

Políticas públicas na Amazônia e sua interface com as cidades fronteiriças de Tabatinga/Brasil e Letícia/Colômbia

Marineth Lima Colares

Graduada no curso de Relações Internacionais do Centro Universitário do Norte (Uninorte Laureate)

Liliane Praia Portela de Aguiar

Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário do Norte (Uninorte Laureate)

Fabiana Lucena Oliveira

Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário do Norte (Uninorte Laureate)

Recebido: 16/11/2015 Versão revisada (entregue): 15/05/2016 Aprovado: 16/05/2016

Resumo

A integração e a cooperação entre os países consistem num esforço dos envolvidos em combater as dificuldades básicas de forma harmônica e duradoura, resultando no desenvolvimento dos países. O presente artigo tem como objetivo estudar a existência de políticas públicas entre as cidades fronteiriças de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia) para o desenvolvimento destas regiões, visto que as melhorias das condições básicas de vida excedem a transformação econômica, política e social de cada região. A análise foi dual: perscrutou o comportamento dos estados e o nível de interdependência entre eles, explorando a regulamentação de iniciativas tomadas pelo governo dos envolvidos, desvelando, ou não, o desenvolvimento equilibrado e justo entre eles, e o papel dos instrumentos legais que instruem a cooperação de políticas públicas internacionais. O processo, portanto, demandou a análise do conteúdo presente nos tratados, livros e artigos acadêmicos. A partir das pesquisas, reconheceu-se a necessidade de uma diligência por parte dos dois países para a propagação da cooperação internacional em face da carência de ações governamentais por parte das lideranças e das organizações internacionais dos dois países.

Palavras-chave | Amazônia; cidades fronteiriças; cooperação internacional; políticas públicas; transformação econômica.

Código JEL | F59; O19; Q58.

PUBLIC POLICIES IN AMAZON AND ITS INTERFACE WITH THE BORDER TOWNS OF TABATINGA/BRAZIL AND LETÍCIA/COLOMBIA

Abstract

Integration and cooperation between countries is an effort of those involved to combat the basic problems of harmonious and sustainable manner, resulting in the development of countries. The present article has as objective to study the existence of public policies between the border towns of Tabatinga (Brazil) and Leticia (Colombia) for the development of these regions. It is based that the improvements of the basic conditions of life exceed the economic transformation, political and social situation of each region. For this, the analysis was dual, as it has examined the behavior of states and the level of interdependence between them. It has exploring the regulatory initiatives taken by the government of the involved exposing, or not, the development, the progress balanced and fair between them. Also, it explores the role of legal instruments that instruct the cooperation of international public policy. The process, therefore, required an analysis of the content present in the treaties, books and academic articles. From the researches in the samples mentioned above, there was recognized the need of diligence on the part of the two countries for the propagation of international cooperation. It is due in face of the lack of government action on the part of the leaders and of the international organizations of the two countries.

Keywords | Amazon; border towns; economic transformation; international cooperation; public policy.

JEL-Code | F59; O19; Q58.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA AMAZONIA Y SU INTERRELACIÓN CON LAS CIUDADES FRONTERIZAS DE TABATINGA/BRASIL Y LETICIA/COLOMBIA

Resumen

La integración y cooperación entre los países consisten en un esfuerzo de los involucrados en la lucha contra las dificultades básicas de manera armónica y duradera, lo que resultaría en el desarrollo de los países. Este artículo tiene como objetivo estudiar la existencia de políticas públicas entre las ciudades fronterizas de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia) para el desarrollo de estas regiones, dado que la mejora de las condiciones básicas de vida excede a la transformación económica, política y social de cada región. Para ello, el análisis fue dual – exploró la conducta de los Estados y el nivel de interdependencia entre ellos, buscando las iniciativas regulatorias tomadas por los gobiernos, revelando, o no, el desarrollo equilibrado y justo entre ellos, y el papel de los instrumentos legales que regulan la cooperación de políticas públicas internacionales. Por lo tanto, el proceso demandó el análisis de estos contenidos en los tratados, libros y artículos académicos. A partir de la investigación, se reconoció la necesidad de una diligencia por parte de ambos países para la propagación de la cooperación internacional dada la falta de acciones de gobierno por parte de los líderes y de las organizaciones internacionales de los dos países.

Palabras-clave | Amazonia; ciudades fronterizas; cooperación internacional; políticas públicas; transformación económica.

Código JEL | F59; O19; Q58.

