

**COTIDIANO FRONTEIRIÇO *VERSUS* DELIBERAÇÕES DE  
ESTADO: ANIQUILAMENTO DE CLASSE E  
DESENTROSAMENTO(S) DE GOVERNANÇA NA ZONA DE  
FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA**

**BORDER DAILY *VERSUS* STATE RESOLUTIONS: CLASS  
ANNIHILATION AND DISAGREEMENT(S) OF GOVERNANCE  
IN THE BORDER AREA BRAZIL/BOLIVIA**

**COTIDIANO FRONTERIZO *VERSUS* DELIBERACIONES DE  
ESTADO: ANIQUILAMIENTO DE CLASE Y  
DESENTROSAMIENTO(S) DE GOBERNANZA EN LA ZONA DE  
FRONTERA BRASIL/BOLIVIA**

**Roberto Mauro da Silva Fernandes<sup>1</sup>**  
*roberto\_mauro.78@hotmail.com*

**RESUMO**

O objetivo do presente artigo é refletir sobre a relação conflituosa entre as normas de Estado e o território, em especial àquela que tange as dinâmicas transfronteiriças das cidades-gêmeas. Deste modo, no foco de nossa discussão está a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia e mais especificamente as cidades de Corumbá/MS (Brasil) e Puerto Quijarro (Bolívia). Trata-se de uma análise a respeito dos mecanismos locais de governança e sobre os instrumentos regulatórios para o comércio (varejista) destinados a zona fronteiriça em questão. Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico e realizamos trabalho de campo nas mencionadas cidades.

**PALAVRA-CHAVE:** Zona de Fronteira; Lojas Francas; Comitê de Fronteira; território.

**ABSTRACT**

The purpose of this article is reflect about the conflicting relationship between the standards of State and the territory, particular with respect to that cross-border dynamics of the twin-cities. Thereby, in the focus of our discussion is the border area Brazil/Bolivia and more specifically the cities of Corumbá/MS (Brazil) and Puerto Quijarro (Bolivia). This is an analysis on local mechanisms of governance and about the regulatory instruments to the trade (retailer) destined to the border area in question. Thus we used literature review and conducted fieldwork in the mentioned cities.

**KEYWORD:** Border Zone; Free Shops, Border Committee; territory.

**RESUMEN**

El objetivo del presente artículo es reflejar sobre la relación conflictiva entre las normas del Estado y el territorio, en especial aquella que tañe las dinámicas transfronterizas de las ciudades-gemelas. De este modo, en el foco de nuestra discusión está la Zona de Frontera Brasil/Bolivia y más específicamente las ciudades de Corumbá/MS (Brasil) y Puerto Quijarro (Bolivia). Trátase de un análisis a respecto de los mecanismos locales de gobernanza y sobre los instrumentos regulatorios

---

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados. Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados e graduado em História pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

para el comercio (minorista) destinados a la zona fronteriza en cuestión. Para tal hicimos uso de levantamiento bibliográfico y realizamos trabajo de campo en las mencionadas ciudades.

**PALABRA-CLAVE:** Zona de Frontera; Tiendas Francas; Comité de Frontera; territorio.

## INTRODUÇÃO

De acordo com o documento intitulado “*Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*”, a Zona de Fronteira:

[...] é composta pelas ‘faixas’ territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que, embora internacionais, criam um *meio geográfico* próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças (BRASIL, 2005, p. 152).

A partir desse pressuposto, o meio geográfico que melhor representa-a seria aquele formado pelas cidades-gêmeas. Estas são dotadas de intensos fluxos internacionais de bens, capitais e pessoas, caracterizadas por simetrias e assimetrias infraestruturais que decorrem das dinâmicas e da função que exercem no processo de divisão territorial do trabalho para os seus respectivos Estados<sup>2</sup>.

Recentemente, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, estabeleceu um conceito oficial acerca das cidades-gêmeas. Segundo o artigo 1º da normativa, cidades-gêmeas são aqueles municípios cortados pela linha de fronteira, seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, conurbada ou semi-conurbada com localidade de país vizinho que apresentem grande potencial de integração econômica, cultural e manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira. Oficialmente são trinta as cidades classificadas como “gêmeas” ao longo da Faixa de Fronteira brasileira<sup>3</sup>.

Destarte, respectivamente no estado (UF) de Mato Grosso do Sul e na Província de Germán Busch (Bolívia) está localizada a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, composta pelas cidades brasileiras de Corumbá/MS e Ladário/MS, bem como, por Puerto Quijarro (seu distrito Arroyo Concepción) e Puerto Suárez. Tais centros são caracterizados por intercâmbios nas áreas de educação, saúde, segurança, meio ambiente, lazer e, sobretudo, no comércio.

<sup>2</sup> Aqui aludimos ao Estado como associação humana que formou um povo, se estabeleceu em um “território” e que dispõe de uma autoridade estatal (DOEHRING, 2008, p.40). Todavia, na reflexão que ora iniciamos não trabalharemos especificamente com as teorias que o definem como entidade composta pelos elementos citados. Entendemos o Estado como a condensação material de uma relação de forças entre classes (POULANTZAS, 2000).

<sup>3</sup> Lê-se no artigo 20º, parágrafo 2º, da Constituição de 1988 que a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é de extrema importância para defesa do território nacional, sendo sua ocupação e utilização reguladas em lei. Deste modo, Faixa de Fronteira não é sinônimo de Zona de Fronteira.

Em tais localidades, circulam aproximadamente 150 mil pessoas. Segundo os resultados do Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a cidade de Corumbá/MS possui 103.703 habitantes, Ladário/MS 19.617 domiciliados e em consonância como o Instituto Nacional de Estatísticas da Bolívia (INE), as cidades bolivianas juntas apresentam uma população de 33.000.

Ademais, muitos bolivianos estão domiciliados em Corumbá/MS. De acordo com Angela Maria Marques, o total de imigrantes domiciliados na cidade, “[...] cuja residência anterior fosse à Bolívia representa 77%” (MARQUES, 2007, p. 06). Para Tito Carlos Machado de Oliveira:

Segundo o Clube Brasileiro-Boliviano, existem 5000 bolivianos morando em Corumbá, embora a Pastoral do Migrante destaca 8000, em ambos casos não transparecem bases científicas para as afirmações, como também, nenhum órgão, foi capaz de arriscar aferir a quantidade de brasileiros que moram do lado boliviano (OLIVEIRA, 2009, p. 40).

Apesar da inexatidão dos dados referentes aos bolivianos que residem na supracitada cidade, é fato que com a precarização de alguns setores das cidades bolivianas, comumente, os moradores de Puerto Suárez e Puerto Quijarro utilizam os serviços de saúde e matriculam suas crianças e adolescentes em escolas no lado brasileiro daquela fronteira. Os cidadãos bolivianos também atuam profissionalmente (principalmente no comércio e nas feiras livres) em Corumbá/MS e Ladário/MS, bem como, os centros comerciais instalados nos municípios bolivianos são assídua e cotidianamente frequentados por consumidores brasileiros.

Deste modo, as pessoas que vivem na Zona de Fronteira em questão interagem elaborando seus códigos básicos de sobrevivência e de convivência para além dos limites estatais estabelecidos para delimitar o “território”<sup>4</sup>. Essas interações são decorrência dos estreitamentos entre os governos de Brasil e Bolívia ao longo do século XX, sobretudo, a partir do final dos anos 1960 e início da década de 1970.

Souza (2004, p. 83) explica que na Bolívia, depois de um período marcado por indefinições no campo político, com os militares assumindo o governo sob a liderança de

---

<sup>4</sup> Neste caso, fazemos referência ao aspecto jurídico, que nos leva a pensar em limites físicos (placas, aduanas, postos de fiscalização) para demarcar países, municípios, cidades, etc.. Assim, quando nos referirmos ao “território” nesta concepção, sempre o faremos com aspas. Quando utilizarmos território sem aspas, estaremos aludindo ao meio geográfico dotado de relações de poder, definidas pelos ordenamentos cotidianos (que estão além dos jurídicos), pelas questões políticas, econômicas e sociais, por processos de apropriação e dominação, como espaço imprescindível para a reprodução social.

Hugo Banzer em 1971<sup>5</sup>, implementando um governo próximo ao modelo brasileiro, suas atenções voltaram-se para o Brasil. Convergindo, desta maneira, com o otimismo nacionalista do presidente Emílio Médici (1969-1974), que direcionava a política externa brasileira em direção a Bolívia. Os acordos assinados nesse período indicavam a retomada de temas tradicionais para os dois países: a energia, sob o interesse de compra e venda do gás boliviano, a comunicação, através da construção de uma rodovia entre Corumbá/MS e Santa Cruz de la Sierra<sup>6</sup> e questões relacionadas às fronteiras.

Os tratados visavam, precipuamente, beneficiar Santa Cruz de la Sierra, deste modo, para a Bolívia:

[...] isto facilitaria em muito a concretização de projetos básicos para se comunicar com outros países da região, e mesmo com países fora do continente, deslançando um programa de natureza comercial, de importação e exportação, binômio insubstituível para quem pretende estabelecer relações de integração (SOUZA, 2004, p. 99).

Por outro lado, o Brasil colocaria em prática seu projeto de expansão regional através da instalação de corredores de exportação (rodovias e ferrovias). Pfrimer (2011) relata que:

O governo brasileiro construiu a ligação rodoviária conectando a Plataforma Central de Reserva brasileira a Corumbá no Mato Grosso do Sul, permitindo assim a ligação até Santa Cruz de La Sierra. Posteriormente o governo [...] boliviano construiu a auto-estrada ligando Santa Cruz à Cochabamba, o que dava acesso do Porto de Santos até os portos chilenos do Pacífico. Em relação à conexão ferroviária, o governo brasileiro em 1957, terminou a obra da Ferrovia Noroeste ligando Bauru a Corumbá na divisa da Bolívia. Além disso, com os recursos previstos no Tratado de Petrópolis, os governos brasileiro e boliviano decidiram investir na construção da ferrovia ligando Corumbá a Santa Cruz de La Sierra (PFRIMER, 2011, p. 137).

Durante a década de 1970, sobretudo no governo Geisel (1974-79), a política de expansão do Brasil sobre a América do Sul estava “a todo vapor” e a Bolívia era o grande objetivo do governo brasileiro, principalmente, porque o governo argentino articulava-se na mesma direção. O objetivo da Argentina, assim como do Brasil, era “satelizar” o “território” boliviano (FERNANDES, 2012, p. 24).

---

<sup>5</sup> Hugo Banzer foi presidente da Bolívia em duas oportunidades. A primeira gestão ocorreu entre os anos de 1971 e 1978, sua ascensão deu-se em decorrência de um golpe de Estado. No ano de 1997 foi eleito à presidência da República boliviana, permanecendo até o ano de 2001, quando renunciou por motivos de saúde.

<sup>6</sup> Santa Cruz de la Sierra é a capital do Departamento de Santa Cruz. O Estado Plurinacional da Bolívia está subdividido em nove Departamentos, seis estão localizados na porção ocidental do “território”: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosi e Tajira. A parte oriental, conhecida como Oriente boliviano, é formada pelos Departamentos de Pando, Beni e Santa Cruz. Todos fronteiriços com o Brasil.

