



MÁRCIO AUGUSTO SCHERMA

**AS POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA A
FAIXA DE FRONTEIRA: UM OLHAR A
PARTIR DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

Campinas

2015.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

MÁRCIO AUGUSTO SCHERMA

AS POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA A FAIXA DE FRONTEIRA: UM
OLHAR A PARTIR DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ORIENTADOR: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Tese apresentada Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas da UNICAMP, para obtenção
do título de Doutor em Relações Internacionais,
na área de concentração 'Política Externa'.

Este exemplar corresponde à versão final da tese
defendida pelo aluno Márcio Augusto Scherma,
orientada pelo prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto e
aprovada no dia 17/04/2015

**Campinas
2015.**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

Scherma, Márcio Augusto, 1983-
Sch28p As políticas brasileiras para a faixa de fronteira : um olhar a partir das relações internacionais / Márcio Augusto Scherma. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Integração regional. 2. Fronteiras - Brasil. 3. Política externa - Brasil. I. Miyamoto, Shiguenoli, 1948-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Brazilian policies for the border area : a view from international relations

Palavras-chave em inglês:

Regional Integration

Borders - Brazil

Foreign Policy - Brazil

Área de concentração: Política Externa

Titulação: Doutor em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Shiguenoli Miyamoto [Orientador]

Reginaldo Mattar Nasser

Luís Alexandre Fuccille

José Alexandre Altahyde Hage

Paulo César Souza Manduca

Data de defesa: 17-04-2015

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 17 de abril de 2015, considerou o candidato MÁRCIO AUGUSTO SCHERMA aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto _____

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser _____

Prof. Dr. José Alexandre Altahyde Hage _____

Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille _____

Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca _____

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes _____

Prof. Dr. Andrei Koerner _____

Profa. Dra. Lídia Domingues Peixoto Prado _____

RESUMO

As fronteiras são regiões geográficas que se distinguem das demais especialmente devido ao fato de que nelas, as interações internacionais são uma realidade cotidiana. Essa interação comporta fluxos de pessoas, mercadorias, recursos financeiros, culturais, dentre outros, podendo ter impacto positivo ou negativo para os países, dependendo do investimento e atuação de ambos na região.

O Brasil é o maior país da América do Sul, apresentando 15.719km de fronteiras terrestres com nove países mais a Guiana francesa. A “faixa de fronteira” brasileira abarca 11 Unidades da Federação, 588 municípios e mais de 10 milhões de habitantes. A extensão de suas fronteiras e o número de países com os quais faz divisa conferem à região papel central na integração regional com os vizinhos sul-americanos e também no desenvolvimento do país. Apesar dessa importância, o tema foi até hoje pouco explorado no país sob o enfoque das relações internacionais. O tratamento dado na academia foi eminentemente de caráter geográfico ou geopolítico, abordando a questão das fronteiras eminentemente do ponto de vista estratégico-militar, com maior foco em temas relativos à segurança nacional e defesa da soberania.

Esta tese pretende explorar o tema das fronteiras brasileiras do ponto de vista das relações internacionais – notadamente, a partir de uma perspectiva construtivista. Far-se-á uma análise das linhas de atuação da política brasileira para a faixa de fronteira, com ênfase nos períodos militar e pós-redemocratização. A hipótese central do trabalho é que a partir da redemocratização há uma ruptura com o padrão anterior de atuação nas fronteiras – vigente ainda durante o período militar (1964-1985). Vale dizer, tanto na doutrina como na ação, predominava, a segurança como o foco nacional para a faixa de fronteira – as fronteiras seriam áreas prioritárias de vigilância pela vulnerabilidade que apresentariam. Já a partir de meados dos anos 80, o foco principal de atuação vai-se alterando e passaria a estar no potencial de integração das fronteiras e no fomento ao desenvolvimento sócio-econômico destas áreas, até como forma de garantir a segurança.

Palavras-chave: Integração Regional; Fronteiras – Brasil; Política Externa – Brasil.

ABSTRACT

Borders are geographical regions which are distinguished from others especially due to the fact that in them, international interactions are an everyday reality. This interaction involves flows of people, goods, money, cultural resources, among others, and may have positive or negative effects on the countries, depending on the investment and operation of them in that region.

Brazil is the largest country in South America, with 15.719km of land borders with nine countries plus the French Guiana. The Brazilian "border strip" includes 11 units of the Federation, 588 cities and more than 10 million inhabitants. The extent of its borders and the number of neighbor countries gives the region a central role in the South American regional integration and also in the development of the country.