Introdução

Tabatinga é um município brasileiro do interior do estado do Amazonas localizado na região norte do País. Faz fronteira com a cidade de Letícia (Colômbia) situada no extremo sul do Departamento do Amazonas Colombiano e com Santa Rosa (Peru). A cidade de Tabatinga soma uma população estimada em 52.272 habitantes (Censo IBGE de 2010) e Letícia possui população superior a 32.450 (DANE 2005); as duas cidades são separadas fisicamente apenas por um igarapé, embora seja essa uma fronteira seca. Não possuem ligação terrestre com os seus respectivos países e por via aérea estão há mais de 1 mil km de suas cidades regionais mais próximas (EUZÉBIO, 2012, p. 16-17). A principal ligação entre as cidades fronteiriças é a Avenida da Amizade, popularmente conhecida como avenida internacional, onde são localizadas as principais casas comerciais.

Tabatinga possui grande presença institucional, transformando-a em um polo de interesses para os habitantes do alto Solimões, o que a cidade afirma não estar preparada para receber. O hospital de Tabatinga é administrado pela Guarnição do Exército e atende cerca de 90% dos habitantes de municípios vizinhos, desse modo, o atendimento se torna sobrecarregado, o que faz com que os moradores de Tabatinga busquem atendimento na cidade de Letícia, que detém um sistema de saúde mais estruturado (STEIMAN, 2002, p. 72). Algumas situações configuram a particularidade de cidades gêmeas, como é o caso de Tabatinga e Letícia, entre elas, dificuldades sociais, educacionais, de mobilidade e criminalidade. Acerca dessas necessidades relacionais Steiman (2002, p. 6) infere:

essa capacidade relacional, desenvolvida de forma tácita através da atuação de agentes nas escalas subnacional e supranacional contribuiu para diferenciar o subespaço Tabatinga-Letícia de seu entorno imediato. O conhecimento das inúmeras transações formais e informais realizadas entre as cidades de fronteira poderá incrementar a cooperação transfronteiriça e gerar alternativas econômicas para esses espaços que tem sido constantemente utilizado por redes de tráfico de drogas e contrabando.

As cidades gêmeas são marcadas por traços comuns como localização na periferia dos seus respectivos países, possuem grande riqueza natural e cultural e grande parte da população fala o português e o espanhol. Há uma considerável inexistência do Estado, e, conseqüentemente, altos índices de necessidades básicas insatisfeitas. Entretanto, a população encontra nas diversas atividades econômicas em expansão nas cidades gêmeas, uma oportunidade de crescimento, mas é fato que a integração regional não pode ocorrer somente no âmbito econômico para se alcançar o desenvolvimento pretendido. Pelo contrário, o desenvolvimento econômico é consequência de um país que adota políticas públicas eficazes e que

oferece aos cidadãos uma qualidade de vida e oportunidade de crescimento. Neste sentido, o cidadão colabora, participa e usufrui da expansão econômica. De acordo com Sánchez (2002) citado por Santos e Carrion (2011, p. 1850), “a melhoria das condições de vida dos que constituem o público-alvo da cooperação usualmente ocorreria mediante a introdução de mudanças econômicas e políticas sociais relacionadas”. A partir disto, entrevemos que as melhorias das condições básicas de vida nas cidades estudadas transcendem a transformação econômica, política e social de cada uma delas, não havendo desenvolvimento regional sem o avanço de políticas públicas como fomento à consolidação da democracia e à melhoria de vida da população. É preciso ver as cidades gêmeas como grande possibilidade de oportunidade de desenvolvimento, união e valorização dos direitos do cidadão.

No âmbito dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica (SEN 2000 apud RUEDIGER; SOBREIRA 2005, p. 15).

A inferência acima nos faz refletir acerca da existência de significativas políticas públicas entre as cidades gêmeas e as aspirações dos dois governos com o objetivo de incrementar a cooperação e a integração não só na esfera econômica como na social. Todavia, “a economia deveria ser percebida como uma esfera da vida social, enfatizando a necessidade de discerni-la como uma fração elementar da sociedade” (SANTOS; CARRION, 2011, p. 1859).

Tal assertiva reforça o propósito deste artigo na reflexão sobre a existência da cooperação internacional entre as cidades gêmeas citadas, via políticas públicas para a integração e desenvolvimento pleno, reafirmando ou não a soberania de cada país com o incremento da cooperação. De acordo com Sanchez (2002) citado por Santos e Carrion (2011, p. 1850), a finalidade da cooperação é proporcionar a paz, estimular o desenvolvimento e a justiça, mantendo, dessa forma, uma ordem social e política legítima, sendo assim fundamentada por ações do governo e organizações da sociedade civil de países distintos, objetivando um processo de desenvolvimento mais equilibrado e justo no mundo.

A pesquisa para o estudo da existência da cooperação pelo viés das políticas públicas entre as cidades proporcionou um estudo de caso. O processo, portanto, demandou a análise do conteúdo presente nos tratados, livros e artigos acadêmicos. As categorias relativas ao tema são políticas públicas e cooperação.