A conjuntura de aproximações governamentais entre Brasil e Bolívia ensejou a intensificação das atividades de exportação e importação de bens e serviços na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia em questão, propiciando às cidades bolivianas de Puerto Quijarro e de Puerto Suárez “capturarem” o mercado consumidor de Corumbá/MS já no final da década de 1970. Esse movimento foi acentuado com as transformações político-administrativas ocorridas na Bolívia. No dia 30 de novembro de 1984, através do Decreto-Superior nº 672, foi criada a Província de Germán Busch e sua Subprefeitura, que passou a funcionar em Puerto Suárez<sup>7</sup>, cuja preocupação era estabelecer um vínculo maior com o Departamento de Santa Cruz (da qual é integrante). De igual modo:

Este processo permitiu, por um lado, o movimento migratório de bolivianos de outras regiões do país para esta região. Entre estes últimos se destacam os ex-mineiros do *Altiplano* que, ao serem desestatizadas as minas existentes nos Andes, foram incentivados pelo governo boliviano a ocuparem as áreas de fronteira, seja na atividade comercial (*shopping-chão*)<sup>8</sup>, seja como pequenos produtores agrícolas. Uma das consequências desta migração foi modificar o perfil da ocupação fundiária na zona oriental, que até então vinha se dando preferencialmente seguindo o traçado da estrada de ferro Puerto Suarez-Santa Cruz de la Sierra (BRITO; CHAPARRO; ALVES, 1997, p. 913).

A criação da Província de Germán Busch impulsionou, por parte do governo boliviano, uma série de incentivos fiscais, assim como, possibilitou a criação de uma zona de livre comércio (Central Aguirre) no lado boliviano daquela fronteira, especificamente em Puerto Quijarro. Manetta e Carmo (2011) estudando essa questão, explicam que:

Em 1991 a Central Aguirre tornou-se a primeira zona franca de comércio da Bolívia, no município de Puerto Quijarro, equipada com porto graneleiro, de hidrocarburos e de cargas em geral. Essa inovação foi seguida pela modernização de outros portos, pelo fortalecimento da rede multimodal de transportes e pela diversificação do comércio e da prestação de serviços na região. (MANETTA e CARMO, 2011, p. 07).

Deste modo, novas e intensas interações espaciais<sup>9</sup> passaram a ocorrer em torno daquela Zona de Fronteira no início dos anos de 1990. Nas imediações da “divisa” entre Corumbá/MS e Puerto Quijarro, na denominada Arroyo Concepción (distrito da segunda), foi instalada uma feira de produtos importados:

---

<sup>7</sup> Embora tenha sido promovida a capital de Província somente no século XX, Puerto Suárez existe como núcleo urbano desde 1875.

<sup>8</sup> Apelido dado pelos brasileiros que residem em Corumbá/MS e Ladário/MS a feira de produtos importados que existe em Arroyo Concepción, distrito de Puerto Quijarro.

<sup>9</sup> Amplo e complexo conjunto de deslocamentos de mercadorias, informações, capital e pessoas que ocorrem sobre o espaço geográfico, cujas variações dão-se a partir das intensidades e frequências oriundas da distância e direção, caracterizada “[...] por diversos propósitos e se realizar através de diversos meios e velocidades” (CORRÊA, 1997, p. 279).

O investimento no comércio atacadista e no transporte de cargas internacional abriu possibilidades para comerciantes de pequeno capital, fato que favoreceu a expansão de um comércio informal e trans-fronteiriço na região (MANETTA e CARMO, 2011, p. 09).

A abertura de tais relações modificou o comércio e em Arroyo Concepción, a feira que surgia, estruturava-se para abrigar pequenos capitais e comerciantes que passaram a oferecer uma variedade de novos produtos importados, bem como:

Juntam-se a esse movimento do outro lado da fronteira comerciantes corumbaenses que lá abrem estabelecimentos. A população da fronteira boliviana cresce a olhos vistos. Ali, aparentemente estava se formando um efervescente polo comercial, enquanto Corumbá sofria um visível declínio em seu comércio local, com o fechamento da maioria das lojas tradicionais localizadas na Rua Delamare (FLANDOLI, 2007, p. 39).

A consolidação do *Shopping Chão* em Puerto Quijarro – com produtos importados e com preços mais acessíveis do que nos centros comerciais atacadistas e varejistas da cidade de Corumbá/MS – e o crescente aumento populacional no lado boliviano daquela Zona de Fronteira, ocasionaram também a implantação de um shopping com lojas climatizadas que passaram a oferecer equipamentos eletrônicos, bebidas, perfumes e cosméticos de grandes centros produtores e de marcas mundialmente conhecidas e desejadas (FLANDOLI, 2007, p.40). Isso avivou o processo de deslocamento e instalação de capital do Brasil em direção à Bolívia.

O deslocamento de capitais abrangeu os setores ligados ao comércio de produtos alimentícios, de primeira necessidade, eletroeletrônicos, vestuário, peças e acessórios automotivos, o comércio atacadista, etc.. A transferência de capitais para as cidades bolivianas foi viabilizada pelas facilidades tarifárias e aduaneiras oferecidas, chegando a baratear em até 50% o valor médio de mercado dos produtos comercializados (BRITO; CHAPARRO; ALVES, 1997, p. 913).

Tal conjuntura proporcionou interações mais contundentes entre os dois lados da fronteira, em torno do comércio atacadista e varejista. Como desdobramento desse processo, um número expressivo da população urbana de Corumbá/MS passou a escolher Puerto Quijarro e Puerto Suárez como centros consumidores, bem como, ocorrera uma “exportação” da força de trabalho para as mesmas. Assistia-se assim, ao desaparecimento de muitos estabelecimentos de comércio que durante décadas se mantiveram na cidade de Corumbá/MS. Logo, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, já se encontravam parcialmente instalados na área de serviços, nas mencionadas cidades bolivianas, restaurantes, hotéis, agências de viagens e muitos outros serviços.

Deste modo, bolivianos e brasileiros nos últimos trinta anos protagonizam movimentos que ultrapassam as “linhas” oficiais, produzindo relações que se baseiam em suas referências socioespaciais. De igual modo, convivem com códigos jurídicos que os definem como membros dos seus respectivos Estados, reforçando os laços de pertencimento e identificação com “territórios” dessemelhantes.

Por conseguinte, a contiguidade física do “território” possibilita a brasileiros e bolivianos aglutinarem emoções e práticas que vão de encontro ao escopo legal estatal, impondo-lhes mecanismos de relacionamento que nem sempre convergem com as relações transfronteiriças locais:

[...] onde as pessoas e mercadorias são apreendidas segundo critérios do circuito inferior da economia urbana, onde a cidade é apreendida como mercado e este como “vida de relações”, ou, da solidariedade proveniente da contiguidade, da proximidade, porém é uma proximidade cindida em duas ordens, porque cindida por duas formações socioespaciais (CATAIA, 2007, p. 06).

As cidades em questão, portanto, apresentam estreitas relações, oriundas das aproximações entre os governos de Brasil e Bolívia ao longo do século passado e das suas articulações com o capital. As territorialidades engendradas por essas adstringências foram fundamentais para o desenvolvimento das dinâmicas sociais que atualmente desenrolam-se naquela Zona de Fronteira, cujo contexto territorial será o foco de nossas discussões.

Desta maneira, o nosso objetivo é refletir acerca da relação conflituosa entre o território e as deliberações normativas de Estado, especificamente buscaremos as interferências destas sobre as atividades de comércio exercidas pelos trabalhadores bolivianos numa zona de relações internacionais cotidianas, sobretudo, no que diz respeito ao circuito inferior da economia. Bem como, altercaremos a respeito dos instrumentos e políticas locais de governança pensadas para a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia (Mato Grosso do Sul/Província de Germán Busch).

Para obtenção do que nos propomos a fazer, utilizamos levantamento bibliográfico em livros, artigos, periódicos, leis, portarias, decretos, revistas especializadas e publicações de grupos de estudos que atuam em pesquisas sobre áreas fronteiriças, fluxos migratórios em áreas de fronteira, direito e comércio internacional, política externa, enfim, temáticas atinentes ao contexto dos objetivos da discussão<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> O debate que ora iniciamos foi preliminarmente discutido na dissertação de Mestrado: “A Rota Rodoviária Bioceânica como instrumento de interação entre discursos e práticas em uma Zona de Fronteira: uma rodovia e vários caminhos”. Defendida em junho de 2012, na Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD/Programa de Pós-Graduação em Geografia. Sob a orientação do Prof. Dr. Adáuto de Oliveira Souza. Para esta reflexão realizamos a ampliação e atualização dos dados.

Realizamos trabalho de campo nas cidades de Puerto Quijarro e Corumbá/MS que consistiu em entrevistar aqueles que estão diretamente envolvidos com as dinâmicas transfronteiriças<sup>11</sup>. Nesse caso, optamos por entrevistas não direcionadas, com o escopo de permitir a livre expressão dos sentimentos e percepções dos entrevistados. Coletamos também dados nas instâncias responsáveis pelas políticas e relações internacionais, entre os quais o consulado boliviano em Corumbá/MS e nos órgãos municipais encarregados pelos processos de integração entre as cidades daquela Zona de Fronteira.

Além desta introdução, o artigo contém outras três seções. A segunda apresenta uma reflexão sobre as relações de força desencadeadas na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia com a publicação de normativas de regulação do comércio internacional que desconsideram a realidade de fronteira, neste caso o *uso do território* é o foco. No seccionamento seguinte advogaremos a respeito dos instrumentos de governança local reservados para a mencionada fronteira, deste modo, o Comitê de Fronteira e os processos de cooperação internacional estarão na pauta. No quarto segmento apresentaremos nossas considerações finais, que expressam porque algumas instâncias estatais não estão promovendo estreitamentos e sim o aniquilando da concorrência do comerciante boliviano.

### **“ANTI-INSTRUMENTOS” E DISPOSITIVOS PARA ANIQUILAR A CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL**

Os enfrentamentos de classe, na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, ganharam maiores proporções internacionais depois que a Portaria nº 440, resultante da Instrução Normativa nº 1.059, foi publicada no Diário Oficial da União no dia 03/08/2010, norma oriunda da Receita Federal do Brasil. Esta institucionalidade exacerbou os ânimos dos comerciantes bolivianos, pois a regulamentação do Estado brasileiro impingiu restrições as suas atividades cotidianas de trabalho.

O jornal “Correio de Corumbá”, na edição nº 2.534, de agosto de 2011, deu direito de palavra ao Presidente da “Associação Comercial de 12 de Outubro” da cidade de Puerto Quijarro (responsável pela administração do chamado *Shopping Chão*) que versou sobre algumas questões circunscritas ao comércio internacional na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia. Vamos reproduzir alguns trechos da entrevista realizada com o presidente da referida associação:

---

<sup>11</sup> Desde já destacamos que entrevistamos pessoas públicas com filiação partidária, entretanto ao citá-las de forma alguma queremos atingi-las, prejudicá-las ou fazer oposição política-partidária. A nossa discussão não tem a intenção de panfletar a favor ou contra ninguém. Apenas, demonstraremos os diferentes discursos acerca de uma dada conjuntura e como determinadas ações estão sendo analisadas por homens de Estado.



**Correio de Corumbá** - Qual é a maior dificuldade que a associação vem enfrentando?

**Marco Aranibar** – É a Portaria 440, que estabelece as cotas para comprar que os brasileiros estão sujeitos, e o objetivo é praticamente acabar com este comércio de fronteira.

