

A porosidade territorial na fronteira da Amazônia: as cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia)*

La porosidad territorial en la frontera de la Amazonía:
las ciudades gemelas Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)

Territorial Porosity on the Amazonian Border:
The Twin Cities of Tabatinga (Brazil) and Leticia (Colombia)

Emerson Flávio Euzébio**

Universidade do Estado do Amazonas, Manaus – Brasil

Resumo

As relações fronteiriças têm sido estudadas a partir de diferentes abordagens, sendo uma contribuição recente a análise a partir da porosidade territorial que considera que os fluxos fronteiriços são consequência da atual conjuntura globalizante. O objetivo da pesquisa foi compreender a dinâmica territorial do subespaço das cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia) a partir da análise da densidade normativa que regula os fluxos fronteiriços e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social da região. A verificação do arcabouço jurídico fronteiriço permitiu analisar a evolução da porosidade territorial e sua contribuição para o desenvolvimento regional e para a aproximação das sociedades vizinhas.

Palavras-chave: Amazônia, cidades gêmeas, fronteiras, porosidade territorial, Tabatinga e Leticia.

Resumen

Las relaciones fronterizas han sido estudiadas a partir de distintos abordajes, siendo un aporte reciente el análisis a partir de la porosidad territorial, la cual considera que los flujos fronterizos son consecuencia de la actual coyuntura globalizante. El objetivo de la investigación fue comprender la dinámica territorial del subespacio de las ciudades gemelas Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia), a partir del análisis de la densidad normativa que regula los flujos fronterizos y sus reflejos en el desarrollo económico y social de la región. La verificación del andamiaje jurídico fronterizo ha permitido analizar la evolución de la porosidad territorial, su aporte al desarrollo regional y a la aproximación de las sociedades vecinas.

Palabras clave: Amazonía, ciudades gemelas, fronteras, porosidad territorial, Tabatinga y Leticia.

Abstract

Different approaches have been used to study border relations. Among them, the recent analysis based on territorial porosity suggests that border flows are the result of the current globalizing trend. The objective of this study was to understand the territorial dynamics of the subspace of the twin cities of Tabatinga (Brazil) and Leticia (Colombia), on the basis of an analysis of the norms and laws regulating the border flows and its impact on the economic and social development of the region. The study of the legal framework governing border flows made it possible to analyze the evolution of territorial porosity, its contribution to regional development, and the increased closeness between neighboring societies.

Keywords: Amazon region, twin cities, borders, territorial porosity, Tabatinga and Leticia.

RECEBIDO: 8 DE NOVEMBRO DE 2012. ACEITO: 16 DE JANEIRO DE 2013.

Artigo de pesquisa sobre as relações fronteiriças do subespaço entre as cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia).

* O presente documento resume alguns dos resultados da pesquisa realizada nos anos 2009, 2010 e 2011, que foi o tema da dissertação de mestrado defendida em fevereiro de 2012, na Universidade de São Paulo, USP (Brasil), sob a orientação da Profa. Dra. Mónica Arroyo.

** Endereço postal: Rua Luiz Manoel n.º 15, apartamento 405, Santana, 90040-390 - Porto Alegre - RS, Brasil.
Correio eletrônico: emfeuzebio@hotmail.com

Introdução

Nas últimas três décadas a estrutura urbana e populacional da Amazônia brasileira sofreu modificações significativas. A população urbana passou de 59% para 79% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2010) e algumas localidades tornaram-se cidades com mais de 50¹ mil habitantes. Nesse movimento destaca-se a centralidade que vem desenvolvendo-se em torno das cidades gêmeas fronteiriças Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). Em 1980 Tabatinga contava com 17 mil habitantes e em 2010 alcançou 52 mil, um crescimento populacional da ordem de 131%. Leticia, por sua vez, também demonstrou características similares, em 1985 possuía em torno de 24 mil habitantes e em 2010 aproxima-se dos 40 mil, um acréscimo de 65%, alcançando juntas nesse mesmo ano 90 mil habitantes. Um aporte populacional de 196% em trinta anos.

Algo justificável se ao menos fossem cidades com acesso rodoviário ou situadas próximas a algum centro produtivo dinâmico, mas ao contrário, Tabatinga localiza-se no extremo ocidental da Amazônia brasileira, à margem esquerda do rio Solimões, vizinha à cidade de Leticia na fronteira com a Colômbia, a 1.105 km por via aérea a oeste de Manaus e 1.090 km ao sul de Bogotá. Conurbadas (Nogueira 2004), apenas divididas por uma fronteira seca (cidades gêmeas), mantendo uma relação do tipo “sinapse” (Machado 2005), juntas constituem um subespaço particular carregado de singularidades em sua dinâmica territorial, considerando os aspectos naturais, econômicos, sociais e culturais.

Cidades diferentes no que se refere à formação socioespacial (Vargas 1999), porém similares quanto ao processo de ocupação e significação econômica do território baseado na exploração do *caucho* (Domínguez Gómez 1985) – borracha (Menezes 2009; Oliveira 1995), mas, sobretudo em suas relações sócio-histórica de nascença indígena anteriores à existência da própria fronteira e gênese de uma horizontalidade transfronteiriça. Desde os anos de 1980 mudanças expressivas de cunho político, econômico e social alteraram a vida de relação e a dinâmica interna e externa do subespaço, de forma que hoje o lugar estabelece relações verticais em

1 Dos 62 municípios do Estado do Amazonas (Brasil), até 2010, somente 8 tinham populações superiores a 50 mil habitantes, e Tabatinga atingiu a sétima posição com 54.440 habitantes nesse mesmo ano. A capital Manaus possui 1,8 milhões (macrocefálica) e a segunda, Parintins, conta com apenas 103 mil habitantes.

rede dentro de uma dinâmica global e de uma complementaridade econômica particular.

Variadas metodologias das ciências sociais vem sendo empregadas a fim de analisar as relações fronteiriças, cada qual debruçada sobre um viés diferente e obtendo resultados diversos. A ciência geográfica, contudo, tendo por objeto o espaço geográfico, o qual hoje, muito mais do que em qualquer outra época, recebe influências do meio técnico-científico-informacional (Santos [1994] 2008), necessita analisar esses arrolamentos fronteiriços sob as lentes do presente, isto é, sob as condições sócio-históricas do século XXI, onde a globalização, de uma forma ou de outra, afeta os lugares em qualquer ponto do planeta.

Para os Estados Nacionais, acentuar a porosidade territorial de suas fronteiras faz parte da atual conjuntura econômica globalizante e visa facilitar os fluxos com o exterior. Esses poros, no entanto, são seletivos, abertos segundo os interesses nacionais e em comunhão com o mercado. Nenhum laço se estabelece, nenhuma fronteira é ultrapassada sem passar antes pelo crivo atento das legislações aduaneiras, de imigração, de segurança alimentar, ambiental, saúde, etc. Trata-se, dessa forma, de “uma nova regulação e não de uma desregulação”, termo com o qual se vulgarizou esse processo. “Um território fluido e poroso é a condição necessária para fazer parte do circuito das finanças mundiais no período atual” (Arroyo 2006, 6).