Despite this importance, the subject has ever been little explored in the country from the standpoint of international relations. The academic treatment had an eminently geographical or geopolitical character, addressing the question of the borders eminently from the strategic-military point of view, with a greater focus on issues related to national security and defense of sovereignty.

This thesis aims to explore the issue of Brazilian borders from the point of view of international relations - notably, from a constructivist perspective. It makes an analysis of Brazilian politics for the border region, with emphasis on military and post-democratization periods. The central hypothesis of this work is that from the return of the democracy in Brazil is a break with the previous pattern of activity at the borders - specially during the military period (1964-1985). That is, both in doctrine and in action, security prevailed as the national focus to the border area - the borders would be priority areas for surveillance for its intrinsic vulnerability. Starting in the mid-80s, the main focus goes changing and became the potential for integration of borders and the promotion of socio-economic development of these areas, even as a way to ensure safety.

Keywords: Regional Integration; Borders – Brazil; Foreign Policy – Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: AS FRONTEIRAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	7
Introdução	7
Estado, território, soberania e fronteira	9
Soberania, Teorias de Relações Internacionais e Fronteiras	15
Introdução	15
O pensamento realista	16
O pensamento liberal	22
O construtivismo	29
Teorias das Relações Internacionais e fronteiras – algumas considerações	38
Analisando o poder das ideias	40
Moldando identidades – o “primeiro papel das ideias”	42
Ideias como instrumento de poder social - o “segundo papel das ideias”	43
CAPÍTULO 2: AS FRONTEIRAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATÉ 1985	45
Introdução	45
Formação das Fronteiras Brasileiras: do descobrimento a Rio Branco	47
A Política Externa e as Fronteiras	54
As décadas de 1910 e 1920	54
Getúlio Vargas, a Revolução de 1930 e o Estado Novo	59
Dezoito anos de democracia: de Dutra a João Goulart	66
O período militar – a influência da geopolítica	75
Considerações Finais	107
CAPÍTULO 3: A REDEMOCRATIZAÇÃO E AS FRONTEIRAS	113
Introdução	113
Os anos 80: redemocratização e integração regional	115
O governo José Sarney	115
A Assembleia Nacional Constituinte e as Fronteiras	120
O Projeto Calha Norte	124
Os anos 90: o fim do desenvolvimentismo e mudança de rumos	129

O governo Fernando Collor de Mello.....	129
O interregno Itamar Franco	136
O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).....	141
Considerações Finais	145
CAPÍTULO 4: A MUDANÇA DE PARADIGMAS PARA AS FRONTEIRAS NO BRASIL.....	151
Introdução.....	151
O segundo mandato Cardoso (1999-2002): a fronteira ganha espaço.....	154
Mudanças internacionais e a prioridade de América do Sul.....	154
Políticas regionais: os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	158
O ponto de inflexão: o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira.....	160
O Ministério da Defesa e o papel dos militares	166
Os oito anos de governo Lula: mudança nas ideias, dificuldades na prática.....	168
A Política externa do governo Lula e o papel das relações com a América do Sul	168
As fronteiras no governo Lula: cooperação e integração com o PDFF	174
Defesa e segurança nas fronteiras durante o governo Lula.....	190
Outras ações para as fronteiras	195
O governo Dilma Rousseff.....	205
Considerações Finais	214
CONCLUSÕES.....	218
BIBLIOGRAFIA.....	224

Dedico este trabalho a Deus, por nunca ter desistido de mim.

À minha amada família, que tanto esforço fez em prol da minha educação; e a todos os habitantes da faixa de fronteira brasileira.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, pela orientação acadêmica desde os primeiros passos da graduação, e, sobretudo, por ter-me aceito como orientando de doutorado em 2011. Sem dúvidas, todas as virtudes deste trabalho são fruto dessa orientação, ao passo que nenhum dos vícios o é.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, da UNESP, PUC-SP e UNICAMP, e ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, pela oportunidade de crescimento acadêmico-científico que me foi concedida.

À minha amada esposa Jussara: mais difícil do que terminar a tese foi encontrar palavras que pudessem expressar minha gratidão e meu amor - elas inexistem. A minha família, por sempre ter apoiado todas as minhas iniciativas, ainda que elas significassem que viveríamos distantes. Aos meus cães: ao Bob - com certeza aquele que esteve literalmente mais presente ao meu lado durante a escrita da tese - e à Branquinha pelo companheirismo.