**Correio de Corumbá** – Quando vocês fecham a fronteira<sup>12</sup> para reivindicar alguma questão social ou política é obvio que são diretamente prejudicados economicamente, se isso é assim por que fazem isso?

**Marco Anaribar** – Sim é claro perdemos, mas o Brasil é quem perde mais. O que esta associação vende para vocês é uma migalha em comparação aos produtos brasileiros que entram em nosso país através dessa fronteira seca. Então fechando a fronteira o Brasil perde mais. A única coisa que queremos é que a cota que interfere na quantidade de produtos que o turista pode levar, quanto ao valor estipulado de **300 dólares** [grifo nosso] ainda considerados pouco, devido à disparidade na comparação já que o boliviano pode fazer compras no Brasil até o valor máximo de **1000 dólares** [grifo nosso], essa nossa cota e a de vocês é muito inferior. Com a benção de Deus eu sei que vamos chegar a um entendimento e todos seremos beneficiados.

**Correio de Corumbá** – Que pergunta ou recado o senhor quer dar para os comerciantes de Corumbá?

**Marco Anaribar** – E tenho uma que é simples, Por que vocês têm medo de nossa concorrência?<sup>13</sup>.

É preciso ressaltar que Deus (como enfatizou o comerciante), nesse caso, não poderá fazer nada, disso temos plena certeza. A Portaria nº 440 é norma oriunda da Receita Federal do Brasil, portanto, são os homens de Estado que possuem o poder decisório sobre tal problemática. O objetivo da normativa, *a priori*, seria facilitar a entrada de mercadorias de uso pessoal nas alfândegas brasileiras a partir de 1º de outubro de 2010, estabelecendo também o fim da obrigatoriedade no preenchimento da declaração de saída temporária de bens importados do Brasil.

A normativa alterou a forma de contabilizar os bens trazidos na bagagem para uso pessoal, estabelecendo uma cota limite para o viajante, equivalente a US\$ 500,00 (por via aérea) e US\$ 300,00 (por via terrestre) sem pagar impostos. Roupas, sapatos, relógios, produtos de beleza e de higiene passaram a não ser contabilizados. A Receita Federal também estabeleceu restrições quantitativas para bebidas alcoólicas (12 litros), cigarros (10 maços com 20 unidades), charutos, cigarrilhas (25 unidades) e fumo (250 gramas). Como também, a medida permite aos turistas desembarcar nos aeroportos brasileiros sem utilizar

<sup>12</sup> “Fechar a fronteira” é um jargão da imprensa local. Em Puerto Quijarro e no seu distrito Arroyo Concepción, alguns grupos organizados quando estão engajados num movimento político e reivindicatório utilizam na ação direta bloqueios que impedem a entrada e saída de veículos, geralmente as barricadas são formadas logo após o posto policial boliviano de fiscalização na avenida que dá acesso a feira boliviana (*Shopping Chão*) de Arroyo Concepción e a rodovia que permite o trânsito a Puerto Suárez e que conseqüentemente serve como caminho para Santa Cruz de la Sierra. É muito comum esse tipo de manifestação no lado boliviano daquela Zona de Fronteira. Deste modo, a imprensa passou a denominar essas ações de “fechamento da fronteira”.

<sup>13</sup> “Correio de Corumbá”, edição nº 2.534, agosto de 2011, p. 08.

a cota com até 20 unidades de produtos com valores de até US\$ 10,00 (por via aérea) ou US\$ 5,00 (por via terrestre), desde que mais da metade dessas mercadorias não sejam idênticas<sup>14</sup>.

Todavia, a restrição quantitativa de US\$ 300,00, por via terrestre, influencia diretamente na realidade efetiva da Zona de Fronteira em discussão, pois a cota estabelecida ao brasileiro apresentou-se assimétrica em relação ao valor de US\$ 1.000,00 predisposto pelo governo boliviano ao seu cidadão para consumo (sem tributação) no exterior. Esta deliberação está prevista no artigo nº 188, alínea d, do “Reglamento a la Ley General de Aduanas”, norma do Estado Plurinacional da Bolívia que regulamenta as operações aduaneiras<sup>15</sup>.

Não podemos nos esquecer de que existe um processo de complementaridade cotidiana entre brasileiros e bolivianos no que diz respeito ao comércio. Logo, a Portaria nº 440/2010 possui uma aplicabilidade para aqueles que não vivem naquela Zona de Fronteira e outra para a sociedade (população) em questão, isto é, não se aplica a realidade do comércio internacional existente entre as cidades fronteiriças ora em debate.

Com a normativa, a unicidade do Estado aparece em nossa discussão. Sendo o Estado indivisível e absoluto no que diz respeito às questões soberanas, a Receita Federal, por meio da Portaria nº 440, ao impingir restrições quantitativas para proteger o mercado interno, o fez em nome do Brasil, acionando, deste modo, a unicidade de um Estado contra outro. Como explica Doehring (2008):

[...] deve-se separar a visão interna da visão externa do Estado, isto é, da sua relação com outros Estados. Essa divisão pode parecer artificial, pois em todo caso trata-se de competência para a decisão definitiva, seja em assuntos internos ou externos; também a autoridade estatal é compreendida de maneira análoga. Dessa forma, antigamente o príncipe soberano era senhor da decisão final dentro da entidade do Estado e das suas relações com outros Estados; era justamente isso que qualificava a sua *suprema potestas*. Ainda hoje se fala da unidade do poder estatal e também da sua unicidade. Certamente essa unidade existe no âmbito das relações, visto que o Estado responde por todas as ações de seus órgãos, sendo indiferente se partiram do governo, legislador, ou do órgão jurisdicional (DOEHRING, 2008, p. 191/192).

Isso significa que quando um órgão ou um representante de Estado atuam em seu nome, a unicidade estatal prevalece perante a ação isolada. No direito internacional a unicidade do Estado é incontestável, assim, não é a Receita Federal do Brasil quem limita a atuação dos comerciantes bolivianos naquela Zona de Fronteira, mas sim o Estado brasileiro, a República Federativa do Brasil.

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 440, de 30 de julho de 2010.

<sup>15</sup> Bolívia. Reglamento a la Ley General de Aduanas. Decreto Supremo Nº 25.870 de 11 de agosto de 2000.

Segundo o Direito público internacional a unicidade do Estado ocorre porque pela norma, o Estado é um sujeito de direito internacional, justamente, pois possui personalidade jurídica, ordenamento que conceitualmente concede-lhe direitos e deveres (SOARES, 2004, p. 141). Destarte, a Portaria nº 440/2010 é uma ação soberana do Estado do Brasil que agride diretamente os comerciantes bolivianos, cidadãos do Estado, que possuem personalidade jurídica porque são parte dele.

A Portaria nº 440/2010 ensejou, desta maneira, manifestações por parte dos Comitês Cívicos em Puerto Quijarro que assiduamente passaram a “fechar a fronteira”<sup>16</sup>. No dia 16 de maio de 2011, por exemplo, cerca de três mil pessoas participaram de protesto contra a deliberação do Estado brasileiro. O Sr. Marco Anaribar, vociferava ao “Jornal Diáronline”:

Queremos igualdade entre os povos, queremos ter os mesmos direitos que os brasileiros. Estamos cobrando isso não apenas nas questões de cotas de mercadorias, mas também na questão social, pois muitas vezes somos mal tratados por associarem nossa origem à questão de drogas e a questão de contrabando [...]. Nós bolivianos estamos nos sentindo injustiçados e mal tratados pelo povo brasileiro. Ultimamente, as ações da Polícia Federal têm desrespeitado muitos bolivianos que trabalham legalmente no país. Podemos lembrar também que os taxistas estão sendo lesados de trabalhar tranquilos na fronteira [...]. Estamos insatisfeitos, porque os muitos brasileiros trabalham tranquilos em nosso país e nada acontece. Nosso valor de cotas de exportação foi diminuído e isso tem até causado desemprego em nosso país, pois não adianta produzir se não há para onde vender [...]. O problema começou quando a Receita Federal do Brasil baixou a cota de roupas, que era de cinco peças para apenas três e incrementou em álcool e cigarros. Isso é um grande problema, pois a Bolívia é uma grande produtora de roupas e o que podemos trazer da Bolívia é um percentual muito baixo para nós. Não há justificativa para essa redução, e essa é a nossa reivindicação<sup>17</sup>.

Nota-se no discurso do comerciante o despertar de alguns sentimentos que clamam por igualdade jurídica, maior consideração por parte dos aparelhos estatais pela realidade daquela fronteira e, especialmente, respeito ao trabalhador/cidadão boliviano. Afinal, Brasil e Bolívia protagonizam um contexto de estreitamentos no âmbito político, social e econômico, portanto, sua fala tem grande relevância<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Os Comitês Cívicos bolivianos são associações que englobam comerciantes, profissionais liberais, etc.

<sup>17</sup> “Por cota de mercadorias, bolivianos voltam a fechar a fronteira”. Disponível em: <<http://www.diarionline.com.br/index>>. Acesso em 20 nov. 2011.

<sup>18</sup> O projeto mais proeminente, em andamento, entre Brasil e Bolívia é a instalação dos equipamentos atinentes à Rota Rodoviária Bioceânica (com cerca de 4 mil Kms), cujo objetivo é interligar o porto de Santos ao sistema portuário chileno, localizados nas cidades de Iquique e Arica. A Bolívia tem um papel de extrema importância, pois seu “território” é a intersecção entre os mencionados destinos. É preciso ressaltar que a rodovia bioceânica já está pavimentada em toda sua extensão no Brasil (no caso a BR-262). No início do ano de 2013, o trecho Puerto Suárez/Santa Cruz de La Sierra, em solo boliviano foi inaugurado e desde 2010 o anel rodoviário, instalado no

A Receita Federal ao agir em nome da República e cumprir o que lhe cabe por lei manteve uma antiga tradição do Estado brasileiro: a de utilizar políticas legislativas no sentido de proteger seu “território”, editando normas cujo intuito não é promover o comércio internacional (JUNG, 2008, p. 3). A Portaria nº 440/2010 ao estabelecer uma cota de US\$ 300,00 frente aos US\$ 1.000.00 da norma boliviana, desconsiderou as relações diárias e a dinâmica daquela fronteira, como também, promoveu um sentimento de desconfiança, por parte dos comerciantes bolivianos, em relação às instâncias brasileiras que deliberam sobre o comércio internacional.

Geralmente, restrições quantitativas são eficazes em blocos econômicos com legislações comunitárias, já que permite aos Estados membros tempo necessário para reestruturar os modos de produção e modernizar os seus sistemas de fabrico, coincidindo com a aplicação de vigilância conjunta das administrações aduaneiras, enquanto a alta autoridade do bloco estabelece as regras. Todavia, isso não existe na relação Brasil/Bolívia, nesse sentido, a Portaria nº 440/2010 impinge barreiras protecionistas que favorecem somente ao Brasil, possibilitando o exacerbamento dos ânimos naquela fronteira.

O agravante é o fato de a Instrução Normativa interferir no andamento do trabalho do cidadão boliviano que tenta sobreviver e sustentar sua família, haja vista depender do consumo do “povo” brasileiro (com maior poder aquisitivo) e, principalmente, porque a normativa estabelece uma cota de importação, sem tributação, com um valor sete vezes menor no que se refere ao previsto para o consumidor boliviano que diariamente adquire bens e serviços em Corumbá/MS e Ladário/MS, possibilitando a movimentação de grandes quantias nos centros comerciais brasileiros, visto oferecerem maior oferta em produtos de primeira necessidade.

