de 1972, 1981, 1993, 2007 e 2008 (INEI, 2011), a população do distrito era de 80, 230, 343, 996 e 1.288 habitantes permanentes, respectivamente. Ao longo de 35 anos, sua composição populacional foi se modificando, principalmente pela forte influência da imigração da área rural para a cidade (TAHUAMANU, 2008). Estima-se que uma parte da população que trabalha, comercializa e estuda na cidade de Iñapari tem residência fixa nas cidades de Ibéria e Assis Brasil.

Os dados dos censos indicam também que o distrito tem apresentado um acelerado processo de urbanização, com taxa média de crescimento anual de 7,47%. Os investimentos no calçamento de rodovias, na construção de calçadas para pedestres e na ambientação e constituição de espaços públicos de lazer para a população, como o registrado na Fotografia 18, podem ser verificados pela cidade.

Fotografia 18 – Prefeitura de Tahuamanu – Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A Fotografia 19 apresenta a vista parcial da cidade de Iñapari, com destaque para sua principal avenida: a Rodovia Transoceânica. A parte urbana do distrito é recortada de forma longitudinal por essa rodovia, de norte a sul, constituindo-se em uma coluna vertebral e dividindo-o em duas grandes áreas. A Rodovia Transoceânica, em sua extensão no território peruano, atravessa a cidade de Inãpari, onde é identificada como Avenida León Velarde. A estrada conecta-se com um conjunto de vias locais, que se interconectam com as zonas urbanas e rurais. A cidade está dividida em quatro setores urbanos: El Cercado, Virgen Del Rosario, La Colonia e Los Mangos.

Contudo, verifica-se no Distrito de Iñapari um baixo desenvolvimento. Em 2007 seu IDH era 0,6570, bem abaixo do Distrito de San Isidoro, Província de Lima, primeiro do ranking de classificação, com 0,7590, e do Departamento de Madre de Dios que era 0,6304. Essa diferença se deve ao limitado acesso da população, especialmente a rural, aos serviços de saúde, educação e saneamento (PNUD, 2009). O serviço público de abastecimento de água é deficiente e não cobre toda a população.

Fotografia 19 – Vista parcial da cidade de Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A pesquisa de campo identificou que há racionamento de água na cidade todos os dias. Para suprir a necessidade de água, os habitantes utilizam tanques de concreto de 60m³ de capacidade, onde armazenam a água para o consumo e outras necessidades. Verificou-se, também, que apenas 32,2% das residências estão ligadas ao serviço público de esgoto, sendo estas principalmente do centro urbano. A falta de saneamento básico de qualidade contribui para o aumento dos índices de mortalidade infantil no departamento.

As dificuldades de comunicação e o isolamento nessa região da fronteira favoreceram o desenvolvimento de uma economia centrada na mera extração de recurso natural. Em Iñapari, nos últimos anos da década de 1990 e início de 2000, quando havia grande demanda por madeiras nobres, a extração madeireira passou a ter papel central na economia da região. Há poucos anos, os pequenos madeireiros realizavam a extração da madeira sem restrições, era praticamente livre. No entanto, nos últimos anos, houve muitas mudanças na extração da madeira, a partir da regulação do Estado.

Entretanto, na prática, a regulamentação da exploração de madeira ainda não favoreceu uma exploração racional, em razão da falta de mecanismos de controle efetivo. A Fotografia 20 ilustra, por exemplo, o transporte ilegal de madeira, cuja carga é disposta em caminhão e transportada sem nenhuma preocupação. A certificação passou a ter um papel importante dentro das entidades conservacionistas, mas está longe de conseguir os resultados esperados e, basicamente, tem servido, até agora, para beneficiar determinados grupos e marginalizar os pequenos madeireiros.

Fotografia 20 – Transporte ilegal de madeira na cidade de Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Atualmente as empresas de caráter florestal que atuam em Iñapari, cuja relação é apresentada no Quadro 9, caracterizam-se como unidades produtivas de tamanho médio e grande, que atuam a partir de um sistema de concessão que favorece a concentração. Dividem a aquisição de insumos e serviços em diferentes mercados da fronteira trinacional. Por exemplo, os combustíveis são comprados na localidade, porém os lubrificantes e equipamentos industriais são adquiridos em Lima ou fora do país. O suporte intelectual e técnico para os empreendimentos buscam no Brasil.

As atividades econômicas são de pequena escala, basicamente relacionadas ao setor florestal, em especial a exploração madeireira, industrial e artesanal da floresta. Sua produção é destinada principalmente para exportação. As empresas de extração e tratamento da madeira localizam-se nas áreas rurais, ao redor da cidade, próximas das fontes de matéria-prima.

Outras atividades importantes movimentam a economia local em Iñapari, sendo a extração da castanha e a pequena agricultura de subsistência as mais importantes. Além das atividades agrícolas e florestais, as micros e pequenas empresas de serviços, principalmente de turismo receptivo e restaurantes, compõem a economia de Iñapari. Esse setor apresenta uma tendência de crescimento em decorrência da estrada Transoceânica. As lojas comerciais, identificadas na Fotografia 21, caracterizam-se por serem pequenos estabelecimentos, com baixos investimentos em infraestrutura e poucos funcionários.

Quadro 9 – Relação de empresas que exploram madeira em Iñapari, Peru

Empresa	Localização	Área Km ²
Maderera S.A.C.	Iñapari/Madre de Dios	990
Catahua S.A.C.	Iñapari/Madre de Dios	182
Agroindustria Victoria	Iñapari/Madre de Dios	64
Maderera Paujil S.A.C.	Iñapari/Madre de Dios	469
Emini S.A.C.	Iñapari/Madre de Dios	438
Amatec S.A.C.	Iñapari/Madre de Dios	210
Nilde Maderera Espino Lopez	Iñapari/Madre de Dios	150
Emforportillo S.A.C.	Iñapari/Madre de Dios	88

Fonte: Fronika Wit (2010). Organizado por Oliveira, M. S. S.

A empresa Tahuamanu, localizada em Cobija – Pando – Bolívia compra toda a produção de castanha-do-Brasil com casca produzida na região da fronteira. Porém, tem apresentado impactos negativos sociais e econômicos sobre o território. Primeiro pelo fato de comprar toda a produção (essa empresa domina o mercado mundial de beneficiamento de castanha) centralizando o setor de transformação do produto, e segundo por dificultar a introdução de mão-de-obra brasileira.

Fotografia 21 – Centro comercial de Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Entre os fatores que mais afetam o desenvolvimento das empresas e comércio, estão as dificuldades de acesso ao crédito, ao financiamento, a falta de mão de obra

qualificada, a falta de matéria-prima nacional de qualidade e a tecnologia ultrapassada. A precariedade dos meios de produção dificulta a emergência da agricultura e da pecuária com maior capacidade de produção, de forma a competir no mercado com produtos de qualidade e em quantidade.

Iñapari dispõe de um Centro de Saúde com uma estrutura de tamanho mediano, mas aparentemente bem conservada, conforme apresentado na Fotografia 22, o Centro tem capacidade para atender casos de baixa complexidade ligados a saúde primária, o controle de saúde à gestante, o planejamento familiar e a internação.

Fotografia 22 – Centro de Saúde Três Fronteiras, em Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

De acordo com as informações levantadas em campo, o centro apresenta carência de médicos e técnicos, e dispõe de poucos medicamentos e de equipamentos. De maneira geral, a população qualifica como “condições precárias” a infraestrutura do centro. Também são poucos os programas sociais de apoio à população de Iñapari. O único programa de assistência social a que a maioria da população tem acesso é o “Programa Vaso de Leche”, cuja ajuda é outorgada pelo município.

De acordo com o Plano de Iñapari, a população desse município apresenta um baixo nível educacional. No que se refere à formação técnica, predominam os cursos agropecuários, eletrônicos, comunicação social e enfermagem. As instituições do Estado prestadoras de serviço de administração e gestão local possuem limitada capacidade institucional, contam com poucos profissionais capacitados, muitos empregados temporários e falta de equipamento adequado para promoção do desenvolvimento. As

escolas identificadas na cidade possuem, aparentemente, uma boa infraestrutura, conforme apresentado nas Fotografias 23 e 24.

Fotografias 23 e 24 – Escolas de ensino primário e médio em Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Bolpebra

O nome do município de Bolpebra originou-se das sílabas iniciais dos países da fronteira trinacional, sendo *Bol* (de Bolívia), *Pe* (de Peru) e *Bra* (de Brasil). O Distrito tem aproximadamente 2.470 km² e uma população total, em 2006, segundo dados apresentado em Mancomunidad Unión Amazónica Filadelfia (2006), de 1.194 pessoas, concentradas principalmente na área rural. A densidade populacional era de 0,5 hab/km², a mais baixa do país.

O crescimento populacional até 2001 foi de 0,6% (INE, 2004). Em 2001, Bolpebra tinha a população predominantemente masculina (59%). Esse fenômeno é reflexo dos fluxos migratórios dos homens, que chegam para trabalhar durante a safra da castanha e da exploração da madeira, atividades altamente seletivas para o sexo masculino. A população é originária do norte amazônico e de etnias indígenas, como Quechuas e Aymaras.

O Distrito de Bolpebra faz parte da província de Nicolás Suárez, Departamento de Pando. Localiza-se ao noroeste de Pando e limita-se, a leste, com Cobija e Porvenir; a oeste, com o Peru; ao norte, com Brasil, e ao sul, com o Distrito de Filadélfia, em Pando. O Distrito de Bolpebra está dividido em dois cantões, Chapacura e Mukden, que agregam 14 comunidades. Bolpebra tem uma forte relação com Cobija, capital do Departamento de Pando, onde há um escritório da administração municipal.

A fronteira com Brasil e Peru é definida na localidade de San Pedro de Bolpebra, cujo marco é apresentado na Fotografia 25. A localidade San Pedro de Bolpebra é a capital do Distrito de Bolpebra, e foi fundada no ano de 1992, por um grupo de bolivianos que saiu em busca da “terra prometida” pelas autoridades bolivianas. Eles vieram de Montevidéu e se incorporaram nesta área desabitada da fronteira, onde existia apenas um posto militar. A Prefeitura de Cobija apoiou a vinda dos primeiros moradores. Contudo, à época, as condições de infraestrutura eram péssimas, segundo os relatos dos moradores entrevistados neste estudo.

Fotografia 25 – Marco da fronteira em San Pedro de Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A precariedade da região predomina nos tempos atuais, conforme registrado na Fotografia 26, que apresenta a rua principal do centro da localidade de San Pedro de Bolpebra. Como pode ser observado, não se verifica nenhuma infraestrutura, como asfaltamento ou calçamento, tampouco obras de saneamento e calçadas para pedestres. Nessas condições, não se verificou nenhum tráfego de veículos na rua.

Como acontece em outros povoados vizinhos da Bolívia, San Pedro de Bolpebra encontrava-se praticamente incomunicável com o interior de seu próprio país. A estrada que sai da localidade para Cobija, durante o inverno, é quase intransitável, e as principais pontes estão quebradas. A principal via de acesso para a população é a BR-364, localizada no município de Assis Brasil, que está asfaltada e por onde se pode transitar durante todo o ano. No entanto o custo de transporte é muito alto. O rio Acre também constitui uma alternativa de transporte na região, contudo apresenta dificuldades no período de seca, devido à presença de bancos de areia, principalmente na época do verão.

Fotografia 26 – Rua principal de San Pedro de Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

O caminho que dá acesso à localidade de San Pedro de Bolpebra também não apresenta nenhuma infraestrutura, conforme se pode ver nas Fotografias 27 e 28. Nesse caminho, é comum o tráfego de pessoas estranhas (grupos de narcotraficantes), com mochilas carregadas e armamento sofisticado nas mãos, que transitam pela vila e, devido à falta de policiais e de instrumentos de trabalho, não são abordados.

Em pouco tempo, a comunidade começou a se organizar e criar “seu território” próximo ao posto militar, construindo casas e plantações de mandioca e milho para que pudessem sobreviver no local. Contudo, muitos moradores morreram devido à malária. O governo brasileiro, por intermédio do Exército Brasileiro, contribuiu para a sobrevivência da população, com alimentos, remédios, mão de obra e materiais de construção. Durante os anos 1990, o comércio foi a forma encontrada para complementar a renda. Os moradores adquiriam mercadorias em Cobija e revendiam de forma ilegal em Assis Brasil.

A localidade de San Pedro de Bolpebra é popularmente conhecida como “cobijita”, uma referência à capital da região, Cobija, que tem no comércio (especialmente voltado para os brasileiros e peruanos) a base fundamental de sua sobrevivência. Entretanto, esse comércio fracassou, principalmente porque o Banco do Brasil, em Assis Brasil, fechou as portas, o que fez com que os moradores da cidade passassem a ir a Brasileia resolver seus problemas financeiros. De lá, atravessavam a fronteira e realizavam suas compras em Cobija.

Fotografias 27 e 28 – Caminho e ponte de acesso a San Pedro de Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Hoje, o comércio de mercadorias é feito por camelôs, que circulam livremente pelas cidades de Assis Brasil, servindo como atividade complementar para a sobrevivência dos bolivianos. Na localidade existem pequenas lojas, conforme apresentado na Fotografia 29, construídas de madeira e cobertas com telhas, com baixa infraestrutura e poucos funcionários.

Atualmente existem 14 famílias morando permanentemente na localidade de San Pedro de Bolpebra. Cada uma dessas famílias tem concessão de 500 hectares de terra, dos quais uma pequena parte é cultivada. San Pedro de Bolpebra conta, hoje, com a presença de dois soldados do Exército Boliviano, adolescentes de 17 anos, desarmados e muito confusos. O prefeito e o delegado são também camponeses. Durante a maior parte do tempo eles desenvolvem atividades agrícolas, e só assumem seus postos quando demandados por seus chefes superiores. A precariedade da estrada faz com que não seja rentável uma grande produção, embora o cultivo tenha papel importante na subsistência da população.

Existe um gerador de energia, mas somente ocorre o fornecimento de luz durante o dia, pois não há recursos financeiros para comprar óleo diesel, para garantir a iluminação pública e das residências. Todos os dias há racionamento de energia. E o serviço de transporte e comunicação é limitado. Fatores que incidem negativamente no incremento da produção e produtividade local.

A maior parte da população vive mais tempo em Cobija (capital de Pando) do que na própria San Pedro de Bolpebra, que continua à espera de melhorias em sua infraestrutura. Apesar da precariedade dos serviços públicos, a presença do Estado na vida da população da localidade de San Pedro de Bolpebra é muito forte, conforme

apresentado nas Fotografias 30 e 31. Foram identificadas várias casas com cartazes do presidente Evo Morales e do governo boliviano, fixados nas paredes. Há um sentimento coletivo de gratidão ao governo, pelo acesso da população à terra. E eles acreditam que receberão mais apoio dos políticos bolivianos.

Fotografia 29 – Principal comércio da localidade de San Pedro de Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Dois projetos são muito esperados pela população de San Pedro de Bolpebra. O primeiro é a pavimentação da estrada que une Bolpebra a Cobija, e o segundo é a estrada projetada que unirá o Brasil com a Transoceânica do Peru, passando pela Bolívia. O processo de integração transnacional, até o momento, reforçou apenas o eixo Brasil-Peru. A região de Bolpebra continua em situação marginal, embora a população esteja esperançosa com a melhora da estrada para Cobija.

Fotografias 30 e 31 – Presença do governo boliviano na localidade de San Pedro de Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Em 2008, começou a ser construída uma imensa praça, que, conforme se pode observar na Fotografia 32, não recebe manutenção adequada. A construção de uma praça em local onde não há asfalto nas ruas, saneamento e energia elétrica reflete os paradoxos de difícil explicação, ou a esperança da população num futuro que parece não chegar, segundo os moradores locais.

Fotografia 32 – Praça central da localidade de San Pedro de Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A localidade de San Pedro de Bolpebra reflete as limitações identificadas no Distrito de Bolpebra. O baixo desenvolvimento é indicado pelo seu IDH, que em 2005 era 0,618, abaixo do índice do país, que era 0,729. Contribuem para esse resultado o elevado índice de analfabetismo (25,51%), que coloca Bolpebra entre os quatro departamentos de Pando com as maiores taxas de analfabetismo. A média de escolaridade era de 4,76 anos, sendo maior para os homens e menor para as mulheres. Os serviços de educação estavam concentrados na pré-escola e no ensino primário, que apresentavam taxas de atendimento de 32,9% e 100%, respectivamente.

Em 2001 existiam no distrito 15 unidades educativas. No Distrito de Bolpebra a baixa cobertura escolar é maior entre a população rural, que é dispersa e pouco acessível. Em San Pedro de Bolpebra existe uma escola primária chamada Três Fronteiras, apresentada nas Fotografias 33 e 34. Ela possui carência de material didático-pedagógico que fortaleça a identidade dos povos nativos, devido principalmente ao desconhecimento de seus costumes e à não inclusão da interculturalidade e bilinguismo nas escolas. Há também carência de mais

estabelecimentos educacionais e necessidade de fortalecimento dos centros de formação técnica e tecnológica para formação de recursos humanos de acordo com as demandas.

Fotografias 33 e 34 – Escola primária de San Pedro de Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Em 2001, Bolpebra possuía uma elevada taxa de mortalidade infantil (74,92%). O atendimento às mulheres em trabalho de parto na rede pública de saúde era baixo, variando em torno de 1 a 1,5%. A baixa porcentagem de cobertura aos partos dá-se pela dificuldade das mulheres em chegar aos centros urbanos, onde são ofertados esses serviços. O distrito contava apenas com quatro estabelecimentos de saúde, baixa cobertura de vacinas infantis e elevada taxa de diarreias em crianças menores de cinco anos. Em 2008, foi aberto o Posto de Saúde, em San Pedro de Bolpebra, embora não houvesse médico permanente (Fotografias 35 e 36).

A cobertura de residências com rede de abastecimento de água era de 12%, bem menor que a média nacional, que era de 70%, e a média do departamento de Pando, que era de 42%. Esse serviço estava concentrado na capital do Distrito, portanto, não era disponível nas áreas rurais. Por outro lado, o Distrito não contava com coleta e tratamento de esgoto. Ainda assim, apresentava um dos maiores índices de esperança de vida ao nascer. A proximidade com Assis Brasil e Cobija possibilita aos moradores de San Pedro de Bolpebra um melhor acesso aos serviços de saúde.

Em 2001, as principais atividades econômicas de Bolpebra estavam relacionadas aos setores da agricultura, pecuária, caça e silvicultura, responsável por 61% dos postos de trabalho, e da indústria extrativa e construção, que ocupava 8,35%. Bolpebra era um dos distritos com maior porcentagem de ocupados por conta própria e trabalhadores familiares sem remuneração. A população economicamente ativa representava 30% da

população local. A castanha (*Bertholletia excelsa*) era um dos principais produtos que movimentavam a economia do distrito e da região.

Fotografias 35 e 36 – Posto de saúde de San Pedro de Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Em 2001, as exportações alcançaram um volume de US\$ 30 milhões, e a indústria da castanha ocupava, aproximadamente, 20% da população em idade de trabalhar, com sua coleta e processamento. A agricultura é desenvolvida na localidade com baixa tecnologia, conforme mostra a Fotografia 37, em que uma família boliviana pratica a agricultura nas margens do rio Acre.

No processo de ocupação do distrito, baseado na exploração da borracha, pequenos e médios centros seringueiros (seringais) estabeleceram-se principalmente às margens do rio Acre. Com o processo de redistribuição das terras realizado pelo INRA, vários desses centros tiveram suas áreas reduzidas, com o objetivo de reconhecer e definir formalmente a propriedade das terras, distribuindo-as de forma mais equitativa. Assim, a distribuição das terras do distrito caracteriza-se pela concentração como terras comunais (49%), terras fiscais (38%), Terras Comunitárias de Origem (10%) e propriedades privadas (3%).

De acordo com Fuentes (2005), essa tendência foi muito criticada pelos *barraqueros*²⁴, que ressaltam que as comunidades não estariam em condições de coletar os volumes de castanhas demandados pelo mercado. Contudo, em função da grande demanda social, o Estado deve garantir o acesso à terra pelas famílias camponesas, realizando a reforma agrária. Esse processo não está concluído no distrito.

²⁴ Corresponde aos seringueiros nos Acre.

Fotografia 37 – Agricultor boliviano plantando nas margens do rio Acre



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

As áreas protegidas identificadas no Distrito de Bolpebra são constituídas por Terras Comunitárias de Origem (TCO)²⁵, titulada em favor dos grupos indígenas Yaminahua e Machineri, com superfície total de 25.675 hectares, e com a Estação Biológica Tahuamanu, cuja responsabilidade está a cargo do Centro de Investigação para Preservação da Amazônia (CIPA), da Universidade Amazônica de Pando (UAP). Integra as áreas de preservação a Área Natural de Manejo Integral-Municipal do Museu de Chicago, nos distritos de Bolpebra e Filadélfia.

4.3 OS INDÍOS DA FRONTEIRA

As populações indígenas da área da fronteira trinacional investigada têm procedência peruana e chegaram à região fugidos da intensa perseguição espanhola. De acordo com Valcuende (2009), foram formadas por diversos povos, na sua maioria distribuídos em dois troncos linguísticos: a) Pano (nações: Kaxinawá, Yawanawá, Poyanawá, Jaminawá, Arara, Shanenawá, Kutukina e Nawas) e b) Aruak (nações: Kulina, Ashaninka e Manchineri). Os índios do tronco Pano passaram a dominar a região do rio Juruá, os índios do tronco Aruak, a região do rio Purus.