Os paradigmas atrelados ao trabalho são o idealismo e a interdependência, pois instruíram, teoricamente, este estudo.

Figura 1a e 1b Localização da área de estudo



Fonte: cedida pela capitania dos Portos de Tabatinga e adaptada por Emerson Flávio Euzébio (2014).

O mapa acima ilustra a faixa de fronteira entre as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia), que também fazem fronteira com a cidade de Santa Rosa no Peru e juntas formam uma tríplice fronteira. As cidades gêmeas se localizam no interior da floresta panamazônica, a cerca de 1.000 km de distância de suas respectivas capitais: Manaus e Bogotá.

O conceito de políticas públicas e sua relevância para a sociedade

O conceito de políticas públicas é abrangente e costuma compreender o conjunto de ações e decisões propostas em grande maioria pelo Estado a uma determinada área e que influencie na vida do cidadão. Como observou Bucci (2002, p. 241):

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são “metas coletivas conscientes” e como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Ainda acerca de políticas públicas, compreende-se que tal conceito debruça-se na observação do que o Estado “faz ou deixa de fazer” a respeito da tomada de decisão para resolução de um problema da sociedade civil e suas obrigações com o cidadão.

O Estado, como ente regulador, indutor e garantidor da ordem pública, não é mais um poder distanciado de seus comandados, mas se pauta pelas necessidades de seus cidadãos. Por esta razão, um aparelho institucional adaptado à nova dinâmica social tem como objetivo fortalecer o processo democrático e ampliar a inclusão social. Dessa forma, iniciativas visando à racionalização do Estado, à formação de cidadãos, a garantia de direitos e ao cumprimento de deveres se tornam objeto de políticas públicas (RUEDIGER; SOBREIRA, 2005, p. 20-21).

Dentre os vários conceitos de políticas públicas se destaca o de Faria (2005, p. 21) que relata a evolução e a participação de novos atores a estas políticas, como ONGs que reforçam as medidas de políticas públicas adotadas pelo Estado. De acordo com Gouveia (2007, p. 8), a participação das ONGs nestas políticas se deu a partir do cenário de que o Estado “perdeu” em alguns aspectos a sua autonomia em relação ao mercado. Dessa forma, as ONGs desenvolvem o papel de intermediadoras de políticas públicas, mas mesmo com a atuação em conjunto com a sociedade civil, esta ação é insuficiente, pois não cumpre a totalidade de funções preconizadas na constituição e que devem ser asseguradas pelo Estado. Portanto, as ações das organizações não substituem as ações estatais.

As políticas públicas devem ser vistas também como um conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades para a definição dos interesses políticos reconhecidos pelo direito. O processo de elaboração da política seria propício a explicar e documentar os pressupostos da atividade administrativa e, dessa forma, tornar viável o controle posterior dos motivos (BUCCI, 2002).

As políticas Públicas são um conjunto de elementos que visam a resolução de um problema comum da população. O desenvolvimento destas políticas parte da percepção do problema, da formulação de solução, em seguida a implementação do projeto e a avaliação final para analisar se houve ou não melhoria na área de carência (BUCCI, 2002, p. 264-265).

A cooperação como forma de desenvolvimento humano e social: conceito, objetivo e a participação do Estado e das organizações internacionais

Para a análise do objetivo deste trabalho foi necessário captarmos o fundamento da cooperação, como forma de ação conjunta no âmbito nacional e internacional, por meio dos indivíduos, do Estado, ou de organizações internacionais para a distribuição do desenvolvimento equilibrado e coletivo.

Quanto ao conceito, Santos e Carrion (2011, p. 1849) mencionam que “cooperação não sustenta um conceito único”. Isso porque:

há uma ausência de definições inequívocas decorrente da vastidão conceitual ou teórica com que se abordam diferentes agentes e agências de cooperação, governamentais ou não governamentais, seus objetivos e pressupostos, entre outros elementos (LIMA, 2007 apud SANTOS; CARRION, 2011, p. 1850).