Simultaneamente, o território está cada vez mais impregnado de próteses destinadas a aumentar a fluidez, a fim de viabilizar o ir e vir das pessoas, dos objetos, da informação e do capital. Trata-se da fluidez territorial, aquela “[...] qualidade dos territórios nacionais que permite uma aceleração cada vez maior dos fluxos que o estruturam, a partir da existência de uma base material formada por um conjunto de objetos concebidos [...] para garantir a realização do movimento” (Arroyo 2001, 105). Dado que a fluidez técnica do território tornou-se um imperativo do período atual (Santos e Silveira [2001] 2010), e diferentemente dos outros períodos históricos, no atual, a fluidez é um suporte da própria competitividade (Santos [1996] 2009). Assim quanto mais relacionado o lugar, quanto mais links estabelecer, com maior velocidade e capacidade de tráfego, quando mais ascender à posição de “hub” (nó) de conexões dentro da grande rede global, tanto mais possibilidade terá este lugar de relacionar-se/desenvolver-se economicamente, e conseqüentemente mais necessitará de normas.

Essas próteses, contudo, nesses lugares fronteiriços interiores, sobretudo na fronteira amazônica, são cirurgicamente colocados pelos Estados. E, juntamente com elas, são estabelecidas as normas necessárias a regular seu uso. As pontes, o comércio, as instituições, o espaço urbano, os transportes, enfim, o território e as relações sociais são “regulados” pelas normas, sendo sua legislação e execução, prerrogativa dos governos nacionais e expressão da existência do limite jurídico do Estado territorial. Assim, a porosidade do território pode ser regulada pela ação dos governos, podendo estimular ou desestimular certas atividades econômicas com o exterior, a depender das condições políticas dadas.

Estes lugares, por estarem situados no limite do cerco institucional do Estado, estão regidos por leis federais diretas de ambos os países. Trata-se de um “muro” jurídico que, segundo suas cláusulas, regulam os fluxos entre os dois lados atuando como poros controladores da fluidez. Essas regras estão alinhadas às políticas externas dos países e as conjunturas globais, regionais e nacionais de segurança, defesa, comércio exterior, integração, desenvolvimento social, e, ainda, muitas fazem parte de acordos internacionais, e/ou binacionais legados ou recentes.

Podemos dizer assim, que a densidade normativa dos territórios é constituída pelo arcabouço legal que regula a circulação de mercadorias, pessoas e informações e interfere diretamente nas relações econômicas, sociais, culturais e políticas, especialmente de cidades gêmeas fronteiriças. Assim temos que a porosidade territorial é “[...] aquela qualidade dos territórios nacionais que facilita sua relação com o exterior, a partir de uma base institucional incumbida da regulação do movimento” (Arroyo 2001, 143).

Entende-se dessa forma, que no atual momento histórico reveste-se de importância maior se verificar de perto o ordenamento jurídico regulatório das fronteiras e postula-se também que tal variável é de fundamental valor para uma análise geográfica mais aprimorada de relações territoriais envolvendo fronteiras internacionais.

Nessa senda, para efeito desse artigo, nos interessa verificar o arcabouço jurídico que regula os fluxos de mercadorias, ordens e pessoas entre as duas cidades fronteiriças no intuito de analisar seus efeitos como instrumento regulador da porosidade territorial da fronteira e seus possíveis efeitos no desenvolvimento econômico e social da região.

O arcabouço teórico-metodológico empregado para a realização desse trabalho apoiou-se nos seguintes conceitos: formação socioespacial (Santos [1979] 2008), fluidez territorial (Santos [1994] 2008), porosidade territorial (Arroyo 2001), faixa de fronteira e cidades gêmeas (Machado 2005; Steiman 2002), horizontalidade, verticalidade, lugar e rede (Santos [1994] 2008; Santos e Silveira [2001] 2010).

Localização da área de estudo

As cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia) formam um subespaço urbano conurbado com cerca de 90 mil habitantes situado à margem esquerda do rio Solimões/Amazonas, na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru, interior da floresta amazônica. Sem acesso rodoviário, localizam-se cerca de 1.000 km distantes de seus respectivos centros regionais mais próximos: Manaus e Bogotá, respectivamente (figura 1a e 1b).



Figura 1a e 1b. Localização da área de estudo.

Fonte: cedido pela Capitania dos Portos de Tabatinga, adaptado pelo autor.

Porosidade territorial na fronteira

A proposta do presente texto é divulgar os resultados obtidos através da pesquisa realizada acerca do arcabouço jurídico em vigor que regula a circulação de mercadorias, ordens e pessoas no subespaço Tabatinga-Leticia. Buscou-se, para tanto, montar um cenário tal que permita ser visualizado os macro-fatores que delineiam a porosidade territorial nessa fronteira numa sequência histórica baseada na análise dos documentos legais em vigor os quais estão a seguir apresentados.

O Tratado de Bogotá (1907) e o Lozano-Salomón (1922)

O primeiro marco normativo que afetou ao subespaço em questão foi o próprio estabelecimento dos atuais limites internacionais entre os três países limítrofes. O Tratado de Bogotá definiu a linha divisória entre a Colômbia e o Brasil em 1907. O Tratado Lozano-Salomón de 1922, depois ratificado em 1928, concedeu o Trapézio Amazônico à Colômbia, estabelecendo os limites entre a Colômbia e o Peru. A partir daí vários acordos foram sendo firmados envolvendo os três países vizinhos no sentido de aumentar a porosidade territorial fronteiriça viabilizando maiores fluxos.

O Tratado de Cooperação Amazônica e seu fortalecimento

O Tratado de Cooperação Amazônica — doravante TCA, vigente desde 1978, mesmo não tendo sido de grande poder de dissuasão, foi representativo por ocasião da Declaração Amazônica (1989) quando se manifestou em defesa dos países amazônicos diante das intenções ventiladas na Cúpula de Haia (1989), que postulava a criação de uma entidade supranacional para administrar a questão ambiental amazônica, e da mesma forma na 2ª Declaração de Manaus (1992), quando se antecipando à Rio-92², pronunciou-se em tom uníssono diante da problemática ambiental amazônica.

Em 1995, os Ministros do Exterior dos países membros reuniram-se em Lima, Peru, e acordaram em criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica — doravante OTCA com o intuito de fortalecer institucionalmente o TCA dando-lhe personalidade interna-

cional. A emenda ao tratado foi aprovada em Caracas, Venezuela, em 1998, permitindo o estabelecimento da Secretaria Permanente da OTCA em Brasília.

A partir desse alicerce jurídico vêm se consubstanciando novos projetos que envolvem a integração física da região por meio da expansão das redes técnicas de transportes multimodais, comunicações e energia, que vão além dos países panamazônicos. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), por exemplo, corresponde ao empreendimento dos doze países sul-americanos em estudar projetos com a finalidade da promoção do desenvolvimento da infraestrutura, de forma a permitir a interconexão física destes países, composta de 10 eixos de integração e desenvolvimento (EID) que podem abranger conexões fluviais, terrestres ou aéreas, enfim, sistemas de engenharia voltados para o aumento da fluidez do território (Ministério do Planejamento, Brasil – IIRSA 2002). Interessante verificar como a base normativa contida no TCA e revigorada pela OTCA consolidou uma base jurídica tal sobre a região que hoje representa o alicerce fundamental às decisões de investimento para o alargamento da fluidez territorial sul-americana.

