

# COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

## MENSAGEM Nº 698, DE 2020.

(Do Poder Executivo)

Acordo Quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, celebrado em Lima, em 11 de dezembro de 2009.

**Autor:** Poder Executivo

**Relatora:** Deputada Perpétua Almeida

### I – RELATÓRIO:

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submeteu à consideração do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 698/2020, datada de 23 de novembro de 2020, o texto do Acordo Quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, celebrado em Lima, em 11 de dezembro de 2009. A Mensagem nº 698/2020 encontra-se instruída com Exposição de Motivos Interministerial, de lavra dos Senhores Ministro de Estado das Relações Exteriores, da Defesa, da Economia, da Justiça e Segurança Pública, do Desenvolvimento Regional, do Meio Ambiente e da Senhora Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A matéria foi recebida pela Câmara dos Deputados, e distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário, que segue regime prioritário de tramitação (Art. 151, II, RICD). O Acordo em apreço foi concluído em 11 de dezembro de 2009.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Perpétua Almeida

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212207734200>



Passada uma década, em novembro de 2020, o texto do Acordo foi submetido ao Congresso Nacional e encontra-se em tramitação nesta Casa, a qual se inicia, naturalmente, nos termos do RI, por esta Comissão.

O Acordo Quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru tem com finalidade estabelecer uma zona territorial na fronteira entre os dois países, com regime jurídico diferenciado, denominada “Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru”, ou “ZIF Brasil-Peru” (conf. disposto no Artigo 1º do Acordo), a qual compreenderá os âmbitos territoriais adjacentes, pertencentes aos territórios dos dois países, para os quais se adotarão políticas, planos, programas e projetos conjuntos ou coordenados, com vistas a impulsionar sua integração e desenvolvimento sustentável. Entre as ações previstas a serem implementadas na ZIF Brasil-Peru estão: fomento a uma cultura de paz e de integração fronteiriça, respeitando e incentivando a identidade nacional e cultural; e, também, a promoção do desenvolvimento sustentável, atendendo especialmente suas potencialidades e assimetrias, por meio de esforços coordenados e da habilitação e fortalecimento de eixos de desenvolvimento e integração.

O Acordo estabelece objetivos por esse definidos com gerais, a serem buscados pelas Partes no âmbito da “Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru”, dentre os quais vale citar: **(i)** impulsionar a integração fronteiriça por meio do desenvolvimento e da complementação econômica e social, o intercâmbio cultural e a promoção da cultura de paz entre as populações fronteiriças; **(ii)** impulsionar programas e planos relacionados ao desenvolvimento e à integração fronteiriços, ao desenvolvimento econômico e social, à cooperação transfronteiriça para manejo sustentável de recursos naturais nas bacias compartilhadas, à utilização e vigilância das áreas naturais protegidas; à cooperação para atender as necessidades de populações vulneráveis, entre outros; **(iii)** facilitação do trânsito e do comércio bilateral na Zona de Integração Fronteiriça; **(iv)** criação de instrumentos legais voltados à promoção do desenvolvimento da ZIF Brasil – Peru. Além desses objetivos, o ato internacional especifica várias ordens de objetivos específicos, a serem alcançadas na esfera da “ZIF Brasil-Peru”. Tais objetivos dizem respeito a múltiplas metas, inter-relacionadas, as quais envolvem como princípio básico a



ideia da sustentabilidade, aplicada esta aos campos econômico, sociocultural, ambiental, político-institucional, bem como os relacionados à integração da fronteira.

No Artigo 5º, o Acordo Quadro contempla a configuração territorial da “ZIF Brasil-Peru”. É prevista sua divisão em três setores (Norte, Central e Sul) e, no âmbito dessas são definidos os municípios que dela parte, tanto do lado brasileiro quanto do lado peruano da fronteira comum entre os dois países. Para cada um dos citados setores os dois países estabelecerão planos operativos específicos, segundo disposto no Artigo 7º e segundo as orientações gerais dispostas no Artigo 6º do Acordo. Adicionalmente, o instrumento internacional prevê em seu Artigo 8º o estabelecimento de um regime especial para as zonas fronteiriças de difícil acesso.