Em busca do desenvolvimento pleno, e do fortalecimento no âmbito internacional, diversos países adotaram a cooperação de forma que todos possam trabalhar em conjunto e estabelecer parcerias, organizando o compartilhamento de responsabilidade entre os envolvidos. Kraychete (2012, p. 184) relata que nas décadas de 1970 e 1980 já era possível verificar uma alteração no discurso das Organizações internacionais sobre o desenvolvimento, pois havia uma crítica às medidas voltadas para a retomada do crescimento econômico, sob o questionamento de que este não conduziria ao bem-estar das grandes populações de países em desenvolvimento. Foi a partir da concepção liberal, que, segundo Kraychete (2012, p. 185), se deram os primeiros traços de políticas de minoração da pobreza, na ideia de justiça como equidade:

[...] a cooperação internacional considera a existência das necessidades básicas a serem prioritariamente atendidas e que tais necessidades podem ser medidas, definidas e classificadas. Daí a importância atribuída às técnicas de mensuração da pobreza que visam definir carências em itens tais como alimentação, saúde, educação e habitação. A partir do nível de carências serão definidas políticas orientadas para grupos específicos. Portanto, organizações da Cooperação Internacional envidam esforços em detectar os pobres por meio de tecnologias que distingam entre eles os mais pobres.

Isto posto, a cooperação influi no processo de fortalecimento nacional, ampliando as oportunidades do cidadão para que ele tenha a capacidade e oportunidade de ser aquilo que deseja ser. Há ainda, a cooperação moderna, que teve como referência inicial o período após a Guerra Fria e que traz como fundamento a promoção da justiça e a busca da transformação social. Este modelo se dedica aos problemas imediatos, sem descuidar-se de sua razão, atuando desta maneira, sustentada pelo tempo (SANCHÉZ, 2002 apud Santos, 2011, p. 1852).

Baseados na evolução do conceito e dos objetivos da cooperação, constatamos a indispensabilidade da inserção do desenvolvimento humano na sociedade nacional e internacional, consideramos ainda que tal inserção fortalece o desenvolvimento educacional, social e econômico dos países envolvidos. De acordo com Pecequilo

(2012, p. 140-141), a cooperação não surge somente por meio de laços políticos, mas também como incremento econômico e organizacional, funcionando como propiciador do fim de conflitos e promotor da paz. Para incrementar a cooperação se faz uso de três fatores: interdependência, a expansão da economia e as instituições internacionais. A partir destes fatores, os Estados atuam uniformemente, buscando o seu próprio benefício, e, além dos Estados, outros atores interagem com o sistema, como forma de “forças transacionais” (ONGs).

Segundo Eiti (2003, p. 164), as organizações são a forma mais estruturada e esforçada na propagação da cooperação internacional. Desde o início da relação entre os povos registram-se iniciativas de estadistas e formulação de pensadores voltados para a formação de uma instituição que no presente são conhecidas como organizações internacionais, entretanto, a história também relata as dificuldades de se praticar estas iniciativas. Vale ressaltar que ainda que as organizações internacionais sejam voltadas a uma determinada área, elas exercem influência em todas as demais. Sendo assim, não se trata do crescimento econômico sem que se preocupe com o crescimento social dos Estados.

Em relação ao papel do Estado para a integração com os países da América Latina, o Art. 4º da Constituição Federal de 1988 estatui que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Portanto, a cooperação para a integração com os países latino-americanos é prioridade de política externa do Estado Brasileiro. Definida constitucionalmente, independente de quem esteja no poder, tal prioridade deleita-se de acordo com a constituição no objetivo de assegurar aos seus cidadãos os direitos sociais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça e os valores supremos.

Conclui-se então, que a cooperação é tocada pela busca do desenvolvimento conjuntamente, representando uma grande oportunidade de crescimento em diversas áreas por intermédio do comprometimento e da dedicação do Estado e dos atores envolvidos.

Teorias do estudo das Relações Internacionais que intensificam a cooperação por políticas públicas para o desenvolvimento social e econômico

Uma das principais hipóteses da cooperação internacional, segundo Amorim (1994) e Santos e Carrion (2011, p. 1851), é a particularidade de cada país, ou seja, o respeito de um Estado pelo outro, permitindo que cada um elabore os seus objetivos, no que se conserva a ideia de interdependência.

Em decorrência desta interação entre os países como forma de cooperação para o desenvolvimento econômico, social e político, os Estados se relacionam como interdependentes; e cada ação gerada em um país causa efeito em toda a sociedade, complementando o pensamento idealista de beneficiar os demais seres, beneficiando-se por consequência. Acerca do conceito da interdependência Rodrigues (2014, p. 109) retrata:

a interdependência aborda a cooperação recíproca, ou seja, dependência mútua e contempla a interferência de forças externas que influenciam atores em diversos países. A teoria não afirma que a arena internacional seja um ambiente de cooperação apenas, mas que no jogo para obter os resultados propostos é necessário manipular os fatores de interdependência. Tais assimetrias são consideradas fontes de poder entre os atores.

A interdependência surgiu a partir da necessidade da interconexão de várias nações, em favor do desenvolvimento na esfera social, econômica e política, em que, teoricamente, todos partilham de um interesse comum, tocados a partir de princípios e engajamento dos envolvidos. De acordo com Fernandes (2004), citado por Rodrigues (2014, p. 110):

a interdependência abarca a concepção de sociedade internacional, ou seja, ambiente em que os Estados partilham de interesses e valores comuns e são interligados por um conjunto de regras através de instituições comuns que estabelecem regras também comuns responsáveis por orientar tais relações.