A área de cooperação aduaneira entre a Colômbia e o Peru é estendida (1982)

No início dos anos 1980, por meio da Lei 17, de 20 de janeiro de 1982, os governos da Colômbia e do Peru resolveram ampliar o território a que se aplicava o Convênio de Cooperação Aduaneira firmado em 1938. Na Colômbia o território passou a compreender desde a área da *Comissaria Especial del Amazonas* e a *Intendencia Nacional del Putumayo*, e no Peru o território dos Departamentos de Loreto, San Martín e Ucayali. Estabeleceu ainda que os governos pudessem criar portos livres, zonas francas e outros regimes aduaneiros mais favoráveis aos que foram antes acordados (*Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Hacienda y Crédito Público 1982*).

Por meio desse documento foram exonerados totalmente os gravames de produtos importados de qualquer origem ou procedência e isenção de impostos para qualquer produto destinado ao uso e consumo nos territórios assinalados, permanecendo as regras relativas ao protocolo aduaneiro de mercadorias, pessoas e bagagens, assinado em 1938.

Desde o final do Conflito de Leticia (1934), o Peru e a Colômbia estabeleceram vínculos normativos voltados para aumentar a porosidade de suas fronteiras no

2 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, Brasil.

sentido de fomentar o comércio e melhor atender suas populações que vivem nessa distante região da floresta amazônica. Populações estas, predominantemente indígenas, agrícolas e ribeirinhas que desenvolvem atividades econômicas de subsistência e vivem praticamente isoladas, à margem dos rios, ou em pequenos povoados em um nível pré-técnico, caracterizado por tempos lentos (Santos e Silveira [2001] 2010).

Em alguns lugares, porém, onde a atividade gomífera teve maior repercussão econômica, núcleos urbanos novos ou pré-existentes desenvolveram-se originando cidades. Iquitos, no Peru, por exemplo, fundada em 1757, torna-se município em 1866, situada à margem esquerda do rio Amazonas, próximo à confluência com o rio Napo, 245 km a oeste de Tabatinga e Leticia, foi um desses núcleos que conta hoje com uma população superior a 400 mil habitantes, sendo a capital da Amazônia Peruana.

As áreas de livre comércio brasileiras buscam promover as cidades fronteiriças

O governo brasileiro a partir de 1989 por meio de leis federais reconheceu algumas cidades amazônicas como Áreas de Livre Comércio — doravante ALC e concedeu benefícios fiscais a territórios que formam a Zona Franca de Manaus — doravante ZFM, os quais foram sendo gradativamente estendidos a outras cidades da região amazônica sob a forma de Áreas de Livre Comércio.

O regime jurídico-tributário da ZFM foi sendo replicado em várias outras unidades, denominadas ALCs, que passaram a ficar sob a tutela da Superintendência da Zona Franca de Manaus — doravante SUFRAMA, como órgão fiscalizador da adequação das atividades produtivas aos requisitos legais necessários ao gozo dos incentivos fiscais (Pontes 2009).

Além da Zona Franca de Manaus, a cidade de Tabatinga foi a primeira Área de Livre Comércio (1989); e nos anos seguintes as cidade de Guajará-Mirim no Estado de Rondônia; Brasiléia e Cruzeiro do Sul no Acre; no Estado de Roraima, a capital Boa Vista e Bonfim; e no Amapá, as cidades de Macapá e Santana. Essas ALCs estão submetidas a um regime tributário privilegiado que favorece o comércio e a indústria, sendo instituídas e regidas por Leis Federais.

No que concerne ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), as operações praticadas por empresas situadas nas Áreas de Livre Comércio podem obter uma redução final de carga

tributária em torno de 40% a 65%. Os benefícios fiscais estendem-se ainda a tributos federais podendo significar uma redução de até 9,25% no preço de custo das mercadorias, e estas, quando destinadas ao consumo, venda ou industrialização em Áreas de Livre Comércio, ficam também isentas do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A Área de Livre Comércio de Tabatinga — doravante ALCT, criada em 22 de dezembro de 1989, através da Lei 7.965, originou-se dos trabalhos nascidos do subprojeto Piloto Tabatinga, elaborado pela Secretaria de Assessoramento de Defesa Nacional, inserido no contexto do Projeto Calha Norte e pelo Ministério do Interior. O Plano Modelo Tabatinga-Apaporis desenvolvido conjuntamente com o Governo colombiano, de acordo com a diretriz do Governo brasileiro de humanizar a faixa de fronteira e de buscar a fixação do homem na região evitando o fluxo migratório (SUFRAMA 2009).

A ALCT constitui-se em uma área de livre comércio de importação e exportação com regime fiscal especial tendo a finalidade de promover o desenvolvimento da região de fronteira do extremo oeste do Estado do Amazonas. Territorialmente ficou situada à margem esquerda do rio Solimões e sua área envolve o perímetro urbano da cidade de Tabatinga e integrando a faixa de superfície dos rios adjacentes nas proximidades de seu porto observadas as disposições, Tratados e Convenções Internacionais.

Tais privilégios foram concedidos a produtos entrados pelo porto, aeroporto ou posto de fronteira da cidade de Tabatinga, exigida consignação nominal ao importador estabelecido na ALCT. As mercadorias procedentes da Área de Livre Comércio no que se refere aos produtos de origem estrangeira passaram a ser desembaraçadas³ com isenção de tributos, observado o limite estabelecido pela ZFM. Armas e munições, perfumes, fumos e seus derivados, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e bens finais de informática não foram incluídos no benefício fiscal.

Qualquer atividade de exportação de produtos da Área de Livre Comércio de Tabatinga ficou isenta de imposto de exportação e a Secretaria da Receita Federal (SRF) foi encarregada da vigilância das áreas territoriais limites das ALCT, assim como a repressão ao contrabando sem prejuízo da competência da Polícia Federal (PF).

3 Designação dada para o trâmite administrativo de liberação de mercadorias na alfândega.

As unidades especiais de desenvolvimento fronteiriço colombianas (1995)

A mais recente Constituição colombiana promulgada em 1991 contemplou o tema das fronteiras nacionais de forma a possibilitar estratégias para a promoção de seu desenvolvimento econômico, integração com o território nacional e articulação com os países vizinhos, assim como concedeu autonomia aos Estados (*Departamentos*) fronteiriços a estabelecer acordos binacionais (dentro de certos critérios)⁴ voltados para a melhoria das condições de vida e inclusão social dessas comunidades isoladas.