Ao Prof. Dr. Cícero Galli Coimbra, médico e pesquisador que proporcionou a mim e a muitos outros a possibilidade de continuar a ter uma vida produtiva. Ao Dr. Danilo Chiaradia Finamor, por me acompanhar em tratamento.

Aos professores Dr. Reginaldo Mattar Nasser e Dr. Alexandre Hage, que colaboraram na elaboração desta tese.

A todos os envolvidos com as políticas brasileiras para as fronteiras que tive oportunidade de entrevistar, em especial a Renata Furtado, Bruno Sadeck, Gen. João Oliveira, Gen. Rui Matsuda e Alexandre Peixoto.

Aos colegas de UFGD: Tomaz Espósito, Hermes Moreira, Matheus Hernandez, João Urt, Tchella Maso, Alfa Diallo, Grazy Paulon, Fabrício Chagas, Mário Sá, Cesar Silva, Henrique Sartori, Lisandra Lamoso e todos que me receberam extremamente bem em Dourados e com os quais tenho o privilégio de conviver profissionalmente.

Aos colegas que fiz na UnB: Antonio Lassance, Tatiana Rotolo, Leonardo Barreto, Pedro Cavalcante, Gildete Emerick e todos com quem tive o prazer de dividir a sala de aula no doutorado em Ciência Política. Ao Prof. Dr. Paulo do Pin Calmon, Profa. Dra. Rebecca Abers, Profa. Dra. Lúcia Avelar e Prof. Dr. Paulo César Nascimento.

Aos meus amigos do IESB: Aninho Irachande, Paulo Mafra, Marco de Meneses, Macleuler Lima, João Paulo Araújo, Creomar de Souza, Jacques de Novion e todos que fizeram parte dos meus primeiros passos como docente. A vocês minha eterna gratidão!

Aos meus grandes amigos Gustavo Tessari, Leonardo Musumeci, Marcelo Bernardi, Robert Bonifácio, Carlos Marques, Celly Inatomi, Arthur Welle, Cadu Santiago, Rafael Moreira, Heitor Gama e Pedro Pessoa: cada um a sua maneira, todos colaboraram para que eu conseguisse seguir em frente nesses anos dedicados ao doutorado.

A todos os meus amigos do Programa “San Tiago Dantas”: Henrique Menezes, Thiago Lima, Mojana Vargas, Priscila Morrone, Lídia Prado, Juliana Costa, Helena Moreira, Fernando Brancoli, Ariana Bazzano, Laís Thomaz, Roberto Moll, Alberto Montoya, e tantos outros com os quais tive o prazer de conviver e que influenciaram positivamente minha trajetória acadêmica e profissional.

A todos os meus alunos, especialmente aos meus orientandos e àqueles que comigo pesquisaram temas ligados às fronteiras.

À Giovana Vieira, secretária do Programa “San Tiago Dantas”, pela atenção sempre dedicada. À CAPES pelo financiamento desta pesquisa e à FUNCAMP, pelo auxílio nas viagens com fins acadêmico/científicos.

El viento viene
El viento se va
Por la frontera
(...)
La suerte viene
La suerte se va
Por la frontera
(...)
El hambre viene
El hombre se va
¿Cuándo volverá?

(Jose-Manuel Thomas Arthur Chao - "Manu Chao")

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos previstos e realizados pelo PDFF (2008-2009)	189
Tabela 2 – Programas do Plano Brasil Fronteira	211

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Recursos totais do PCN (1986-2007).....	193
Gráfico 2 – Recursos do PCN, por vertente (2003-2007)	194

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABACC - Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares
- AI – Ato Institucional
- AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica
- ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio p 80
- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
- Alca – Área de Livre Comercio das Américas
- ANC – Assembleia Nacional Constituinte
- APL – Arranjo Produtivo Local
- Arena – Aliança Renovadora Nacional
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAF₁ – Corporação Andina de Fomento
- CAF₂ – Comitê de Articulação Federativa
- CASA – Comunidade Sulamericana de Nações
- CDIF – Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
- CDN – Conselho de Defesa Nacional
- Cepal – Comissão Econômica para a América Latina
- CF – Comitê de Fronteira
- CIA – Central Intelligence Agency
- CISIPAM – Comissão de Implantação do Sistema de Proteção da Amazônia
- CNM – Confederação Nacional de Municípios
- CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COC – Centro de Operações Conjuntas