A partir da colaboração dos Estados desenvolve-se um interesse mútuo na interação entre as nações. À medida que as estruturas cooperativas entre os estados se tornam reais e concretas, observa-se uma maior relevância na criação de políticas dos Estados, que passam a considerá-los como determinantes de seu comportamento e facilitadores de seu intercâmbio com seus parceiros, criando condições mais sólidas e reconhecidas de interação com as demais nações, proporcionando um conjunto de regras e princípios para todos, atendendo a problemas específicos da ação coletiva.

A interdependência refere-se a situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países e resulta das transações internacionais de fluxos de capital, bens, pessoas e comunicações através das fronteiras, que tornam esses atores mais dependentes entre si (PECEQUILO, 2012, p. 151-152).

Observando a cooperação pelo viés das políticas públicas, percebemos sua relação com as ideias do idealismo alavancadas no século XX e que ofereceram uma nova visão de ordem, sugerindo a construção de um mundo pacífico e próspero, objetivando os ganhos, visto que, para os idealistas, qualquer ganho é considerável, uma vez que este último coordena o bem comum.

Na sua concepção clássica, o idealismo diz respeito a visualização e busca de esquemas políticos que não tem conexão óbvia com o mundo presentemente constituído, o qual está em constante mudança. Ou seja, trata-se da idealização do mundo que deveria ser moldado de acordo com preceitos de igualdade universalmente aceitos (ARAES; GEHRE, 2013, p. 46).

O idealismo propunha uma ligação clara com o mundo constituído, e sua frequente mudança, suas formas de ordenamento seriam criadas de acordo com as necessidades universais. Quanto às novas formas de ordenamento, Pecequilo (2012) descreve que estas devem:

Promover a moderação e a estabilidade nas Relações Internacionais por meio da criação de leis e mecanismos cooperativos multilaterais, para controlar o relacionamento interestatal, definindo-se estruturas e parâmetros de interação claros e regrados (PECEQUILO, 2012, p. 144).

O argumento idealista era sustentado pela democracia e ampliação dos valores baseados na igualdade e solidariedade, o que levaria a sociedade a um desenvolvimento equilibrado e justo, promovendo a segurança entre os Estados e a paz ao homem. Tal assertiva parece encontrar “alento” na superioridade ideológica do liberalismo.

O argumento liberal baseia-se na ideia de que os atores, buscando maximizar o bem-estar econômico, vão desenvolver acordos mutuamente benéficos, o que levará, ao longo do tempo, ao crescimento da interdependência entre eles (RAMOS, 2006, p. 21).

O liberalismo promove o desenvolvimento das sociedades humanas a partir dos indivíduos que nela habitam, estes indivíduos devem ter garantidas as condições legais e legítimas para alcançar o progresso sem constrangimentos ou temores. Estas condições serão viabilizadas pelo Estado que gerenciará as relações humanas a partir de um acordo coletivo, facilitando, assim, a realização dos potenciais

ligados à razão humana de progresso e liberdade (PECEQUILO, 2012, p. 137-138).

A partir do estudo das categorias e paradigmas acima descritos, foi eventualmente plausível e constitucional a busca da cooperação entre as cidades gêmeas de Tabatinga e Letícia por meio das políticas públicas, como forma de desenvolvimento, tendo como base o alcance das necessidades comuns do cidadão, o bem-estar geral, e a ampliação da integração regional entre os envolvidos.

Histórico das cidades gêmeas de Tabatinga e Letícia

Figura 2 Município de Tabatinga na fronteira Brasil-Colômbia com a cidade de Letícia, no Alto Solimões



Fonte: Reporter-AM (2016).

Para se entender a relação dos estados de Tabatinga e Letícia deve-se analisar o conceito de cidades gêmeas. De acordo com a Proposta de Reestruturação do programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2012, p. 11):

Cidades Gêmeas são aquelas em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho.

A primeira fronteira a se consolidar juridicamente com base em um tratado internacional foi a de Brasil e Colômbia. O Tratado de Bogotá foi ratificado em 1908, na cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, com a discordância entre os países

sobre a área de fronteira estimada, o processo foi prolongado e só pôde ser finalizado em 19 de março de 1928 (EUZÉBIO, 2012, p. 55).