O espaço geográfico que hoje abriga os limites fronteiriços de atuação do ente político-administrativo chamado pelo homem civilizado de Acre deve ter sido imaginado das mais diversas maneiras, pelas centenas de tribos aborígenes que ali

²⁵ O estado reconhece os direitos de propriedade de grupos indígenas sobre seus territórios como terras comunais.

viviam há milênios. Segundo relato dos habitantes Manchineri de Assis Brasil, em 2009, a existência de uma fronteira geográfica marcada pelas terras altas e pelas terras amazônicas separava os dois povos, situados às margens do rio Ucayali. No entanto, o contato entre eles sempre existiu, pois ambos possuem características de povos seminômades.

Os Piro e Manchineri estão muito próximos, do ponto de vista linguístico e cultural. Ambos foram marcados pela secular influência dos Panos, diferentemente de outros grupos, como o Aruak, que se diferenciavam tanto pela língua, quanto por seus traços culturais. A convivência entre eles sempre foi cercada por uma dinâmica histórica de deslocamentos, aproximações e distanciamentos, influenciada especialmente pelo processo de ocupação de suas terras pelos colonizadores e exploradores dos rios da região dos Altos rios Juruá e Purus. Esta se iniciou em meados do século XVIII, quando *os brancos* adentravam a floresta na busca de índios para escravizar e de determinadas especiarias e drogas, como o quinino, conhecida no Peru como *cascarilla* e a salsaparrilha (*Smilax officinalis*), ambas utilizadas como remédio.

O processo de ocupação que se iniciou pelo Estado do Amazonas tinha o objetivo de descobrir uma passagem para os povoados da Bolívia, na tentativa de facilitar o transporte de gado desse país para Manaus. A partir das várias expedições realizadas foi possível construir algumas representações cartográficas da região, que vieram facilitar o povoamento e o estabelecimento de relações de dominação, sejam políticas, comerciais, de trabalho, entre outras, com os povos indígenas.

Durante o século XIX, com a intensificação das grandes penetrações na região, os índios passaram a sofrer os horrores das “correrias”, que levaram à dizimação, à escravidão ou à aceitação das relações produtivas impostas, além da dispersão dos grupos indígenas em função dos interesses dos caucheiros e seringalistas. Havia duas frentes de pressão: do Peru para o Brasil, por caucheiros, e do Amazonas para a Bolívia, por extratores de borracha. Primeiro, os índios não foram incorporados como mão de obra extrativista, mas, sim, como mateiros e guias na busca de novas frentes de seringa. Mas com a queda do preço do produto estabeleceu-se que eles trabalhassem na extração da borracha.

Segundo entrevistas realizadas com líderes dos Manchineri, a exploração da borracha transformou o modo de vida de todo o seu povo, devido aos conflitos entre os grupos distintos, indígenas e não indígenas. Relatam que houve um grande conflito entre os bolivianos e peruanos, que tentaram retirá-los de suas terras e depois passaram

a escravizá-los para realização de trabalho na extração da borracha, extração de madeira, agricultura (cuidar de roçados), fornecimento de pescado (mariscar), bem como trabalho doméstico. As mulheres indígenas, muitas vezes, tinham de se submeter à violência sexual imposta pelos patrões, em troca de sua própria sobrevivência.

Atualmente, são encontrados nos limites dos municípios dos países da fronteira trinacional três grupos étnicos: os Jaminawá, denominados também Yaminawá/Jaminawá/Marinahua/Jaminahua (Brasil, Peru e Bolívia); os Manchineri, conhecidos como Machineri/Mantineri (Brasil, Peru e Bolívia) e a população Piro/Yine (Peru). Lembrando que essas variações ortográficas são consideradas devido ao costume de fazer trocadilho com o nome dos povos vizinhos. A população indígena, em 2008, era representada pelas tribos Jaminawá, kaxinawá e Manchineri, e correspondia a 540 habitantes, distribuídos em 10 aldeias.

Manchineri significa (povo da árvore Inharé). O inharé (*Brosimum rubescens*) é o nome indígena de uma árvore muito comum na floresta aluvial, que é utilizada como remédio natural para amenizar dores de uma série de doenças. Ocupam uma parte da região sul do Estado do Acre, no Brasil, e outros pontos no Peru (Iñapari) e Bolívia (Bolpebra).

No Brasil, os Manchineri compartilham seu território com os Jaminawá, espalhados nas doze aldeias: Extrema, Lago Novo, Cumaru, Alves Rodrigues, Laranjinha, Jatobá, Peri, Santa Cruz, Senegal, Santa Tereza, Água Preta e Novo. As aldeias estão localizadas na Terra Indígena Mamoadate (TI), que é a maior em extensão do Estado do Acre. Situada às margens do rio Iacó (cuja nascente fica no Peru), tem início no igarapé Mamoadate e vai até os limites do Brasil com o Peru, nos municípios de Sena Madureira e Assis Brasil. É registrada na Secretaria de Patrimônio da União desde 1999.

A Terra Indígena Manchineri do Seringal Guanabara, localiza-se a noroeste da Reserva Extrativista Chico Mendes, onde, segundo Haverroth (1999), ocupa as seguintes colocações: Altamira, Mamoal, Água Boa, Samaúma Javali, Mutum, Boa Vista, Natal, Paxiubal, Divisão de Guanabara, Mantiqueira e Livramento. Nessas áreas, os índios vivem em habitações individuais, conforme apresentado nas Fotografias 38 e 39.

Os Manchineri estão presentes também no Seringal São Francisco e Macauã, no interior da Reserva Extrativista Chico Mendes, e em menor número ocupam a

aldeia Maria Monteza, localizada na Terra Indígena Cabeceira do Rio Acre e aldeia Santa Rosa, ambas em processo de discussão jurídica sobre demarcação.

Fotografias 38 e 39 – Habitações indígenas em Assis Brasil, Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo, (2010).

A tensão envolvendo populações indígenas, iniciada nos anos 1940 e 1950, estendeu-se por toda a década de 1970. Em função disso, Fundação Nacional dos Índios (FUNAI) criou a Terra Indígena Mamoate, em 1975. O sertanista José Carlos dos Reis Meirelles foi o responsável pela transferência dos índios do Seringal Guanabara, onde havia um conflito intenso entre os extrativistas e seringalistas, uma vez que vastas áreas de terra estavam sendo vendidas para pecuaristas e latifundiários do sul do país. Os Manchineri foram removidos do Seringal Guanabara para a TI Mamoate. Em 1977 havia 500 índios aldeados, entre os Manchineri e Jaminawá.

No entanto, um grupo familiar que hoje tem laços de parentesco muito limitados com os moradores da TI permanece até hoje no seringal. A divisão do grupo em dois gerou grande impacto no modo de vida atual dos Manchineri. No Seringal, os filhos dos índios só falam português, ao contrário do que ocorre nas aldeias, onde quase não se fala a língua nacional, com exceção dos mais jovens. Um grupo quase não interage com o outro; não são comuns as visitas entre parentes; o sentimento de pertencimento está se perdendo. Os Manchineri que estão na TI recebem apoio direto da FUNAI e dos agentes da organização não governamental Comissão Pró-Índio (CPI), principalmente por meio de cursos e capacitações que promovam a auto-organização.

Dentro da TI destaca-se que o desenvolvimento das aldeias dá-se de forma desigual. Algumas aldeias, como a Jatobá e Extrema, apresentam boa infraestrutura, com presença de escolas, como a apresentada na Fotografia 40, e agentes de saúde

atuantes. Outros locais, como Laranjinha e Senegal, são bastante deficitários em termos de infraestrutura. No geral, os problemas principais levantados foram em relação à escassez de recursos financeiros e humanos, por parte do Governo Federal e das ONGs, para prestar a assistência diferenciada aos índios na região da fronteira trinacional, agravando com isso a perda da identidade cultural, a questão da saúde e da educação indígena, o saneamento e organização da produção baseada nos produtos da floresta.

Fotografia 40 – Escola da aldeia indígena, em Bolpebra, Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Entre os Manchineri, a realidade atual encontrada na região da fronteira é resultado dos encontros e desencontros com Jaminawás, peruanos, bolivianos, brasileiros, seringueiros e patrões. Elementos que influenciam e foram influenciados pelo entorno e por seus vizinhos. Segundo a Comissão Pró-Índio do Acre, a população Manchineri totaliza 927 habitantes em território nacional. Historicamente, sempre circularam por três grupos de ambientes: os rios, os campos limpos e a mata. Os rios e as matas são locais geralmente fixos, sem grandes variações sazonais. Os campos limpos estão localizados nas margens dos rios e, em geral, são aparentes somente nas épocas do verão.

A agricultura é a principal atividade econômica, predominando o plantio de cereais, grãos e legumes. A mandioca constitui a base alimentar do povo, juntamente com a carne de caça e pesca. Atualmente, não produzem mais borracha e o extrativismo entre eles e os Jaminawá está vinculado à alimentação, ao transporte, à moradia, à medicina, ao ritual e à fabricação de diversos instrumentos e utensílios

domésticos e adornos. Nas aldeias indígenas Jaminawá e Manchineri, famílias indígenas vivem em habitações individuais, construídas com madeira e palha, conforme mostram as Fotografias 41 e 42.

Fotografias 41 e 42 – Habitações indígenas na Aldeia Jaminawá e Manchineri



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010)

A aldeia indígena Jaminawá, conhecida como “A Escola”, está localizada em território boliviano, a cerca de duas horas de canoa, a partir de Assis Brasil. A aldeia possui uma população próxima dos duzentos habitantes. No Peru, os Jaminawá contam com uma população de cerca de 320 pessoas, segundo o Censo de 1993. E, na Bolívia, 630 indivíduos, também segundo o Censo de 1992. Os Jaminawá praticam agricultura de subsistência. Os empreendimentos de criação de bovinos, aves ou suínos são individuais e pouco representativas, assim como a atividade extrativa.

Como os Manchineri, muitos Jaminawá recebem aposentadoria do governo federal, apoio financeiro dos projetos educativos ou desenvolvimentistas das ONGs nacionais e internacionais, salários como diaristas ou vendedores de produtos, como a banana, peixe ou carne de caça, e apoio das políticas assistencialistas do governo. A maior parte do dinheiro serve para financiar as viagens para a cidade de Assis Brasil e Rio Branco, e quase sempre estão endividados com os comerciantes locais.

Em 1968, um grupo com cerca de cem índios doentes por repetidas epidemias instalou-se no Seringal Petrópolis, assumindo certo grau de dependência dos brancos. A FUNAI foi instalada no Acre em 1975, e seus técnicos descreveram uma situação clássica na região da fronteira: alcoolismo, prostituição, desorganização social e exploração econômica. Nesse mesmo ano foi instalado um posto indígena que quebrou o monopólio do seringal. Em 1989, outro grupo de índios uniu-se ao primeiro e juntos

reinvidicaram a criação da Terra Indígena Cabeceiras do Rio Acre, no Município de Assis Brasil, fronteira com o Peru, que foi homologada em 1998.

A população indígena é de 15.921 indivíduos, agrupados em treze povos e 35 terras indígenas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA, 2010). Adicionalmente, existem alguns grupos de índios não documentados ou isolados, especialmente em regiões fronteiriças. As terras indígenas somam 2.442.086 hectares, ou 16,01% do território do Acre. A diversidade cultural dos grupos indígenas tem sido documentada por meio de diversas iniciativas oficiais e não-oficiais. A população indígena representa 2,17% da população do Acre e 1,95%, da população indígena total do Brasil

A pressão pelo território indígena na fronteira trinacional é grande. As áreas de preservação localizadas na fronteira, que foram citadas anteriormente, vêm sofrendo cada vez mais com as ações predadoras dos madeireiros e traficantes de drogas, que abrem trilhas dentro das áreas indígenas para escoar a produção ilegal de madeira, armas, drogas e outros. As terras ocupadas e reinvidicadas pelos Jaminawá e Manchineri encontram-se em diferentes situações de regularização, conforme se pode observar no Quadro 10. Ressalte-se que as TI Mamoadate e Cabeceira do Rio Acre possuem a presença dos índios isolados. O Brasil e Peru, juntos, possuem 71% da selva amazônica e partilham cerca de 2.800 km de fronteira. Como fruto do esforço das organizações indígenas e dos governos brasileiro e boliviano, foram criadas Reservas Territoriais, Comunidades Nativas, Reservas Comunitárias e Terras Indígenas que, somadas às Áreas Naturais Protegidas, constituem um mosaico de áreas socioculturais e ambientais altamente diversas, que abarcam aproximadamente 23,2 milhões de hectares.

Quadro 10 – Relação das terras indígenas Jaminawá e Manchineri na fronteira

Terra Indígena/Povo	Po p.	Área Ext. (ha)	Município	País/UF	Situação Jurídica
Cabeceira do Rio Acre (Jaminawá)	450	78.513	Assis Brasil	BR/AC	Registrada (CRI-DPU)
Mamoadate (Jaminawá e Manchineri)	576	313.647	Sena Madureira e Assis Brasil	BR/AC	Registrada (CRI-DPU)
Seringal Guanabara (Manchineri)	92	-	Assis Brasil	BR/AC	A identificar
Comunidade Nativa Bélgica (Yiné/Piro/Manchineri)	90	53.300	Iñapari	Tahuamanu/Peru	Saneada
Terra Comunitária de	102	41.920	Bolpebra	Pando/	Saneada

Origem Yaminahua-Manchineri				Bolívia	
-----------------------------	--	--	--	---------	--

Fonte: FUNAI (c. p./Pesquisa de campo); Mancomunidad Union Amazónica Filadelfia – Bolpebra (2009).

Essa iniciativa representa uma oportunidade para as ações e políticas regionais dos governos nacionais, articuladas nos países, em relação aos direitos humanos e coletivos dos povos indígenas que habitam essa zona fronteiriça. Da mesma forma, podem contribuir para viabilizar o uso responsável da biodiversidade local. No entanto, a situação no lado peruano traduz-se no desgoverno, na vulneração dos direitos dos povos indígenas e no saqueio dos recursos naturais. E, no lado brasileiro da fronteira, as ações do Governo Federal tentam garantir os direitos territoriais aos povos indígenas. Porém, os efeitos das dinâmicas transfronteiriças começam a apresentar ameaças contra os territórios desses povos.

Jaminawá (gente do machado ou de pedra) é um nome genérico atribuído a um conjunto de grupos e povos da família linguística Pano, acostumado a frequentes mudanças de localização de suas aldeias e casas, em função das épocas da seca e das chuvas. Alternam seus tempos de vivência entre a cidade e as aldeias e buscam fixação em outros lugares. Segundo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em 2009 existiam cerca de 855 índios. Hoje são habitantes do centro da mata dos três países da fronteira e, principalmente, da periferia das cidades de Rio Branco (Fotografia 43) e Assis Brasil, onde sua presença tem se intensificado nos últimos dez anos.

A ausência de políticas de desenvolvimento para as populações indígenas gera consequências graves: desnutrição das crianças, doenças sexualmente transmissíveis, conflitos, alto índice de alcoolismo, que vem desde a época dos seringais, e nas cidades vem se agravando devido à má alimentação.

Fotografia 43 – Índios às margens do rio Acre, em Rio Branco (Acre)



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

É muito comum, na sede do Município de Assis Brasil, verificar a presença dos índios das diferentes etnias circulando em busca das políticas sociais assistencialistas disponibilizadas pelo governo brasileiro. Os locais onde se encontra a presença dos índios são a Casa do Índio, as áreas de favelas, os acampamentos na cidade ou sob a ponte do rio Acre. No município, está localizado o “bairro Jaminawá”, apresentado nas Fotografias 44, 45, 46 e 47.

Fotografias 44 e 45 – Bairro Jaminawá em Assis Brasil, Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

No bairro vivem, permanentemente, cerca de 60 indígenas das etnias Jaminawá e Manchineri. Formado a partir do rio Acre para o centro da cidade o bairro apresenta condições precárias. Sem áreas de plantio de roças, sem infraestrutura e sem acesso à fontes fixas de renda, aos serviços de saúde, educação, cultura e trabalho. A maioria dos indígenas entrevistados destacou que veio para a cidade devido a conflitos internos nas aldeias e em busca de melhores condições de acesso à saúde, educação e trabalho.

Fotografias 46 e 47 – Habitações indígenas no Bairro Jaminawá, em Assis Brasil, Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A forma de inserção dessas populações em território urbano ocorreu a partir de indivíduos, isoladamente, e até mesmo através de grupos familiares, que se deslocaram para o bairro, seguidos pela ampla rede de parentesco. A circulação diária de índios na cidade é intensa, pois muitos vêm em busca de tratamento de saúde, recebimento de benefícios do governo, fazer compras, visitar os parentes urbanos e participar de festas regionais. No entanto, o acesso à cidade intensificou, ainda mais, um grave problema que se estabeleceu entre a população indígena: o álcool.

Nas cidades em estudo é comum o consumo de álcool etílico (cabeça azul 96°), entre os índios. Estes compram grande quantidade de álcool, principalmente nos estabelecimentos comerciais de Assis Brasil. Para chamar a atenção desses consumidores, os comerciantes expõem álcool bem no alto das prateleiras, junto com as outras bebidas alcoólicas, conforme apresentado na Fotografia 48. Esta é uma estratégia para facilitar a compra desse produto.

O álcool etílico, ou álcool (cabeça azul 96°), é um composto orgânico que possui na estrutura molecular ($\text{CH}_3\text{CH}_2\text{OH}$) o grupamento OH, que representa a função, e está ligado ao carbono saturado (carbono com simples ligação), o qual exerce várias finalidades como produtos domésticos, bebidas e combustíveis. No caso da composição do álcool de limpeza, é considerado hidratado e desnaturado, ou seja, possui na estrutura uma dupla ligação no grupamento metil da fórmula, sendo conjugação do álcool etílico com metileno, assim como obtém a proporção de 96% de pureza e 4% de água (96° GL), e se for ingerido causa efeitos extremamente tóxicos no corpo humano.

Fotografia 48 – Comercialização de bebidas e álcool etílico 96% aos índios, na fronteira trinacional



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

O alcoolismo é um dos principais vícios identificados entre os índios e índias da fronteira trinacional. Tem sido considerado uma das principais causas de mortalidade entre os índios, seja pelo agravo de doenças, como cirrose, diabetes, hipertensão arterial, doenças do coração, do aparelho digestivo, depressão e estresse, seja por fatores externos, como acidentes, brigas, quedas, afogamentos, atropelamentos, entre outros. Associado a isso, tem-se ainda o aumento da violência, em geral contra as mulheres, dos suicídios, do uso de drogas ilícitas e da indigência, conforme verificado na Fotografia 49.

Fotografia 49 – Índia consumidora de álcool, em situação de pobreza extrema, em Rio Branco, Acre



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A ingestão do álcool etílico pode causar náusea, vômito, dor de cabeça, confusão mental, fadiga e ação embriagadora, podendo também ocasionar lesões gástricas, renais e biliares. Segundo os entrevistados, não existe legislação que proíba o uso e a venda do produto para índios e não índios. Outro modo de consumo de álcool é na forma de etanol, que é vendido nos postos de combustível do Brasil e Peru. A proporção utilizada é de meio litro d'água para cada litro de etanol, e pode ser misturado a um suco artificial ou não. O preço baixo e o forte efeito causado com a ingestão da bebida têm gerado um aumento no consumo por parte dos índios e índias.

Esse álcool combustível ou álcool carburante é composto por álcool etílico e água, padronizada pela ABNT, CNP e INPM, na proporção de 99,95% com 0,05% de água na escala G.L. (Gay Lussac), ou seja, é considerado isento de água; além disso, são oxigenados quando adicionados à gasolina com finalidade de aumento da octanagem, para melhor estabilização da molécula e maior liberação de calor e energia para movimento do motor. Se for ingerido ou inalado, causa efeitos extremamente tóxicos no corpo humano.

O álcool é um depressor do Sistema Nervoso Central (SNC) e causa desinibição, euforia e estupor em pequenas concentrações, mas em elevadas e diárias doses traz maior risco para o equilíbrio ácido-base e, conseqüentemente, pode acarretar o aparecimento de algumas patologias, como Alzheimer, angina de peito, senis,

osteoporose, hepatite A, cálculo biliar, úlcera duodenal, câncer pancreático, diabetes, síndrome metabólica, gastrite e dificuldade em memorização e aprendizado.

No cotidiano das três cidades fronteiriças, os povos indígenas delimitam seu espaço por meio de suas características culturais e relações internas. E se comunicam com os não índios em atos sociais específicos e limitados, sem que, nessa interação social, deixem de ser vistos explicitamente como indígenas, como gente diferente, sobre a qual permanecem vários estereótipos que alimentam essa relação de estranheza. É comum observar os índios fazendo compras no comércio local, sentados em bancos da Praça de Assis Brasil (Fotografia 50).

Fotografia 50 – Índios (crianças, jovens e idosos) na Praça Central de Assis Brasil, Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Ainda, são encontrados nos abrigos de ônibus, locais em que os “brancos” dificilmente param, quando os índios lá estão, ou na Casa de Apoio ao Indígena (Fotografia 51). Alguns jovens indígenas frequentam as discotecas e eventos festivos em Iñapari e Assis Brasil, mas sempre sendo observados e percebidos como “os indígenas”, identificação, esta, que estabelece certo distanciamento e desconforto.

Fotografia 51 – Casa de Apoio aos Indígenas, Assis Brasil, Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Na fronteira trinacional, também é comum a presença das *Cholas* – mulheres tipicamente bolivianas, migrantes, que remontam seus comportamentos e códigos culturais ao mundo andino de origem e reproduzem no contexto urbano (Fotografia 52).