Cosiplan - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

CSN – Conselho de Segurança Nacional

CSSN – Conselho Superior de Segurança Nacional

DNOG – Divisão Naval em Operações de Guerra

DOI-CODI – Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna

DOF – Departamento de Operações de Fronteira

DPF – Departamento de Polícia Federal

DSN – Doutrina de Segurança Nacional

DSND – Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento

EB – Exército Brasileiro

EM – Exposição de Motivos

Enafron – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras

END – Estratégia Nacional de Defesa

ESG – Escola Superior de Guerra

EUA – Estados Unidos da América

FA – Forças Armadas

FAB – Força Aérea Brasileira

FEB – Força Expedicionária Brasileira

FMI – Fundo Monetário Internacional

FN – Força Nacional

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

Focem - Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul

Fonplata - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

Gefron – Grupo Especial de Segurança de Fronteiras

GGIF – Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

Ibad – Instituto Brasileiro de Ação Democrática

Iirsa - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana

Ipes – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

Iseb – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MB – Marinha do Brasil

MD – Ministério da Defesa

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MIN – Ministério da Integração Nacional

MJ – Ministério da Justiça

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-Governamental

Onu – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-Americana

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAEG – Programa de Ação econômica do Governo

Parlasul – Parlamento do Mercosul

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCN – Programa Calha Norte

PDDF – Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PDN – Política de Defesa Nacional

PDSFF – Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PEF – Plano Estratégico de Fronteiras

Pefron – Policiamento Especializado de Fronteiras

PEI – Política Externa Independente

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND₁ – Plano Nacional de Desenvolvimento

PND₂ – Política Nacional de Defesa

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PPA – Plano Plurianual

PRF – Polícia Rodoviária Federal

Promeso - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

INTRODUÇÃO

O Brasil ocupa 8.514.876,599 km² de área, o equivalente a cerca de 47% de todo território sul-americano, sendo o quinto maior país do mundo em área descontínua. Geograficamente, uma de suas características principais é a vasta extensão de suas fronteiras, que totalizam 23.086km, dos quais 15.719km de fronteira terrestre e 7.367km de fronteiras marítimas (BRASIL, 2009).

O país tem fronteiras com nove países sul-americanos e com a Guiana francesa. Apenas dois países sul-americanos não fazem fronteira com o Brasil: Equador e Chile. A região conhecida como “faixa de fronteira” brasileira é uma faixa de 150 km de largura ao longo da nossa fronteira terrestre, abarcando 11 Unidades da Federação e 588 municípios. Nesta região vivem aproximadamente 10 milhões de habitantes.

A escolha do tema "fronteira" para a elaboração desta tese foi fruto de algumas visitas a diversos municípios da faixa de fronteira que fiz enquanto analista técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Chamou-me a atenção sobretudo o fato de que, naquelas regiões, as interações internacionais são uma realidade cotidiana; um fenômeno inexorável, ao contrário do que caracteriza a situação nas demais regiões.

Ao vivenciar a cooperação transfronteiriça entre o Brasil e seus vizinhos na prática, sobressaiu-se o fato de que existia muito pouco material acadêmico sobre tudo o que ali ocorria, sobretudo na área de relações internacionais, especificamente. A maior parte da literatura referente à integração regional trata do tema do ponto de vista dos Estados, e o que víamos na região de fronteira era que nem sempre os interesses estatais eram os mesmos dos atores locais, o que impunha ainda mais dificuldades à região.

Caracterizada, na maior parte dos casos, pelo menor desenvolvimento relativo, as cidades da faixa de fronteira buscavam na cooperação internacional (que ali é também regional) maneiras de superar a herança de baixo investimento e presença do Estado nacional.

Tudo isso levou-me ao objetivo de analisar o papel das fronteiras nas relações internacionais. Mais do que isso, busquei resgatar historicamente a atuação do Estado brasileiro na faixa de fronteira, o papel das fronteiras na política externa brasileira, e analisar os limites e possibilidades de cada estratégia utilizada.

Meu trabalho, à época, permitiu-me ter contato *in loco* com algumas cidades-gêmeas, bem como vivenciar a cooperação que se iniciava em muitas delas. O Sebrae unia esforços a uma série de outros atores, dentro de uma estratégia mais ampla, do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional.