As cidades gêmeas Tabatinga e Leticia formam um subespaço urbano conurbado (NOGUEIRA, 2004, citado por EUZÉBIO, 2014, p. 2), localizado na margem esquerda no rio Solimões/Amazonas na tríplice fronteira de Brasil, Colômbia e Peru. Estas cidades não possuem acesso rodoviário e são consideradas distantes e periféricas comparando com suas capitais Manaus e Bogotá. Leticia já era reconhecida como município autônomo desde 1963, enquanto Tabatinga só foi elevada a capital de departamento em 1981. Entretanto, as cidades eram similares no seu processo de ocupação que se deu basicamente por grupos indígenas, binacionais ou trinacionais, e por ecossistemas transfronteiriços, bem como pela economia do território que era baseada na exploração da borracha. A comunicação entre as cidades era feita na sua grande maioria pelo rio, mesmo sendo uma fronteira seca. Hoje a comunicação foi modificada pela construção de uma avenida internacional, que permite uma livre circulação de motocicletas de um lado para o outro do limite da fronteira entre as cidades, o que mostra o desenvolvimento de uma nascente integração entre as cidades.

A hidrovía do rio Solimões é administrada pelas Hidrovias da Amazônia Ocidental (AHIMOC) e o porto de Tabatinga pela Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH). Considerando que Tabatinga não possui sistema rodoviário, e têm volume de carga baixo, seu abastecimento é realizado de forma fluvial, e Leticia tanto se beneficia, quanto é dependente do seu abastecimento por intermédio de Tabatinga, ou encomendado de Manaus, visto que não dispõe de ligação fluvial, ou rodoviária.

No que diz respeito ao transporte aéreo, ambas as cidades possuem aeroportos internacionais, mas (ironicamente) com restrição para operações internacionais. O aeroporto de Tabatinga foi construído em 1968 e é administrado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Portuária (INFRAERO) desde 1980. Leticia construiu seu aeroporto internacional bem antes, em 1955, e viabiliza voos internacionais para os Estados Unidos, precisamente, para a cidade de Miami, e para o Panamá, o que tem proporcionado um turismo ecológico em Leticia, que, por sinal, é uma de suas principais atividades econômicas.

Em Tabatinga, a instalação dos setores públicos se iniciou em 1965, condizente ao impulso do Estado no início do período militar e da integração militar. Leticia se tornou município autônomo em 1963 e depois de 1991 passou a ser capital do Departamento do Amazonas, e, por isso, possui uma rede de instituições públicas mais complexas que as de Tabatinga.

A saúde pública é sensível e carente em Tabatinga; o sistema vigente é o Sistema Único de Saúde (SUS), tendo o serviço prestado pelo Hospital de Guarnição Tabatinga¹ (HGUT). Possui também um complexo que engloba a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), com consultórios para atendimento clínico, de

urgência e emergência, uma maternidade, e duas pequenas clínicas privadas. Em Letícia, assim como no seu respectivo país, o sistema de seguridade da saúde é dividido em três categorias: subsidiado, contributivo e vinculado. As unidades de saúde atendem a diferentes categorias, e, devido ao número maior de especialidades, é comum a população de Tabatinga buscar atendimento privado em Letícia. Alguns jovens de classe média de Tabatinga estudam em Letícia, onde a educação tradicional é rígida.

Na educação em Tabatinga o sistema público predomina, enquanto a educação privada é limitada. Em Letícia, na fase infantil e superior, a maior procura é pela educação privada, já no ensino fundamental e médio, predomina a busca pela escola pública.

As cidades gêmeas de Tabatinga e Letícia compartilham uma cultura rica e diversificada, que atravessa as diferentes identidades, de todas as raças, o que é comum desde a sua respectiva formação.

A relação histórica e social das cidades gêmeas citadas expõe um cotidiano compartilhado que envolve a fluidez, os vínculos territoriais, culturais e sociais que vão além do limite da fronteira entre eles, e que foram gradativamente aumentando a partir da abertura da relação entre os Estados e das iniciativas conjuntas para alcançar o desenvolvimento.

Acordos bilaterais entre a cidade de Tabatinga e Letícia

Como consequência da relação entre as cidades gêmeas e das necessidades básicas sociais da população daquela região distante de suas capitais, se iniciaram alguns marcos normativos que passaram a incentivar a cooperação entre as cidades, não só no âmbito econômico como no social. O que não é uma tarefa fácil, pois necessita do entendimento, e da adequação entre seus respectivos Países e suas normas vigentes.

A primeira norma com o interesse de desenvolvimento da região amazônica, o TCA (Tratado de Cooperação Amazônica), foi assinada, em 1978, por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, e é o instrumento jurídico que reconhece a natureza transfronteiriça da Amazônia, reafirmando a soberania dos países amazônicos, com o interesse de promover o desenvolvimento regional equitativo da região para elevar o nível de vida de seus povos, integrando-os às suas economias nacionais. O TCA incentiva e institucionaliza o processo de cooperação regional entre os envolvidos (Portal do OTCA).