Fotografia 52 – Índia Chola e sua filha nas ruas de Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Caracterizam-se por vestir suas saias rodadas, blusas claras, mantas coloridas nas costas, na qual levam seus filhos, e com suas duas longas tranças nos cabelos, sempre divididos ao meio. São mulheres discriminadas socialmente, que sofrem violência cotidiana de seus patrões e maridos, e não conseguem integrar-se completamente à sociedade moderna e capitalista. Têm como principal atividade o comércio informal. É muito difícil fotografar uma *Chola*. Em geral elas se escondem e viram o rosto ao ver uma câmera apontando em sua direção.

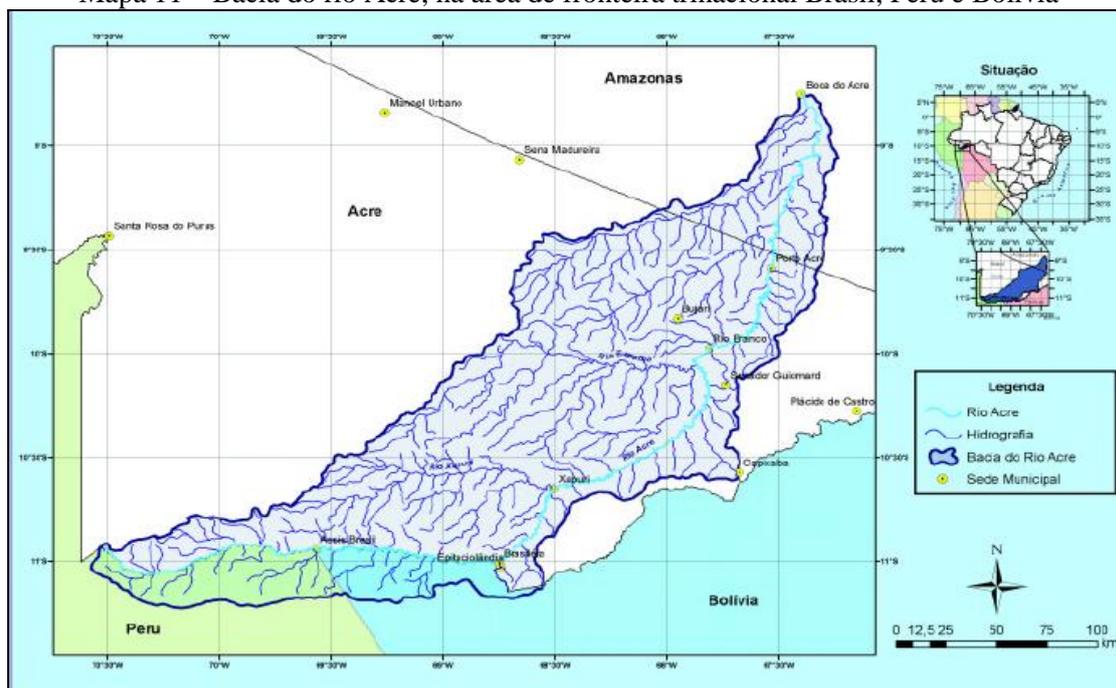
No lado brasileiro, em uma escala muito pequena, pode-se constatar a presença de índios empregados em órgãos governamentais, como a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Secretaria Estadual de Educação (SEC), contratados como coordenadores, chefes locais e professores, atuando diretamente nas áreas indígenas. Nas organizações não governamentais atuam como presidentes de associações ou coordenadores de projetos ligados a ONGs nacionais e internacionais, como, por exemplo: WWF e TNC.

4.4 OS DIFERENTES ASPECTOS DA INTEGRAÇÃO

No mundo existem mais de 263 bacias hidrográficas comuns, das quais um terço é partilhado por mais de dois países (KUNENERAK, 2011). No Brasil, há mais de 70 rios fronteiriços e transfronteiriços. Países como o Peru e a Bolívia, devido à localização da Bacia Amazônica, são as nações que mais “compartilham” águas com o Brasil, de acordo com o Glossário de termos referentes à gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços, editado pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2006. A bacia do rio Acre, apresentado no Mapa 11, é uma bacia transfronteiriça da Amazônia Legal, que possui uma das áreas com a maior biodiversidade do planeta. A área específica da bacia é de 7.577 km², dividida nas seguintes proporções: 26% em território boliviano, 41% em território brasileiro e 33% em território peruano, em um perímetro de 918 km.

Em 2004 foi oficializada a Comissão de Integração Regional e Internacional, a partir da proposta de criação do Programa de Gestão Integrada da Bacia Trinacional do Alto Rio Acre, com participação do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba (CONDIAC), pelo Brasil, da Mancomunidad Tahuamanu, pela Bolívia, e do Consórcio Associação dos Municípios da Fronteira de Madre de Dios (Amfromad), pelo Peru.

Mapa 11 – Bacia do rio Acre, na área de fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia



Fonte: Pereira (2008).

A criação desse Comitê contou com o apoio da Agência Nacional de Águas (ANA), da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos do MMA, da Conágua, da SOS Mata Atlântica, da World Wildlife Foundation (WWF-Brasil), da Universidade Federal do Acre (UFAC), do Consórcio Lagos São João-RJ e dos Ministérios das Relações Exteriores dos três países e de representantes da sociedade civil organizada. A gestão compartilhada é uma forma de cooperação entre os países de bacias transfronteiriças, por meio de ações coordenadas que visem garantir a quantidade, a qualidade e o acesso aos recursos hídricos.

O rio Acre é um afluente da margem esquerda do rio Purus, que nasce no Peru, sendo considerado o segundo maior representante da drenagem no Estado do Acre, com curso sinuoso e meândrico. No Brasil, o rio Purus segue a direção sudoeste-nordeste, porém, em determinado ponto, passa para leste-nordeste, em direção geral que segue até receber o rio Acre. Além do rio Acre, estão também presentes em sua margem direita os rios Iaco, Caeté e Chandless, todos sinuosos (ACRE, 2000). De Rio Branco até a foz, o rio Acre é considerado a continuação da hidrovia do rio Purus, que apresenta um trecho navegável de 311 km, com profundidade mínima de 0,80 m em grande parte do ano (ACRE, 2000). Na região da fronteira trinacional existem cerca de 60 igarapés, dos

quais 50% localizam-se em território brasileiro e os outros 50% se dividem entre o Peru e a Bolívia.

A população humana da fronteira trinacional sempre viveu uma estreita relação com o rio Acre por meio de suas práticas tradicionais diárias. O rio que fornece água doce é também utilizado como meio de transporte, estabelecendo relações entre suas margens, conforme apresenta a Fotografia 53, que mostra o porto de Assis Brasil, utilizado para o embarque e desembarque de pessoas e cargas. O rio também é utilizado para comunicação, como fonte de proteínas, sob a forma de peixes, para o comércio, lazer e serviço através da adubação do solo circundante na época das inundações.

Dentre os problemas relacionados aos impactos ambientais na bacia trinacional do rio Acre, destacam-se a retirada da mata ciliar, a erosão, o assoreamento, o despejo de esgoto, a ocupação desordenada das margens, o despejo de lixo, a pesca predatória, a poluição das águas superficiais. Destaca-se, ainda, a existência de tendências para a potencialização desses problemas, a partir da expansão da agricultura e pecuária, da atividade agroindustrial, do aumento da produção de lixo e esgoto doméstico e da ocupação de novas áreas.

Fotografia 53 – Porto no rio Acre, fronteira trinacional



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A população ribeirinha, ao longo da região da fronteira trinacional, ocupa sete localidades, onde estão distribuídas 179 casas, com uma população de 692 pessoas. Ao longo das margens do rio Acre, a caminho de Assis Brasil, Iñapari e Bolpebra, verifica-se a presença de várias famílias indígenas morando em casas simples, de madeira e

coberta de palhas, conforme registrado nas Fotografias 54 e 55, construídas pelos próprios índios ou doadas pela Prefeitura de Assis Brasil.

Devido à característica seminômade, os índios mudam com frequência a localização das aldeias e das casas, seguindo a dinâmica de alternância entre o tempo de vivência na cidade, o tempo de vivência nas aldeias, e a frequente fixação em novos lugares, no âmbito da fronteira trinacional.

Fotografias 54 e 55 – Habitações indígenas às margens do rio Acre



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010)

Durante os últimos anos, o rio Acre foi muito castigado pela ação antrópica dos habitantes da região da fronteira. Dentre elas destacam-se a redução e a degradação da mata ciliar, a implantação de pastagens, o desenvolvimento de práticas agrícolas inadequadas, a retirada de madeira, a ocupação de várzeas, a pesca predatória, o depósito de toneladas de dejetos humanos e resíduos sólidos e a extração de areia. Esta última é evidenciada pelo nível de erosão bastante acentuado de suas margens, conforme identificado na Fotografia 56.

Fotografia 56 – Banco de areia e desmoronamento de terra às margens do rio Acre

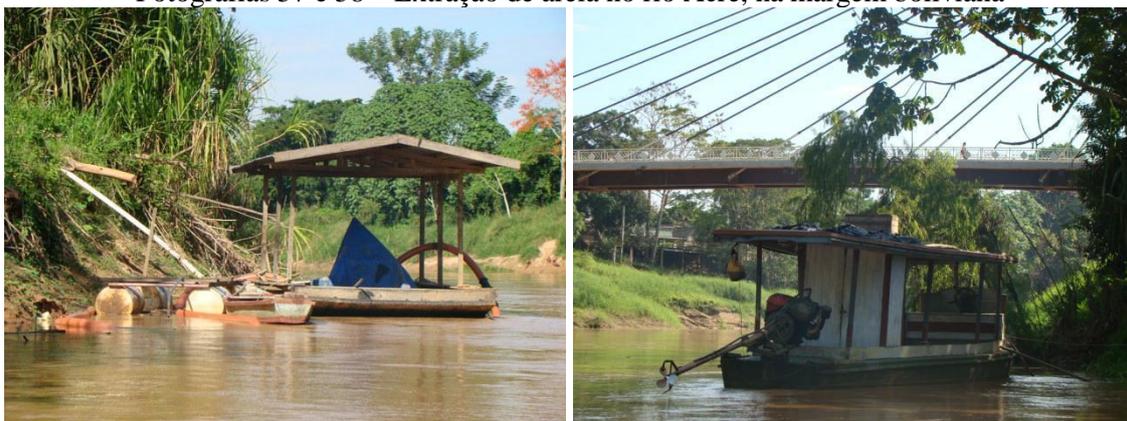


Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A extração de areia no Rio Acre ocorre, principalmente, nas áreas que cortam os núcleos urbanos das cidades de Assis Brasil, Iñapari e Bolpebra. Em decorrência desta exploração, verifica-se a formação de bancos de areia. Estes, também sofrem influência dos desmoronamentos de barrancos localizados às margens do rio Acre. Os bancos de areia se formam ao longo do rio, afetando, principalmente, sua navegabilidade.

A extração das areias do rio Acre tem se constituído uma das principais atividades econômicas realizadas na área de fronteira. Essa atividade se destaca pelo intenso trabalho das dragas ao longo da margem boliviana. Durante o trabalho de campo, realizado ao longo do rio, foram contabilizadas 18 dragas, sem restrição legal por parte da legislação ambiental, que são apresentadas nas Fotografias 57 e 58. No lado brasileiro, a extração é menos intensa, sendo o transporte realizado por carros de bois, conforme apresentado nas Fotografias 59 e 60.

Fotografias 57 e 58 – Extração de areia no rio Acre, na margem boliviana



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo, (2010).

Fotografias 59 e 60 – Extração de areia no rio Acre, na margem brasileira



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Segundo depoimentos dos extratores, o governo do Estado do Acre, por meio do Instituto do Meio Ambiente do Acre (IMAC), tentou impedir a realização dessa atividade, mas não conseguiu, pois é de lá que várias famílias tiram seu sustento. Em média são retirados, por viagem, entre 0,5 a 1 metro cúbico de areia, dependendo do tipo de carroça utilizada. A média de viagens do rio até o ponto de comercialização é de oito vezes por dia.

A pesca no rio Acre estende-se durante o ano todo, porém as pescarias sofrem variações de acordo com as estações do ano – inverno (período de chuva intensa) e verão (período de estiagem). Conforme registrado nas Fotografias 61 e 62, as principais modalidades de pesca são: a pesca com tarrafa e a pesca com rede. Grande parte da produção é exportada para os vizinhos Peru e Bolívia.

Fotografias 61 e 62 – Modalidades de pesca realizada no rio Acre



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo, (2010).

Os pescadores foram sensibilizados pelos órgãos ligados ao meio ambiente para realizar a pesca respeitando o período de defeso. No Peru e na Bolívia não existe política de defeso, por isso, quando é época do defeso no Brasil, os(as) pescadores(as) brasileiros(as) passam a pescar nos lados peruano e boliviano do rio Acre.

As principais espécies de peixe encontradas no rio Acre são: Piranambú (*Pinirampus pinirampu*), Jundiá (*Rhamdia quelem*), Surubim (*Sorubimichthys planiceps*), Capari (*Pseudoplatystoma sp*), Pirapitinga (*Piaractus brachypomus*), Curimatã (*Prochilodus marginatus*), Piau (*Leporinus piau*), Mandin (*Pimelodella gracillis*), Peixe-lenha (*Sorubimichthys planiceps*), Bacu (*Oxydoras spp*) e Piranha (*Serrasalmus spp*).

Na Associação de Pescadores de Assis Brasil estão registrados 62 pescadores(as), que realizam pesca artesanal, no rio Acre e seus afluentes, com duas

finalidades: a comercialização do pescado e o consumo. Segundo os pescadores, as espécies mais procuradas pelos consumidores são: Piranambú, com produção entre 26 a 30 toneladas/ano (100% da produção exportada para o Peru); Jundiá, com produção entre 3 a 3,5 toneladas/ano; capari e pirapitinga, com produção de 600 kg/ano. Destaca-se que a produção de peixes vem diminuindo a cada ano. Na época do verão, a profundidade do rio Acre não chega 30 cm em seus pontos mais fundos.

A Associação de Pescadores(as) de Assis Brasil reclama a não contratação de um projeto de infraestrutura, que foi aprovado por emenda parlamentar, e em razão de problemas burocráticos da prefeitura, não foi concretizado. Atualmente, a demanda da Colônia de Pescadores é a construção de uma fábrica de gelo, a aquisição de transporte para a produção, além de acesso a tecnologia e infraestrutura para beneficiamento (retirada de couro e vísceras para uso e fabricação na indústria têxtil e produção de ração).

Nessa região da fronteira trinacional do Brasil, Peru e Bolívia, a pesca ainda é considerada uma atividade masculina. A relação entre homens e mulheres reproduz o que ocorre no resto da sociedade: apesar de desenvolver atividades relacionadas à pesca, as mulheres não têm o seu trabalho suficientemente valorizado. Por conta disso, muitas vezes, elas próprias não conseguem perceber a importância da sua contribuição no processo produtivo.

Vários estudos destacam a participação das mulheres na pesca sem o reconhecimento de seu trabalho nessa atividade (ALENCAR, 1993; CARDOSO, 2000, 2006; MANESCHY, 1995, 2000; MOTTA-MAUÉS, 1993). Nesse sentido, as relações de gênero produzem uma distribuição desigual de autoridade, de poder e de prestígio entre as pessoas, de acordo com a sua identidade social.

A participação das mulheres em eventos (reuniões, seminários, oficinas de trabalho e fóruns de discussão) ocorre em número muito menor que o dos homens. E, por via de regra, quando elas se envolvem em alguma atividade concreta, fazem-no especificamente nos temas ditos “sociais” (tais como saúde e educação) e, em intensidade muito menor, nas atividades ditas “econômicas” (ligadas à produção agrícola ou pecuária, e com a comercialização dos produtos). Neste último caso, sua inserção também se dá em atividades bem segmentadas, como a transformação de produtos (agroindústrias caseiras), artesanato, serviços (turismo rural) ou atividades hortícolas.

Como meio de transporte, o rio Acre favorece e preocupa a população local. As famílias de brasileiros, peruanos e bolivianos, moradoras nas margens do rio, que foram entrevistadas neste estudo, afirmaram ser constante a passagem de pessoas pela frente de suas casas, indicando um fluxo constante de pessoas entre as fronteiras. Entre os que transitam no rio são identificados principalmente os índios, pequenos agricultores, seringueiros, pescadores, moradores da cidade e extratores de areia.

Verifica-se, também, a presença de traficantes, viciados em drogas, prostitutas e pequenos comerciantes ilegais, transitando por este limite fronteiro natural, o que traz preocupações e receios para as famílias que vivem nas margens do rio Acre. As Fotografias 63 e 64 mostram o transporte de produtos e mercadorias, muitos deles ilegais. Esta, é atividade comum, verificada no rio Acre.

A fiscalização das relações econômicas, ambientais e sociais estabelecidas no limite internacional, compreendido pelo rio internacional é dificultada pelo grande número de pontos de conexões de fácil acesso, por recursos naturais interessantes para grupo de pescadores e caçadores, urbanização de suas margens e baixa capacidade de gestão de áreas de fronteira trinacionais.

Fotografias 63 e 64 – Comércio de produtos ilegais no rio Acre, fronteira trinacional



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A construção de pontes binacionais e estradas conectoras de territórios internacionais, para minimizar as discontinuidades geográficas, facilitar a fluidez comercial, de símbolos e das pessoas, é uma das políticas públicas verificadas na região da fronteira trinacional do Brasil, Peru e Bolívia. A rodovia interoceânica é um projeto que faz parte do desejo das populações habitantes dessas regiões há muitos anos. Essas aspirações se combinam, de um lado, pelo interesse na construção de estradas de acesso à floresta do sul, principalmente em busca da extração de matérias-primas, como

borracha, ouro, petróleo, madeira, entre outros. E, por outro, pela interligação do Peru e Brasil através das estradas, portanto, precede a iniciativa IIRSA.

A expectativa em torno da contribuição da rodovia interoceânica para o desenvolvimento regional e o progresso está expresso no *outdoor* apresentado pelo governo peruano e registrado na Fotografia 65. No entanto, é importante destacar que essa região faz parte do chamado “arco do desmatamento”, uma área que apresenta os maiores índices de desflorestamento da Amazônia brasileira, peruana e boliviana. De acordo com Llosa (2003), o interesse pela estrada de interconexão Peru-Brasil está presente na agenda política do Peru e do Brasil desde o início dos anos 1980.

No ano de 1981, foi assinado um “Acordo de Interconexão de Estradas” entre o Brasil e o Peru, que tinha como objetivo promover as interconexões entre Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Puerto Maldonado, dando prioridade a uma rota que cruzaria Assis Brasil e Iñapari (localizados em ambos os lados da fronteira desses dois países). De lá até aqui a discussão política e técnica é centrada na necessidade de cruzar o continente através do Peru para se chegar ao mercado internacional. No âmbito desse acordo, durante o governo Fujimori foram consideravelmente melhoradas as estradas e a construção da maioria das pontes. Enquanto isso, o Brasil avançou na construção da ponte Iñapari-Assis Brasil, no rio Acre.

Fotografia 65 – Divulgação da integração interoceânica Peru-Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A “Estrada do Pacífico” ou “*Carretera Interoceánica*” ou “Estrada Transocêânica”, que corta a área de estudo, até 1999 não era asfaltada, conforme pode ser verificado na Fotografia 66. Começou a ser pavimentada, no lado brasileiro, pelo

programa “Avança Brasil” do Governo Federal brasileiro, conforme pode ser identificado na Fotografia 67, constituindo-se em uma das rodovias mais estratégicas do país, pois, através dela, o sudoeste da Amazônia estará ligado ao Oceano Pacífico.