Dessa forma, a Portaria nº 440/2010 apresentou-se divergente a dinâmica diária de brasileiros e bolivianos naquela Zona de Fronteira porque a regulamentação ao tentar provocar uma restrição eficaz contra outro Estado postergou os direitos subjetivos do indivíduo, ou seja, do boliviano que estabelece uma relação com o corumbaense e o ladarense e vice-versa, interações anêmicas que, em inúmeras ocasiões, subvertem as concepções do “dever ser” do Estado.

Poderíamos até pensar que este é um problema do Estado boliviano, afinal foram suas instâncias que estabeleceram uma cota superior de compra com isenção de impostos para bens adquiridos em país estrangeiro, mas na realidade é um constrangimento

---

município brasileiro de Corumbá/MS, que permite a conexão entre a BR-262 e o “território” boliviano está em funcionamento, bem como, a partir de 2013 a Bolívia passou a ser membro regular do Mercosul.

que também diz respeito à República brasileira. Esta celeuma poderia ser evitada, visto o momento de estreitamento estatal entre Brasil e Bolívia. Os sujeitos que regulamentaram as deliberações contidas na normativa deveriam considerar tal conjuntura e, acima de tudo, a(s) realidade(s) de fronteira, estabelecendo, pelo menos, um valor compatível ao artigo nº 188 do “Reglamento a la Ley General de Aduanas”.

É difícil imaginar que os doutrinadores brasileiros da Receita Federal e do Ministério da Fazenda, especializados no assunto, não tivessem conhecimento das normas bolivianas, como também, é difícil crer que desconhecêssem o fato do “território” nacional possuir 15.719 km de fronteira terrestres e ser limítrofe com 10 países da América do Sul, levando-os a generalizar no ponto de vista normativo, desconsiderando as diversas dinâmicas fronteiriças e suas singularidades.

Por outro lado, poderíamos indagar: A Receita Federal tem a obrigação de conhecer as diferentes dinâmicas de fronteira? A resposta é sim. Especialmente, pois atua na fiscalização e prevenção de contrabando e descaminho de 30 cidades-gêmeas ao longo da Faixa de Fronteira brasileira. As interações espaciais em cada uma delas são distintas e com certeza os agentes de Estado não utilizam os mesmos métodos de ação.

O fato é que a Portaria nº 440/2010 não atende as necessidades de integração e complementaridade, pelo menos na Zona Fronteira Brasil/Bolívia, em Mato Grosso do Sul, porque apresenta-se como um instrumento que debilita a concorrência dos comerciantes bolivianos e, aparentemente, tem como objetivo aniquilá-los. Ademais, a restrição quantitativa que a normativa impôs ganhou mais força depois da publicação da lei 12.723, de 09 de outubro de 2012 e as subsequentes Portarias que a regulamentam.

A lei 12.723/2012, por exemplo, inseriu novo dispositivo no Decreto-Lei nº 1.455/1976:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 15-A:

Art. 15-A. Poderá ser autorizada a instalação de **lojas francas** [grifo nosso] para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira.

§ 1º A autorização mencionada no caput deste artigo poderá ser concedida às sedes de Municípios caracterizados como **idades gêmeas** [grifo nosso] de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, a critério da autoridade competente.

§ 2º A venda de mercadoria nas lojas francas previstas neste artigo somente será autorizada à pessoa física, obedecidos, no que couberem, as regras previstas no art. 15 e demais requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei 12.723, de 09 de outubro de 2012.

De igual modo, o mencionado Decreto-Lei dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior (como cobrança e isenção de tributos), disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas, trata de exportações e importações praticadas a título comercial, permitindo a armazenagem de mercadorias destinadas à exportação em local alfandegado (de uso público ou privativo). Além disso, autoriza o funcionamento de lojas francas (*free shops*) para a venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras em zonas primárias de portos ou aeroportos<sup>20</sup>.

A 12.723/2012 é resultante do Projeto de Lei nº 6.316/2009, proposto pelo Deputado Federal Marco Maia (PT/RS). A proposta consistia na implantação de lojas francas em cidades-gêmeas brasileiras, como também, adaptar tais equipamentos de comércio ao mesmo regime de isenção de impostos existentes nos *free shops* situados em terminais de transportes internacionais. Em 2012 o Projeto foi renumerado para PL nº 11/2012 e encaminhado para o Senado, passando a tramitar sob esse número:

No dia 05 de abril de 2012 a Presidência do Senado comunicou o recebimento do projeto e determinou que o mesmo fosse encaminhado para as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, pela Comissão de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa.

No dia 09 de abril de 2012 o Projeto chegou à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Aberto o prazo para emendas, nada foi apresentado. O Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR) foi designado como Relator perante a mencionada Comissão e no dia 31 de maio de 2012, apresentou parecer favorável à aprovação do projeto, parecer este que foi votado e aprovado por unanimidade pelos demais membros da Comissão.

Encaminhado então para a Comissão de Assuntos Econômicos a Senadora Ana Amélia (PP/RS) foi designada como Relatora no dia 03 de julho de 2012, que concluiu seu relatório no dia 05 de julho de 2012, pela aprovação do projeto.

Por uma manobra parlamentar, o Senador Eduardo Braga (PMBD/AM) pediu vistas do projeto, o que acabou por adiar a votação que foi realizada somente no dia 12 de setembro de 2012, com aprovação por parte dos membros da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Entre as alterações sofridas pelo Projeto, a mais importante delas é a retirada do artigo que previa a adoção do Regime Aduaneiro Especial de Exportação pelo Varejo Nacional (EVN), o qual previa a restituição de impostos ao turista estrangeiro antes de sua volta ao seu país, como já ocorre em alguns países.

Após a aprovação no Senado o Projeto de Lei foi novamente encaminhado à Mesa da Câmara dos Deputados para a votação em plenário. O projeto foi aprovado no dia 18 de setembro de 2012, com as quatro emendas propostas e, assim foi encaminhado para a sanção presidencial. Finalmente, em 09 de outubro de 2012, o projeto foi

<sup>20</sup> BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.

sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff, surgindo assim a Lei nº 12.723/2012 (SILVA e PRADO, 2014, p. 501/502).

De acordo com Prado (2014), a publicação da Lei: “[...] durou pouco mais de 3 anos, sendo bem articulada por parte da sociedade civil engajada na proposta e gestores locais das cidades gêmeas, como demonstram algumas declarações públicas manifestadas” (PRADO, 2014, p. 22).

Sobre tal questão, é preciso destacar que inúmeras audiências públicas foram realizadas entre os anos de 2009 e 2012 (período de tramitação da PL até ser convertida em lei). Havia grande expectativa na sanção da lei porque para os parlamentares e comerciantes brasileiros a institucionalidade iria acarretar ganhos econômicos e ao mesmo tempo mitigar a suposta concorrência desleal praticada no comércio das cidades-gêmeas<sup>21</sup>. A senadora Ana Amélia (PP/RS), por exemplo, após a Plenária do Senado que aprovou o Projeto de Lei nº 11/2012, ressaltou a imprensa que:

[...] essa medida terá enorme impacto econômico e social nas cidades gêmeas de fronteira, especialmente em Mato Grosso do Sul, cujos países vizinhos - Paraguai e Bolívia - criaram esses mecanismos e vêm mostrando a importância desse sistema de comércio no desenvolvimento econômico e social dos dois países. Ao contrário, as cidades do lado do Brasil sofrem as consequências de uma concorrência predatória e desleal. Agora criamos igualdade de tratamento<sup>22</sup>

Todavia, mesmo com a publicação da Lei 12.723/2012 muitas preocupações persistiram, visto ser uma lei autorizativa e carecer de regulamentação por parte da Secretaria da Receita Federal para definir de que forma as Lojas Francas em cidades-gêmeas iriam operar. A regulamentação ocorreu por meio da Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de Loja Franca em fronteira terrestre.

De acordo com a norma: a) O regime aduaneiro especial de Loja Franca permite vender mercadoria nacional ou estrangeira, com isenção de impostos, a pessoa em viagem terrestre internacional, cujo pagamento poderá ser efetuado em moeda nacional ou estrangeira e b) A Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá autorizar as Lojas Francas a manter depósito para guarda das mercadorias que constituam estoque. Além disso, segundo o artigo 6º da Portaria 307/2014:

<sup>21</sup> É preciso novamente registrar que alguns sujeitos ao discursarem, implícita e explicitamente, comumente imputam às cidades estrangeiras a culpa por tal concorrência desleal. O que em nossa opinião é um posicionamento ideológico.

<sup>22</sup> “Senado aprova projeto que prevê Lojas Francas na fronteira”. Disponível em: <<http://www.diarionline.com.br/?s=noticia&id=49363>>. Acesso 25 nov. 2014.

Art. 6º O regime de que trata esta Portaria será concedido, em caráter precário, mediante ato específico da RFB, a pessoa jurídica estabelecida no País que atenda aos requisitos e condições estabelecidos para a sua concessão.

§ 1º Os estabelecimentos e depósitos autorizados a operar o regime também serão relacionados em ato específico da RFB.

§ 2º São requisitos e condições para a concessão do regime:

I - a existência de Lei Municipal que autorize, em caráter geral, a instalação de lojas francas em seu território;

II - a existência, no município, de unidade, serviço, seção ou setor da RFB com competência para proceder ao controle aduaneiro;

III - a comprovação de regularidade fiscal da beneficiária perante a Fazenda Nacional;

IV - a implementação de sistema informatizado de controle de entrada, estoque e saída de mercadorias, de registro e apuração de créditos tributários, próprios e de terceiros, devidos, extintos ou com pagamento suspenso, integrado aos sistemas corporativos da beneficiária, que atenda aos requisitos e especificações estabelecidos pela RFB;

V - a utilização do estabelecimento autorizado exclusivamente para venda de mercadorias ao amparo do regime;

VI - a comprovação de valor de patrimônio líquido mínimo, ou a prestação de garantia em valor equivalente, conforme estabelecido em ato específico da RFB; e

VII - outros requisitos ou condições estabelecidos em ato específico da RFB.

§ 3º O regime de que trata o caput subsistirá enquanto cumpridos os requisitos e condições para sua concessão e aplicação<sup>23</sup>.

De igual modo, é preciso ressaltar que Portaria nº 307/2014 alterou o artigo 7º da Portaria nº 440/2010. Lê-se no artigo 22 da primeira:

Art. 22. O art. 7º da Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

b) US\$ 150,00 (cento e cinquenta dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, quando o viajante ingressar no País por via terrestre, fluvial ou lacustre<sup>24</sup>.

Verificava-se, desta maneira, a diminuição de US\$ 300,00 (art. 7º, alínea b, da Portaria nº 440) para US\$ 150,00 na cota, anteriormente estabelecida, para compra de produtos sem pagamento de impostos por via terrestre, causando certa surpresa nos sujeitos envolvidos com o comércio das cidades-gêmeas. Em Foz de Iguaçu, o Prefeito Reni Pereira (PSB/PR) asseverava:

Recebemos a notícia como um presente de Grego. Ao mesmo tempo em que podemos abrir as lojas francas, baixaram a cota. A gente sabe que parte do dinheiro que circula aqui, principalmente nos bairros, vem desse turismo de compras. Falta de respeito com Foz do Iguaçu<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> “Prefeitos de Foz e Cidade do Leste tentarão suspender diminuição de cota”. Disponível em: <<http://www.oaltoacre.com/governo-recua-e-suspende-reducao-de-cota-de-importacao-por-terra/>>. Acesso em 21 ago. 2014.