A fim de implementar os compromissos assumidos pelas partes, em aplicação das cláusulas e normas dispostas pelo texto, o Acordo prevê a criação e regula o funcionamento de uma estrutura institucional para a Zona de Integração Fronteiriça, a qual contará com as seguintes instâncias:

- a) Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil-Peru I, (CVIF), integrada pelos Vice-Ministros das Relações Exteriores de Brasil e do Peru e tem como funções aprovar os Planos Operativos da ZIF Brasil;
- b) Secretários Executivos, encarregados de apoiar as ações da (CVIF);
- c) Grupos de Trabalho Binacionais (GTB), destinados a atuar em setores específicos, como: **(i)** Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (que substitui o Grupo de Trabalho Binacional de Cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço), encarregado dos programas sociais, de desenvolvimento econômico-produtivo e de coordenação dos Comitês de Fronteira, com atenção particular às zonas isoladas ou de difícil acesso e às suas populações; **(ii)** Grupo de Trabalho Binacional de Comércio de Facilitação de Trânsito Fronteiriço, encarregado dos regimes de comércio, transporte e facilitação do trânsito fronteiriço; **(iii)** Grupo de Trabalho Binacional de Cooperação Técnica Fronteiriça, encarregado de respaldar a gestão do financiamento e desenvolvimento dos Planos Operativos da ZIF; e, **(iv)** o



Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriço – GCAF, encarregado dos assuntos de cooperação ambiental.

d) Comitês de Fronteira.

Adiante, o acordo contém normas de natureza adjetiva que objetivam regulamentar aspectos acessórios incidentes sobre a aplicação do Acordo. Nesse âmbito encontram-se regras sobre soluções de controvérsias, modalidades de emendamento do texto, entrada em vigor, prazo de vigência e denúncia do Acordo.

Por último, é parte integrante do Acordo um anexo (ANEXO I), o qual contém um “Mapa da Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru”, onde podem ser visualizadas, de modo referencial, as áreas territoriais abrangidas pela ZIF Brasil-Peru, nos dois lados da fronteira comum.

## II - VOTO DA RELATORA:

Conforme destacado no relatório, e como sua própria denominação indica, o Acordo Quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru visa à instituição de uma Zona de Integração Fronteiriça na região da fronteira entre os dois países. A assim chamada ZIF Brasil-Peru consiste na definição de um regime jurídico e político diferenciado a ser aplicado em áreas territoriais adjacentes, identificadas pelo acordo - abrangendo localidades no Brasil e no Peru, situadas longo da faixa de fronteira entre os dois países - as quais estarão sujeitas ou serão alvo de políticas próprias e adaptadas às especificidades da região, fundadas nos princípios e compromissos de cooperação assumidos entre os dois países. Tal regime comporta a busca da realização de objetivos variados, preponderantemente voltados à integração entre as populações locais e ao desenvolvimento na fronteira comum.

É bastante elucidativa, para compreensão da definição e da finalidade maior do acordo, a regra constante de seu Artigo 3º, o qual dispõe:



*“As ações empreendidas no marco da ZIF Brasil-Peru têm a finalidade de fomentar uma cultura de paz e de integração fronteiriça, respeitando e incentivando a identidade nacional e cultural, assim como lograr o desenvolvimento sustentável, atendendo especialmente suas potencialidades e assimetrias, por meio de esforços coordenados e compartilhados, habilitando e fortalecendo eixos ou corredores de desenvolvimento e integração.”*

Acerca desta finalidade é oportuno frisar o quanto disposto na Exposição de Motivos Interministerial acerca da natureza e dos objetivos do Acordo e da ZIF Brasil-Peru, a qual sentencia:

“ A Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru (ZIF Brasil-Peru) estará dividida em três setores, ao longo da fronteira brasileiro-peruana, denominados Setor Norte, Setor Central e Setor Sul. Do lado brasileiro, a ZIF Brasil-Peru compreende municípios dos Estados do Acre e do Amazonas.