Fotografias 66 e 67– Rodovia Transoceânica, Iñapari (1999) e Assis Brasil (2010)



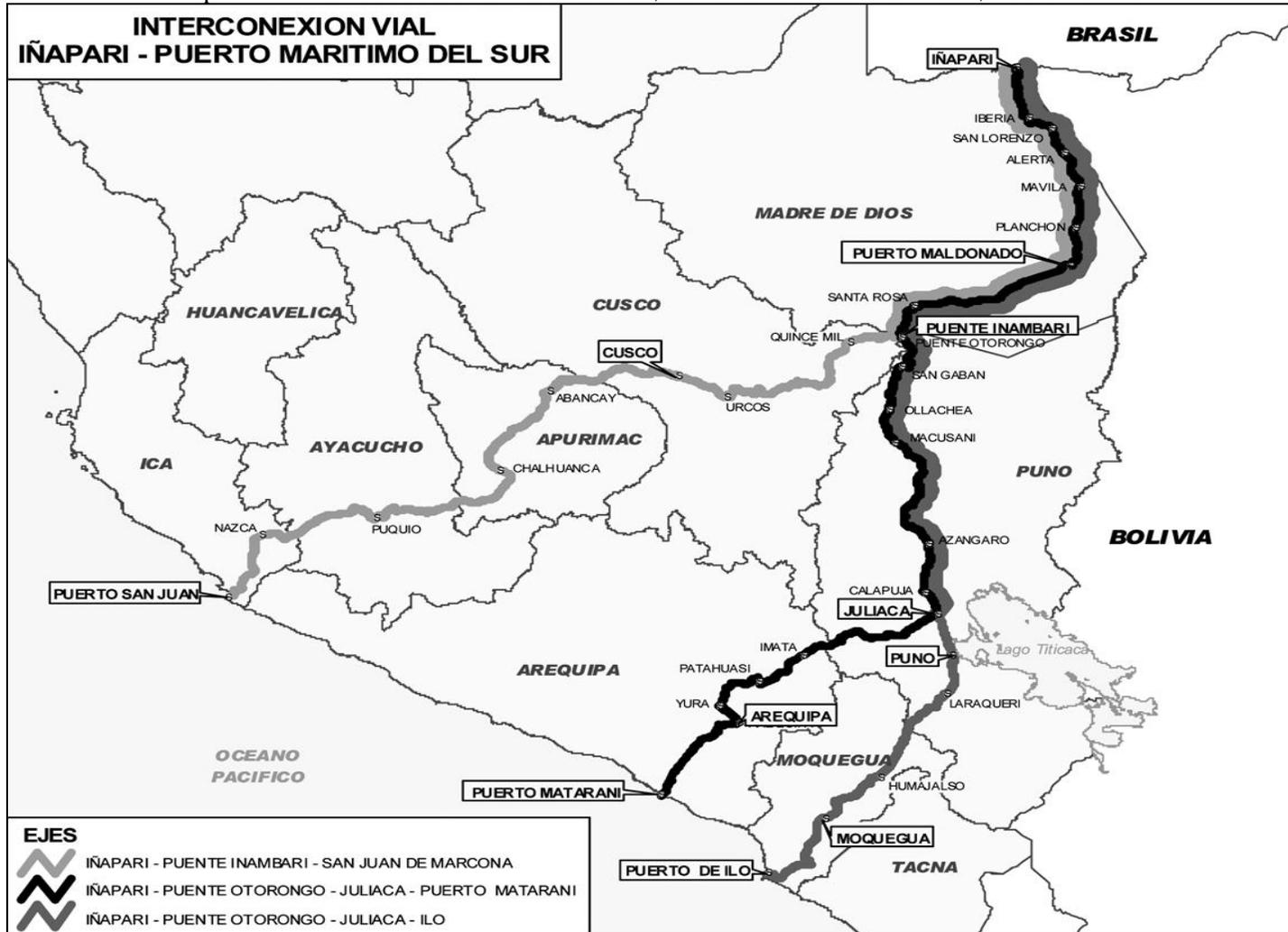
Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Conforme apresentado no Mapa 12, a proposta da estrada, que faz parte da Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), conecta as principais cidades da fronteira Brasil, Peru e Bolívia. A IIRSA tem apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Cooperação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

O projeto da estrada Transoceânica consiste na construção e re-habilitação de 2.603 quilômetros de rodovia terrestre que ligam os estados do Acre, Brasil, com as cidades portenhas de Ilo, Matarani e San Juan de Marcona, na costa meridional do Peru. De acordo com o Observatório IFIS (2005) a estrada une os estados de Rondônia e Acre, com os três portos peruanos no Oceano Pacífico, atravessando os departamentos de Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Ica, Puno, Moquegua e Arequipa.

No lado brasileiro estão a BR-364 e BR-317, asfaltadas desde as cidades de Porto Velho e Rio Branco até a fronteira com o Peru, em Iñapari. Esta parte conta com uma rede mais completa de estradas e teve um investimento concentrado na construção da Ponte Internacional da Amizade, sobre o rio Acre, e um controle de fronteira mais eficiente (BICECA, 2006). A ponte, registrada na Fotografia 68, possui 240 metros de extensão, pista duplicada e passarelas para pedestres nas duas laterais.

Mapa 12 – Trechos da estrada Transoceânica, na fronteira trinacional Brasil, Peru e Bolívia



Fonte: Peru/Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2003).

Inaugurada em 2006, a Ponte da Amizade contou com investimentos do governo do Acre e do Governo Federal brasileiro. No lado peruano, o projeto consiste na construção e reabilitação de um total de 2.586 km de estradas, mais cerca de 17 km de vias urbanas (FELIPE-MORALES, 2010). As obras incluem o asfaltamento da estrada já existente entre o rio Inambari e a fronteira com o Brasil, e o melhoramento das três vias já asfaltadas que atravessam os Andes até chegar à costa peruana.

Em 2001, como parte da iniciativa IIRSA, o governo do presidente Alejandro Toledo anuncia a conclusão de estudos de viabilidade, que indicou três caminhos possíveis para a execução da rodovia interoceânica em território peruano, deixando em aberto a alternativa definitiva para o resultado de estudos técnicos. Esta decisão do governo levou a um conflito regional, porque eles não incluíram a cidade de Puno no chamado “caminho original”.

Fotografia 68 – Ponte da Integração fronteiriça no Brasil, Peru e Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Então o governo decidiu cancelar a chamada para reformular o projeto, a fim de incluir Puno e Moquegua na linha da estrada. Estimativas indicam que o custo de construção do trecho peruano da estrada Transoceânica é da ordem de 890 milhões de dólares, mais um investimento em projetos de gestão ambiental e social na ordem de 17 milhões de dólares (FELIPE-MORALES, 2010). Parte desses recursos tem sido financiada pela CAF às empresas construtoras e ao governo peruano.

Em relação à visão estratégica do Peru-Brasil-Bolívia, os atores entrevistados indicam a existência de outros problemas mais importantes, que deveriam ser

solucionados antes da promoção do desenvolvimento econômico da região, baseado na comercialização de produtos, através da rodovia interoceânica. A estrada não é suficiente para garantir a integração na fronteira trinacional. Existe a necessidade de outros investimentos sociais, ambientais e em serviços básicos e bens de consumo, que têm um custo elevado, além da ausência de meios de comunicação e o isolamento do sistema de interconexão elétrica.

Os moradores e moradoras da fronteira afirmam, também, que não foram ouvidos sobre as reais necessidades da população da fronteira trinacional, e que os dirigentes maiores de seus países decidiram o que era melhor. Os(as) entrevistados(as) reforçam a importância de implementar instrumentos de planejamento e gestão participativos, que promovam maior comprometimento dos funcionários e habitantes da área de fronteira. Deve-se destacar que, aproximadamente, 30 milhões de pessoas vivem em um raio de 750 quilômetros da área de influência dessa estrada, constituída, em sua maior parte, pela população peruana.

Contudo, a integração entre esses países por meio de obras de infraestrutura viária é um fato, e parece um caminho irreversível. A construção dessa estrada representa a integração entre as fronteiras brasileiras, peruanas e bolivianas, simbolicamente representada em um monumento, construído em uma das cabeceiras da ponte, conforme registrado na Fotografia 69. Essa construção deverá facilitar a transferência de bens brasileiros à costa do Pacífico e aos mercados da Ásia, assim como ampliará o acesso dos produtos peruanos aos mercados do Brasil. O governo peruano estima um aumento de 1,5% no seu PIB (BICECA, 2005). Contudo, conforme descrito por Dourojeanni (2006) e Labor (2006) a estrada interoceânica é um dos projetos mais controversos, uma vez que representa um risco de agravar os problemas sociais e ambientais na região.

As estradas na região amazônica são vistas como fator de desenvolvimento e integração. Mas, por outro lado, a região fronteira enfrenta o desafio de usar essas estradas como propulsoras de um desenvolvimento mais equitativo e duradouro. Nesses termos, há de se adotar um padrão de ocupação diferenciado, em relação à degradação dos recursos naturais, do que foi adotado, no passado, com a ocupação da Amazônia brasileira. Em escala menor, temos, com a construção da ponte e a pavimentação da via principal de Assis Brasil, a presença de *Toritos* (mototáxis peruanos), que passaram a realizar o transporte de cargas e passageiros de Iñapari até Assis Brasil, causando o aumento do desemprego de mototaxistas brasileiros.

Fotografia 69 – Monumento Ponte da Integração das fronteiras Brasil, Peru e Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Com a construção da Ponte da Integração, em direção ao Oceano Pacífico, espera-se a movimentação de cerca de 3.500 pessoas por dia pela área da fronteira trinacional. Segundo relato dos donos de pousadas, hotéis e comércios, de forma geral, a situação econômica para o Município de Assis Brasil piorou muito depois da construção da estrada e da ponte do lado peruano, pois as pessoas passam direto pela cidade e pernoitam em Iñapari ou Madre de Dios. A estrada do Pacífico passa por fora da cidade de Assis Brasil – “cidade manga” – onde as pessoas entram e saem pelo mesmo local. Em Iñapari, a população avalia que houve uma melhora de 70 a 80% na cidade com a construção da ponte e o asfaltamento da estrada. Com o aumento do fluxo de pessoas ampliou-se o potencial turístico e econômico da cidade, impulsionando a construção de obras de infraestrutura, conforme apresentado nas Fotografias 70 e 71.

Fotografias 70 e 71 – Obra de infraestrutura turística em Iñapari, Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Contudo, o potencial turístico das cidades fronteiriças de Assis Brasil e Iñapari é limitado pelo baixo número de pousadas. Considerando as existentes, a maioria não faz nenhum controle de entrada e saída dos hóspedes, não solicita passaporte e nenhum outro documento para o registro de hospedagem. Uma das entrevistadas afirmou que, devido ao tráfico de drogas, as pousadas e hotéis não solicitam o preenchimento da ficha de identificação dos hóspedes, com receio de represália por parte dos traficantes, uma vez que a polícia federal sempre está à procura deles. A entrevistada afirma que essa foi a forma que encontraram para conseguir manter seus negócios. Afirmou, ainda, que os principais hóspedes são os funcionários dos governos federal, estadual, ONGs, madeireiros e traficantes de drogas, todos a serviço de seus interesses.

Um problema de destaque nas fronteiras brasileira, peruana e boliviana é o tráfico e consumo de drogas. E nessa região da fronteira trinacional não é diferente. Segundo informações da Polícia Federal do Estado do Acre, a maior parte da cocaína e do *crack* consumidos no Brasil é produzida na Bolívia e no Peru. Apesar dos investimentos que a Polícia Federal brasileira fez, recentemente, com a aquisição de equipamentos, recursos humanos e veículos, o narcotráfico ainda é grande, devido à complexidade regional fronteiriça. Na região da fronteira trinacional, apenas 2% da droga é apreendida.

Somente nessa região existe mais de uma dezena de pequenos ramais que chegam às margens do rio Acre, o qual voltou a ser utilizado como rota principal dos narcotraficantes. Estes viajam de barco, motos ou mesmo a pé pelos pequenos ramais ao longo da fronteira, atravessando dos lados boliviano e peruano para o brasileiro, através de locais isolados do rio Acre. Utilizam GPS para não se perderem nas matas e contam com o silêncio dos(as) seringueiros(as), colonos(as), índios e ribeirinhos(as) no carregamento das cargas.

Com a construção da estrada interoceânica, montou-se uma estrutura alfandegária, ilustrada na Fotografia 72, que visava promover maior controle e vigilância sobre a entrada e saída de produtos químicos, como o éter e a acetona, essenciais para fabricação da pasta e da droga refinada, especialmente a cocaína e maconha (*Cannabis sativa*). A produção e comercialização de cocaína e maconha seguem crescendo nos três países da fronteira trinacional.

Os cultivos de coca (*Erythroxylum coca*) aumentaram de 25,4 mil para 31 mil hectares na Bolívia. Segundo dados da Organização das Nações Unidas, a Bolívia é o

terceiro produtor mundial da droga no mundo, desde que o presidente Evo Morales chegou ao poder em 2006. O Peru também segue essa tendência de crescimento. E o Brasil, cada vez mais, se preocupa com essa situação, mas ainda não dispõe de meios eficazes e eficientes para combate ao narcotráfico, que a cada dia ganha mais espaço nos países de fronteira.

Fotografia 72 – Alfândega brasileira na fronteira Brasil-Peru-Bolívia



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A maior parte dos lucros com o comércio internacional de drogas, sintéticas ou orgânicas, é gerada nos países consumidores. Na análise de Machado (2010), o preço, no atacado, das drogas ilícitas é influenciado pela pureza do produto, distância em relação ao local de produção e, também, do rigor dos mecanismos de fiscalização e controle de fronteira e de repressão policial de cada país. Em consequência, cada fronteira atravessada aumenta os riscos e, portanto, o investimento em corrupção e logística. Com isso os preços aumentam e com eles a possibilidade de grandes lucros.

O local de construção da alfândega na estrada interoceânica é ponto de controvérsia. De acordo com os entrevistados, a alfândega deveria ter sido construída na entrada da ponte e não na lateral, fora do município de Assis Brasil. Com esta disposição da alfândega, os moradores de Iñapari podem circular livremente dentro de Assis Brasil, sem ter de passar por nenhuma barreira alfandegária.

No entanto, os seringueiros e colonos brasileiros são revistados com maior frequência pela Polícia Federal, para checagem de documentação. E os(as) moradores(as) urbanos de Assis Brasil, quando precisam entrar ou sair da cidade, têm de passar pelo posto da alfândega, e, assim, passam pelo mesmo procedimento de

revista. No lado peruano, os agricultores e seringueiros brasileiros podem circular em um raio de 11 km, enquanto no lado brasileiro apenas de 1 km, segundo informações das autoridades locais.

De acordo com moradores locais, a construção da ponte trouxe melhorias importantes no deslocamento das pessoas. Contudo, muitos residentes ainda utilizam os diferentes caminhos que conectam a fronteira, conforme apresentado no Mapa 13 e na Fotografia 73. De acordo com os(as) entrevistados(as) esses caminhos são usados, principalmente, pelos índios peruanos consumidores. Esses índios têm fama de violentos e briguentos, causadores de conflitos entre as diferentes etnias. Os peruanos são “bons”, mas quando bebem ficam violentos e agressivos.

Fotografia 73 – Ponte da Amizade, que liga Assis Brasil a Iñapari



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A fiscalização nessa região é muito difícil. Historicamente, os caminhos alternativos foram construídos por sua população, como rota de deslocamento, fuga e transporte de mercadorias ilícitas. Segundo Escobar (2005), o lugar – como experiência de uma localidade específica, com algum grau de enraizamento, com conexão com a vida diária, mesmo que sua identidade seja construída e nunca fixa – continua sendo importante na vida da maioria das pessoas, talvez para todas.

Existe um sentimento de pertencimento que é mais importante do que o que se quer admitir, e este faz com que se considere a ideia de “regressar ao lugar”. O governo, por meio das suas secretarias, tenta ordenar o espaço fazendo novas construções. Mas predomina o descaso com as melhorias de infraestrutura, fiscalização e proibição de

circulação e ocupação de alguns espaços. No entanto, as pessoas resistem e continuam firmes na ocupação dos seus lugares.

Mapa 13 – Caminhos alternativos que interligam as cidades da fronteira



Fonte: Google Earth (2010). Organizado por Oliveira, M. S. S.

Retomando as questões relacionadas à construção da estrada interoceânica, deve-se destacar que, no Brasil, a construção de estradas, em especial na região amazônica, ainda é vista com grande preocupação e muita restrição. Estas, com base nos efeitos da construção da BR-364, nos anos de 1980, interligando os estados do Mato Grosso, Rondônia e Acre (PAULA, 1991). Esse investimento, financiado pelo Banco Mundial, foi motivador de grandes desmatamentos e invasão de terras indígenas.

As denúncias feitas pelo líder seringueiro Chico Mendes a respeito dos impactos negativos ao meio ambiente, em decorrência dos investimentos relacionados à construção das estradas, contribuíram para o debate em torno desse tema. Em função disso, os organismos de financiamento multilaterais estabeleceram requisitos ambientais específicos para avaliação das operações de projetos dessa natureza, a fim de evitar novos desastres ou impactos ambientais e salvaguardar sua imagem perante o mundo.

Na Amazônia brasileira a maior parte do desflorestamento ocorre em uma área de 50 km a partir das estradas. Relatos oriundos do Departamento de Madre de Díos constataam que, para extração de madeira, já se tem um desflorestamento superior a 100 km de comprimento do eixo principal da estrada. Aliados a esta primeira preocupação estão, também, outros impactos indiretos, como a degradação causada à floresta pela

exploração irracional da madeira; a influência nos costumes e saúde dos povos indígenas mais isolados; o aumento do tráfico de drogas e da prostituição infantil, entre outros.

No Brasil, especialmente no Estado do Acre, a busca pela promoção de ações e políticas públicas para proteção dos recursos naturais e dos direitos dos seringueiros contou, durante seu período mais crítico, com intenso processo de luta por parte dos seringueiros e seus aliados, acompanhado por uma forte pressão internacional e de mudanças estruturais no poder político nacional, a fim de discutir uma nova política ambiental. Os sindicatos de trabalhadores rurais e as associações de extrativistas – organizados no movimento dos seringueiros – começaram a questionar as estratégias e as políticas e ações de desenvolvimento articuladas por grupos políticos e econômicos, incentivados por financiamentos de organismos internacionais e liderados pelo líder sindical e ecologista Chico Mendes, assassinado em 1989.

Dessa forma o governo brasileiro foi impulsionado a reorientar suas estratégias de desenvolvimento para a região, e a partir da década de 1990 criou legalmente as primeiras *reservas extrativistas*. A proposta das reservas extrativistas, segundo Allegretti (2002), orientava para o uso sustentável dos recursos naturais em uma determinada área de terra, a permanência dos seringueiros na floresta e a regularização da ocupação da terra conciliada com a busca pela elevação da qualidade de vida de sua população. Essas foram apresentadas como uma das alternativas para a ocupação e o aproveitamento dos recursos naturais em determinadas áreas da Amazônia. Vale destacar que até este momento, a legislação ambiental do Brasil estabelecia que todas as Unidades de Conservação da Natureza (UC) existentes no país tinham de excluir a presença humana.

Há uma ampla bibliografia, em grande parte produzida pelos próprios pesquisadores que participaram do processo de discussão e formulação desse modelo e da implementação das experiências pioneiras no Estado do Acre, podendo ser citados Almeida (1990, 1995, 2004), Almeida, Wolff, Costa e Pantoja Franco (2002), Allegretti (1989, 1994, 2002), Paula (1991) e Esteves (1999). É fundamental destacar que o movimento dos seringueiros preencheu uma lacuna que faltava ao movimento ambientalista nacional e internacional: o componente social e econômico para a defesa das florestas tropicais.

Embora não tivessem poder econômico nem força política, os seringueiros detinham algo que estava sendo demandado no debate internacional: um argumento

social para a defesa das florestas tropicais, ou seja, o que estava sendo demandado, mesmo que os agentes desse debate não tivessem consciência antecipada disso, era um protagonismo dos pobres no debate ambiental. De outra ótica, o apoio internacional e a consciência que foi se formando em torno dos problemas ambientais no Brasil preencheram a falta de poder econômico e de força política do movimento dos seringueiros. Foi essa combinação que permitiu a criação de uma política pública de unidade de conservação – as reservas extrativistas – que permitisse o uso dos recursos naturais pelas populações moradoras nessas áreas.

Entre as primeiras reservas criadas está a Reserva Extrativista Chico Mendes (RECM), localizada na parte alta do Vale do Rio Acre. Possui uma área aproximada de 970.570 ha, onde vive uma população estimada em 1.500 famílias (aproximadamente 9.000 pessoas) distribuídas em 48 seringais com aproximadamente 1.100 colocações (ALECHANDRE et al., 1999). A reserva abrange os municípios de Capixaba, Sena Madureira, Rio Branco, Assis Brasil, Brasileia e Xapuri. Os três últimos constituem linhas de fronteiras com Bolívia e Peru.

A criação das reservas extrativistas contribuiu para o surgimento das cooperativas agroextrativistas, como forma de impulsionar as atividades econômicas baseadas no extrativismo da seringa e da castanha. Estas abrem, também, possibilidades para o fortalecimento e a consolidação de um capital social de relevante importância para a região de fronteira trinacional, estabelecidas a partir das relações comerciais de produtos florestais, desenvolvidas entre as organizações brasileiras, peruanas e bolivianas. As reservas extrativistas inovam no campo da gestão social, ao viabilizar a participação das comunidades locais no planejamento do uso do seu território.

Elas são geridas por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão ambiental responsável por sua administração, no caso o Ibama, e composto por representantes das populações tradicionais moradoras da área, organizações da sociedade civil e do poder público. No Conselho são discutidas e planejadas as atividades a serem desenvolvidas na reserva, tendo como referência o Regimento Interno que regulamenta o funcionamento desse espaço de gestão. Sobre isso, Arruda (2000) ressalta que, no Brasil, entre as experiências de gestão comunitária com resultados promissores estão as reservas extrativistas, uma vez que possibilitam a integração dos conhecimentos, técnicas e mecanismos socioculturais característicos das sociedades tradicionais na construção dos caminhos mais adequados para um modo de ocupação do espaço com base no manejo sustentado do meio ambiente.

No âmbito da região de fronteira brasileira composta pelo Acre (Brasil), Madre de Dios (Peru) e Pando (Bolívia), outra iniciativa de gestão participativa do território está em curso por intermédio do programa *Territórios da Cidadania*, implementado em 2008, pelo Governo Federal. Esse programa tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Sua execução se dá mediante a participação social e a integração de ações entre os governos federal, estadual e municipal.

Os Comitês Territoriais são constituídos por representantes da sociedade civil e do poder público, e são responsáveis pela identificação de demandas locais para priorização de atendimento pelas políticas públicas, por meio da interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, a fim de contribuir para a qualificação e a integração de ações no território, sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas e exercer o controle social do Programa.

A participação das comunidades locais na gestão do território e das políticas públicas pode ser verificada, também, nos países vizinhos. Nos departamentos de Amazonas, Loreto, Ucayali e Madre de Dios, que integram a Amazônia peruana, a política territorial está baseada na exploração dos recursos naturais do solo e subsolo, na manutenção das comunidades indígenas e na gestão de áreas protegidas. Entretanto, o governo peruano sempre priorizou o “povoamento” da região, construindo infraestrutura de natureza diversa. Nesses termos, implementaram-se projetos de colonização para aumentar as superfícies agrícolas, causando graves problemas ambientais, como o avanço do desmatamento, em mais de 300 mil hectares/ano.

A participação popular na elaboração e gestão de políticas ambientais tem sido verificada, apesar de limitada. De acordo com Alonso (2006) o controle social sobre o aproveitamento dos recursos naturais é feito pelas comunidades indígenas e camponesas, organizadas em Assembleia Comunal, que consiste numa instituição normativa e corretiva, com capacidade para fazer cumprir as leis e regulamentos. As comunidades indígenas e camponesas, no Peru, são autônomas e têm atribuição legal para normatizar os assuntos internos e os relativos ao uso dos recursos comuns.