Onze anos mais tarde se firmou em Tabatinga uma área de livre comércio (ALCT) de importação e exportação e de regime fiscal especial jurídico-tributário,

estabelecida pelo decreto de Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989, que propiciou benefícios fiscais a determinadas regiões, que logo em seguida ficaram sob o amparo da SUFRAMA. Este decreto tem com o objetivo a promoção do desenvolvimento da região de fronteira do extremo oeste daquele estado. O Plano modelo Tabatinga-Apaporis foi desenvolvido conjuntamente com o governo da Colômbia, de acordo com os critérios do governo brasileiro, proporcionando aos moradores da área fronteiriça a possibilidade e a oportunidade do crescimento econômico, e a fixação do homem na região, evitando o fluxo migratório (Portal do Ministério das Relações Exteriores)¹.

Em 1995, os países membros do TCA reuniram-se e acordaram a criação da Organização do Tratado de cooperação Amazônico, fortalecendo o TCA que passou a ser uma personalidade internacional. A decisão foi implantada em 1998 (Portal do OTCA).

Em 1991, com a promulgação da nova Constituição Colombiana, as fronteiras foram inseridas como formas normativas de promoção de desenvolvimento econômico. Neste sentido, em 1995 foi instruído através do Decreto da Lei nº161, “*Ley de Fronteras*”, a regulamentação da criação da Unidade Especial de Desenvolvimento Fronteiriço (UEDF) que seguia os mesmos moldes da ALCAT, e que concedeu a Letícia o regime de inserção fiscal para importação e exportação, promovendo o desenvolvimento econômico e social da área de fronteira, e a integração com países vizinhos.

Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos (SUFRAMA, 2016).

Em 2008 foi estabelecido um acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Colômbia em prol do estabelecimento da zona de Regime Especial Fronteiriço para as localidades de Tabatinga e Leticia (ZREF), considerando o desenvolvimento da região e a vantagem de um regime especial de facilitação do comércio, aplicável ao consumo e comercialização entre e dentro da área urbana das cidades de Tabatinga e Leticia (Portal do Ministério das Relações Exteriores)².

¹ Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_descentralizadas_alcs_tabatinga.cfm>.

² Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_217/>.

Por fim, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que passou por uma mudança de valores e visa o desenvolvimento sustentável e a integração, pretende resgatar parte da dívida com a população transfronteiriça e fortalecer uma agenda voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis, contemplando o fortalecimento da cidadania, do empreendedorismo local e das potencialidades, viabilizando a promoção da equidade entre as regiões, com acesso as oportunidades, providenciando não somente a inclusão social, como a inclusão produtiva, defendendo o processo de mudanças e a consolidação das Relações Internacionais (PDFF, 2009, p. 6).

Visto isto, verificamos que os acordos bilaterais firmados a partir do período de 1978 entre as cidades gêmeas de Tabatinga e Letícia surgiram a partir da percepção dos seus respectivos Estados de suprir as necessidades da população desta região, proporcionando a esta faixa um crescimento econômico e social de forma igualitária, concedendo aos indivíduos a oportunidade de alcançar um elevado nível de vida, baseado nos princípios da integração entre os povos, fundamentados na Constituição de cada país.

Quadro 1 Acordos bilaterais entre Tabatinga e Letícia

| | |
|------|--|
| 1978 | Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) – incentivo à cooperação entre os envolvidos |
| 1989 | Estabelecimento da área de Livre comércio entre as fronteiras (ALCAT) - visando o desenvolvimento da região |
| 1991 | Nova Constituição Colombiana – Inserção da <i>Ley de Frontera</i> , regulamentação que seguia os moldes da ALCAT, sendo implementado em 1995 |
| 1995 | Países membros da TCA reúnem-se e criam a Organização do Tratado de cooperação Amazônico (OTCA), sendo implantada em 1998 |
| 2008 | Acordo da Zona de Regime Especial Fronteiriço para as localidades de Tabatinga e Letícia. |
| 2009 | Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Pretende fortalecer uma agenda voltada para o desenvolvimento das regiões |

Elaboração: Marineth Lima a partir de documentos oficiais.

Considerações finais

Em suma, as relações entre as cidades gêmeas de Tabatinga e Letícia surgiram em decorrência do interesse de expandir e aprofundar as relações desta faixa de

fronteira, principalmente no que diz respeito às necessidades sociais e econômicas, sendo este último um ponto positivo desta integração, se desenvolvendo de forma intensiva por meio da realização de ações conjuntas e de acordos bilaterais estabelecidos entre as cidades com o intuito de aumentar o fluxo econômico regional. Como exemplo disso há o acordo da ZREF criada em 2008, a ALCAT estabelecida em 1989 e outros que determinaram alguns benefícios fiscais e a facilitação da fluidez do comércio.