Nesse direcionamento, quatro anos mais tarde, em 1995, a Colômbia instituiu através da Lei 191, “*Ley de Fronteras*”, as Unidades Especiais de Desenvolvimento Fronteiriço — doravante UEDF nos mesmos moldes do regime jurídico-territorial denominado pelo governo brasileiro de Áreas de Livre Comércio. Para o governo colombiano esse regime especial seria concedido:

Aqueles municípios, localidades especiais e/ou áreas metropolitanas localizadas em áreas de fronteira, nos quais se torna indispensável que sejam criadas condições especiais para o desenvolvimento econômico e social mediante a facilitação da integração com as comunidades fronteiriças e/ou os países vizinhos, o estabelecimento das atividades produtivas, o intercâmbio de bens e serviços, e a livre circulação de pessoas e veículos. (*Ministerio de las Relaciones Exteriores 1995*)

A esse respeito Rodriguez quando se referindo a *Ley de Fronteras* e as UEDFs, cita que estas têm por finalidade o:

Desarrollo económico y el bienestar social de las zonas fronterizas y una mayor integración con sus inmediatos vecinos. [Incluyendo] la protección de los Derechos Humanos; el fortalecimiento de la infraestructura; la preservación y el aprovechamiento de los recursos naturales; [...] la creación de incentivos económicos para nuevas empresas; [...] con el fortalecimiento de las entidades territoriales y de los organismos del estado que actúan en las zonas fronterizas. (Rodriguez 1997, 7)

Consubstanciada na Constituição e na Lei 191, de 1995, que instituiu as UEDFs, em 1999, Bogotá incluiu

4 Os documentos oficiais colombianos contemplam uma pauta de temas sobre os quais a Embaixada Colombiana em Tabatinga pode estabelecer convênios e acordos de pequeno porte com o país vizinho, nesse caso, Tabatinga (Brasil), dentre esses temas estão assuntos relativos à educação, saúde, segurança pública, transporte e outros.

o perímetro urbano da cidade de Leticia como uma Unidade Especial de Desenvolvimento Fronteiriço, por meio do Decreto 2.685 de 28 de dezembro de 1999. Isso trouxe uma nova dinâmica econômica à localidade. Posteriormente em 29 de junho de 2000, o Decreto 1.198, alterou o artigo 459 do Decreto anterior, passando este a ter o texto que segue:

Artículo 459: Zona de Régimen Aduanero Especial. El régimen aduanero especial establecido en este Título se aplicará exclusivamente a las mercancías que se importen por el Puerto de Leticia, el Aeropuerto Internacional Vásquez Cobo y el paso de frontera entre Brasil y Colombia sobre la Avenida Internacional, en el Departamento del Amazonas, para consumo o utilización en el municipio de Leticia.

Essa legislação relativa à Unidade Especial de Desenvolvimento Fronteiriço foi sendo aprimorada pelo governo central colombiano nos anos seguintes no sentido de melhorar sua eficiência e de se adaptar às realidades específicas de cada Unidade.

A exemplo disso, no que se refere aos combustíveis, o artigo 100 da Lei 488, de 1998, permitiu que governadores de Departamentos pudessem celebrar contratos de concessão de petróleo para distribuição de combustíveis importados de países vizinhos para o consumo em Zonas de Fronteira e Unidades Especiais de Desenvolvimento Fronteiriço. E da mesma forma, para os veículos, em 17 de fevereiro de 2005, o governo colombiano por meio do Decreto 400, regulamentou as condições para a internação de veículos, motocicletas e embarcações fluviais aos residentes nas Unidades Especiais de Desenvolvimento Fronteiriço (*Ministerio de las Relaciones Exteriores et al. 2005*).

A zona de regime especial fronteiriço para Tabatinga e Leticia (2008)

Em maio de 2008 o governo brasileiro propôs a criação da Zona de Regime Especial Fronteiriço — doravante ZREF para as Localidades de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). Segundo a proposta, o ingresso e saída de mercadorias ou produtos para consumo não estariam sujeitas a registro ou a declaração de importação ou exportação, bastando estas estarem acompanhada de fatura ou nota fiscal emitida por estabelecimento comercial, tal regime beneficiaria os moradores de Tabatinga e Leticia que poderiam adquirir produtos para uso familiar sem embaraços com os tributos. O acordo foi celebrado em 19 de setembro de 2008, em Bogotá,

aprovado pelo senado colombiano em 8 de junho de 2010 (*Ley 196*), ratificado pelo governo brasileiro em 20 de maio de 2010, e segue em tramitação interna na Colômbia. A ZREF (2008) veio mais formalizar o que já acontecia “ilegalmente” entre as duas cidades gêmeas fronteiriças, desburocratizando e legalizando o fundamental comércio transfronteiriço para o consumo interno das cidades.

A espacialização das normas que regulam os fluxos na tríplice fronteira

A inclusão de Leticia como Unidade Especial de Desenvolvimento Fronteiriço em 1999, apesar de ter ocorrido 10 anos depois de Tabatinga (1989) ter sido considerada Área de Livre Comércio, formalizou de direito a relação comercial complementar que já acontecia de fato entre as duas cidades vizinhas e trouxe ao território de Leticia nova dinâmica econômica. Essa inclusão associada a uma série de outras modificações de ordem jurídica realizada a partir de 1991, definitivamente mudaram a realidade social daquela cidade longínqua no extremo sul do Departamento do Amazonas colombiano.

Profundas mudanças de ordem políticas ocorreram na Colômbia a partir do início dos anos 1990, tendo por marco inicial a Constituição de 1991. É no bojo dessa nova ordem política que Leticia definitivamente recupera-se do domínio do narcotráfico e se institucionaliza com o aporte de fortes investimentos do governo central colombiano onde se inclui o Plano Colômbia associado a fortes ações militares na região e o revigotamento dos meios técnicos de fluidez.

Essa nova normatização territorial em pouco tempo fez com que se intensificassem as importações por parte dos comerciantes leticianos. Essas importações, fiscalizadas pela *Dirección de Impuestos Aduaneros Nacionales* — doravante DIAN, Seção de Leticia, visavam não apenas ao abastecimento da cidade de Leticia e arredores, mas, em grande parte, reforçar o comércio com os tabatinguenses. Nesse sentido, uma parte das importações passou a incluir bens de consumo envolvendo mercadorias de alto valor agregado como eletroeletrônicos, computadores, notebooks, máquinas fotográficas digitais, perfumes, brinquedos sofisticados, em sua maior parte de marcas consagradas no mercado mundial e principalmente estadunidense.

Pode-se dizer, assim, que os comerciantes leticianos aproveitaram o favorecimento da legislação e especializaram-se na importação a partir de outras Áreas de Livre Comércio, sejam internacionais, como a

cidade do Panamá (Panamá) e/ou Miami (EUA), ou nacionais na Colômbia, como os *San Andresitos* de Bogotá. Essa especialização, ainda que possa ser reduzida em volume ao se comparar com qualquer outra cidade colombiana mais próxima tida como polo regional, aconteceu num período pouco maior que uma década. Em outras palavras, a UEDF de Leticia tem sido eficiente e correspondido ao que se propôs e na mesma medida tem viabilizado o aumento das relações econômicas com Tabatinga aproveitando-se da complementaridade histórica dessas relações.

Esse movimento de adaptação rápida da sociedade local de Leticia às novas tecnologias e possibilidades comerciais inauguradas no final da década de 1990 demonstra uma psicofera desenvolvida e apta a acompanhar a velocidade da dinâmica do meio técnico-científico-informacional. Isso é no mínimo curioso, ao se considerar a situação de isolamento vivido pelos leticianos, ou ao se comparar com o que aconteceu na cidade brasileira vizinha, onde num período quase o dobro deste, o mesmo não aconteceu.

Ao compararem-se as importações para as duas áreas de livre comércio (Tabatinga e Leticia) o cenário é contraditório. Tabatinga constituiu-se em ALC dez anos antes de Leticia e apenas em 2010, por incentivo e orientação da Seção da Secretaria da Receita Federal local, abriu o primeiro escritório privado de despacho aduaneiro, enquanto em Leticia já existiam duas empresas locais privadas estabelecidas para esse fim e duas empresas de despacho de cargas aéreas também privadas. A figura seguinte apresenta um mapa do componente normativo que envolve os três países fronteiriços regulando a porosidade territorial entre os mesmos, e em especial, a do subespaço Tabatinga-Leticia (figura 2).