Nos últimos anos, conforme Alonso (2006), dezenas de Reservas Comunais e outras figuras de proteção comunitária têm sido criadas por iniciativa das comunidades locais da Amazônia peruana, que buscam proteger de forma mais eficiente seus recursos naturais. Em Loreto e Ucayali (Amazônia) existem numerosas experiências de

comunidades que administram os recursos pesqueiros com regulamentos internos. A participação social na gestão dos recursos naturais no Peru também pode ser verificada na elaboração do marco legal referente ao tema. Em 1995, cerca de 730 organizações não governamentais (ONGs) e 260 agências governamentais ambientais de controle e fiscalização participaram do processo de produção das leis das águas (1997), de crimes ambientais (1998), do código florestal e da Agenda 21.

Na Bolívia, leis de participação popular e de descentralização administrativa regulamentaram o procedimento de participação das organizações sociais. Estas foram reconhecidas como Organização Territorial de Base (OTB). Tanto as comunidades indígenas, campesinas, sindicatos agrários, quanto os comitês urbanos, participam dos “comitês de vigilância” para fiscalizar as ações dos prefeitos, os conselhos municipais e o uso das finanças. A descentralização induziu modificações no centralismo do Estado e contribuiu para a formulação de políticas florestais departamentais, ação esta impulsionada pela tendência internacional de promover maior participação comunitária no manejo de recursos e na gestão das áreas protegidas.

Num contexto mais amplo, os três países – Brasil, Peru e Bolívia – apresentam preocupações diferentes em relação ao meio ambiente. O Peru preocupa-se mais com as questões ligadas ao desmatamento e à poluição do ar. A Bolívia, com a vida aquática (pesca predatória) e o Brasil, com o tráfico de drogas e mercadorias. O Brasil é quem dá o tom da discussão, centrando os ensinamentos mais do que apreendendo. As legislações do Peru e da Bolívia permitem aos indígenas a exploração sustentável da madeira e de outros recursos naturais, o que é proibido no Brasil.

No Acre, a região de fronteira com o Peru é uma das mais afetadas pelos problemas de extração ilegal de madeira no Estado. As concessões florestais peruanas em terras próximas dos limites com o estado têm facilitado a entrada de madeireiros em terras indígenas localizadas em território acreano. Frequentemente, na região da fronteira, acontecem operações da Polícia Federal e do IBAMA de combate a retirada ilegal de mogno em áreas destinadas a grupos indígenas. Contudo, as legislações dos países não são amplamente conhecidas pelos atores sociais locais. Isso dificulta a obtenção dos consensos e acordos. Os gestores públicos dos países vizinhos desconhecem a legislação brasileira, e grande parte dos gestores e policiais peruanos e bolivianos possui escolaridade muito baixa.

Outro aspecto relevante a ressaltar diz respeito aos efeitos das mudanças climáticas nessa parte da região amazônica. Estudos realizados pelos modelos de

circulação atmosférica indicam para as próximas décadas um aumento significativo da temperatura, em torno de 2° a 5° Celsius, especialmente nos meses de junho a agosto, quando ocorrem em maior quantidade os desmatamentos. Este fator, gradativamente, se refletirá na produtividade das terras agrícolas, nas pastagens, nas florestas e na disponibilidade de água potável na região. Portanto, tais mudanças devem ser incorporadas às análises sobre os impactos sociais e ambientais causados pelos investimentos em grandes obras e infraestruturas na região.

O alcance limitado das políticas de ordenamento territorial em Bolpebra (Bolívia) e Iñapari (Peru), faz diminuir a efetiva proteção de áreas consideradas críticas e dificulta a realização de um desenvolvimento sustentável naquela região. A pressão madeireira no lado peruano vem causando deslocamentos de populações indígenas, em isolamento, para as terras indígenas localizadas no Estado do Acre. Isto vem gerando conflitos com populações assentadas e com outros grupos em isolamento, bem como reordenamentos territoriais. Esses conflitos atingem, também, as Unidades de Conservação em território brasileiro, produzindo impactos sobre os recursos hídricos e sobre a biodiversidade.

Atualmente, há uma forte presença das organizações de assessorias, como as ONGs, que desempenham importante papel no planejamento e na elaboração de projetos nas áreas econômica, social, ambiental e de pesquisa. Existe ainda forte presença dessas instituições nos processos e na definição de estratégias de desenvolvimento. No entanto, há grandes dificuldades de gestão e acompanhamento das políticas públicas e ações existentes. Um dos motivos é o investimento oriundo de diversas fontes e, em muitos casos, para viabilização de ações semelhantes.

Segundo a análise do relatório da participação da sociedade civil e da governança de cinco espaços de definição de políticas públicas do Estado do Acre, realizado pelo GTA, UICN e WWF (2008), apresenta que as organizações de base reconhecem que o crescimento político do movimento de esquerda no Acre fez aumentar a ingerência de políticos no movimento sindical e a participação efetiva da sociedade civil na tomada de decisões junto ao governo permanece limitada, devido às fragilidades institucionais dos órgãos colegiados e à escassez de recursos humanos e materiais de parte dos órgãos representativos. A situação tem reforçado um paternalismo, em que os movimentos sociais sentem-se subordinados ao governo estadual e aos políticos e, não podem se manifestar contra o governo, em função

formalização de apoio financeiro e outros benefícios. A estagnação do movimento social na região é crescente.

O processo de articulação está enfraquecido, e isso resulta no arrefecimento do papel contestador e aguerrido dos anos 1970 e 1980, quando foi capaz de impulsionar uma ruptura na política local, com a eleição de lideranças que hoje são respeitadas dentro e fora do país. Além disso, a cultura do cargo público comissionado tem enfraquecido a atuação do movimento e gerado confusão de papéis na interlocução com a sociedade.

Esta análise pode ser complementada por outros fatores, dentre os quais destacam-se: a falta de profissionalização da gestão desses espaços, e isso requerer pessoas com habilidade de empreender as dinâmicas requeridas por esses espaços; a falta de estrutura adequada (espaço, recursos, *staff*), a falta de qualificação de representante para quem participa e a cultura do cargo público comissionado tem enfraquecido a atuação do movimento e gerado confusão de papéis na interlocução com a sociedade. Outro fator interessante é a origem das pessoas do governo. Como a maioria dos integrantes do governo tem origem no movimento social, este tende a considerar que isso, por si só, qualifica a participação do movimento social nas definições de políticas.

O grande empenho na luta pela terra e para alcançar os direitos de cidadania contribuiu para a estruturação da organização social. Atualmente, a forte presença de cooperativas, associações e sindicatos contribui para a existência da organização social local. Mas seus representantes possuem deficiência de visão e de prática de gestão social. Essa deficiência poderá ser suprida por meio de projetos eficazes de capacitação. Por outro lado, a presença de lideranças e de organizações femininas tem sido considerada de extrema importância para alcançar o desenvolvimento.

Na última década, o governo do Estado do Acre, sob a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) em quatro mandatos seguidos – Jorge Viana (1999-2007); Arnóbio Marques (2007-2011); Tião Viana (2011-2014) – tem implementado uma política de desenvolvimento com base no uso sustentável da floresta. Levando em consideração o conceito de preservação ambiental, o governo vem implementando ações de valorização dos recursos naturais, aliado a práticas de manejo e ao regate da cidadania dos povos da floresta.

Nesse contexto, os irmãos Viana, o PT, do antigo governo Lula (2003-2010) e do atual governo Dilma (2011-2014), estiveram e estarão à frente das estratégias de

desenvolvimento de integração regional para a fronteira trinacional do Brasil com o Peru e a Bolívia.

A interação entre as populações da fronteira trinacional ocorrem para além do espaço de trabalho e das relações econômicas. Os contextos festivo-cerimoniais atraem e mobilizam as populações da fronteira trinacional. Uma das comemorações mais importantes é o desfile em comemoração à Independência do Brasil, realizada em Assis Brasil, registrado na Fotografia 74.

Fotografia 74 – Dia da Independência, comemorado em Assis Brasil, com a participação dos vizinhos bolivianos e peruanos



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A festa da Independência do Brasil é um movimento cultural e cívico, compartilhada pelos vizinhos peruanos e bolivianos. É comum que os estudantes das cidades vizinhas desfilem junto com os estudantes brasileiros. As escolas de Iñapari não recusam o convite dos outros países para participar dos festejos em conjunto com Brasil e Bolívia. Outros eventos de ampla interação entre as populações fronteiriças são os Festivais de Praia, organizados pela Prefeitura Municipal de Assis Brasil, na confluência do rio Yaverija com o rio Acre.

Nesse espaço simbólico, por “delimitar” as três fronteiras, estabelecem-se as trocas em relação aos diferentes aspectos socioculturais dos três países. As fotografias 75, 76 e 77 registram eventos culturais (festival de praia) e cívicos (dia da Independência), ocorridos na área, que movimentaram e mobilizaram brasileiros, bolivianos e peruanos moradores da fronteira.

Fotografia 75 – Festival de Praia de Assis Brasil, na fronteira trinacional



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Fotografia 76 – Dia da Independência da Bolívia, Bolpebra



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Fotografia 77 – Festa folclórica na fronteira trinacional, Iñapari-Peru



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010)

As festas nas aldeias, seringais, colônias e fazendas permitiam o encontro entre os diferentes trabalhadores. Os mais idosos lembram-se dos bailes sociais, onde as mulheres sempre representaram objeto de desejo dos homens, esperando serem tiradas para dançar. De acordo com os entrevistados, as festas na região da fronteira estão se perdendo, mas os aniversários e festas nacionais dos três países – Festa de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro (31 de maio), Festival de Praia (julho/agosto), Ascensão da Alma Raimunda do Bom Sucesso (15 de agosto) e Festa Folclórica (20 de agosto) – continuam sendo momentos de interação e integração importantes nas três localidades.

A celebração da Romaria da Alma Raimunda do Bom Sucesso (ou Santa Raimunda), cuja imagem esta registrada na Fotografia 78, evidencia a existência de rituais que articulam a população dos três países. A origem dessa festividade remonta aos anos 1910, quando, no então Seringal Icuriã, no alto rio Iacó, no Município de Assis Brasil, morava em uma colocação com o nome de Bom Sucesso uma mulher seringueira e parteira chamada Raimunda Moreno da Silva, com idade em torno de 28 anos, que ajudava o marido no sustento da casa. Ela estava no nono mês da terceira gestação e ainda continuava trabalhando na estrada de seringa. Seu marido, com pressa, saiu andando na frente, de volta para casa, e deixou-a sozinha para trás.

Fotografia 78 – Santa Raimunda Alma do Bom Sucesso (ou Santa Raimunda)



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Após subir uma enorme ladeira, cansada do peso da carga e também da sua gestação, não teve força para continuar caminhando e sentou-se à sombra de uma árvore de seringueira, onde entrou em trabalho de parto. Nessa hora não houve quem a socorresse e, vencida pelo cansaço, Raimunda morreu. Seu marido e vizinhos

encontraram-na horas depois com a criança ainda viva em seus braços. Tentaram retirar o corpo do lugar para sepultar perto da sua casa, mas não conseguiram. Então resolveram cavar uma cova e sepultá-la ali mesmo. O lugar onde enterraram Raimunda tornou-se um lugar diferente; lá era sentido um perfume que não existia há cerca de 10 metros de distância. E com o tempo os milagres começaram a acontecer.

A história da Alma do Bom Sucesso começou a se espalhar, principalmente depois que um seringueiro conhecido como Manoel Honorato fez uma promessa para Santa Raimunda e, para retribuir a graça alcançada, construiu uma capela de madeira de primeira qualidade (maçaranduba), com a cobertura de zinco, conforme registrado na Fotografia 79. Isto fez com que aumentasse o número de devotos em torno da Alma do Bom Sucesso, em vários municípios do Acre, seringais da Reserva Extrativista Chico Mendes, Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo e outras cidades do Peru (Iñapari, Ibéria, Puerto Maldonado, Cusco e Lima) e da Bolívia (Bolpebra e Cobija).

Fotografia 79 – Capela de Santa Raimunda Alma do Bom Sucesso, Assis Brasil



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Como os devotos de Santa Raimunda haviam alcançado um número muito grande, a Igreja Católica, pressionada, enviou em 14 de dezembro de 1943 um administrador apostólico que visitou e benzeu a sepultura da Alma do Bom Sucesso. Depois, a irmã Terezinha Dalcegio, coordenadora da Paróquia Nossa Senhora do Perpétuo Socorro de Assis Brasil, juntamente com uma grande equipe, organizou a primeira Romaria Ecológica, com uma grande visita dos devotos, no dia 15 de agosto de 2003. No dia 27 de fevereiro de 2007, a Prefeitura Municipal de Assis Brasil, pela Lei

nº 160, decretou feriado municipal em todas as repartições da cidade, em homenagem à Santa.

É importante destacar que apenas algumas pessoas da Igreja Católica buscam o reconhecimento dos milagres realizados pela santa da floresta, e que o município somente reconheceu essa manifestação religiosa, devido ao grande número de fiéis brasileiros, peruanos e bolivianos. Outro fator importante foi que um ex-prefeito doente admitiu que recebeu um milagre da Santa Raimunda e propôs o feriado acima citado. A Fotografia 80 mostra as camisetas e os livretos produzidos para as comemorações em homenagem à Santa Raimunda, e as Fotografias 81 e 82 ilustram os objetos deixados na capela em agradecimento às graças alcançadas.

Fotografia 80 – Camisas e livretos usados nas comemorações em homenagem a Santa Raimunda



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

A capela com a imagem da Santa, doada pelos devotos peruanos e cuidada pelos devotos da Igreja Católica brasileira, fica localizada em uma área de floresta da fronteira trinacional, aonde se chega por um caminho de terra, e cujo percurso a pé leva em torno de 4 horas de viagem, saindo da sede de Assis Brasil. O caminho até a capela da Santa Raimunda Alma do Bom Sucesso é realizado em duas partes.

A primeira parte é pela estrada que dá acesso à Reserva Extrativista Chico Mendes. É uma estrada de terra que, no período do verão, apresenta uma poeira muito forte e, no inverno, as chuvas praticamente isolam a região. O deslocamento, feito de caminhão, conforme ilustrado da Fotografia 83, dura cerca de duas horas, com duas paradas obrigatórias: uma em um comércio particular localizado na entrada da RECM e

outra no comércio instalado na casa de um vereador somente na época das festividades. Em ambos os locais são comercializados comidas, bebidas e tem-se acesso ao banheiro.

Fotografias 81 e 82 – Objetos dos devotos deixados na capela de Santa Raimunda



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

Após a segunda parada, os romeiros seguem a pé por dentro de seringais, onde as condições de acesso são péssimas, conforme ilustra a Fotografia 84. As motos são proibidas de trafegar, durante a romaria, por dentro dos ramais da floresta. Em 2009, foram celebrados os 100 anos da morte da Santa Raimunda Alma do Bom Sucesso e realizada a 7ª Romaria Ecológica, que contou com a presença de cerca de 2.500 fiéis.

Fotografias 83 e 84 – Deslocamento para a romaria da Santa Raimunda Alma do Bom Sucesso



Fonte: Oliveira, M.S.S. Pesquisa de campo (2010).

No entanto, é importante destacar que a capela só recebe melhorias na época da festividade, e durante o resto do ano fica abandonada. A Igreja conseguiu na justiça a posse de dois hectares de terra onde está localizada a capela, e a Prefeitura havia se comprometido a pagar um funcionário para cuidar do local. No entanto isso não

aconteceu. Além da igreja, os fiéis contam com uma casa de apoio, que pode ser utilizada durante as festividades em homenagem à Santa.

Ainda no aspecto religioso da fronteira, verificou-se a existência de conflitos entre religiões. Relatos indicam a intolerância religiosa, por parte de alguns seringueiros evangélicos vizinhos da capela da Santa Raimunda, que tentam proibir a passagem dos romeiros brasileiros, peruanos e bolivianos nas visitas. Algumas formas utilizadas para essa finalidade são: colocar fogo na área próxima à capela, criar cachorros bravos, ameaçar com tiros de espingarda, não oferecer água e nem pouso e solicitar à Associação de Moradores da Reserva Chico Mendes um maior controle de entrada das pessoas estranhas na área.

Em conversa com alguns peruanos e bolivianos ficou claro o descontentamento em relação à forma com que as autoridades brasileiras e a Igreja tratam a Santa Raimunda. Eles gostariam de assumir responsabilidade pela capela, mas sabem que a legislação brasileira não permite. Relatam que tudo o que é ofertado para a Santa é roubado por brasileiros e bolivianos. A imagem da Santa e seu manto são depredados e muitos romeiros são maltratados e explorados por comerciantes brasileiros. Os peruanos, ao contrário do costume dos brasileiros e bolivianos, são os que zelam pela imagem durante suas visitas a Santa Raimunda.

Ainda sobre as relações sociais, pode-se verificar que as identidades das pessoas residentes na fronteira determinam, também, as relações interpessoais e afetivas. Relatos indicam que as mulheres peruanas e bolivianas preferem estabelecer relacionamentos com os homens brasileiros. No entanto, o contrário não ocorre. Em entrevista, as mulheres dos países vizinhos ressaltaram que os homens brasileiros são mais carinhosos e ajudam mais economicamente. Sob esse aspecto, é comum encontrar, entre as famílias, homens brasileiros casados com as mulheres peruanas e bolivianas. Já as mulheres brasileiras não costumam casar com homens bolivianos e peruanos, pois acreditam que eles não tenham condições financeiras para sustentá-las.

Por fim, constatou-se que a região de fronteira estudada é palco de diversas e intensas relações sociais, econômicas, culturais, afetivas transfronteiriças, constituindo um cenário único de apropriação e construção do território. Muitas dessas relações, não dimensionadas e visibilizadas pelas estatísticas oficiais dos três países, tampouco incorporadas nos planos e projetos governamentais de desenvolvimento, seguem dinamizando as pessoas e seus desejos, aspirações e receios, que, em constante movimento, constroem e reconstróem seus modos de vida e sua história.

5 CONCLUSÃO

O estudo sobre as políticas e ações de integração regional, no processo de desenvolvimento em área de fronteira sob a jurisdição trinacional do Brasil, do Peru e da Bolívia, envolveu vários campos e disciplinas de diferentes áreas de investigação, como a antropologia, ciência política, ecologia, geografia e história, entre outras. A região em questão é composta de diferentes grupos humanos (indígenas, seringueiros, ribeirinhos e pescadores), migrantes antigos e atuais, colonos, pequenos e médios agricultores familiares, médios e grandes fazendeiros, segmentos sociais com suas territorialidades próprias, visões de mundo, legislações, línguas e costumes, conflitantes e cooperativas entre si.

A região da fronteira trinacional apresenta baixo nível de representatividade, gerenciamento e gestão das organizações e instituições. É formada por uma elevada competição interna nos movimentos sociais e cooptação de lideranças, baixa participação da comunidade de base nos processos e tomadas de decisões. Isto propicia baixo aproveitamento das oportunidades oferecidas pelas políticas públicas e ações de desenvolvimento, que contribui para a não geração de emprego e renda, elevando o quadro de pobreza. Significa, também, uma distribuição desigual de renda, justiça social e melhoras expressivas nos níveis de qualidade de vida da população. O mais grave é que esse processo de desenvolvimento regional, com limitada articulação endógena, gerou mais miséria. Adotou uma base tecnológica que intensificou a degradação do patrimônio natural e os conflitos pela terra e suas formas de utilização.

A pesquisa evidenciou que há projetos, programas e ações nas esferas federais, estaduais e municipais, os quais, se implantados, promoveriam impactos positivos, que iriam repercutir bastante na vida dos habitantes da fronteira trinacional. Sua implementação poderia resultar na diminuição de problemas relacionados à falta de emprego, à renda e aos conflitos sociais na região. No entanto, verifica-se uma baixa participação dos atores sociais locais, que sequer são informados a respeito da elaboração, implementação e execução de projetos, ou, até mesmo, da sua eventual suspensão e cancelamento. Com isso, os moradores são submetidos à marginalização, quando a questão é a participação no processo decisório do desenvolvimento dessa região de fronteira.

A articulação intersetorial das ações políticas somente culminará em práticas efetivas se houver uma regulação social da implementação de propostas de

desenvolvimento construídas com a participação popular. As definições das políticas públicas devem ser compartilhadas e regidas por critérios consensuais. Nesse sentido, os aspectos orçamentários, as prioridades, o planejamento, a execução e a avaliação necessitam ser transparentes e controlados.

Para isso necessita-se de uma postura que assinala para a urgência da criação de espaços convergentes, que integrem os diferentes atores sociais, na busca por políticas compartilhadas no terreno da vida coletiva na fronteira trinacional. No entendimento de Cardoso (1978), a organização das sociedades atuais amplia as funções dos governos, destacando-se, entre elas, o controle social. Com a Constituição de 1988, a expansão das possibilidades de os municípios promoverem a auto-organização socioeconômica e territorial foi ampliada.

Uma rede social articulada e participativa, que busca integrar as diversas áreas do conhecimento, como também as experiências e saberes da população local, apresentaria maior oportunidade de superar as dificuldades. O mapeamento dos serviços sociais existentes, dos recursos, das informações, da qualidade das relações e do conjunto de normas e leis sobre a fronteira trinacional constitui fator representativo para se produzir indicadores para a construção de políticas públicas mais efetivas.