A Portaria nº 307/2014 foi posteriormente alterada pela Portaria MF nº 320, de 22 de julho de 2014: “Art. 3º. Fica restabelecida a vigência da redação original da alínea ‘b’ do inciso III do art. 7º da Portaria MF nº 440 de 30 de julho de 2010”. Isto é, a cota para consumo, sem tributação, por via terrestre voltava a ser no valor de US\$ 300,00, assim como, ficou estabelecido com a publicação da nova normativa que o artigo 22 da nº 307/2014 entraria em vigor somente em 01 de julho de 2015<sup>26</sup>. De acordo com o secretário da Receita Federal, Carlos Alberto Barreto:

Vamos prorrogar a vigência do que hoje existe em termos de cota (US\$ 300 via terrestre) por não menos de 6 meses. Mas deve ser em torno de um ano. Depende de autorização de cada município onde vão funcionar [as lojas francas], de sistemas de preparação dos investidores<sup>27</sup>.

A intenção da Receita Federal é aguardar até que as Lojas Francas estejam em funcionamento. No caso específico de Corumbá/MS, desde o mês de outubro de 2014 está em funcionamento um Grupo de Trabalho para discutir, organizar e criar o Plano de Ação que possibilitará a implantação dos *Free Shops* no município, o GT tem até outubro de 2015 para concluir os trabalhos<sup>28</sup>.

Embora a lei nº 12.723/2012 seja inovadora, haja vista estender o funcionamento de Lojas Francas para fronteiras terrestres, o artigo 22 da Portaria nº 307/2014 (que versa sobre o artigo 7º da Portaria nº 440/2010) é um retrocesso para o comércio fronteiriço na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia. As cotas continuarão assimétricas, assim como, a norma da Receita Federal acomete sobre as atividades do trabalhador/comerciante boliviano.

O consumo por via terrestre no lado boliviano da fronteira, sem tributação, será de até US\$ 150,00 a partir de julho de 2015. No lado brasileiro, o boliviano poderá gastar até US\$ 1000,00. Deste modo, a Receita Federal ao publicar as Portarias nº 307/2014 e nº 320/2014 mais uma vez desconsiderou as dessemelhantes realidades efetivas da extensa faixa de fronteira terrestre brasileira, as distintas complementaridades comerciais/cotidianas entre os fronteiriços, especialmente da Zona de Fronteira em discussão.

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 320, de 22 de julho de 2014

<sup>27</sup> “Governo recua e suspende redução de cota de importação por terra”. Disponível em: <<http://www.oaltoacre.com/governo-recua-e-suspende-reducao-de-cota-de-importacao-por-terra/>>. Acesso 21 Ago. 2014.

<sup>28</sup> MATO GROSSO DO SUL. Governadoria Municipal de Corumbá/MS. Gabinete do prefeito. Decreto nº 1.432, de 21 de outubro de 2014.

As diretrizes contidas na Portaria nº 307/2014 além de instrumentalizar um dispositivo (Lojas Francas) que tem como escopo impingir concorrência ao comerciante boliviano e aniquilá-lo, de manter a restrição quantitativa e intensificá-la, estabeleceu um limite para consumo (por pessoa) nas Lojas Francas de US\$ 300,00:

Art. 14. O limite de valor global de isenção, para a venda de mercadoria importada em loja franca de fronteira terrestre ao viajante que ingressar no País, será de US\$ 300,00 (trezentos dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, por pessoa, a cada intervalo de 1 (um) mês<sup>29</sup>.

Assim, está sendo institucionalizado um cenário que *a priori* favorece o comerciante brasileiro e o consumo nas cidades brasileiras (algo que já se ensaiava com a Portaria nº 440/2010). Teoricamente as restrições quantitativas para os bolivianos somarão US\$ 1.300,00. Este valor corresponde aos US\$ 1.000,00 estabelecidos no artigo nº 188 do “Reglamento a la Ley General de Aduanas”, dispositivo que regula a margem de compra (individual), com isenção, do cidadão boliviano no exterior e ao limite de consumo estabelecido pela Portaria nº 307/2014 de US\$ 300,00 nas Lojas Francas (estas que serão instaladas no “lado” brasileiro da fronteira), caso o cidadão boliviano queira consumir em tais estabelecimentos. Em contrapartida, o brasileiro poderá consumir em Puerto Quijarro ou Puerto Suárez, sem tributação, a quantia de até US\$ 150,00 (a partir de julho de 2015).

Logo, a questão não está necessariamente no consumo do turista, este ampliará as possibilidades de escolha, já que além das Lojas Francas no Brasil também poderá contar com a expectativa de compra nos estabelecimentos do Shopping da Zona Franca de Puerto Aguirre. A celeuma está circunscrita aos pequenos comerciantes que atuam na cidade de Puerto Quijarro, especialmente aquele que trabalha na Feira comercial de Arroyo Concepción (*Shopping Chão* ou “Feirinha de Quijarro”), que estão frente a uma articulação (política) que diminui suas expectativas de lucro real. Não podemos nos esquecer, os residentes na cidade de Corumbá/MS e Ladário/MS adquirem os produtos das praças comerciais bolivianas cotidiana e assiduamente.

## **GOVERNANÇA LOCAL, PARADIPLOMACIA E INTENÇÕES DE INTEGRAÇÃO**

No sentido de atender às demandas de determinadas comunidades fronteiriças e facilitar a coordenação entre as suas autoridades, o Ministério das Relações Exteriores do

<sup>29</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014.

Brasil, conjuntamente com algumas chancelarias dos países sul-americanos, promoveu a criação de Comitês de Fronteira. Segundo Ministério da Integração Nacional:

Atualmente existem seis comitês constituídos com o Uruguai, três com a Argentina, três com o Paraguai, três com a Bolívia e uma Comissão de Vizinhança com a Colômbia, em Letícia-Tabatinga. Com a Venezuela e com a Guiana existem Comitês de Fronteira que englobam o conjunto da fronteira e não um determinado ponto. Cada Comitê tem seu regulamento próprio e seu desempenho reflete, em geral, as limitações e a problemática local (BRASIL, 2010, p.63).

Os constituídos com a Bolívia são o Comitê de Fronteira Corumbá/MS-Puerto Suárez (BO), criado em 1997, juntamente com os de San Matias-Cáceres/MT, Guajará-mirim/RO-Guayarámerin (BO), Brasiléia-Epitaciolândia/AC-Cobija (BO). Comitês que foram “reativados” por meio de Acordo, por troca de notas, no dia 25 de março de 2011, entre os Governos da República Federativa do Brasil e do Estado Plurinacional da Bolívia (entrando em vigor no mesmo dia), que substituiu o Acordo anterior entre os dois Estados, também por meio de troca de notas, de 11 de março de 1997. Desses que foram mencionados, somente o Comitê de San Matias-Cáceres está efetivamente em funcionamento<sup>30</sup>.

Ressaltamos que em Corumbá/MS as negociações para a instalação desse tipo de equipamento estão em sua fase inicial. Em março de 2011, o ministro da Justiça do Brasil, José Eduardo Cardozo, e o ministro do Interior da Bolívia, Sacham Llorenti, encontraram-se em Puerto Suárez e anunciaram a reativação do Comitê de Fronteira Corumbá/Puerto Suárez. O Ministro Cardozo sublinhou na ocasião que:

Nossa visita à Bolívia tem um objetivo muito claro: buscar uma integração ainda maior entre as atividades de repressão ao crime organizado e ao narcotráfico. Nós já temos uma integração muito boa, mas agora queremos dar um salto de qualidade, ir além<sup>31</sup>.

Em outra ocasião, o Secretário de Relações Institucionais de Corumbá/MS, Lamartine de Figueiredo Costa, recebeu em janeiro de 2012, o cônsul do Brasil em Puerto Suárez, Washington Alves Abreu, e o conselheiro da Embaixada do Brasil em La Paz, o Ministro Eduardo Paes Saboia. O encontro das autoridades:

---

<sup>30</sup> No dia 24 de abril de 2013 aconteceu a 1ª Reunião do Comitê de Integração Bilateral na cidade de Cáceres/MT. Uma comissão foi formada para promover a discussão e a elaboração das primeiras orientações para os futuros projetos de integração nas áreas social, econômica e política entre Cáceres e São Matias (Bolívia). A Ata deste encontro foi oficializada no dia 25/04/12, em cerimônia oficial, que marcou a criação desse Comitê de Fronteira.

<sup>31</sup> “Integração: Brasil e Bolívia prometem reativar Comitê de Fronteira”. Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Corumbá/MS, p. 01, 30 março 2011. Disponível em:<[www.corumba.ms.gov.br](http://www.corumba.ms.gov.br)>. Acesso em 15 jun. 2011.

[...] deu continuidade às ações do Comitê de Fronteira, retomado em 2011 entre os governos do Brasil e da Bolívia. O turismo religioso, uma das principais ferramentas de integração socioeconômica entre os dois países e a conclusão da rota bioceânica [...] foram os temas discutidos no encontro desta sexta-feira [...] Quanto ao turismo, convênio assinado entre o Executivo municipal e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) vai catalogar, mapear e divulgar os roteiros existentes na região. É o projeto "Unidos pela Fé Brasil / Bolívia - Caminhos da Fé Roteiros do Brasil", já em fase de execução<sup>32</sup>.

Entrevistamos o mencionado secretário, o Sr. Lamartine de Figueiredo Costa, que nos afirmou que o “Comitê de Fronteira trata-se de um ato institucional, sob a coordenação do Ministério de Integração Nacional, que vem para ampliar o diálogo entre as populações da região e a articulação das ações de integração fronteiriça”. Bem como, ressaltou-nos o papel de Corumbá/MS e do prefeito da cidade:

Daí a importância de Corumbá/MS nesse processo, cujo papel tem sido preponderante na realização dos encontros e na coordenação das ações voltadas ao desenvolvimento de iniciativas à atuação do Governo Federal em tais regiões [...] Assim, nesse contexto, o Prefeito de Corumbá/MS tem conduzido e acompanhado pessoalmente as atividades implementadas, cuja repercussão, até o momento, é significativa, haja vista a presença maciça dos convidados, bem como o teor das discussões, durante a I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça realizado no dia 28/09/2011, no Centro de Convenções do Pantanal Miguel Gómez, em Corumbá/MS<sup>33</sup>.

O Sr. Lamartine também nos garantiu que as relações políticas com as prefeituras de Puerto Quijarro e Puerto Suárez eram das melhores:

Felizmente as relações políticas são as melhores possíveis. Para o Prefeito de Corumbá/MS o diálogo e a possibilidade de auxílio aos vizinhos, na medida do possível, principalmente nas questões de saúde, educação e assistência social, tornam os contatos frequentes e amistosos.

Todavia, segundo o Sr. Fernando Quiroga, Secretário de Gabinete da Prefeitura de Puerto Quijarro<sup>34</sup>: “Não existe uma grande aproximação política entre Puerto Quijarro e as prefeituras de Corumbá/MS e Ladário/MS, e nós lamentos que não exista”<sup>35</sup>.