A esse respeito, em entrevista realizada com o inspetor da seção da Receita Federal em Tabatinga, Sr. Claudio D. P. Bastos, o mesmo demonstrou espanto e não soube explicar porque a ALCT, mesmo existindo há mais de 20 anos (desde 1989), ainda os tabatinguenses não importam ou exportam por Tabatinga, enquanto os leticianos vêm se especializando nesse ramo. Tal situação vai de encontro à afirmativa de Pontes (2009, 14) de que é “[...] extremamente atraente para qualquer empresário do ramo comercial instalar-se em uma Área de Livre Comércio pela considerável redução de carga tributária de ICMS⁵ que sofrerão as aquisições de

5 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.



Figura 2. Espacialização das normas que regulam os fluxos fronteiriços.
Dados: Brasil 2008; 2009; Colômbia 1938; 1982.

mercadorias por ele realizadas [...]”, e lembra as palavras de Becker ([2004] 2009, 62) “a Área de Livre Comércio de Tabatinga só existe no papel”.

Da mesma forma, no intento de compreender a aludida situação realizamos uma entrevista com o Sr. Pablo S. Lima Pena, funcionário da DIAN, especialista da Escola de Administração Pública de Colômbia. A respeito do regime tributário vigente em Leticia, declarou:

Pode-se afirmar que não fosse isso, Leticia não seria como é. Tabatinga e Leticia têm uma excelente relação econômica, complementar e harmônica, institucional em todos os níveis, comparativamente ao comércio com o Peru, é muito superior, pois as relações são formais e legais, em saúde, educação, lazer, sociedade e enfim. (2009, tradução nossa)

Informou, ainda, que para a Colômbia seria interessante estender essa Área de Livre Comércio até Manaus pelo rio Solimões. Vemos aí uma nítida posição de quem enxerga plenamente o significado da norma territorial para Leticia e demonstra disposição de investir mais no proveito de seu país. A respeito do convênio Colômbia-Peru considerou que “basicamente a relação é limitada às compras de produtos peruanos para o abastecimento de Leticia nas mesmas condições aduaneiras”, (taxa de importação zero) e que muitas mercadorias de necessidades básicas (alimentos e remédios) entram em Leticia ilegalmente pelo Peru por falta de estrutura das instituições de fiscalização peruanas no Amazonas.

Essa contradição nos faz refletir sobre o fator histórico e social envolvido nessas relações horizontais

do território, desprezado pelos redatores dos documentos mencionados, para os quais o território parece ser considerado algo regular, sem particularidade, sem identidade, como se a generalização fosse possível. O que a situação vivida nesse subespaço trás a luz é exatamente o contrário, corroborando com Milton Santos ([2000] 2010, 80) quando defende que: “[...] o território não é um dado neutro nem um ator passivo”, quanto ao valor do lugar. Nesse sentido, se faz necessário a compreensão profunda das especificidades dos lugares, especialmente quando se trata de cidades gêmeas na faixa de fronteira da Amazônia ocidental. Senão a eficiências das políticas serão sempre pequenas conformando desperdício.

Há de se considerar que Leticia tem tradição no transporte aéreo de cargas. Contudo, Tabatinga também tem tradição no transporte fluvial, e da mesma forma, os dois municípios têm influência da cultura indígena em sua composição social. Todavia, parece isso não justificar a melhor adaptação dos leticianos a dos tabatinguenses às novas condições normativas de porosidade territorial. Ou, visto pelo lado do Estado, a pouca eficiência da ALCT comparativamente à UEDF no que diz respeito ao desenvolvimento do comércio internacional e aproveitamento dos benefícios fiscais para o lugar.

A busca de respostas nos remete a encontrar a explicação nas diferentes formações socioespaciais das sociedades envolvidas e aceitar que essas também desenvolveram diferentes psicoferas, e, logo, a depender disso, a adaptabilidade das comunidades locais às novas condições são diferenciadas. Cada lugar é afetado diferentemente pelas ações e pelo movimento da história, estando relacionado à sua configuração territorial, sua existência material e a existência social que o anima, ou seja, “sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais” (Santos [1996] 2009, 62).

As fronteiras e a política de defesa nacional brasileira no início do século XXI

A legislação de Defesa Nacional vem passando por um importante revigoramento desde 2005, quando foi instituída a nova Política de Defesa Nacional — doravante PDN. Desde então vem recebendo atenção especial do governo brasileiro e verifica-se uma nova abordagem e postura diante da conjuntura econômica e política mundial, especialmente na América Latina. Embutido

na nova legislação está uma atenção especial voltada para a Amazônia, a Faixa de Fronteira e a relação com os países fronteiriços sul-americanos.

A política de defesa nacional concentra-se na Amazônia

Em 30 de junho de 2005, o Decreto 5.484, aprovou a PDN, “voltada, preponderantemente, para ameaças externas”, com a finalidade de estabelecer os objetivos e as diretrizes da Defesa Nacional envolvendo o setor militar, civil em todas as esferas institucionais. A Política posiciona-se como de interesse da sociedade brasileira, em consonância com a política externa do país na busca de soluções pacíficas às divergências, fortalecimento da paz e convoca a todos os brasileiros a nela se envolver por dever.

Percebe-se um avanço conceitual no que se refere ao tratamento do tema, assim como um salto qualitativo institucional quanto à matéria de Defesa Nacional, que passa a estar harmonizada com a política, economia, integração nacional, instituições e busca uma aproximação com a sociedade. Parece-nos um novo paradigma, na medida em que assume uma postura transparente de amplo diálogo social e articulação entre as esferas do poder público. Nesse sentido, o próprio então Ministro da Defesa, Nelson Jobim afirmou que a Estratégia “tem horizonte para 50 anos” e justificou que nos primórdios a segurança estava circunscrita às questões de confrontação, mas, à medida que a sociedade se desenvolve, novas exigências foram agregadas, assim urgia a necessidade de atualização da Política de Defesa Nacional brasileira.

A Estratégia Nacional de Defesa (2008): defesa e desenvolvimento

Regulamentando a Política de Defesa Nacional, o Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008, aprovou a Estratégia Nacional de Defesa (END). Segundo a justificativa da proposta apresentada “O Brasil desfruta, a partir de sua estabilidade política e econômica, uma posição de destaque no contexto internacional, o que exige uma nova postura no campo de Defesa” (Ministério da Integração Nacional 2008, 4).

Segundo o documento, “a Estratégia Nacional de Defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação” (Ministério da Integração Nacional 2008, 8).

A Estratégia encarna uma tese central que conjuga defesa e desenvolvimento: “Projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento”, baseada em quatro princípios: independência nacional; aproveitamento da poupança estrangeira, sem dela depender; capacitação tecnológica e autônoma do setor estratégico; e, independência nacional, “assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do país” (Ministério da Integração Nacional 2008, 8-9).