Entre as tentativas de articulação na fronteira trinacional temos: o movimento que deu origem ao Instituto Integralista do Brasil e Peru para a formulação do programa de desenvolvimento integrado das comunidades fronteiriças, iniciado em 1987; o comitê de fronteira Iñapari-Assis Brasil, criado em 1999, e as recentes articulações do Movimento Madre de Dios, Acre e Pando (MAP). No entanto essas iniciativas não geraram um resultado satisfatório, dados seus interesses específicos em torno dos temas ambientais.

A perspectiva de articular os três países na região da fronteira para melhoria de vida dessas populações locais torna necessários a criação e o fortalecimento de fóruns, grupos de trabalho, grupos de estudo, assembleias, entre outras possibilidades coletivas, para discutir e encaminhar, coletivamente, alternativas que superem os problemas comuns.

A realização de atividades que perpassam pela capacitação/formação dos profissionais, pela sistematização do conhecimento produzido coletivamente e pela organização de redes articuladas contribui para a implementação de projeto de desenvolvimento das regiões de fronteira com sustentabilidade e participação. Para isso, a criação de espaços de conversação é essencial para consolidar acordos e consensos

coletivos que são negociados em fóruns de discussão, mesmo sabendo que são parciais e provisórios.

O ordenamento territorial da fronteira trinacional é instrumento fundamental para a ampliação da presença do Estado na garantia da maior e melhor execução das ações e políticas sobre os processos de ocupação territorial, regularização fundiária e de usos de recursos naturais, maior capacidade de orientação dos processos de transformação socioprodutiva e melhor atendimento dos direitos básicos das populações locais.

Toda essa discussão remete à consideração da autonomia relativa dos programas, projetos e ações, dos gestores, dos pesquisadores, de atores sociais e das famílias. Isto é, se, por um lado, busca preservar os territórios existentes entre os sistemas sociais que interagem no exercício de uma política pública integrada e articulada, por outro, reconhece as fronteiras existentes entre eles. É preciso saber negociar. Tem-se a consciência de que nenhum olhar abarca toda a realidade. Sendo assim, a horizontalidade nas conversas acerca dos problemas e das soluções constitui o posicionamento mais integrador diante das questões sociais, políticas, ambientais, econômicas, culturais e éticas.

A ideia de desenvolvimento em área de fronteira trinacional refere-se a questões sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais. Uma sociedade desenvolvida é aquela formada por cidadãos, independentemente de sua etnia, de seu sexo, de sua religião, de sua classe. É aquela em que as pessoas têm asseguradas suas necessidades fundamentais. É aquela em que existe um equilíbrio socioambiental, entendido o meio como uma realidade inseparável da ação humana. Construído através de disputas e conflitos, identificando uma série de referências históricas, com base em batalhas, personagens e acordos que estabelecem essa construção coletiva.

O avanço nessa construção está relacionado ao estabelecimento de uma ação conjunta, que una planos locais, nacionais e internacionais, e de uma ação articulada, que potencialize os mecanismos de resistência ao neoliberalismo, as quais exigirão, para a manutenção do planeta, renúncias nas formas de vida dos grupos sociais e países. Somente com uma redefinição das relações internacionais, que propicie a redução das profundas diferenças econômicas, pode-se começar a falar da resolução de problemas ambientais, sociais, políticos e econômicos.

Os impactos duradouros e permanentes produzidos por obras de infraestrutura, como a pavimentação da estrada transoceânica, o aeroporto local e a ponte da

integração, constituem transformações irreversíveis na ocupação do espaço físico, no meio ambiente e nas relações sociais internas e externas. Nesse aspecto, exigem-se ações e políticas públicas de caráter contínuo, que promovam a redução de danos. Quanto a sua implementação, as proposições não descartam a possibilidade de revisões, supressões e complementações.

Entende-se, sobretudo, a necessidade de ampliar o debate e a discussão em fóruns relacionados aos direitos dos diferentes atores sociais, assim como o reconhecimento das identidades indígenas. Os impactos territoriais-ambientais, econômicos e socioculturais guardam entre si uma relação de dependência. Caracterizam-se pelas alterações provocadas no ecossistema e nas terras de ocupação indígena, seringais, colônias, fazendas, cidades, rios e igarapés, entre outros. Os ecossistemas são conjuntos integrados, e qualquer intervenção ou manejo requer cuidados e atenção especiais.

Na região da fronteira trinacional, os principais impactos resultam da pavimentação e dos efeitos desenvolvimentistas decorrentes dela. As consequências negativas, do ponto de vista ambiental, são muitas: alterações nos microciclos ecológicos, desmatamentos promovidos pelo incremento dos projetos de assentamento agrícola, introdução de monoculturas agrícolas, desflorestamento causado pelo empreendimento econômico da pecuária, assoreamento de rios e igarapés, redução e extinção dos recursos de pesca e caça, intensificação da ocupação no entorno das terras indígenas (TI) por bairros e núcleos rurais, comprometimento dos recursos naturais existentes, tanto de uso indígena como não indígena, expansão da atividade pecuária como alternativa econômica regional estimulada pelo sistema financeiro, desmatamentos decorrentes da implantação e abertura de ramais viários, poluição ambiental decorrente de obras de infraestrutura ou falta dela, no contexto urbano e rural.

Destaca-se que as alterações econômicas estão representadas por uma série de mudanças em curso, como:

a) Desestruturação das formas tradicionais de organização da produção de subsistência, que ainda persistem entre os grupos indígenas em questão (o incremento do contato e o atrativo, que novas formas de obtenção da subsistência representarão, dificultarão a manutenção do perfil agrícola extrativo) que rege a atual produção indígena na região.

b) Aliciamento da mão de obra indígena para os empreendimentos das instituições oficiais e empresariais dos núcleos urbanos regionais.

c) Incentivo e estímulo à exploração em escala dos recursos naturais existentes nas terras indígenas, tais como retirada de madeira, criação de gado e plantios extensivos.

d) Exaurimento do potencial econômico das terras indígenas provocado pelas invasões de fazendeiros, colonos, madeireiros e extratores, caçadores e pescadores.

e) Exaurimento dos recursos naturais, sobretudo de pesca e caça, em razão do crescimento populacional indígena e não indígena e do comprometimento das áreas de entorno dos novos empreendimentos pecuários e agrícolas.

Os aspectos socioculturais integram danos mais significativos, tais como:

a) Afluência de regionais, turistas e pessoas não autorizadas nas aldeias e territórios indígenas.

b) Incremento de contingentes migratórios regionais oriundos de diversas direções e procedências, conforme o grupo afetado (Madre de Deus, Cobija, Rio Branco, Sena Madureira, Epitaciolândia, Assis Brasil e Brasileia), que exercem pressões sobre os territórios nativos.

c) Atração migratória de populações indígenas das aldeias próximas às áreas diretamente impactadas.

d) Aparecimento de novos tipos de doenças e endemias, resultantes do desequilíbrio ambiental e das precárias condições de saúde e higiene já identificadas, tais como filariose, hepatite, diabetes, hipertensão arterial, neoplasia, obesidade, malária, oncocercíase, DSTs e HIV.

- e) Desaldeamento e desestruturação familiar, decorrentes da saída de membros das comunidades para a cidade.

- f) Desintegração social provocada pela prostituição das mulheres indígenas e a necessidade de aumento da renda para comprar roupas e produtos cosméticos para cabelo, corpo e unhas iguais as das mulheres não indígenas.

- g) Ingresso do alcoolismo, das drogas e outras práticas marginais nas aldeias, com intensidade maior nas áreas mais próximas do núcleo urbano de Assis Brasil.

- h) Perda dos traços culturais, em razão do processo de incorporação de valores referenciais distintos, que fortalecem a identidade étnica e cultural dos grupos em questão.

- i) Ocorrência de conflitos socioambientais de etiologia diversas (queimadas propositais ou não dos recursos florestais).

- j) Debilitação física derivada de crises sucessivas de doenças endêmicas.

Embora os municípios de Assis Brasil, Iñapari e Bolpebra apresentem condições econômicas, territoriais e socioculturais diferenciadas, os problemas e suas respectivas causas, não diferem na sua essência. No aspecto educacional, por exemplo, os currículos são descontextualizados e desarticulados da realidade dos alunos, acarretando um ensino de baixa qualidade. Contribui para esse processo o elevado número de profissionais com contratos provisórios, desmotivados e com autoestima baixa, além da pouca criatividade e falta de conhecimentos suficientes para as funções que desempenham.

Faltam profissionais capacitados, principalmente para os cursos multisseriados da zona rural, assim como profissionais bilíngues para as escolas indígenas. No Peru e na Bolívia falta assessoramento técnico-pedagógico. A distorção idade-série, o abandono escolar (em muitos casos, devido à migração do campo para a cidade), bem como problemas de leitura e escrita, são questões que definem o baixo nível de aprendizagem dos alunos nas escolas de fronteira trinacional. Também são

consequência desse processo o trabalho infantil, a marginalização, o preconceito racial, a desnutrição, as questões de saúde (bucal, mental, oftalmológica entre outros).

Profissionais de diversas áreas reivindicam a melhoria da qualidade do ensino nos municípios da fronteira trinacional, destacando: o fortalecimento institucional, por meio da formação de recursos humanos, adequação da infraestrutura e equipamentos, melhoria salarial dos professores e reforma curricular nas escolas; a necessidade de recuperação da identidade cultural amazônica e de núcleos educacionais trinacionais; implantação de processo regional de educação intercultural bilíngue em toda a região da fronteira, além da criação de redes de trabalho e intercâmbio de docentes e discentes dos três países.

Não existe participação dos pais, nem da comunidade, no processo de ensino-aprendizagem dos alunos, tampouco mecanismos acadêmicos que motivem isso. No Peru e na Bolívia esses fatores são agravados pela infraestrutura deficiente de suas escolas, além da pouca capacidade de gestão e liderança para a tomada de decisão. O manejo irracional dos recursos institucionais, humanos, econômicos e tecnológicos, o baixo comprometimento profissional com a educação e a falta de identidade institucional dos funcionários são queixas dos municípios peruanos.

As principais potencialidades produtivas na fronteira trinacional apresentam uma possibilidade de acesso ao mercado externo, riqueza de recursos naturais, infraestrutura da Estrada do Pacífico e existência de diversos programas e projetos de apoio à produção familiar rural. Em que pese a importância e o efeito mobilizador das potencialidades, são as fragilidades que ganham maior evidência. Estas estão relacionadas à infraestrutura deficitária dos ramais, à má qualidade da energia elétrica, à pouca qualidade dos produtos, ao baixo volume de produção, à irregularidade de oferta, à pouca diversificação dos produtos e à falta de capacitação em gestão e administração cooperativista e agroindustrial, entre outros. Segue, portanto, o desafio de superá-las.

REFERÊNCIAS

- ACEVEDO MARIN, R.; CASTRO, E. Práticas agroextrativistas de grupos de negros do Trombetas. In: CASTRO, E.; PINTON, F. (Org.). *Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: CEJUP; NAEA, 1997. p. 375-397.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico. *Zoneamento Ecológico-Econômico: aspectos socioeconômicos e ocupação territorial*. Rio Branco: SECTMA, 2000. v. 1, 2 e 3.
- _____. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre. *Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre Fase II: documento síntese – Escala 1: 250.000*. Rio Branco: SEMA, 2007. v. 2. 356 p.
- _____. Governo do Estado. *Zoneamento ecológico: econômico do Estado do Acre, Fase II (Escala 1:250.000): documento Síntese*. 2. ed. Rio Branco: SEMA, 2010. 356 p.
- _____. Secretaria de Estado de Planejamento –SEPLAN. Departamento de Estudos e Pesquisas Aplicadas a Gestão – DEPAG. *Acre em números, Rio Branco*, 2011.
- ACSELRAD, H. Desenvolvimento sustentável: a luta por um conceito. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro: FASE, n. 56, p. 5-8, 1993.
- ADIALA, C. de S. M. *Efeito de políticas públicas em cidades de fronteira: Uruguaiana e Sant’Ana do Livramento (RS)*. 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- AJARA, C. Os processos recentes de ocupação, expansão e apropriação das fronteiras Amazônicas e suas implicações econômicas, sociais, ambientais e políticas. In.: *Seminário. A Pesquisa Social na Amazônia: avanços, lacunas e prioridades*. FUNDAJ: Manaus, set. 1995.
- ALECHANDRE, A.S. et al. *Plano de desenvolvimento: reserva extrativista Chico Mendes*. Rio Branco: IBAMA; CNPT, 1999. 102 p.
- ALENCAR, E. F. Gênero e trabalho nas sociedades pesqueiras. In: FURTADO, L. G.; LEITÃO, W.; DE MELLO, A. F. (Org.). *Povos das águas: realidade e perspectiva na Amazônia*. Belém: MPEG, 1993. p. 63-81.
- ALLEGRETTI, M. H. Policies for the use of renewable natural resources: the amazonian region and extractive activities. In: CLUSENER-GODT, Miguel; SACHS, Ignacy (Ed.). *Extractivism in the Brazilian Amazon: perspectives on regional development*. Paris: UNESCO, 1994. p. 14-33. (MAB Digest, v. 18)
- _____. *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*. 2002. 827 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, Gestão e Política Ambiental) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.

ALLEGRETTI, M. H.; SCHWARTZMAN, S. *Extractive reserves: a sustainable development alternative for Amazonia*. Report to the WWF, Project US-478. 1989.

ALMEIDA, A. W. B. O intransitivo da transição: o estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia. In: LÉNA, P.; OLIVEIRA, A. E. (Org.). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: MPEG, 1991. p. 259-290.

_____. As colocações como forma social: sistema tecnológico e unidade de recursos naturais. *Terra Indígena*, ano 7, n. 54, p. 29-39, 1990.

_____. Le statut de la terre et les reserves extractivistes. *Cahiers Du Brésil Contemporain*, Paris: Maison de Sciences de L'Homme, p. 169-189, 1995a. (Número especial: 30 Ans de Questions Agraires au Brésil).

_____. Direitos à floresta e ambientalismo: os seringueiros e suas lutas. *RBCS*, v. 19, n. 55, p. 33-52, jun. 2004.

ALMEIDA, A. W. B. et al. Habitantes: os seringueiros. In: CUNHA, M. C. da; ALMEIDA, M. W. B. (Org.). *Enciclopédia da floresta: o Alto Juruá: práticas e conhecimentos das populações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002. p. 105-146.

ALMEIDA, P. R. de. O regionalismo latino-americano no confronto com o modelo europeu: uma perspectiva histórica de seu desenvolvimento. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 14, n.1, p. 127-145, jan./abr. 2009.

ALONSO, J. A. Gestión comunal y territorio: Lecciones aprendidas de la cuenca Del Nanay (Amazonía Norperuana) para el manejo de la Fauna Silvestre Amazónica. In: *Revista Electrónica Manejo de Fauna Silvestre en Latinoamérica*. v. 1, n. 1, 15, 2006. Disponível em: <<http://www.cnpp-otca.gob.pe/index.php?q=node/199>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

AMARAL, A. B. do. *A Tríplice fronteira e a guerra ao terror*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

ANDRADE, M. C. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: Hucitec; Recife: IPESPE, 1995.

ANTIQUERA, D. de C. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e suas transformações em organização internacional (1978-2002)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2006.

ARAGÓN, L. E. Aproximação ao estudo da migração internacional na Pan-Amazônia. In: _____. (Org.). *Migração Internacional na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA, 2009. p. 11-38.

_____. (Org.). *Populações da Pan-Amazônia*. Belém: NAEA, 2005a.

_____. Há futuro para o desenvolvimento sustentável na Amazônia? In: MELLO, A. F. de (Org.). *O futuro da Amazônia: dilemas, oportunidades e desafios no limiar do século XXI*. Belém: Universitária, 2002. v. 1, p. 33-53.

ARRUDA, R.S.V. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: Diegues, A. C. (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: Annablume, 2000.

BALANZA, D. P. *Bolivia: modelos de desarrollo y cambios en la sociedad rural y sector agropecuario*. Bolivia: Fundación Tierra, 1998. Disponível em: <<http://www.ftierra.org/ft/index.php?option>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

BALESTRINI, M. *Cómo se elabora un proyecto de investigación*. Caracas, Venezuela: BL Consultores Asociados, 1997.

BARRETO FILHO, H. *Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral da Amazônia brasileira*. 2001. Tese (Doutorado em Antropologia) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BATISTELLA, M. Contribuições para a classificação e monitoramento do uso e cobertura das terras na Amazônia. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 12., . 2005, Goiânia. *Anais...* Goiânia: INPE, 2005. p. 2859-2861.

BECKER, B. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1982.

_____. *Amazônia*. São Paulo: Ática. 1990.

_____. Gestão do território e territorialidade na Amazônia: a CVRD e os garimpeiros em Carajás. In: LÉNA, P.; OLIVEIRA, A. E. (Org.). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: MPEG, 1991. p. 333-350. (Coleção Eduardo Galvão).

_____. Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. (Org.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p. 421-443.

_____. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. *Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BENAVIDES, M. Amazonía 2009: áreas protegidas y territorios indígenas (informações para o mapa). *Nota técnica*. Instituto del Bien Común. Disponível em<<http://raisg.socioambiental.org/system/files/Amazonia_Peruana.pdf>>. Acesso em: 5 maio, 2009.

BOAS, F. *Race, language and culture*. New York: Macmillan. 1948.

BOLIVIA. Asamblea Constituyente de Bolivia. *Nueva Constitución Política Del Estado*. Congreso Nacional, 2008.

_____. *Ley nº 100, del 04 de abril de 2011*. Establece mecanismos de articulación institucional para la ejecución de políticas de desarrollo integral y seguridad en fronteras. *Asamblea Legislativa Plurinacional*. Disponible em: <http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/aduar/L_100.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2011.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Informe de gestion 2009*. Disponible em: <<http://www.rree.gob.bo/webmre/>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio da Defensa Legal. *Plano Setorial: Relaciones Internacionales (Versión para Dictamen)*. Bolívia, 2009.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Informe de gestion 2009*. Disponible em: <<http://www.rree.gob.bo/webmre/>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio da Defensa Legal. *Plano Setorial: Relaciones Internacionales (Versión para Dictamen)*. Bolívia, 2009.

_____. *Decreto-Supremo nº 24781, de 22 de julho de 1997*. Disponible em: <http://www.sernap.gob.bo/images/marcolegal/ds_24781.pdf>. Acesso em: dez. 2010.

BOJANIC, A. J. *El balance es lo hermoso: desarrollo sustentable y los bosques de la Amazonía Boliviana*. Riberalta, Bolivia: Promab, 2003. (Série científica, n. 8).

BONILLA, M. A. V. Demografía de la región amazónica: el caso de Bolivia. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). *Populações da Pan-Amazônia*. Belém: NAEA, 2005.

BOURDIEU, P. et al. *Preliminares epistemológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 45-86.

_____. A identidade e a representação. In: BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. São Paulo: Difel, 1989. p. 106-132.

BRAGA, R. M. O espaço geográfico: um esforço de definição. *Revista GEOUSP*, n. 22, p. 65-72, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999. 62 p.

_____. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de ago. 1980. Seção 1, p.16899. Disponible em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso 12 maio 2011.

_____. Decreto nº 99.144, de 12 de março de 1990. Cria a Reserva Extrativista Chico Mendes. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília,

DF, 12 de mar. 1990. Seção 1, p.5006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso 12 maio 2011.

_____. Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de abr. 2006. Seção 1, p.1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

_____. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 set. 2010. Seção 1, p.316. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

_____. Decreto nº 6.513, de 22 de julho de 2008. Altera o Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002, que dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 de jul. 2008. Seção 1, p.1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

_____. Decreto nº 10, de 8 de setembro de 2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 de set. 2010. Seção 1, Edição Extra B, p.2. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 21 set. 2011.

_____. Decreto-Lei nº 893, de 26 de novembro de 1938. Dispõe sobre o aproveitamento agrícola da Fazenda Nacional de Santa Cruz e de outros imóveis da União. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de nov. 1938. Seção 1, p. 24135. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 2 abr. 2011.

_____. Decreto-Lei nº 639, de 20 de agosto de 1938. Modifica o decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de ago. 1938. Seção 1, p. 16791. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 2 abr. 2011.

_____. Decreto-Lei nº 1.164, de 18 de março de 1939. Dispõe sobre as concessões de terras e vias de comunicação na faixa da fronteira, bem como sobre as indústrias aí situadas. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de mar. 1939. Seção 1, p. 6615. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em : 23 mar.2011.

_____. Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940. Regula as concessões das terras e vias de comunicação, bem como o estabelecimento e indústria, na faixa de fronteiras. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de jan. 1940. Seção 1, p. 1071. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em : 23 mar.2011.

_____. Decreto-Lei nº 1.094, de 17 de março de 1970. Dispõe sobre a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de mar. 1970. Seção 1, p.901. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 5 fev.2011.

_____. Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975. Dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de ago. 1975. Seção 1, p. 10481. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 2 abr. 2011.

_____. Emenda Constitucional nº 6, de 16 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de ago. 1995. Seção 1, p. 12353. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -INCRA. Instituição Normativa nº 63, de 11 de outubro de 2010. Dispõe sobre o procedimento administrativo de ratificação das alienações e concessões de terras devolutas feitas pelos Estados na faixa de fronteira. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 de out. 2010. Seção 1, p.69. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/legislacao>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 de jan. 1953. Seção 1, p. 276. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em : 23 mar.2011.

_____. Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955. Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 de set. 1955. Seção 1, p. 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 2 abr. 2011.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de nov. 1964. Seção 1, p. 49. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 2 abr. 2011.

_____. Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Fixa normas de Direito Agrário, dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 de abr. 1966. Seção 1, p. 3717. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 2 abr. 2011.