(...)

O Acordo conferirá base legal para todos os organismos envolvidos com o processo de integração fronteiriça entre Brasil e Peru. Seu objetivo é promover a integração econômica, comercial e social da região fronteiriça Brasil-Peru, por meio de Planos Operativos elaborados em função das características, potencialidades e necessidades particulares de cada setor da ZIF Brasil-Peru.”

Chama a atenção a ênfase conferida pelo acordo, ao definir os objetivos a serem perseguidos, a incorporação aos mesmos do aspecto da sustentabilidade, nos vários âmbitos da cooperação que se pretende implementar. Nesse sentido, ao estabelecer as várias frentes que serão alvo da cooperação bilateral na zona de fronteira, o Acordo nomeia e classifica seus diversos objetivos específicos, vinculando-os de modo essencial à noção de sustentabilidade, ao incorporá-los ao texto, elencando-os como objetivos de



natureza própria, quais sejam: de sustentabilidade econômica, sustentabilidade sociocultural, sustentabilidade ambiental, sustentabilidade político-institucional e sustentabilidade da integração fronteiriça.

Dentre os vários objetivos, gerais e específicos, estabelecidos pelo Acordo, cumpre destacar três aspectos aos quais o texto faz especial referência, e lhes reconhece caráter central e prioritário no contexto da avença.

O primeiro diz respeito à importância dada à atuação da ZIF Brasil-Peru como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico sustentável dos espaços fronteiriços existentes entre os dois países, por meio de iniciativas, planos, programas e mecanismos que conduzam a uma maior integração física, econômica e social na zona de fronteira. Nesse âmbito, o Acordo estabelece normas direcionadas a fomentar o crescimento, a modernização e a diversificação da base produtiva das zonas de fronteira, afim de incentivar a integração de cadeias produtivas entre os setores econômicos locais e regionais e de ampliar sua projeção para os âmbitos nacionais e internacionais, proporcionando renovado impulso de acesso aos mercados. Além disso, ainda nesta seara, o texto preconiza o estabelecimento de mecanismos de facilitação do intercâmbio comercial fronteiriço, assim como o estímulo à implementação de programas turísticos conjuntos e de atividades econômicas vinculadas aos circuitos turísticos fronteiriços.

O segundo aspecto que nos parece merecer especial destaque, na esfera do plano de implantação da ZIF Brasil-Peru, diz respeito à promoção da integração entre as populações locais, sob o ponto de vista sociocultural, sobre uma base sustentável. Nesse contexto, a ZIF Brasil-Peru terá, segundo o Acordo, a finalidade de estimular e promover ações orientadas a atender às necessidades básicas das populações das zonas de fronteira dos países, tais como o fornecimento de serviços de água, eletricidade, rede de esgoto, saúde, educação, entre outros. Além disso, o texto prevê a criação de mecanismos destinados a impulsionar o intercâmbio cultural e educativo e a promover o desenvolvimento e a complementação de serviços sociais na fronteira. Ainda no terreno sociocultural, destaca-se o compromisso das Partes, do Brasil e do Peru, assentado no Acordo, quanto à realização de ações



conjuntas ou coordenadas em benefício do desenvolvimento e bem-estar integral dos povos indígenas localizados na zona da fronteira.

Por último, o Acordo confere tratamento diferenciado às questões de preservação ambiental na ZIF Brasil-Peru. O instrumento estabelece a possibilidade de criação de programas de cooperação transfronteiriça destinados a promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais da região, com ênfase especial à proteção da diversidade biológica e à conservação dos ecossistemas e dos recursos hídricos. Com vistas a alcançar tais objetivos o texto contempla o estabelecimento, no âmbito da ZIF Brasil-Peru, de mecanismos para o manejo coordenado e sustentável dos ecossistemas de influência transfronteiriça e dos recursos naturais existentes nas bacias compartilhadas, além da realização de planos de utilização e vigilância das áreas naturais protegidas.