Da análise das diretrizes da Estratégia, fica explícito a priorização da região amazônica, seguido da faixa de fronteira bem como das relações com os países limítrofes. Entre as diretrizes, destacamos: o reposicionamento do efetivo das três Forças Armadas voltados para a região norte; o adensamento da presença militar nas fronteiras com o caráter de vigilância e dissuasão; e, o fortalecimento da capacidade logística na Amazônia. No que se refere ao caráter geopolítico da Amazônia o documento diz que:

A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença [...] O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira e [...] repudiará [...] qualquer tentativa de tutela [...]. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil. (Ministério da Integração Nacional 2008, 14)

Como citado, o desenvolvimento sustentável passa a configurar-se na Amazônia, como instrumento de defesa nacional no que se refere à regularização fundiária, e uma das formas de execução das ações na região será o fortalecimento do Programa Calha Norte — doravante PCN (Ministério da Integração Nacional 2008, 45). No que concerne à “vivificação e desenvolvimento” da faixa de fronteira, o instrumento de ação seria o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) associado ao estreitamento da cooperação entre os países vizinhos da América do Sul visto como entorno estratégico. Outra novidade embutida nessa reformulação da Defesa é a postura que toma quanto à transparência de sua gestão, bem como a inclusão da participação da sociedade em sua execução. Nessa direção apresenta-se o Livro Branco de Defesa Nacional — doravante LBDN.

O Livro Branco de Defesa Nacional (2010): abra-se o diálogo

O LBDN seria um veículo de diálogo entre o Estado brasileiro, a sociedade nacional, e os demais países e interessados no que se refere à Defesa. Recentemente, em julho de 2012, o atual ministro da Defesa, Celso Amorim, entregou ao presidente do Congresso Nacional brasileiro, as versões preliminares do Livro Branco de Defesa Nacional e as atualizações da Política Nacional de Defesa (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008). Será o LBDN um documento público inédito no país, atualizado a cada quatro anos, que já é publicado por vários países do mundo voltado a dar transparência às políticas de defesa das democracias contemporâneas. Os trabalhos para sua elaboração iniciaram-se no início de 2011 e o tema foi discutido em seminários públicos realizados em várias cidades brasileiras.

Para o Ministro da Defesa, o LBDN:

Será uma oportunidade para que a sociedade civil aprofunde seus conhecimentos sobre os temas militares e passe a compreendê-los num contexto mais amplo, à luz das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa. [...] O LBDN almeja ser um catalisador da discussão sobre os temas de Defesa no âmbito da academia, da burocracia federal e do parlamento e também um mecanismo de prestação de contas sobre a estrutura de Defesa e os objetivos do poder público para o setor no país.

Entre os assuntos abordados pelo Livro Branco e estabelecidos pela Lei Complementar 136, de 25 de agosto de 2010, estão: o cenário estratégico para o século XXI; a política nacional de defesa; e as operações de paz e ajuda humanitária (Presidência da República Brasil 2011c). O documento não faz referência específica à Amazônia, no entanto, por se tratar de um veículo de divulgação tanto da Política de Defesa Nacional, como da Estratégia Nacional de Defesa, o temas das fronteiras e da Amazônia estarão intrínsecos.

O Programa Calha Norte (2004): as novas vertentes e a ampliação do escopo

No sentido da execução da Estratégia de Defesa na região norte, o Programa Calha Norte será o instrumento mediador das ações, por ser um programa já consolidado há mais de 25 anos. O Projeto Calha Norte foi concebido no início dos anos 1980 na fase da abertura democrática e instituído pelo governo federal em dezembro de 1985; esteve vinculado a diversos órgãos

federais ligados à Presidência da República desde 1999 e está subordinado ao Ministério da Defesa. Tem por objetivo promover a ocupação e desenvolvimento ordenado e sustentável da região norte. Logo que foi concebido tinha a Segurança Nacional como principal vertente, e visava maximizar a ocupação estratégica da imensa área de fronteira norte (Ribeiro 2006). Hoje “busca contribuir para a manutenção da Soberania Nacional, da integridade territorial da região da calha norte e contribuir para a promoção do desenvolvimento regional” (Ministério da Defesa 2011, 4).

Inicialmente tinha uma abrangência espacial circunscrita aos municípios do arco norte, situados entre (Tabatinga-AM) e o rio Oiapoque (AP) e a orla ribeirinha dos rios Solimões, Amazonas e seus afluentes, incluindo a hinterlândia das terras entre esses dois limites. Em 2004 o Projeto foi reestruturado e transformado em Programa, sua área de atuação foi ampliada para 194 municípios, 95 dos quais situados na Faixa de Fronteira, em seis Estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima), correspondendo a 32% do território nacional.

Após sua reestruturação, em 2004, passou a receber verbas maiores e assumiu além da “vertente militar”, que corresponde à “Manutenção da Soberania e Integridade Territorial”, a “vertente civil”, que se refere ao “Apoio às Ações de Governo na Promoção do Desenvolvimento Regional” (Ministério da Defesa 2007, 2). Essa “vertente civil” voltada ao desenvolvimento local vem sendo realizada através de convênios com as prefeituras e envolve sete áreas temáticas de atuação: infraestrutura social; infraestrutura de transportes; infraestrutura econômica; viaturas, máquinas e equipamentos; esportes; educação e saúde e segurança e defesa.

O PCN ao longo desses mais de 25 anos tornou-se um dos principais responsáveis pela instalação dos sistemas de engenharia (fixos) básicos nas áreas mais inóspitas e distantes da Amazônia brasileira, realizados através das Forças Armadas. Ao redor desses pontos isolados têm se desenvolvido pequenos núcleos urbanos e contribuindo assim para o desenvolvimento social e a integração nacional. É possível prever que esses pontos de “luz” venham a se desenvolver em cidades como Tabatinga, que também teve seu embrião urbano fecundado numa colônia militar. Essa nova situação bem demonstra ao que Becker (1994, 46) se referiu ao dizer que a “fronteira atual já nasce urbana, como uma estratégia de ocupação utilizada pelo Estado”.

O PCN continua a ser em grande parte responsável pela presença do Estado brasileiro na Amazônia setentrional através das Forças Armadas, tanto nas ações voltadas à infraestrutura como nas sociais de atendimento às tribos indígenas e comunidades ribeirinhas (Becker [2004] 2009). Quanto à defesa e manutenção das fronteiras, o Programa mantém sua missão de auxiliar na provisão de meios para a manutenção dos já existentes e a instalação de novo Pelotões Especiais de Fronteira. A esse respeito, foi divulgado recentemente, em junho de 2011, o projeto de construção de novos Pelotões na região de fronteira da Amazônia.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2008) abre os poros da fronteira brasileira

O segundo instrumento de ação vinculado à Estratégia Nacional de Defesa voltado para a faixa de fronteira que inclui o arco norte da Amazônia é o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira — doravante PDFF, o qual faz referência à necessidade do estreitamento da cooperação entre os países vizinhos da América do Sul para o desenvolvimento dessa faixa.

O PDFF foi relançado em 2008 e concebe uma nova “mentalidade no tocante às fronteiras, que não podem mais ser entendidas como áreas longínquas e isoladas, e sim como uma região com a singularidade de estimular processos de desenvolvimento e integração regional” (Ministério da Integração Nacional 2008, 2). Entende o novo Programa que “As faixas contíguas dos países fronteiriços apresentam vantagens comparativas para provocar o fortalecimento regional, a partir de características políticas e propósitos comuns” (Ministério da Integração Nacional 2008, 3).

O objetivo principal do PDFF é promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio da implantação de uma estrutura física, social e produtiva, com ênfase no aproveitamento das potencialidades locais e na articulação com os países vizinhos. A grande inovação desta política refere-se à abordagem dirigida aos espaços sub-regionais, buscando a dinamização econômica destes, através do fornecimento de infraestrutura econômica e social e a melhoria nas condições de cidadania por meios dos atores locais e o aproveitamento das peculiaridades e potencialidades dos Arranjos Produtivos Locais (APL).