_____. Lei Complementar nº 31, de 11 de Outubro de 1977. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do*

Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de out. 1977. Seção 1, p. 13729. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 2 fev. 2011

_____. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n. 1135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 de maio 1979. Seção 1, p. 6113. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 2 fev. 2011

_____. Lei 8.183, de 11 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de abr. 1991. Seção 1, p. 6781. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso 12 maio 2011

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 de fev. 1993. Seção 1, p. 2349. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de nov. 1999. Seção 1, Edição Extra, p. 2. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de jun. 1999. Seção 1, Edição Extra, p. 01. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Lei nº 10.164, de 27 de dezembro de 2000. Prorroga o prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira e dá outras providências. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de dez. 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de jul. 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Lei nº 10.363, de 28 de dezembro de 2001. Prorroga o prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira e dá outras providências. *Diário Oficial (da) Republica Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de dez. 2001. Seção 1, Edição Extra, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 12 maio 2011.

_____. Lei nº 10.787, de 25 de novembro de 2003. Prorroga o prazo do art. 1º da Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, alterado pelas Leis nºs 10.164, de 27 de dezembro de 2000, e 10.363, de 28 de dezembro de 2001, referente a ratificação das concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em faixa de fronteira, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 de nov. 2003. Seção 1, p. 56. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 12 maio 2011.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de jul. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. *Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília, DF, 2005.

_____. _____. _____. *Faixa de fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF*. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura, 2009.

_____. Ministério da Defesa. *Relatório de situação final 2011*. Departamento de Defesa. Programa Calha Norte. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/relatorio_atividades/2011.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Alto Acre e Capixaba*. Brasília, DF, 2007.

_____. _____. *REAF*. Publicação para a XIV REAF. Brasília, 2010. Disponível em: <www.mda.gov.br/reafe>. Acesso em: 12 out. 2010.

_____. Ministério da Educação; ARGENTINA. Ministerio da Educación, Ciencia y Tecnología. *Escolas de fronteira*. Brasília; Buenos Aires, 2008.

_____. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2008-2011*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa 2003/2010: América do Sul-Mercosul. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 5 jun. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Relação de acordos relacionados com a temática de fronteira*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bifront.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____. Ministério da Saúde. *Sistema integrado de saúde das fronteiras – SIS Fronteira: relatório de desempenho do projeto*. Brasília, DF, 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Perfil migratório do Brasil*. Brasília, DF: MTE; Organização Internacional para as Migrações; Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Brasília, DF, 2010.

_____. Ministério do Turismo. *Carta Frontur*. 2004. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. ANA. Agência Nacional das Águas. *Glossário de termos referentes à gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços*. Brasília, DF, 2006.

_____. *Estatuto da Terra*. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, art.1º. Disponível em: <www.lei.gov.br>. Acesso em: 8 ago. 2011.

_____. Ministério do Turismo. Portaria nº 162, de 26 de agosto de 2011. Cria o Programa Turismo de Fronteiras - Frontur e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Ministério do Turismo, Brasília, DF, 26 de ago. 2011. Seção 1, p. 133. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/export/sites/default>>. Acesso em: 10 ago. 2011,

_____. Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa 2003/2010: América do Sul-Mercosul. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso 23: jun. 2011.

_____. _____. *Relação de acordos relacionados com a temática de fronteira*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bifront.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____. Portaria nº 1.120/GM, de 6 de junho de 2005. Institui o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS Fronteiras. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Ministério da Saúde, Brasília, DF, 06 de jun. 2005. Seção 1, p. 48. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2005/GM/GM-1120.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

_____. Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília, DF, 2011.

BRITO, L. S. B. *Desenvolvimento regional na Amazônia e seus desdobramentos espaciais: o caso do Estado do Amapá*. 2007. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

BRITO, S. *O papel do técnico como facilitador nos processos de capacitação*. Recife: Projeto Banco do Nordeste; PNUD, 2000. (Série Cadernos Temáticos).

BRUNDTLAND REPORT. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987. 400 p.

BUNGE, M. Testing science ideas. In: _____. *Philosophy of science*. London: Transaction Publishers, 2002. v. 2, Revised edition, p. 171-213.

BURG, I. C. B.; LOVATO, P. E. Agricultura familiar, agroecologia e relações de gênero. Resumos do II Congresso Brasileiro de Agroecologia. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 2, n. 1, fev. 2007.

BUTTO, A. Mulheres na política de desenvolvimento rural. In: *Brasil rural em debate*. Coletânea de Artigos. Brasília, DF: Condraf; MDA, 2010.

CAMINO, A. Trueque, correrías e intercambios entre los Quechuas Andinos y los Piro y Machiguenga de la montaña peruana. *Amazonía Peruana*, v. 1, n. 2, p. 123-140, 1977.

CARDOSO, D. M. *O processo decisório de políticas públicas para o desenvolvimento local: Rio Arraiolos-Almeirim/Pará*. 2006. 288 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

_____. *Mulheres catadoras: uma abordagem antropológica sobre a produção de massa de caranguejo de Guarajubal, Pará*. 2000. 204 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal do Pará, Belém. 2000.

CARDOSO, F. H. *Democracia para mudar: Fernando Henrique Cardoso em 30 horas de entrevistas*. Organização de José Augusto Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 108 p. (Coleção Documentos da Democracia Brasileira, v. 4).

CARNEIRO, M. J. C. Acesso à terra e condições sociais de gênero: reflexões a partir da realidade brasileira. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA, 7., 2006, Quito. *Anais... Quito*, 2006.

CARNEIRO, M. J. Herança e gênero entre agricultores familiares. *Rev. Estud. Fem.* v.9 n.1 Florianópolis 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

CARNEIRO, R. A Theory of the Origin of State. *Science*, n.169, p. 733-8. 1970.

CARVALHO, P. E. da S. C. *Amazônia protegida: o serviço de saúde do exército brasileiro inserido no Plano Amazônia Protegida: a importância do apoio do médico comunitário pelo Serviço de Saúde do Exército como instrumento integrador*. 2009. 51f. Monografia (Especialização em Aplicações Complementares às Ciências Militares) – Escola de Saúde do Exército, Rio de Janeiro, 2009.

CASTRO, A. J. R. de. *Plano de trabalho interfederativo para integração fronteiriça*. Produto 6. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura, 2010.

CASTRO, E. *Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais*. Belém: NAEA, 1998. 11p. (Paper do NAEA, 92).

_____. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, M. C. N. (Org.). *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: CEJUP; NAEA, 2001. p. 7-32.

_____. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza*. São Paulo: HUCITEC, 2000, p 165-182.

CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORREA, R. L. (Org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

CASTRO, M. L.; PORTO, J. L. R. Ponte Brasil-Guiana Francesa: os paradoxos da integração num contexto multiescalar. *Oikos*, v. 6, n. 7, 2007. Disponível em: <http://www.comova.org.br/artigos/Artigo-Ponte_Brasil-Guiana.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2007.

CARRION, M. da C.; PAIM, E. S. *IIRSA: desvendando interesses*. Porto Alegre: Amigos da Terra, 2006. Disponível em: <http://www.natbrasil.org.br/Docs.instituicoes_financeira>. Acesso em: 2 fev. 2008.

CELENTANO, D.; Santos, D.; Veríssimo, A. In: _____. *La Amazonía Brasileña y los Objetivos del Milênio*. Belém: IMAZON. 2010. 88 p. Disponível em: <http://www.imazon.org.br>>. Acesso em: 19 nov. 2007

CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 2008.

CHAUÍ, M. *Representação ou Participação?: cultura e democracia*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1990. v. 2. (Biblioteca da Educação, 6).

COELHO, M. C. N. A polêmica ocupação dos sem-terra na região do Carajás. In: XIMENES, Tereza (Org.). *Perspectivas do desenvolvimento sustentável*. Belém: UFPA; NAEA, 1997. p. 495-530.

_____. Desenvolvimento sustentável, economia, política do meio ambiente e a problemática ecológica da Amazônia. In: D'ÍNCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. (Org.). *A Amazônia e a crise da modernização*. Belém: MPEG, 1994. p. 381-402.

_____. Política e gestão ambiental (des)integrada dos recursos minerais na Amazônia Oriental. In: _____. *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais*. Belém: CEJUP, 2000. p. 117-170.

COHEN, M. As práticas sócio-ecológicas frente à seca: limites e contradições no exemplo do cariri paraibano. In: CASTRO, E.; PINTON, F. *Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: CEJUP; NAEA, 1997. p. 399-420.

COLEMAN, J. C. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass: Harvard University Press. 1990.

_____. Social capital in the creation of human capital. *American journal of Sociology*, 94, 1988. p. 95-120.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). *Relatório final do I Encontro dos Municípios de Fronteira: a visão dos municípios sobre a questão fronteiriça*. Brasília, DF, 2008.

COSTA, A.C. *As marcas do boi : conseqüências de uma política de desenvolvimento baseada em investimentos na agropecuária 1970-1980*. Rio Branco. UFAC, 1997. 62 p. (Tesis de Grado).

COSTA. M. L. da; ALMEIDA, H. D. F. de; REGO, J. de A. R. do. *Cultivando praias e barrancos: nordestinos, feito seringueiros, ocupam a Amazônia do Acre*. Belém: Gráfica Alves, 2009.

COSTA, W. M. da. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. *Revista Território*, ano 4, n. 7, p. 25-41, jul./dez. 1999.

COSTA SOBRINHO, P. V. *Capital e trabalho na Amazônia Ocidental: contribuição à história social e das lutas sindicais no Acre*. São Paulo: Cortez, 1992.

CONSTRUYENDO CONCIENCIA CÍVICA INFORMADA PARA LA INCIDENCIA Y LA CONSERVACIÓN EN LA AMAZONÍA ANDINA -BICECA. La Carretera Transoceánica de Brasil-Perú. Resumen de proyecto. Kenn Rapp, Bank Information Center. 2005. Disponível em: <<http://www.bicusa.org/es/Article.10028.aspx>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

_____. *Acerca de Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional en Sur América -IIRSA*. Disponible. 2006. Disponível em: <<http://www.biceca.org/es/Page.About.Iirsa.aspx>>. Acesso em: 30 ju. 2011.

COWELL, A. *The decade of destruction: the crusade to save the amazon rainforest*. New York: H. Holt, 1990.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

DANTAS, K. G. M. A. de. *Nas fronteiras da terra prometida: trajetórias de trabalhadores rurais do Alto Acre*. 2009. 84 f. Dissertação (Mestrado em Letras) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2009.

DORFMAN, A.; ROSÉS, G. T. B. Regionalismo fronteiriço e o “acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios”. In: OLIVEIRA, T. C. M. de (Org.). *Território sem limites: estudo sobre fronteiras*. Campo Grande: UFMS, 2005.

DOUROJEANNI, M. *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Lima: Conservación Internacional Perú, 2006.

DUARTE, E. G. *Conflitos pela terra no Acre: a resistência dos seringueiros de Xapuri*. Rio Branco: Casa da Amazônia, 1987.

DURAND, G. *A imaginação simbólica*. São Paulo: Cultrix; EDUSP, 1988. 120 p.

EGG, A. B. La Amazonia posible: recursos, problemas y posibilidades de una de las mas intrigantes regiones del planeta. In: PAVAN, C. (Org.). *Uma estratégia latino-americana para a Amazônia*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1996. v. 3, p. 21-33.

EGUREN, F. *La reforma agraria en el Perú*. Consulta de expertos en reforma agraria en América Latina. Santiago: CEPES; FAO, 2006.

EORI. Centro Eori de Investigación y Promoción Regional. *Borrador de lineamientos de política para el desarrollo de la selva de Madre de Dios*. Documento presentado a la Secretaría de Planificación del Gobierno Regional Inka. Perú, 1990.

ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, E. (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 133-168. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Escobar.rtf>>. Acesso em: out. 2010.

ESTEVES, B. M. G. *Do “Manso” ao guardião da floresta*. 1999. 247 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997.

FELIPE-MORALES, L. F. *Desarrollo territorial em Madre de Dios: los impactos socioambientales de la Carretera Interoceánica Sur*. 1. ed. Lima: Lourdes Fernández Felipe-Morales, 2010.

FORSTER, N.; STANSFIELD, D. *Tenure regimes and forest management: case studies in Latin America*. Madison: Land Tenure Center; University of Wisconsin-Madison, 1993. (LTC Paper n. 147).

FRONIKA, W. *Flow or flaw: examining trinacional river basin management in the Amazon*. 2008. 106 p. Master's thesis. Internacional Development Studies. Faculty of Geoscience. University of Utrecht, Netherlands. 2008.

FUNDACIÓN NATURA BOLIVIA. *Informe de resultados: estudio socioeconômico y ambiental de la cuenca del Arroyo Bahía em Cobija*. Santa Cruz: Fundación Natura Bolívia: Conservación Interacional Bolivia; Care, 2010.

FUENTES, D. et al. *Pobreza, descentralización y bosques en el norte amazônico boliviano*. Santa Cruz: Centro para la Investigación Forestal Internacional, 2005.

FUKUYAMA, Francis. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press. 1995.

_____. Social capital and the modern capitalist economy: creating a high trust workplace. *Stern Business Magazine*, New York, v. 4, n. 1, 1997.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

FUTUBOTON, E.; RICHER, R. *Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics*, Michigan Press, 556 p. 2000

GADE, D. Comercio y colonización en una zona de contacto entre la sierra y las tierras bajas del valle de Urubamba en el Perú. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS, 39., 1972, Lima. *anais...* Lima: IEP, 1972. v. 4, p. 207-221.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. *El antropólogo como autor*. Barcelona: Paídos, 1989. 160 p.

GEFFRAY, C. *A causa das armas: antropologia da guerra contemporânea em Moçambique*. Porto: Afrontamento. 1991.

GODARA, O. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. In: CASTRO, E.; PINTON, F. (Org.). *Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre o desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: Cejup; NAEA; UFPA, 1997. p. 107-129.

GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, 1973. p. 1360-1380.

_____. The strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, San Francisco: v. 1, p. 210-233, 1983.

GRIFFON, M. Desenvolvimento sustentável e agricultura: a revolução duplamente verde. In: THEODORO, S. H. (Org). *Conflitos e uso sustentável dos recursos naturais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. (Coleção Terra Mater).

GRIMSON, A. *El otro (lado del rio): producción de significaciones sobre Nación y Mercosur en el periodismo de frontera. Un estudio de caso en Posadas (Argentina)*. 2003. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Nacional de Misiones, 2003.

_____. Los procesos de fronteirización: flujos, redes y historicidad. In: GARCIA, C. I. (Org.). *Fronteras: territórios y metáforas*. Medellín: Hombre Nuevo, 2003. p. 15-45.

GTA.; UICN.; WWF. Análise da participação da sociedade civil e da governança de cinco espaços de definição de políticas públicas do Estado do Acre. Rio Branco: GTA, 2008. 81 p.

GUTIÉRREZ, F. R., ACOSTA, L. E. M., SALAZAR, C. A. C. *Perfiles urbanos en la Amazonia Colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible*. Bogotá: Instituto SINCHI, 2004.

HABERMAS, J. *Dialética e hermenêutica*. Porto Alegre: L&PM, 1987.

HAESBAERT, R. Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização. In: _____. *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, DF, 13,14 nov. 2003. Brasília, DF: MI, 2005. p. 15-30.

_____. *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARDIN, G. La tragédia de los bienes comunes. In: SMITH, R. C.; PINEDO, D. *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lados y bosques em la Amazonía*. Lima: IEP; Instituto del Bien Común, 2002. p. 33-48. (Estudios de la Sociedad Rural, 21).

HAVERROTH, M. *Relatório da viagem à Terra Indígena Mamoadate*. Rio Branco: Comissão Pró-Índio. Programa de Saúde Sujo, Limpo & Contaminado. Capacitação de Agentes de Saúde em Higiene e Saneamento Ambiental e Assistência Primária de Saúde, 1999.

HEMMING, R. R. *As iniciativas norte-americanas de livre comércio e a criação do Mercado Comum do Sul*. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado em Política Internacional) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

HISSA, C. E. V. *A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. 316 p.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civi*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Coleção Os Pensadores).

HOMMA, A. K. A. *Extrativismo vegetal na Amazônia: limites e oportunidades*. Brasília: EMBRAPA, 1993.

HUBERMAN, A. M.; MATTHEW, M. B. *Analyse des donnés qualitatives: recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelles: De Boeck Université, 1991.

IBAMA. Mapa Reserva Extrativista Chico Mendes. Pecuária e ocupações irregulares: Reserva Extrativista Chico Mendes. Apresentação em Seminário *Desenvolvendo estratégias colaborativas para a gestão socioambiental na Amazônia Sul Ocidental*. Xapuri, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. Grupo Retis/IGEO/UFRJ (2006). Mapa de localização das fronteiras Trinacionais. Disponível em: <www.igeo.ufrj.br/fronteiras>. Acesso em: 21 nov. 2012.

_____; PNAD – *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese dos indicadores*. Brasília, DF, 2006.

_____. *Censo Agropecuário 2006: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006>>. Acesso em: mar. 2011.

_____. *Comunicação Social*. 09 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.IBGE.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1284&id_pagina=1&titulo=No-terceiro-trimestre,-PIB-cresce-1,8%-em-relacao-ao-segundo-trimestre->. Acesso em: mar. 2011.

_____. Informações Estatísticas 2009. *Cidades@*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em: mar. 2011.

_____. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 2 mar. 2012.

_____. *Países@*. Disponível em: <<http://www.IBGE.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em: mar. 2011.

_____. *Municípios em faixa de fronteira*. IBGE. Disponível em <https://sistema.planalto.gov.br/aspweb/exec/arquivos/xfx_rel_ac.pdf >. Acesso em: 21 nov. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - INE. *Indicadores sociodemográficos por Provincia y Secciones de Provinvia 1992-2001* – Departamento de Pando. La Paz: INE; DFID, 2004.

_____. *Anuario estadístico 2007*. Bolivia, 2007. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

_____. *Estadística de médio ambiente 1998-2007*. Bolivia, 2008. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

_____. *Información estadística*. Bolívia. 2010. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMATICA -INEI. *III Censo Nacional Agropecuario*. 1994. Disponível em: <<http://www.inei.gob.pe>>. Acesso em: 13 mar. 2009.

_____. *Información Sociodemográfica*. Bolívia. 2007. Disponível em: <<http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>>. Acesso em: 13 mar. 2009.

_____. *Sistema Estadístico Nacional*. Informacion sociodemografica. 2011. Disponível em: <<http://www.inei.gob.pe>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. *Divulgação da estimativa da Taxa de Desmatamento por Corte Raso do PRODES 2012*. Disponível em: <<http://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/prodes2012estimativa.pdf> >. Acesso em: 3 dez. 2012.

INRA. *De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones*. La Paz, 2008.

INRENA. *El comité de gestión de la Reserva Nacional Pacaya Samira*. Iquitos; USAID; The Nature Conservancy, 2006.

INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA -IIRSA. *Planificación territorial indicativa: cartera de proyectos*. Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sur americana. 2010.

_____. *Cartera de proyectos IIRSA 2010*. Planificación Territorial Indicativa. Disponível em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb10_completo_baja.pdf Acesso em: 5 nov. 2012.

INGLEHART, R. *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZÔNIA PERUANA -IIAP. Consejo Transitorio de Administración Regional de Madre de Dios -CTAR. *Madre de Dios, Camino al desarrollo sostenible: propuesta de zonificación ecológica económica como base para el ordenamiento territorial*. Puerto Maldonado, 2001.

JAPIASSU, H. *Interdisciplinaridade e patologia do saber*. Rio de Janeiro: Imago, 1976. p. 39 - 77.

JESSOP, B. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Revista Eure*, Santiago de Chile, v. 29, n. 89, p. 25-41, mayo, 2004.

KAROL, Eduardo. Território e territorialidade da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – F.A.S.E. (Dissertação de Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo ,2000. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/> .>. Acesso em: 6 fev. 2011.

KLEIN, J. T. *Crossing boundaries: knowledge, disciplinarity, and interdisciplinarity*. New York: University Press Virginia, 1996. 57 p.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

KUNENERAK. *Introdução à gestão transfronteiriça dos recursos hídricos*. 2011. Disponível em: <http://www.kunenerak.org/pt/governo/transboundary+water+resources+management/introduction.aspx>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

LACOMBE, F. J.; HEILBORN, G. L. J. *Administração: princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2003.

LAKATOS, I. *The methodology of scientific research programs*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 15 p.

LASCOUMES, P. *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*. Paris: La Découverte, 1994.

LATTUCA, L. R. *Creating interdisciplinarity: interdisciplinary research and teaching among college and university faculty*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press, 2001. p. 1-54.

LENÁ, P.; OLIVEIRA, A. E. Notas sobre expansão de fronteira e desenvolvimento na Amazônia. In: LENÁ, Philipe, OLIVEIRA, Adélia Engracia de. (Org.). *Amazônia a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: CEJUP; MPEG, 1991. p. 9-20 (Coleção Eduardo Galvão).

LENÁ, P. Diversidade da fronteira agrícola na Amazônia. In: AUBERTIN, C. (Org.). *Fronteiras*. Brasília, DF: UnB, Paris: ORSTOM, 1988. p. 90-129.

LÉVI-STRAUSS, C. *A estrutura dos elementos de parentesco*. Petrópolis: Vozes, 1976.

LIMA, M. Extractivismo y conservación em La Amazonía. In: _____. *Memória del primer foro Amazónico: indentidad y desarrollo macrorregional*. Guayaramerín, 18, 19 jun. p. 167 – 170, 1997.

LIMA, R. R. *A conquista da Amazônia: reflexos na segurança nacional*. Belém: Faculdade de Ciências Agrárias do Pará, 1973.