Adicionalmente, não se pode olvidar de referir o impacto e a importância da criação da ZIF Brasil-Peru face à inauguração da Estrada do Pacífico, também conhecida como Rodovia Interoceânica, ligando o noroeste do Brasil ao litoral sul do Peru, atravessando o Estado do Acre. A Estrada do Pacífico consiste na realidade numa primeira etapa de um conjunto de estradas ligando o Acre e o Brasil aos portos peruanos do Oceano Pacífico, e compondo o Eixo Peru-Bolívia-Brasil de integração. A Estrada do Pacífico, aliás, vem apresentando, ao longo dos anos recentes, crescentes fluxos de pessoas, veículos e mercadorias, constituindo-se atualmente em elemento chave para o incremento da integração econômica e comercial entre os dois países.

Enfim, o acordo em apreço representa mais uma iniciativa de integração do Brasil com os países vizinhos. Não há dúvida de que já passa da hora do Brasil atribuir o devido valor aos seus interesses regionais, e voltar-se cada vez mais para os nossos vizinhos da América do Sul. Processo, como todos sabemos, que se prolonga há décadas, mesmo ante as várias iniciativas integracionistas, como o MERCOSUL. As ações de integração, sob diversas formas, com o povo e a nação peruana, já estão em curso há anos e avançaram paralelamente em boa monta desde o momento da assinatura do acordo em apreço, em 2009. A aproximação com os países com os quais o Brasil tem fronteira - cujos territórios são contíguos ao brasileiro e onde há a

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Perpétua Almeida

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212207734200>



chamada fronteira seca – são uma estratégia natural e extremamente útil para o tratamento de questões específicas, inerentes às zonas de fronteira (criminalidade transfronteiriça, tráfico de drogas e armas, contrabando, relações entre as populações, programas sociais e proteção ambiental), como alternativa ao enfrentamento de diversas questões, problemas e busca de soluções, cujo encaminhamento não pode prescindir da cooperação internacional. O Brasil já possui uma série de acordos semelhantes com os demais países vizinhos, ou seja, nosso país já firmou e encontram-se em vigor instrumentos internacionais bastante semelhantes a este que ora consideramos, com objetivos e seguindo moldes muito parecidos, com são os acordos da espécie vigentes com o Uruguai, a Argentina, o Paraguai e a Bolívia (além de outros Acordos de espectros mais restritos, assinados com as demais nações vizinhas).

Sendo assim, considerados os argumentos expostos e, entre outros aspectos: a importância da crescente consolidação do bom relacionamento entre o Brasil e o Peru; as evidentes vantagens para as regiões envolvidas, que resultarão da cooperação que se pretende estabelecer no contexto de criação da Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, bem como as adequação das normas incorporadas ao texto ao objetivo de produzir com eficácia os objetivos almejados, estou convencida da conveniência de se conceder a necessária aprovação do Congresso Nacional ao instrumento internacional sob exame.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do texto do Acordo Quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, celebrado em Lima, em 11 de dezembro de 2009, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2021.

Deputada Perpétua Almeida



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Perpétua Almeida  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212207734200>





Relatora



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Perpétua Almeida  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212207734200>



**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL****PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2021.**

(Mensagem nº 698, de 2020)

Aprova o texto do Acordo Quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, celebrado em Lima, em 11 de dezembro de 2009.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Acordo Quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, celebrado em Lima, em 11 de dezembro de 2009.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estarão sujeitos à aprovação legislativa do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do Artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2021.

Deputada Perpétua Almeida  
Relatora

2021-4440



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Perpétua Almeida  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212207734200>