A abrangência territorial do Programa envolve toda a Faixa de Fronteira brasileira, caracterizada geograficamente por uma faixa de 150 km de largura ao longo dos 15.719 km de extensão de fronteira terrestre brasileira, abrangendo 11 Estados, 588 municípios e reunindo aproximadamente 10 milhões de habitantes (Ministério da Integração Nacional 2008, 11).

A nova estratégia voltada para a mudança do padrão de intervenção observado nas últimas décadas reúne: respeito à diversidade regional; associação da soberania com uma perspectiva de desenvolvimento e integração da América do Sul; fortalecimento das condições de cidadania da população local e organização da sociedade civil; e, articulação do programa com a nova Política de Desenvolvimento Regional (Ministério da Integração Nacional 2008).

A estratégia de implementação do PDDF segue três linhas de ação: desenvolvimento integrado das cidades gêmeas; articulação das prioridades com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias dos programas de desenvolvimento regional; e, melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões contidas na Faixa de Fronteira.

Dentre as três linhas de ação postuladas no Programa, destacamos a primeira, devido a sua relevância correspondente ao nosso objeto de estudo. Essa linha de ação estipula como prioridade o desenvolvimento integrado das cidades gêmeas, baseado nas potencialidades locais que configuram como oportunidades para fortalecer processos de integração social e institucional em bases supranacionais, onde são enumeradas cinco cidades gêmeas prioritárias, sendo Tabatinga-Leticia as primeiras.

Em função da necessidade fundamental de estabelecer acordos com os países vizinhos, o Programa reserva uma vertente internacional articulada pelo Ministério das Relações Exteriores destinada a atender necessidades de acordos bi/multilaterais, assim como prevê a criação e/ou fortalecimentos dos Comitês de Fronteira (CF) destinados a identificar e estabelecer os diálogos das demandas locais, representando os “ouvidos” federais às demandas locais fronteiriças. Esses Comitês, segundo o documento, serão copresididos pelo representante consular brasileiro e do país vizinho respectivo integrado pelas “forças vivas” locais representadas pelos prefeitos, vereadores, empresários, associações, representantes militares e das polícias federais, visando o funcionamento como fórum de discussão dos problemas locais (Ministério da Integração Nacional 2008). Isso significa dar respaldo político à voz das sociedades fronteiriças.

Comissão de Integração Brasil-Colômbia e os Comitês de Fronteira (2008)

Dentro do contexto dessa nova política, a Comissão de Integração Brasil-Colômbia instituída em novembro de 1993 está sendo revigorada e alcançou um novo patamar político, assim como os Comitês de Fronteira, como já foi colocado anteriormente. A Comissão de Integração Brasil-Colômbia representa o principal foro de discussão dos temas fronteiriços entre os países. Reuniu-se pela primeira vez em Leticia em 1994 e mantém reuniões anuais em nível de Vice-Chancelarias, sendo a última reunião realizada em 18 a 19 de novembro de 2010 em Bogotá. Entre os últimos acordos realizados ou em desenvolvimento, podemos destacar:

Em execução, o ensino de português e espanhol na fronteira, em vigor de 2005, que permite professores brasileiros ministrarem língua portuguesa nas escolas de Leticia e vice-versa. Em fase de tramitação final, a Zona de Regime Especial Fronteiriço para as localidades de Tabatinga e Leticia, assinada em setembro de 2008 na ocasião da XI reunião da Comissão de Vizinhança, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro em maio de 2010, aguarda a tramitação burocrática na Colômbia para se efetivar. O regime busca aumentar a porosidade territorial no subespaço criando condições normativas que favoreçam o aumento da fluidez por meio da flexibilização dos procedimentos aduaneiros.

Em fase de elaboração: temos: o Acordo para a permissão de residência, estudo e trabalho aos nacionais fronteiriços, que visa exatamente facilitar residência, estudo e trabalho as pessoas daquele subespaço. Proposta realizada nos moldes do vigente na fronteira com o Uruguai, que concede carteira aos cidadãos fronteiriços. O Acordo foi assinado em setembro de 2010 em visita do Presidente Juan Manuel Santos ao Brasil; o Acordo para formação profissional na fronteira. Um projeto do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) com o SENA⁶, que visa oferecer cursos para a formação profissional em um centro a ser construído em Leticia; e, a Comissão binacional assessora de saúde na fronteira, que prevê a cooperação na área de saúde na fronteira, vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental, saúde intercultural dos povos indígenas e portadores do HIV/AIDS, cuja segunda reunião foi realizada em novembro de 2010.

6 *Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)* corresponde ao SENAI no Brasil. <http://www.sena.edu.co>

Considerações finais

Da apreciação do atual ordenamento jurídico que regula os fluxos de mercadorias, ordens e pessoas entre as duas cidades fronteiriças (porosidade territorial), percebe-se que este veio sendo construído historicamente desde o Tratado de Bogotá, e nas últimas três décadas, quando os países entraram na atual fase política, alinhados às mudanças advindas da nova ordem econômica mundial, novos componentes jurídicos foram adicionados com vistas à promoção do desenvolvimento regional e a integração fronteiriça. Da mesma forma, as recentes modificações na Política de Defesa Nacional e as iniciativas dos Programas brasileiros voltados à Faixa de Fronteira consubstanciam uma significativa mudança diante da geopolítica sul-americana considerando que estas afetam os 10 países fronteiriços.

Verifica-se também que a política externa brasileira assume uma postura clara voltada para a aproximação dos países sul-americanos que inclui o caráter econômico, o estratégico e o de defesa. Assim, estabelece-se, no âmbito externo, uma ressignificação das fronteiras, concedendo-lhes maior porosidade; ao mesmo tempo, no âmbito interno, aparece como um revigoramento do planejamento regional. Trata-se de uma nova camada que recobre o “núcleo duro” geopolítico, adequadamente apropriado à nova conjuntura política e econômica mundial, advinda do aprofundamento da globalização das últimas décadas. Sendo que no bojo dessa aproximação sul-americana está também o reforço político dos países amazônicos no sentido da defesa estratégica conjunta da grande Floresta Amazônica.

Vê-se ainda que os acordos trifronteiriços estabelecidos entre Brasil-Colômbia-Peru desde o primeiro quartil do século XX voltados para promover o aumento da porosidade territorial na região tem corroborado para o desenvolvimento regional, e os tratados de navegação e cooperação aduaneira mantêm-se fundamentais, lastreando os fluxos atualmente estabelecidos.

Por outro lado, há que se examinar o anacronismo presente nessa integração, em função da distância que separa as decisões políticas assinadas no âmbito diplomático e o lapso temporal até sua realização no lugar. Esta se apresenta como uma integração “de gabinete”, protocolar, onde o trâmite burocrático manifesta uma inércia tal que por vezes perde-se o fator oportunidade, fundamental a atender as necessidades da população fronteiriça. Problemas imediatos deixam de ser resolvidos em curto prazo devido à lentidão institucional.