LIMA, T. L. Populações Tradicionais e Estado: interesses e disposições normativas na RESEX Cajari/AP. In: COELHO, M. C. N.; SIMONIAN, L.; FENZL, N. (Org.). *Estado e políticas públicas na Amazônia*. Belém: CEJUP; UFPA; NAEA, 2000.

LITTLE, P. E. (Org.). *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos, e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

_____. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: Por uma antropologia da territorialidade. In: SIMPÓSIO NATUREZA E SOCIEDADE: DESAFIOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS PARA A ANTROPOLOGIA”, 23., 2002, Gramado, RS. *Reunião...* Gramado, RS, 19 jun. 2002.

LLOSA, E. *La batalla por la interoceánica en el sur peruano: ¿localismo o descentralismo?* Lima: IEP, 2003. (Documento de Trabajo, 129. Serie Sociología y Política, 36).

LÓPEZ GARCÉS, C. L. *Ticunas brasileiros, colombianos y peruanos: etnicidad y nacionalidad en la región de fronteras del alto Amazonas/Solimões*. 2000. Tese (Doutorado em Antropologia) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre América Latina e Caribe, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2000.

LUXEREAU, A. Usos, representações e evolução da biodiversidade entre os Haússas do Niger. In: CASTRO, E.; PINTON, F. *Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: CEJUP; UFPA; NAEA, 1997. p. 351-374.

MALINOWSKI, B. *Introdução: o assunto, o método e o objetivo desta investigação; crenças e costumes nativos sobre a procriação e a gravidez*. *Antropologia*. São Paulo: Ática, 1986. p. 24-48. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

_____. *A diary in the strict sense of the term*. New York: Hacourt; Brace; World, 1967.

_____. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Abril Cultural, 1976.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M. et al. (Org.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998. p. 41-49. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.fronteiras>>. Acesso em: 24 ago. 2009.

_____. *O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose?* In: CASTRO, I. E. et al. (Org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2010.

_____. *Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da igualdade*. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/liafront.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2012.

MADRE DE DIOS (Gobierno Regional). *Plan estratégico institucional 2008-2010*. Disponível em: <<http://www.regionmadrededios.gob.pe/transparencia>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

MANCOMUNIDAD UNIÓN AMAZÓNICA FILADELFIA. Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad Unión Amazónica Filadelfia – Bolpebra. Santa Cruz: Mancomunidad Unión Amazónica Filadelfia Bolpebra; Proyecto Bosque y VIDA; WWF, 2006. 254 p.

MANESCHY, M. C. A mulher está se afastando da pesca? Continuidade e mudança no papel da mulher na manutenção doméstica entre famílias de pescadores no litoral do Pará. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, Belém, v. 11, n. 2, p. 145-166, 1995. (Série Antropologia).

_____. Da casa ao mar: papéis das mulheres na construção da pesca responsável. *Proposta*, n. 84, p. 82-91, mar./ago. 2000.

MARTINELLO, P. *A batalha da borracha na Segunda Guerra Mundial e suas consequências para o vale amazônico*. Rio Branco: UFAC, 1988. (Cadernos da UFAC, série C).

MARX, Karl. *El capital*. México: Fondo de Cultura Económica, [1867] 1975. v. 1, p. xviii-xxiv.

MATTOS, C. de M. *Brasil: geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; J. Olympio, 1975.

MELLO, F. de C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Seade, v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002.

MELLO, N. A. As iniciativas sociais e desenvolvimento sustentável na Amazônia. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 16, 2004.

MENDES, F. (Chico). *The Fight for the land*. London: Bureaux of Latin American, 1989.

MESQUITA, C. C. *Perfil ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Acre*. Rio Branco: M. M. Editora, 2001.

MILLIKAN, B. H.; IRVING, M. A. Relatório de avaliação independente do projeto reservas extrativistas. Brasília, DF: relatório de consultoria, programa piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil/Banco Mundial/União Europeia, 1997.

MORAN, E. F.; BRONDIZIO, E. *Land-Use Change After Deforestation in Amazonia*. In *People and Pixels: Linking Remote Sensing and Social Science*, ed. Liverman, D. et al., 94-120, Washington, D.C: National Research Council, 1998.

MORIN, E. *A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

MODDIE, A. E. *Geografia e política*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MOLINA, P. El Proyecto de Aprovechamiento hidroeléctrico y de navegabilidad del río Madera en el marco del IIRSA y del contexto de la globalización. In: FOBOMADE. *El Norte Amazónico de Bolívia y el complejo del Río Madera*. La Paz: FOBOMADE, 2007. Disponível em: <www.fobomade.org>. Acesso em: 23 jun. 2011.

MOURA, R. Fronteiras invisíveis: o território e seus limites. *Revista Território*, n. 9, p. 85-101, jul./dez. 2000.

MOTTA-MAUÉS, M. A. *Trabalhadeiras & Camarados: relações de gênero, simbolismo e ritualização numa comunidade amazônica*. Belém: UFPA, 1993. 216 p.

MUCCHIELLI, A. (Org.). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*. Paris: Armand Colin, 1996.

MURRIETA, J. R.; RUEDA, R. P. (Org.). *Reservas extrativistas*. Reino Unido: UICN, 1995.

MYERS, T. P. Visión de la prehistoria de la Amazonia Superior. In: SANTOS, F. (Org.). SEMINÁRIO DE INVESTIGACIONES SOCIALES EN LA AMAZONIA PERUANA, 1., 1988, Iquitos. *Anais...Iquitos*: CETA, 1988.

NASCIMENTO, D. M. Governança e financiamento do Projeto Calha Norte. *Novos Cadernos do NAEA*, v. 8, n. 1, p. 115-140. jun. 2005.

_____. *Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades*. 1. ed. Belém: NAEA, 2010.

NEPSTAD, D. C. Empobrecimento biológico da Floresta Amazônica por seringueiros, madeireiros e fazendeiros. In: XIMENES, T. (Org.). *Perspectivas do desenvolvimento sustentável*. Belém: NAEA; UFPA, 1997. p. 311- 334.

NOVAES, M. de L. O trabalho da mulher na agricultura familiar. In: LIMA, M. E. B. et al. (Org.). *Transformando as relações trabalho e cidadania: produção, reprodução e sexualidade*. São Paulo: CUT; BR, 2007. p. 151-166.

OBSERVATORIO IFIS. Información sobre las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y sus operaciones en el Perú. N°3. Octubre 2005. Disponível em: <www.labor.org.pe>. Acesso em: mar. 2011.

OLIVEIRA, L.A.P. de. *O sertanejo, o brabo e o posseiro: a periferia de Rio Branco e os cem anos de andança da população Acreana*. Tese (Mestrado em Economia), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1982.

OLIVEIRA, N. *A fronteira oeste no RS na integração latino-americana*. Porto Alegre: FEE, 1996. 144 p. (Documentos FEE).

OLIVEIRA, R. C. O Trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia*. São Paulo, 1996. p.15-37.

OLIVEIRA, R.; OLIVEIRA, M. Pesquisa social e ação educativa: conhecer a realidade para poder transformá-la. In: BRANDÃO, C. (Org.). *Pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 17-33.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA - OTCA. *Agenda estratégica de cooperação amazônica*. Aprovada na X Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA. Brasília, DF: OTCA, 2011.

_____. *Tratado de Cooperação Amazônica*. 1978. Disponível em: <<http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>> Acesso em: 23 jun. 2011

OSTROM, E. A behavioral approach to the regional choice theory of collective action. *American Political Science Review*, v. 92, no. 1, p. 1-22, 1998.

PACHECO, P. et al. *El futuro del manejo forestal comunitario en el norte amazónico boliviano*. Santa Cruz, Bolivia: Editorial el País; Cifor; SNV, 2005.

PACHECO, P. *Políticas de tierras y desarrollo rural*. La Paz: CEDLA, 1997.

PAULA, E. A. de. *Seringueiros e sindicatos: um povo da floresta em busca de liberdade*. 1991. 258 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

PEREIRA, M. C. B. et al. *Iniciativa para La gestión de águas transfronterizas. Asamblea de la RELOC/RELOB*. Rio de Janeiro, 11 e 12 nov. 2008. (Apresentação). Disponível em: <<http://www.riob.org/IMG/pdf/pereira.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

PERU. Congreso Constituyente Democrático. *Constitucion política del Perú*. Lima, 1993. Disponível em: <<http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Plan de desarrollo urbano de la ciudad de Iñapari*. Sección II Propuesta de Desarrollo Urbano. Lima: BID; Municipalidad Provincial de Tahuamanu; Instituto de Urbanismo y Planificación del Peru, 2008.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Desarrollo e integración fronteriza: informes de gestión 2005-2009*. Lima, 2009.

_____. Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras -CNDF. *Bases de la estrategia nacional de desarrollo e integración fronterizas 2006-2021*. Disponível em: <<http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf>>. Acesso em: 9 jul. 2010.

_____. Ministerio de Transportes Y Comunicaciones del Peru. Disponível em: <http://www.mtc.gob.pe/portal/especiales/Documentos/mapa_integracion.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2010.

PETERS, C. M.; GENTRY, A. H.; MENDELSON, R. Avaliação de um bosque tropical amazônico. *Revista Nature*, 29 jun. 1989.

PETITJEAN, P. ; DOMINGUES, H. M. B. Projeto da Unesco: o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica. *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 26, 2000. p. 265-292. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2119/1258>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

PINTON, F.; AUBERTIN, C. O extrativismo entre conservação e desenvolvimento. In: *Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: CEJUP; UFPA; NAEA, 1997. p. 263-284.

POSSE, E. G. Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza. In: *Frontera, integración y después... el desarrollo regional integrado: um aspecto específico de la integración nacional*. Montevideo: Ciesu-Logos, 1991. p. 66-88. Disponível em: <www.books.google.com.br>. Acesso em: 4 set. 2010.

PRADO JUNIOR., C. *A Revolução Brasileira*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD. *Desarrollo humano en el Departamento de Pando*. La Paz: UDAP, 2010.

_____. *Ranking do IDH em 2009*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3324&lay=pde> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/estatisticas/censo> 2010. Acesso em: 6 jun. 2010.

_____. *Informe sobre desarrollo humano Perú 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Anexo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=156>>. Acesso em: 4 maio 2012.

_____. ; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA - IPEA. *Relatório do desenvolvimento humano, Brasil 1996*. Brasília, DF, 1996.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. *Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America*. PS. *Political Science & Politics*, v. 28, n. 4, p. 664-683, dec. 1995.

_____. The prosperous community: social capital and public life. *The American Prospect*, Spring, p. 35-42, 1993a.

_____. *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993b.

QUARESMA, H. D. A. B. O turismo em áreas de fronteira: alternativa para gestão de parques nacionais? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMAZÔNIA E FRONTEIRAS DO CONHECIMENTO, 2008, Belém. *Anais...* Belém: UFPA; NAEA, 2008. 1 CD-ROM.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAVENA, N. Ecologia política e estratégias de sustentabilidade: uma reflexão teórica. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 13, p. 12-34, 2010.

REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL - REAF. Brasília, DF: MDA, 2010.

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA -RAISG. *Amazônia 2012 áreas protegidas y territorios indígenas*. 2012. Disponível em: <www.raisg.socioambiental.org>. Acesso em: 23 abr. 2012.

REIS, O. P. *Uma Contribuição a análise da experiência de planejamento na Amazônia: o caso SUDAM (1966-1975)*. 1976. 246 f. Tese (Livre Docência) - Universidade Federal do Pará, Belém. 1976.

REIS, A. C. F. *Conquista do Acre*. Porto Alegre: Barcellos; Bertaso, 1941.

RIBEIRO, D. *Os índios e a civilização*. Petrópolis: Vozes, 1970.

RIBEIRO, L. P. *Interações espaciais na fronteira Brasil-Paraguai: as cidades-gêmeas Foz de Iguazu e Ciudad del Este*. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia) , Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2001.

RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2005. 176 p.

ROCHA, J. *O Acre: documentos para a história de sua ocupação pelo Brasil*. Lisboa: Minerva Lusitana, 1903.

RÜCKERT, A. A. A política nacional de ordenamento territorial – Brasil: uma política territorial contemporânea em construção. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA: LOS PROBLEMAS DEL MUNDO ACTUAL. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales, 9., 2007, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2007.

SACHS, I. *Strategies de éco development*. Paris: Ouvrières, 1980.

_____. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural: RIMISP, 2003.

SAMAIN, E. “Ver” e “dizer” na tradição etnográfica: Bronislaw Malinowski e a fotografia. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v.1, n.2, p.19-49, 1995.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill, 1994. 505 p.

SANTANA, M. R. *Os imperadores do Acre: uma análise da recente expansão capitalista na Amazônia*. 1988. 286 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1988.

SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peiropólis, 2005.

SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. *Metamorfozes do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCARCELLO, J. A., BIDONE, E. D. Agropecuária e desmatamento no Acre no período 1975-2000: uma análise histórica atual. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 7., 2007, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, 2007.

SCHUMAKER, E. *Small is beautiful*. London: Blond & Briggs, 1973.

SCHWEIGERT, Thomas. *Land Tenure Issues in Agricultural Development Projects in Latin América*. Land Tenure Center, LTC Paper 132, Madison, 1989.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENHORAS, E. M. O Conselho Sul-Americano de Defesa e as percepções da construção da segurança cooperativa no complexo regional da América do Sul. In: CONFERENCIA SUBREGIONAL RETOS A LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN UN AMBIENTE POLÍTICO COMPLEJO: Cooperación y Divergencia en Suramérica. 2009, Colombia. *Anais...* Colombia: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2009. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/SRC-Colombia09/Papers/Senhoras%20BRAI.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2010.

SENANPE. *Las áreas naturales protegidas*. Disponível em: <<http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/biblioteca/mapas/ListaAnps.pdf>>. Acesso em: 23.dez. 2010.

SERVYCIO NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS DE LA BOLIVIA -SNAP. *Sistema Nacional de Área Protegidas*. Disponível em: <http://www.sernap.gob.bo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=112>. Acesso em: 23 dez. 2010.

SPANGENBERG, J. H. Critérios integrados para a elaboração do conceito de sustentabilidade. *Cadernos de debates, Projeto Brasil Sustentável e Democrático*, Rio de Janeiro: FASE, n. 3, 1999. Disponível em: <<http://www.rits.org.br/pbsd>>. Acesso em: 5 maio 2010.

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA - SIAF. Governo Federal. *Execução orçamentária e financeira*. Disponível em: <<https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/cofin/dotacao>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

SILVA, A. B. da. *Geopolítica na fronteira norte do Brasil: o papel das Forças Armadas nas transformações sócio-espaciais do Estado de Roraima*. 2007. 187 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, Boa Vista, 2007.

SILVA, A. F. da. *Raízes da ocupação recente das terras do acre: movimento de capitais, especulação fundiária e disputa pela terra*. Rio Branco: Casa da Amazônia, 1990, 79 p. Dissertação (Mestrado em Economia Regional)- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1990.

SILVA, G. V. *Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira: entre os ditames globais e a articulação local*. 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, G. V.; RÜCKERT, A. A. Geografia política em território de fronteira: integração física brasileira ao Caribe e Europa a partir do Estado do Amapá. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 14., 2006, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco, AC, 2006a.

_____. Metamorfoses da fronteira franco-brasileira. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS REGIONAIS SUL-AMERICANOS: contrastes socioterritoriais e perspectivas de integração regional, 2., 2006, Cuiabá. *Anais...* Cuiabá, 2006b. (Caderno de resumos).

SILVA, Luis O. *A luta pela Amazônia*. S. Paulo: Fulgor. 1962.

SILVA, M. F. da. *O desenvolvimento comercial do Pará no período da borracha (1870 – 1914)*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1978. (Tesis de maestria).

SILVA, S. S. *Resistência camponesa e desenvolvimento agrário na Amazônia*. 2004. 500 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

SIMONIAN, L. T. L. Tendências recentes quanto à sustentabilidade no uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais amazônicas. In: ARAGÓN, E. (Org.). *Populações e meio ambiente na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA; UFPA, 2007. p. 25-44.

_____. Uma relação que se amplia: fotografia e ciência sobre e na Amazônia. In: KAHWAGE, C.; RUGGERI, S. (Org.). *Imagens e pesquisa: ferramentas de compreensão da realidade amazônica*. Belém: NAEA, 2007. p. 15-52.

_____. Mulheres, gênero e desenvolvimento na Amazônia brasileira: resistências, contradições e avanços. In: SIMONIAN, L. T. L. *Mulheres da floresta amazônica: entre o trabalho e a cultura*. Belém: NAEA; UFPA, 2001. p. 33-62.

_____. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em áreas de reservas. In: COELHO, M. C. N. (Org.). *Estado e políticas públicas na Amazônia*. Belém: CEJUP, 2000. p. 9-54.

_____. Insustentabilidade do extrativismo da madeira na Amazônia: bases teóricas-históricas, situação atual e perspectivas. In: CASTRO, E. *Amazônia XXI: agenda e estratégias de sustentabilidade em processo de organização*. Belém: NAEA; UFPA, 1999.

_____. *Parques nacionais e indígenas na Amazônia Ocidental: imposições, destruição e resistência*. Belém: Working Paper, 1998a.

_____. *Perícia judicial de natureza antropológica-fundiária sobre a T. I. Mãe Maria, município de Bom Jesus do Tocantins-Pará*. Marabá: Justiça Federal de Marabá, 1998b. (Fotos e mapas).

_____. Hidrelétrica Samuel (RO) e populações tradicionais: deslocamento compulsório e outras questões. In: MAGALHÃES, S. et al. *Energia na Amazônia*. Belém: MPEG; UFPA; AUA, 1996. v. 2, p. 571-590.

_____. *This Bloodshed must stop: land claims in the Guarita and Urueu-wau-wau reservations, Brasil*. Thesis (Ph.D. Dissertacion in Anthropology). New York: Cuny, 1993.

_____; GLASER, M. Extractive Reserves and the question of sustainability: recent experience in north of Brazil. In: LIEBEREI, R. et al. (Org.). *Neotropical ecosystems: proceedings of the German-Brazilian Workshop, Hamburg, 2000*. Hamburg: GKSS-Geesthacht, 2002. p. 767-775. Parte CD Rom). (Co-autoria com pesquisadora do MADAM/Convênio Brasil- Alemanha).

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (SPDA). *Compendio de Legislación de Áreas Naturales Protegidas*. SPDA/INRA: Lima, 2002. Disponível em: <<http://190.223.52.140/siarloreto/index.php?idElementoInformacion=292>>. Acesso em: 23 dez. 2010.

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. IPEA: Rio de Janeiro, 2010. Texto para discussão n. 1477. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1477.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

SOUZA, C. A. A. de. *História do Acre: novos temas, nova abordagem*. Rio Branco: C. A. A. Souza, 2002. 212 p.

_____. *História do Acre*. Rio Branco: C. A. A. Souza, 2001. 209 p.

SOUZA, E. A. de. *O poder na fronteira: hegemonia, conflitos e cultura no norte do Mato Grosso*. 2008. 256 f. Tese (Doutorado em História Social) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2008.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 77-116.

STEIMAN, R. *A geografia das cidades de fronteiras: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*. 2002. 117 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

_____. *Mapa cidades gêmeas na zona de fronteira*. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/index.php/noticias/mapa-cidades-gemeas/>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

TAHUAMANU. Municipalidad provincial de. *plan de desarrollo urbano de la ciudad de ñapari*. sección II propuesta de desarrollo urbano. Proyecto 001-PE. 1001-Iñapari. Lima: BID; Ministerio de Relaciones Exteriores del Peru; Instituto de Urbanismo y Planificación Del Peru, 2008. Disponível em: <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/estudios_CS/Region_Madre_de_Dios/tahuamanu/inapari_pduII.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2011.

TEIXEIRA, C. C. *O aviamento e o barracão na sociedade do seringal: estudo sobre a produção extrativa da borracha na Amazônia*. 1980. 243p. Dissertação, Universidade de São Paulo, São Paulo: USP, 1980.

TOMMASI, L. de. A participação nos conselhos paritários: significados e limites. In: _____. *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: IPEA; IBAM, 1997. v. 1, p. 78-98.

TRAINER, T. *Towards a sustainable economy*. Oxford: John Carpenter, 1996.

VALCUENDE, J. M. (Coord.). *História e memória das três fronteiras: Brasil, Peru e Bolívia*. São Paulo: EDUC, 2009.

VALENCIANO, E. O. La frontera: un nuevo rol frente a la integración: la experiencia en el Mercosur. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 185-205, 1996.

VALERA, G. *Las comunidades en el Perú: una aproximación estadística*. Instituto Rural del Perú, 1997. (Serie Aportes para el Debate n. 6).

VALVERDE, O. *Geografia agrária do Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1964. 394 p.

VITTE, C. de C. S. *Planejamento territorial e os impactos sócio-econômicos da IIRSA (Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) no território brasileiro: atores, conflitos e interesses*. Universidade Estadual de Campinas, 2005. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area01/1022_Claudete_Vitte.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2009.

YIN, R. K. *Case study research: design methods*. 2. ed. London: Sage Publications, 1994.

YOKOMIZO, C. Incentivos financeiros e fiscais na Amazônia: fatos, problemas e soluções. In: SEMINÁRIO: Amazônia, Facts Problems And Solutions, 1989, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 1989.

ZANETTI, M. J. *Forças armadas brasileiras na Amazônia: fator de integração, desenvolvimento e segurança no contexto regional*. 2006. 60 f. Monografia (Graduação em Defesa e Segurança Hemisférica) – Colégio Interamericano de Defesa, Washington, D. C., 2006.

ZAYAS, E. L. B. *Fundamentos da metodologia científica*. Madrid: Facultad de Filosofía y Ciencias de La Educación, 1994. p. 21-73.