O Sr. Fernando também destacou que esse distanciamento criava dificuldades para a discussão de algumas questões, sobretudo, àquelas que estão relacionadas aos

<sup>32</sup> “Reunião discute avanços do Comitê de Fronteira Brasil-Bolívia. Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Corumbá/MS”, p. 01, 03 fev. 2012. Disponível em: <[www.corumba.ms.gov.br](http://www.corumba.ms.gov.br)>. Acesso em 15 fev. 2012.

<sup>33</sup> Entrevista Realizada em 27/02/2012.

<sup>34</sup> O Sr. Fernando era membro do Movimiento Sin Miedo (MSM). Legenda partidária que havia vencido o pleito eleitoral no município. Na época declarou-nos que o MSM era oposição ao Movimiento ao Socialismo (MAS), partido do presidente Evo Morales.

<sup>35</sup> Entrevista realizada em 10/03/2011.

bolivianos de baixa renda que fazem uso dos serviços da cidade de Corumbá/MS, precipuamente no setor de saúde:

Há muitos anos atrás, por exemplo, o boliviano podia receber atendimento médico em Corumbá/MS, atualmente existe uma grande limitação, mas quando médicos cubanos vêm a Puerto Quijarro e Puerto Suárez nós damos atenção ao brasileiro, sem nenhum problema. Houve uma campanha em que médicos cubanos realizaram operações oftalmológicas, muitas pessoas que nem eram de Corumbá/MS vinham operar e foram assistidas. Existem traumatólogos entre os cubanos, o que não existe em Corumbá/MS. Mas, quando precisamos do seu sistema de saúde, com questões muito delicadas, que não temos especialistas aqui, não podemos. Temos que ser assistidos de forma particular. Numa consulta particular paga-se 95 a 100 reais, são 400 bolivianos, é muito complicado para a população mais carente de Quijarro. O salário mínimo aqui é de 600 bolivianos, em torno de 150 reais. E como existe uma a relação econômica entre Corumbá/MS e Puerto Quijarro, penso que é inconcebível o fator proibitivo, quando o boliviano precisa de atenção médica<sup>36</sup>.

O Sr. Fernando Quiroga ainda nos afirmou que os cidadãos bolivianos daquela Zona de Fronteira dependem demasiadamente das iniciativas da prefeitura de Corumbá/MS, em decorrência de esta possuir melhores condições e recursos<sup>37</sup>, bem como enfatizou que com as aproximações políticas, no futuro, a cidade de Puerto Quijarro poderá retribuir os “favores”. É preciso ressaltar que o entrevistado “clamava” pela ajuda dos órgãos públicos corumbaenses, pois sabia da existência de projetos do Ministério da Saúde do Brasil que tinham como objetivo direcionar auxílios financeiros e apoio técnico às cidades que fazem fronteira com o “território” brasileiro e que até aquele momento não se faziam presentes<sup>38</sup>:

A saúde não deveria ter fronteiras, a saúde deveria ser assistida de forma integral, ainda mais quando no local existe uma fluidez de gente que vai e vem de Corumbá/MS. E melhores condições têm a prefeitura de Corumbá/MS para poder enfrentar esse problema comum a todos. Havia um projeto que eu participei em Brasília, denominado *SIS - Fronteiras* [Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras], mas aqui não há

<sup>36</sup> Entrevista realizada em 10/03/2011.

<sup>37</sup> O entrevistado fazia alusão aos Programas de vigilância, prevenção e controle da raiva e combate a dengue para a fronteira Corumbá/MS (Brasil) e a Província Germán Busch (Bolívia). Esta parceria é resultante de diversas reuniões entre representantes dos Brasil e da Bolívia e que foram intermediadas por agentes da Organização Pan-americana de Saúde (OPAS) no Brasil (MARQUES, 2012 (b), p. 305). As ações de profilaxia entre os dois países ocorreram na Zona de Fronteira em questão sem a instalação efetiva do Comitê de Fronteira, apesar de ter sido estabelecido via ação diplomática no final da década de 1990.

<sup>38</sup> A portaria Nº 1.120/2005, do Ministério da Saúde, que instituiu o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - *SIS - Fronteiras*, estabeleceu um montante de R\$ 6.500.000,00 no ano de 2005 para a execução do que estava disposto no documento. Assim como, o Programa de Cooperação Internacional de Saúde/ Termo de Cooperação Nº 41, destinou até o ano de 2011 R\$ 43.995.000,00, esta quantia estava destinada a contribuir com os projetos que tinham como objetivo fortalecer a capacidade do Brasil para cooperar com o desenvolvimento dos sistemas de saúde dos países das Américas e com países de língua portuguesa da África, no marco da Cooperação Sul-Sul.

nada. Eu estava presente em Brasília quando o governo brasileiro aprovou uma verba para Corumbá/MS e ainda não sentimos nenhuma ação aqui na Bolívia, ou seja, o apoio da prefeitura de Corumbá/MS a Puerto Quijarro e Puerto Suarez. Não há nada do *SIS - Fronteiras*, e as melhores condições que possui o Brasil em relação a Bolívia, deveria nos assistir, porque talvez em algum momento nós poderemos estar na mesma condição de assisti-los, podendo devolver os favores que nos fez Corumbá/MS, quem sabe poder atender a população corumbaense que também não possui condições de atendimento em casos específicos.

O Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (*SIS - Fronteiras*) foi um Projeto da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, cujo objetivo era estabelecer, até o ano de 2011, a integração de ações e serviços de saúde nas áreas de fronteira do Brasil e, de igual modo, contribuir para o fortalecimento dos sistemas locais de saúde das cidades que se situam na fronteira. O *SIS - Fronteiras* foi instituído pela Portaria 1.120/2005. Tratava-se, portanto, de uma estratégia para uma futura cooperação entre os países da América do Sul.

Segundo, o então, Diretor Clínico do Hospital Público de Corumbá/MS, o Sr. Marco Antônio Duarte Cazzolato, o *SIS - Fronteira*: “No papel é uma coisa muito bonita, agora em termos financeiros, até onde eu sei, nós não recebemos nada para isso”, como também:

Hoje nós temos uma dificuldade em nosso Hospital que é justamente ter que estender o atendimento para a população da Bolívia, a gente não pode negligenciar o atendimento para nenhum tipo de paciente que nos procure, independente da nacionalidade. Prestamos esse atendimento, seja ele no pronto socorro ou na maternidade. Fazemos o atendimento, somos obrigados a atender, caso não fizermos, é omissão de socorro. Então, até onde eu sei, em 2005, foi feito um termo de acordo para contemplar esse tipo de pacientes, acordo que é o *SIS - Fronteira*. Dessa forma, o seu objetivo era justamente mandar recursos para que esses pacientes pudessem ser atendidos, acontece que isso aí, até onde eu sei, só está no papel.

Eu não sei até que ponto existe a obrigatoriedade ou então de que forma a prefeitura deva trabalhar para que as especificações do programa sejam cumpridas. É uma briga inclusive com os órgãos do governo do estado, que pensa até que nós não devemos atender os bolivianos, que eles não têm direito, aos olhos até do Ministério Público, os bolivianos não teriam direito. Mas é preciso explicar que existe uma contradição entre o que é de direito “dentro” do território nacional e o que é o direito na prática médica. Ele pode não ter o direito de ser atendido por ser boliviano, por não ter CPF, não ter moradia fixa em Corumbá/MS, mas ele tem os direitos atendidos, pois nenhum médico pode omitir atendimento<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Entrevista realizada em 26/01/2012.

O Sr. Marco Antônio também nos enfatizou: “Eu não sei se existe algum entrave político ou financeiro por parte do Governo do Estado ou do Governo Federal, se existe eu desconheço. Atendemos os bolivianos, mas nada tem haver com o *SIS-Fronteira*”.

Aproximações entre os agentes da administração pública das cidades bolivianas e brasileiras na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia poderiam facilitar a implementação e/ou ampliação do que está especificado no artigo 3º da Portaria 1.120/2005 que consistia em estabelecer, para a execução, as seguintes fases: Fase I - Diagnóstico e Plano Operacional, Fase II - Implantação de Serviços para Áreas de Fronteiras e Fase III - Qualificação de Gestão em Áreas Estratégicas”. Como também, poderia ser discutido de que forma implantar o “Comitê Permanente de Implementação e Acompanhamento das Ações para a integração dos Sistemas de Saúde nas regiões de fronteiras”. Especificação contida no artigo 4º da mencionada normativa.

Em relação ao Comitê Permanente relativo ao *SIS - Fronteira*, dependendo das articulações políticas (partidárias e não partidárias), o instrumento poderia ser inserido como aparelho do próprio Comitê de Fronteira. Contudo, o que existem são “discursos” sobre a integração e muitos gestos de “solidariedade”.

De acordo com o então vereador da cidade de Corumbá, Marcos de Souza Martins (gestão 2009-2012), o vereador “Marquinhos”, não existem aproximações políticas e muito menos integração com as cidades bolivianas da Zona de Fronteira em questão:

Integração real, quase que não existe, é peça de ficção aqui para nós. Vamos começar por um projeto de segurança pública, a Bolívia faz receptação de carros roubados, e a legislação lá permite e não há movimentação nesse sentido. O governo brasileiro, por outro lado, perdoou a dívida da Bolívia, e não faz nenhum tipo de exigência em contrapartida pela segurança. Na área de saúde, são ações isoladas, período de dengue, lá não tem como combater, aí o município de Corumbá/MS tenta fazer uma ação conjunta, mas são ações isoladas não são projetos de integração, os bolivianos constantemente usam o nosso hospital aqui e não deixam absolutamente nada, o SUS delimita atendimento a uma cidade de 100 mil habitantes, e Corumbá/MS atende a Bolívia (Puerto Suárez, Quijarro) e Ladário/MS, também não há integração na saúde. Não há integração no setor econômico, nós temos uma logística que possui falhas com o “território” boliviano, chega aqui a BR-262 é interrompida a descarga de mercadoria, chega o caminhão brasileiro na fronteira ele tem que descarregar numa área delimitada para passar para o caminhão boliviano porque tem uma diferença, e o boliviano não vai perder o frete “lá do outro lado” e o brasileiro não pode entrar se não, não tem frete, até no taxi é assim, então não tem integração nenhuma<sup>40</sup>.

O vereador também argumentou:

Os planejamentos em Corumbá/MS são feitos para curto prazo, são planejamentos para a eleição, que atendem somente projetos de poder, tanto para o município quanto para o estado (UF) e falta para o município, seja pelas autoridades municipais ou pelo governo do estado, um planejamento estratégico a longo prazo, um planejamento para o “desenvolvimento” econômico do município.

Sobre os “projetos de poder”, nós conseguimos constatar uma contundente retórica política-partidária nas reuniões participativas e audiências públicas que acompanhamos sobre o tema Comitê de Fronteira. Os encontros serviram de palanque. Por outro lado, o entrevistado desconsiderou que brasileiros e bolivianos cruzam-se diariamente nos centros comerciais, nas feiras públicas, nas casas bancárias, nos hospitais públicos, etc. Portanto, há uma integração efetiva sim. Sendo necessário regulá-la.