Trata-se, enfim, de uma “integração por cima” realizada na “esfera política” dos países. Enquanto isso, na “esfera do cotidiano” a materialização das decisões em ações práticas demanda um retardo normalmente superior a dois anos, e, em alguns casos, não são realizados devido à falta de estrutura física e/ou de pessoal para sua execução, o que aumenta a possibilidade de ineficiência e descrédito da população. Muitas soluções dadas não logram êxito devido à incompatibilidade da tese com o vivido e à demora em sua execução, o que torna o trabalho burocrático binacional ineficaz e pífio.

Simultaneamente, há uma “integração por baixo”, de forma oposta, caracterizada pela imediatez, pelo tempo do cotidiano, do agora, muito mais ágil, imediata e fluída. As populações de Tabatinga e Leticia, na busca diária de suprir suas necessidades, historicamente se apropriam e compartilham do subespaço das cidades gêmeas, como se uma só fosse, vivendo uma espécie de simbiose, um território e cotidiano compartilhado, muitas vezes à margem da própria licitude.

Temos aí a dicotomia da integração por cima (instância superior) e da integração por baixo (instância inferior), cuja relação carrega um anacronismo intrínseco. Uma discussão colegiada, envolvendo as autoridades locais, representantes da comunidade, e das universidades, poderia lograr soluções mais ajustadas à realidade cotidiana, que seria exatamente a função dos Comitês de Fronteira previstos no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, assim como uma maior autonomia das autoridades locais em assuntos relacionados a melhorias das condições de vida das populações ajudaria muito para que as ações tivessem maior agilidade temporal e, logo, fossem mais eficientes.

Enfim, contudo, é nítido que a vontade política expressada indica o encaminhamento para novas possibilidades que ainda germinam em termos práticos, porém constituem o primeiro e importante passo à frente. Esperamos que a Zona de Regime Especial Fronteiriço para as Localidades de Tabatinga e Leticia e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira logrem êxito e suas metas sejam atingidas, haja vista que os meios normativos fundamentais ao aumento da porosidade territorial foram concedidos, e estes, a nossos olhos, compõem um dos aspectos mais difíceis de serem alcançados caso não houvesse a disposição política oportuna. A viabilidade da “integração por cima e por baixo” está posta; as cidades gêmeas foram contempladas como prioritárias; as Comissões de Integração Binacionais foram acionadas (instância superior), assim

como os Comitês de Fronteira (instância inferior - local). Observemos a partir de agora, como reagem as diferentes psicoferas dos subespaços fronteiriços diante desta oportunidade de aproveitamento imbricados aos

diferentes graus de horizontalidade gestados ao longo do desenvolvimento das formações socioespaciais que interagem historicamente ao longo dos mais de 15 mil km de limites internacionais.

Emerson Flávio Euzébio

Geógrafo da Universidade Federal da Bahia, Brasil (2005), Especialista em Educação Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, Brasil (2008) e Mestre em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, Brasil (2012).



Excepto que se establezca de otra forma, el contenido de este artículo cuenta con una licencia Creative Commons “reconocimiento, no comercial y sin obras derivadas” Colombia 2.5, que puede consultarse en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/>

Referências

- Arroyo, Mônica. 2001. *Território nacional e mercado externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX*. Tese de Doutorado em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Brasil.
- Arroyo, Mônica. 2006. A vulnerabilidade dos territórios nacionais latino-americanos: o papel das finanças. In *Questões territoriais na América Latina*, orgs. Amalia Inés Geraiges de Lemos, María Laura Silveira e Mônica Arroyo. Buenos Aires: Clacso.
- Becker, Bertha K. 1994. *Amazônia*. 3^{ed.}. Rio de Janeiro: Ática.
- Becker, Bertha K. [2004] 2009. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. 3^{ed.}. Rio de Janeiro: Garamond.
- Domínguez Gómez, Camilo Augusto. 1985. *Amazonía colombiana: visión general*. Bogotá: Banco Popular.
- Ministério da Defesa. 2007. *Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte*. Portaria Normativa 1.185 de 13/09/2007, Brasil.
- Ministério da Defesa. 2011. *Programa Calha Norte 25 anos: A Amazônia desenvolvida e segura*, Brasil. https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/livro/pcn_livro.pdf (consultado em março 2011).
- Ministério da Integração Nacional, Brasil. 2008. *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira* - PDF. Brasília.
- Ministério do Planejamento - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). 2002. *Iniciativa para implantação da infraestrutura regional da América do Sul*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - MPOG.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 1995. *Ley 191: Disposiciones sobre Zonas de Frontera*. Santafé de Bogotá, Colômbia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores et ál. 2005. *Decreto 400: Por medio del cual se establecen las condiciones, términos y requisitos para autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores a los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo*. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio da Hacienda y Crédito Público. 1982. *Ley 17: Protocolo modificadorio del Convenio de Cooperación Anduana Colombiana-Peruano de 1938*. Bogotá, Colômbia.
- Machado, Lia Osório. 2005. Estado, territorialidades, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. Em *Globalização e território na América Latina*, org. María Laura Silveira, 275-284. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Menezes, Maria Lúcia Pires. 2009. Pequenas cidades em faixa de fronteira na Amazônia: o caso de Tabatinga e Benjamin Constant. Em *Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais*, org. José Aldemir de Oliveira, vol. 1. Manaus: EDUA.
- Vargas, Gloria Maria. 1999. *Território e poder: a formação socioespacial colombiana*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Nogueira Batista, Ricardo. 2004. Território de Fronteira: Brasil/Colômbia. *Anales do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra/Portugal, 16 a 18 de setembro. VIII CES.
- Oliveira, José Aldemir de. 1995. As cidades amazônicas: a ilusão da busca. *AGB Boletim Amazonense de Geografia* n.º 2.
- Pontes, Helenilson Cunha. 2009. *Áreas de livre comércio*. http://www.apet.org.br/artigos/ver.asp?art_id=751 (consultado em junho 2009).
- Presidência da República. 2011a. *Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005: Aprova a Política de Defesa Nacional*, Brasil. <https://defesa.gov.br> (consultado em julho 2011).
- Presidência da República. 2011b. *Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008: Aprova a Estratégia de Defesa Nacional*, Brasil. <https://defesa.gov.br> (consultado em julho 2011).
- Presidência da República. 2011c. *Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos Lei Complementar 136, de 25 de agosto de 2010: Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*, Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm (consultado em julho 2011).
- Ribeiro, Nelson de Figueiredo. 2006. *A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa a soberania restrita*. Belém: Universitária da UFPA.
- Rodríguez, Camilo Reyes. 2010. Política de frontera. *Sociedad Geográfica de Colombia*, 1997. <http://sogeocol.edu.co/documentos/politicafronteras2.pdf> (consultado em dezembro de 2010).
- Santos, Milton. [1979] 2008. *Da totalidade ao Lugar*. São Paulo: Edusp.
- Santos, Milton. [1994] 2008. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. 5^{ed.}. São Paulo: Edusp.
- Santos, Milton. [1996] 2009. *Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4^{ed.}. São Paulo: Edusp.
- Santos, Milton. [2000] 2010. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 19^{ed.}. Rio de Janeiro: Record.

Santos, Milton e Maria Laura Silveira. [2001] 2010. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 13ed. Rio de Janeiro: Record.

Steiman, Rebeca. 2002. *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia)*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Departamento

de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). 2009. *Áreas de Livre Comércio Descentralizadas*. http://www.suframa.gov.br/suframa_descentralizadas_alcs_tabatinga.cfm (consultado em março 2009).