Não há dúvida sobre a relação de interdependência e cooperação das duas cidades, entretanto, trata-se na grande maioria, apenas de um fortalecimento de vínculos comerciais, se abstendo da inserção das necessidades básicas da sociedade que é defendida no conceito de cooperação moderna, fundamentada na promoção e na ampliação da melhoria das condições básicas de vida do cidadão, permitindo que ele tenha a capacidade e a oportunidade de ser aquilo que deseja ser, tocado pela busca do desenvolvimento conjuntamente, objetivando assim, o crescimento em diversas áreas.

Infere-se que malgrado o fortalecimento de vínculos, há uma grande carência de ações, e o estabelecimento de acordos bilaterais voltados para a implementação da cooperação por meio de políticas públicas efetivas entre as cidades gêmeas. Observamos um nível de carência de ações governamentais por parte das lideranças, e das organizações internacionais dos dois países. Sendo as lideranças nacionais de cada um dos envolvidos, as responsáveis pelo suprimento das necessidades e da resolução dos problemas da sociedade civil reconhecidas pelo direito, urge que, por força do papel fundamental que desempenham, não meçam esforços contínuos no firmamento e na ampliação da relação entre as cidades gêmeas para o crescimento e desenvolvimento da região.

Referências

ARAES, Virgílio. GEHRE, Thiago; LESSA, Antônio, Carlos; OLIVEIRA, Henrique, A de (Org.). **Introdução ao estudo das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo para a Zona de Regime Especial Fronteiriço para as localidades de Tabatinga e Leticia**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_217/>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Programa de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. **Superintendência da Zona Franca de Manaus.** Áreas de Livre Comércio Descentralizadas. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_descentralizadas_alcs_tabatinga.cfm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BUCCI, Maria, Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

COLOMBIA. **Ministerio de Relaciones Exteriores.** Ley nº191, Disposiciones sobre zonas de Frontera. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0191_1995.htm>. Acesso em: 4 nov 2015.

DANE. **Departamento Administrativo Nacional de Estadística.** Disponível em: <<http://www.dane.gov.co/index.php/esp/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

DE FARIA, Carlos A. Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fevereiro, 2003.

EIITI, Sato. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 46 (2), p. 161-176, 2003.

EUZÉBIO, Emerson Flávio. A fluidez territorial na fronteira ocidental da Amazônia: as cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). **Confins**, 21, 2014.

EUZEBIO, Emerson Flavio. **Fronteira e horizontalidade na Amazônia:** as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/pt>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

GOUVEIA, Flávia. ONGs enfrentam desafios e ocupam espaço da ação pública. **Revista Ciência e Cultura**, v. 59, n. 2, São Paulo, abr./jun., 2007.

KRAYCHETE, Elsa Souza. Desenvolvimento e cooperação internacional. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 183-186, maio/ago., 2012.

PECEQUILO, Cristina, Soreanu. **Introdução às relações internacionais:** temas, atores e visões. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

PDF. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Ministério da Integração Regional. 2009.

RAMÍREZ, Socorro. A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança. **Nueva Sociedad**, especial em português, dezembro de 2009.

RAMOS, Barbara, Oliveira. **A cooperação interacional e os debates teóricos**. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2006.

REPORTER-AM. **Tabatinga e Leticia**. Disponível em: <<http://www.reporter-am.com.br/tabatinga-e-leticia-unem-esforcos-para-combater-o-aedes-aegypti>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

RODRIGUES, Noeli. Teoria da interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. **Conjuntura Global**, v. 3, n. 2, abr./jun., 2014, p. 107-116.

RUEDIGER, Marco, Aurélio. RICCIO, Vicente. **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANTOS, Claire, Gomes; CARRION, Rosinha da S, M. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, 45 (6), p. 1847-68, nov./dez., 2011.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, 2002.

SUFRAMA. **História do Município de Tabatinga** Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_descentralizadas_alcs_tabatinga.cfm>. Acesso em: 12 mai. 2016.

Endereço para correspondência:

Marineth Lima Colares – mary.uninorte@gmail.com
Av. Leonardo Malcher, 715, Centro
69.010-060 Manaus/AM, Brasil

Liliane Praia Portela de Aguiar – lilianeaguiar@gmail.com
Av. Leonardo Malcher, 715, Centro
69.010-060 Manaus/AM, Brasil

Fabiana Lucena Oliveira – flucenaoliveira@gmail.com
Av. Leonardo Malcher, 715, Centro
69.010-060 Manaus/AM, Brasil