Ressaltamos também que apesar do Secretário de Relações Institucionais, o Sr. Lamartine de Figueiredo Costa, e a imprensa local enfatizarem a participação do prefeito e conseqüentemente da cidade de Corumbá/MS, tomando para si o protagonismo no processo de integração das cidades fronteiriças, na opinião do Cônsul boliviano, o Sr. Ruan Merida, o Comitê de Fronteira deveria ser coordenado a partir de altos níveis hierárquicos tanto do Estado brasileiro quanto do boliviano e não “de baixo para cima”, como aparentemente estava ocorrendo:

Prefiro que seja um projeto coordenado pelos Ministérios de Relações exteriores de Brasil e da Bolívia, porque quando se trata de consulado boliviano e brasileiro, como somos autoridades locais, as ações se iniciam com muito entusiasmo e às vezes não acontece nada, os projetos não tomam o caminho esperado, mas quando as instruções vêm de altos níveis hierárquicos, os projetos tornam-se mais perenes. Os ministérios já definiram como vai ser composto o Comitê. Em relação a um legislativo há uma normativa geral sobre o Comitê de Fronteira, mas não existe nada específico, creio que devam participar instituições públicas e privadas, toda a sociedade civil com certeza. Devemos criar projetos importantes, no setor econômico o Brasil pode entrar com fornecimento de conhecimento e tecnologia, estamos com a esperança que o Comitê de Fronteira possa abrir precedentes para discussões como oferta de serviços, aprofundando ainda mais o que Corumbá/MS já oferece para Puerto Quijarro e Puerto Suarez, sobretudo, com qualificação profissional, discutir sobre Mutún<sup>41</sup>, como trazer desenvolvimento para região, assim como a *carretera* (a Bioceânica), os países do Pacífico vão ter que ingressar por esse lado, existem inúmeras questões para serem discutidas, não podemos restringir as conversações somente as

<sup>40</sup> Entrevista realizada em 10/03/2011.

<sup>41</sup> Referência às jazidas minerais de El Mutún, localizada no município de Puerto Suárez. Estima-se que a reserva contenha 40 bilhões de toneladas de minério de ferro. Por conta desta riqueza, no ano de 2007, o governo boliviano concedeu a multinacional indiana *Jindal Steel* o direito de exploração. O contrato previa a construção de um parque industrial de cerca de 5.000 hectares na reserva mineral. Todavia, impasses entre *Jindal* e governo emperraram o que inicialmente estava previsto. O litígio teve que ser mediado por instâncias internacionais.



instituições públicas, em nível de Estados. Como eu disse; instituições públicas, privadas, a sociedade civil, devem participar das discussões<sup>42</sup>.

O Cônsul Ruan Merida, também nos asseverou que:

As cidades bolivianas dessa fronteira estão mais bem organizadas, no quesito sociedade civil, as cidade brasileiras não. Aqui [Corumbá], desculpe ter que dizer isso, existe um controle excessivo do poder público ao cidadão, na Bolívia existe uma maior participação da sociedade. Não posso falar sobre isso, na realidade não gosto de falar sobre questões internas, mas existe esse controle, o que vejo aqui é um desinteresse do cidadão brasileiro. Exemplo, em Quijarro e Puerto Suarez a sociedade civil aparece para discutir, reclamam, surgem propostas, muitas vezes sem fundamento, mas há uma grande participação, é só lembrar quantos presidentes eleitos democraticamente na Bolívia foram retirados por pressões da sociedade civil, quando não estão cumprindo com suas obrigações. Aqui existem sistemas de controle muito fortes ao cidadão em que sentido, a imprensa, por exemplo, orientam e reorientam as informações. Por isso com a criação do Comitê de Fronteira é o consulado da Bolívia e do Brasil, juntamente, com seus órgãos públicos é que devem convocar a sociedade civil e não o contrário. A população boliviana está atenta às questões como a do Comitê de Fronteira, sobretudo, porque se sente mais *vitimizada* em relação a algumas situações, que também estão relacionadas aos processos culturais<sup>43</sup>.

As reflexões e declarações do cônsul são um interessante contraponto ao posicionamento de diferentes setores da sociedade corumbaense que analisam as instâncias administrativas da Bolívia como incapazes e corruptas e observam as práticas políticas da sociedade civil boliviana como errôneas e prejudiciais para a dinâmica daquela fronteira. Alguns segmentos da imprensa brasileira, por exemplo, anunciam e “vendem” as manifestações dos Comitês bolivianos como um “grande problema”.

Na edição nº 2.521 do “Correio de Corumbá”, seção “Bastidores da Cidade”, encontra-se uma reportagem com o seguinte título: “O Velho problema”. A matéria aludia sobre os protestos dos Comitês Cívicos de Puerto Quijarro contra a Portaria nº440/2010. Segundo o periódico as ações diretas contribuíam para o “fechamento da fronteira”:

A fronteira Brasil/Bolívia mais uma vez fechada por uma questão que tem que ser resolvida de forma diplomática, mas cadê a diplomacia de ambos os Países? [...] Ouço dizer que o povo boliviano é mais politizado, até acredito, mas alguns também são ingratos [...] acredito que a população que vive na faixa de fronteira tem mais necessidades das benesses que aqui [Corumbá/MS] oferece, do que nós das que eles oferecem e não adianta querer exigir que o Brasil, como um país emergente, vá se curvar diante das exigências banais que surgem em razão de uma Portaria [Nº440/2010] emitida pela Receita Federal, assim também deveriam agir as autoridades competentes daquele país, pois se

<sup>42</sup> Entrevista realizada em 26/01/2012.

<sup>43</sup> Entrevista realizada em 26/01/2012.

permitted that they are robbed because of the ease that the quadrillas have with the favor of their own police, to do what?<sup>44</sup>

Tanto este discurso quanto à fala do diplomata boliviano, a nosso ver, são análises engajadas. O autor da matéria e o mencionado cônsul não são especialistas para afirmarem que um “povo” é mais politizado que o outro. Entretanto, a dissonância em suas falas desvela a existência de uma lógica histórica e territorial conflitante que precisa ser regulada, mitigada a partir de mecanismos institucionais que oriente ações, que seja capaz de implantar políticas condizentes com as interações fronteiriças. Em outras palavras, cidadãos bolivianos e brasileiros dividem o mesmo território, contudo, relacionam-se como nacionais de Estados diferentes em meio a um processo de integração estatal.

Desse modo, a existência de um Comitê de Fronteira em localidades fronteiriças, sobretudo nas chamadas cidades-gêmeas, seria importante, pois os governos subnacionais (mais especificamente as prefeituras) teriam um instrumento de auxílio à governança local (de caráter internacional) que contribuiria para elaboração de políticas públicas delineadas a partir das características e demandas específicas do território de fronteira, promovendo, desta maneira, ações resultantes de cooperação descentralizada<sup>45</sup>. Para Prado (2013) através desta modalidade de cooperação internacional:

[...] é possível imprimir uma nova dinâmica nas relações subnacionais internacionais e conseqüentemente colocar esses governos em contato direto, exercendo autonomia e servindo de marco da descentralização do poder estatal (PRADO, 2013, p. 109).

Contudo, afirma o autor, sem substituir o Estado Nacional como sujeito fomentador das relações diplomáticas: “[...] até mesmo porque este modelo é consagrado por tratados e convenções internacionais e confere a esse agente – sujeito de direito internacional público – a personalidade jurídica internacional” (PRADO, 2011, p. 6).

Embora o Estado tenha um grande papel no plano internacional, as unidades subnacionais, nos últimos vinte anos, passaram a atuar de forma cada vez mais contundente para além do ambiente doméstico, ultrapassando as atribuições constitucionais que lhe cabem e celebrando compromissos e acordos externos.

Logo, seria interessante um instrumento de governança que possibilite aos municípios localizados na Faixa de Fronteira, e nos “limites” da mesma, a capacidade de intermediar negociações entre agentes públicos e privados envolvidos no setor produtivo,

<sup>44</sup> “Correio de Corumbá”, edição nº 2.521, maio de 2011, p. 11.

<sup>45</sup> A cooperação descentralizada é definida “[...] como ações, atividades e programas de intercâmbio e cooperação que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais diferentes” (BUENO, 2010 apud PRADO, 2013, p. 109).

econômico, político e social, mitigando os efeitos da clivagem “de cima para baixo”, que geralmente ocorre na esfera federal, especialmente, no caso do Brasil (segundo as especificações de sua Carta Magna). De igual modo, apresentar-se-ia como um agente paradiplomático<sup>46</sup>, com autonomia para negociar diretamente, sem depender exclusivamente de negociações político-partidárias oriundas do Congresso Nacional.

Marta Arretche, em seu livro “Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil” é categórica ao afirmar que no Brasil é a negociação político-partidária (a dimensão político-processual - *politics*) quem decide “o que vai ser implementado”, por conseguinte, tudo começa e termina em Brasília. Apesar da emissão dos recursos destinados a execução de políticas públicas no campo social (educação, saúde, habitação, saneamento básico, etc.) independer da relação partidária entre prefeitos, governadores e presidente (pois estão reguladas na Constituição), não existindo uma “política dos governadores” (conhecido também como “pacto federativo”), é o Senado, a Câmara dos Deputados em negociação com o Poder Executivo quem determinam o que vai ou não ser inserido na pauta, o poder decisório é desses poderes e está no Congresso Nacional.

Esta estrutura compromete a elaboração de políticas por parte dos governos nas Unidades Federativas e, especialmente, nos municípios (que não criam políticas públicas, somente executam localmente, àquelas pensadas na esfera federal). Assim, mediante a tal “engessamento institucional” a paradiplomacia vem crescendo no Brasil. Os governos subnacionais vêm atuando diretamente, por meio de assessorias e secretarias internacionais em outros países, sem a intermediação do Itamaraty e de outras instâncias do Poder Executivo.

De acordo com Sombra Saraiva (2006), alguns governos subnacionais têm como política estabelecer extensões de seus setores administrativos em outros países, como é o caso do estado de Minas Gerais que possui um escritório na Europa, com sede na França. Bem como: “Governadores viajam, muitas vezes, com mais objetividade e mais bem preparados para a negociação de interesses comerciais do que membros do governo central [...]” (SOMBRA SARAIVA, 2006, p. 447).

Logo, com tais precedentes, o Comitê de Fronteira poderia criar e destacar uma plataforma de negociação binacional no ambiente internacional que não estivesse

---

<sup>46</sup> A paradiplomacia é o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais a partir do estabelecimento de contatos com agentes estrangeiros públicos ou privados “[...] com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional” (PRIETO, 2004 apud PRADO, 2014, p.19). Tais inserções internacionais podem acontecer de forma complementar ou a despeito da diplomacia conduzida pelo governo central.

diretamente dependente do governo central<sup>47</sup>. Esse tipo de atuação não precisa estar dissociado dos mecanismos de financiamento que já existem para a Faixa de Fronteira<sup>48</sup>, pelo contrário, seria fundamental para a estratégia hodierna que consiste em ampliar o empoderamento institucional dos municípios de fronteira, pois poderiam criar políticas públicas, tanto atuando autonomamente quanto em consonância com as agências de financiamento (BIRD, CAF, FOCEM, etc.) que exigem intermediação dos Estados.

Deste modo, os governos municipais, por meio desse aparelho de governança local poderiam negociar diretamente, sem passar pelo crivo da esfera federal, a obtenção de recursos para a criação e implantação de projetos inerentes à realidade de fronteira a qual representam e de acordo com as demandas que se apresentam no setor da saúde, educação, segurança e, especialmente, no que diz respeito ao mundo do trabalho.

Entretanto, enquanto Brasil e Bolívia regerem suas relações com base no Direito da Integração, cujas premissas são estritamente econômicas, o referido Comitê seria um instrumento conjuntural, unicamente para pontuar projetos relacionados. Pensamos que uma legislação comunitária (supranacional) seria o mais adequado. Não podemos esquecer que as cidades fronteiriças que compõem aquela Zona de Fronteira estão subordinadas a instâncias legislativas maiores, com o poder de sancionar leis que podem vir de encontro à realidade local e, sobretudo, que venham a suplantar o que fora estabelecido pelo próprio Comitê de Fronteira. Como foi o caso da Portaria nº 440/2010, nº 307/2014 e nº 320/2014 da Receita Federal, que protege o Estado contra outro Estado, mas é contraditória a realidade histórica e geográfica daquele território fronteiriço.

---

<sup>47</sup> É necessário sublinhar que a ação dos governos subnacionais brasileiros no plano externo seria *de facto* e não *de jure*. Visto que a Constituição brasileira é categórica quanto aos papéis de atuação dos agentes e entidades no ambiente internacional. O artigo 21, inciso I, afirma que compete a União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Em consonância estão os artigos que versam sobre a repartição de competências, segundo ao artigo 25, parágrafo 1º, “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”, ou seja, a União cabe matérias e questões de interesse geral e aos municípios (artigo 30, inciso I) “legislar sobre assuntos de interesse local” (no caso das cidades-gêmeas as questões internacionais são assuntos de interesse local, é preciso destacar). Outro dispositivo a ser ressaltado é o artigo 52, inciso V, que permite ao Senado Federal “[...] autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. E por fim, pode-se ler no artigo 84, incisos VII e VIII, que é competência privativa do presidente da república manter relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais.

<sup>48</sup> O documento “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira” (2010) apresenta uma série de fontes de financiamentos nacionais e internacionais. Podemos destacar, para o caso da Zona de Fronteira que ora discutimos: o Fundo Constitucional do Centro-Oeste, os fundos de financiamento da Caixa Econômica Federal para o desenvolvimento urbano e da Fundação Banco do Brasil para “Educação e Cultura” e “Geração de trabalho e renda”, o Fundo para a convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), Banco Interamericano de Desenvolvimento, Corporação Andina de Fomento (CAF), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), Banco Mundial (BIRD).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante o exposto, as Portarias da Receita Federal que implementaram restrições quantitativas sobre consumo sem tributação por via terrestre em país estrangeiro diminuem o poder de compra do brasileiro no comércio de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, ensejando uma “inversão” perversa de papéis que possibilita o cidadão do Estado mais pobre (boliviano) injetar maiores quantias de capital na praça comercial de municípios do Estado mais rico que é o Brasil.

Se a Portaria nº 440/2010 não foi bem vista pelos comerciantes bolivianos, desencadeando, na Zona de Fronteira em discussão, manifestações e ações diretas contra o Estado brasileiro, a Portaria nº 307/2014 (predisposta pela lei nº 12.723/2012) ajuda a reforçar o sentimento no “lado de lá” (Bolívia) de que o “vizinho” mais forte está tentando prejudicar o propínquo mais frágil. O fato é que as normativas da Receita Federal, no que tange ao comércio de fronteira, nesses últimos quatro anos ao invés de promover estreitamentos estão ensaiando o afastamento de brasileiros e bolivianos (pelo menos naquela Zona de Fronteira).

Destarte, na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia (Mato Grosso do Sul/Província de Germán Busch), a tentativa de aniquilamento da concorrência dos comerciantes bolivianos, à custa de deliberações oriundas da Receita Federal do Brasil que se apresentam divergentes a uma área de relações internacionais cotidianas é possível porque não existem instrumentos para as populações locais debaterem as propostas oriundas dos níveis hierárquicos superiores de Estado e muito menos para apresentarem suas asserções. Isto é um problema considerável, pois sem instâncias locais de debate as imposições estatais são implantadas desconsiderando a(s) realidade(s) efetiva(s) do território.

Seria o Comitê de Fronteira a solução? Depende. A instalação de um Comitê na Zona de Fronteira em questão num contexto em que Brasil e Bolívia regem relações com base no Direito da Integração torná-lo-ia um aparelho institucional conjuntural, porque sem um poder supranacional, os acordos bilaterais ficam a mercê das mudanças de governo e, sobretudo, dos seus interesses materiais de classe. Segundo Pecequillo (2010), os partidos políticos possuem uma agenda de temas internacionais, embora atuem especificamente na dimensão política do plano doméstico, tal agenda pode ser condicionada a partir dos interesses internos: “Normalmente, as questões internacionais

serão tratadas quando produzirem grande impacto no setor doméstico ou quando forem úteis à estratégia dos partidos para alcançar o poder” (PECEQUILO, 2010, p. 52).

O Comitê de Fronteira pode dar maior capacidade internacional às prefeituras e aos diversos segmentos sociais (trabalhadores, camponeses, indígenas, Comitês Cívicos bolivianos, sindicatos, empresários, etc.) da Zona de Fronteira Brasil/Bolívia em discussão. Contudo, pensamos que esse aparelho, na atual conjunção, proporcionaria somente relações horizontais de simples coordenação das soberanias, ou seja, de âmbito bilateral e intergovernamental. Caso houvesse um fator supranacional nas relações entre Brasil e Bolívia seria possível à existência de uma atuação mais contundente do mencionado equipamento, o que daria ensejo a relações verticais de integração, com o surgimento de uma estrutura política comunitária. Isso mitigaria as articulações internas de Estado, legitimadas pela soberania, que podem destruir o que se estabeleceu localmente.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto-Lei nº 1.455**, de 7 de abril de 1976.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/92 a 32/2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MIN, 2005.

\_\_\_\_\_. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: GTIIF, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Portaria MF nº 440**, de 30 de julho de 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Portaria n ° 125**, de 21 de março de 2014. Republicada em 26 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Portaria MF nº 307**, de 17 de julho de 2014.

BOLÍVIA. **Reglamento a la Ley General de Aduanas**. Decreto Supremo N° 25.870, de 11 de agosto de 2000.

BRITO, S. H. A.; CHAPARRO, M. C.; ALVES, M. J. M. “Estudo comparativo do ensino público na fronteira Brasil/Bolívia (Corumbá – Puerto Suarez/Quijarro – 1970/1994)”. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS "HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL" UNICAMP - FE – HISTEDBR, 4, 1997, Campinas. **Anais do IV HISTEDBR**, Campinas: Faculdade de Educação da Unicamp, 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PROJETO DE LEI Nº 6.316/2009**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359>. Acesso em 15 out. 2013.

CATAIA, M. “A relevância das Fronteiras no período atual: unificação e compartimentação política dos territórios”. **Revista eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, Vol. XI, núm. 245 (21), 1 de agosto de 2007. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2007.

CORRÊA, R. L. “Interações Espaciais” In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C. e CORRÊA, R. L. (Org.) **Explorações Geográficas**. RJ: Bertrand Brasil, 1997.

DOEHRING, K. **Teoria do Estado**. Tradução de Gustavo Castro Alves Araujo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FLANDOLI, B. X. “As transformações no mundo do trabalho em Corumbá, no Pantanal da Nhecolândia e na fronteira Brasil-Bolívia: considerações teóricas em psicologia sócio-histórica”. In: NAVARRO, E. M. M. et. al. (Orgs.). **40 anos do Campus do Pantanal: Contribuições para o Desenvolvimento Regional**. Corumbá: Ed. UFMS, 2007.

FERNANDES, R. M. S. **A Rota Rodoviária Bioceânica como instrumento de interação entre discursos e práticas em uma Zona de Fronteira: uma rodovia e vários caminhos**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdades de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, 2012.

INE. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Santa Cruz: Población Total proyectada, por sexo, según Provincia y Sección de Provincia, 2007 – 2009**. INE, martes, 12 de março de 2012. Disponível em: < <http://www.ine.gob.bo/indice/> >. Acesso 05 jan. 2012.

JUNG, S. **Uma introdução ao Direito da Integração e Direito comunitário**. SOArtigos, 2008, p. 01-16. Disponível em: < <http://www.soartigos.com/artigo/205/uma-introducao-ao-direito-da-integracao-e-direito-comunitari/> >. Acesso em 02 jan. 2012.

MANETTA, A.; CARMO, R. L. “Integração sócio-econômica e mobilidade espacial da população na região fronteira de Corumbá a partir da década de 1990”. In: **XIV Encontro Nacional da ANPUR**, 1., 2011, Rio de Janeiro.

MARQUES, A. M. **Movimentos Migratórios fronteiriços: Bolivianos e Paraguaiois em Mato Grosso do Sul, 2007**. Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2007/marques.pdf>. Acessado em 12 out. 2009.

\_\_\_\_\_. “Fronteira e Saúde: Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia) e Corumbá (Brasil)”. In: BAENINGER, R. (Org.). **Imigração Boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de População Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012 (b). 316p.

MATO GROSSO DO SUL. Governadoria Municipal de Corumbá/MS. Gabinete do prefeito. **Decreto nº 1.432**, de 21 de outubro de 2014.

OLIVEIRA, T. C. M. “Os elos de integração: O exemplo da fronteira Brasil-Bolívia”. In: COSTA, E. A & OLIVEIRA, M. A. M (Org.). **Seminário de Estudos Fronteiriços**. Corumbá: UFMS, 2009, p. 25-44.

PRADO, H. S. A. “A paradiplomacia no processo de integração regional – o caso do Mercosul”. In: 3º Encontro Nacional da ABRI, 3, 2011, São Paulo. **Anais do 3º Encontro nacional da ABRI**, São Paulo: ABRI, 2011.

\_\_\_\_\_. A paradiplomacia e Mato Grosso do Sul: o potencial do Estado no ambiente internacional. **Realização**, Dourados, MS, v.1, n. 1, p 105 a 115 out/2012 a out/2013.

\_\_\_\_\_. Lojas Francas, a Fronteira e as perspectivas para as cidades-gêmeas brasileiras. In: V SEMINÁRIO AMÉRICA PLATINA, 5, 2014, Dourados. **Anais do V AMÉRICA PLATINA**, Dourados: UFGD, 2014.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3º ed. Rio de Janeiro- RJ. Brasil. Trad. Rita Lima, 2000.

PECEQUILO, C. S. **Introdução às Relações Internacionais: Temas, Atores, Visões**. 7ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PFRIMER, M. H. **Heartland Sul-americano? Dos discursos geopolíticos à territorialização de um novo triângulo estratégico boliviano**. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 29, p. 131 - 144, 2011.

SILVA, T. V.; PRADO, H. S. A. Lojas francas na fronteira: breves apontamentos sobre a Lei nº. 12.723/2012. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós- Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em: 20 out. 2014.

SOARES, G. F. S. **Curso de direito internacional público**, v.1 – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2004.

SOUZA, O. R. G. **Do conflito à cooperação internacional: Relações Brasil/Bolívia**. Campo Grande-MS: UNIDERP, 2004.

SOMBRA SARAIVA, J. F. “Federalismo e Relações Internacionais do Brasil”. In: ALTEMANI, H; LESSA A. C. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agenda**. São Paulo: Saraiva, 2006.



Recebido em: 04/04/2015  
Aprovado em: 10/08/2015