Tomei contato com o programa e iniciei as pesquisas sobre o tema. As impressões que tive, à época, sobre o PDFF, levaram-me a crer que ele constituía um marco no tratamento brasileiro à região de fronteira. Avancei um pouco na pesquisa e formulei a hipótese central do trabalho, que ora apresento: a partir da redemocratização, há uma ruptura com o padrão anterior de atuação nas fronteiras – vigente ainda durante o período militar (1964-1985). Vale dizer; tanto na doutrina como na ação, predominava a segurança como o foco nacional para a faixa de fronteira – as fronteiras seriam áreas prioritárias de vigilância pela vulnerabilidade que apresentariam. Já a partir de meados dos anos 80, o foco principal de atuação vai-se alterando e passaria a estar no potencial de integração das fronteiras e no fomento ao desenvolvimento socioeconômico destas áreas, como forma de - inclusive - garantir a segurança.

Para verificar a validade desta hipótese, o trabalho estruturou-se em quatro capítulos, além desta introdução e de uma conclusão ao final. No primeiro capítulo,

buscamos situar o papel do tema "fronteira" como um tema de relações internacionais. Para isso, procuramos contextualizar os principais conceitos que constituem o "núcleo duro" das relações internacionais (são eles: território, Estado, soberania, sistema internacional e anarquia) e mostrar que o conceito de fronteira permeia boa parte deles, sendo também decisivo para a disciplina. A seguir, buscamos inferir o papel que as fronteiras tem para as duas correntes teóricas do *mainstream* das relações internacionais: o realismo e o liberalismo. Em seguida, propomos o construtivismo como melhor metateoria para trabalhar temas ligados à fronteira, pelo leque de possibilidades que abre. Por fim, apontamos como o trabalho se utilizará do construtivismo para analisar o tema e hipóteses apresentados.

No segundo capítulo, foi feita uma sucinta análise histórica das fronteiras brasileiras: da formação do Estado brasileiro até a estabilização do território nacional. Em seguida, contextualizamos o papel das fronteiras até o período anterior ao golpe militar de 1964. A análise desse período é de suma importância para compreender tanto a estrutura burocrática pré-golpe quanto a formação da visão militar sobre as fronteiras. Por fim, a análise se detém com mais detalhes no período do regime militar, o ápice da visão de segurança como paradigma para tratamento das fronteiras. A abertura ao regime civil (lenta, segura e gradual) também tem reflexos - ainda que tímidos - nas políticas para as fronteiras.

O terceiro capítulo analisa um período de transição, que compreende a redemocratização, a elaboração da nova Constituição e os quatro primeiros governos civis. Nesse período, a visão da fronteira como área de segurança nacional (e alvo de políticas de cunho militar) choca-se com novas concepções que consideram a fronteira como área de defesa nacional, e apregoam políticas distintas. O embate se dá principalmente durante a Assembleia Nacional Constituinte, porém estende-se nas estruturas burocráticas do Estado brasileiro. Na ausência de uma visão consolidada específica sobre como deveria ser o tratamento às fronteiras, as Forças Armadas continuam propondo políticas com o mesmo

viés, aproveitando-se da *expertise* acumulada durante décadas de atuação. Justamente por isso, os primeiros projetos e programas para as fronteiras pós-redemocratização ainda guardam semelhanças importantes com os anteriores.

O quarto capítulo tem início no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). A extensão da estadia de Cardoso na presidência possibilitou a consolidação de estudos técnico-acadêmicos sobre diversos aspectos que se materializaram em propostas para o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. Dentre as políticas do segundo governo, destacamos o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), o primeiro programa que contemplava toda a faixa de fronteira como uma região e buscava alavancar seu desenvolvimento.

Foi o PDSFF que, mesmo com uma série de percalços, deu origem ao PDFF, já no governo Lula. É nesse período que se consolida a visão (especialmente nos quadros burocráticos que trabalham com o tema) de que as fronteiras precisam superar o déficit histórico de desenvolvimento em relação ao restante do país; e que, para isso, não apenas o incentivo estatal é de fundamental importância como também a cooperação com os países vizinho. O desenvolvimento conjunto e cooperativo nas regiões de fronteira, além de funcionar como um catalisador da integração regional, também diminuiria os espaços para as atividades ilegais, garantindo mais segurança.

Importante salientar que, à época da delimitação do tema e do período histórico abrangidos pela presente tese, havíamos estabelecido o final do segundo governo Lula como período final analisado. Contudo, com o desenrolar dos fatos (especialmente os relacionados à fronteira), julgamos fundamental incluir também o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Como é um governo que ainda não terá terminado ao fim da escrita da tese, dispõe de pouca literatura científica a seu respeito, o que nos levou a abordá-lo de forma menos completa que os demais. Nesse caso, nosso foco recaiu sobremaneira nas ações relativas à fronteira, e poucas considerações são feitas quanto à política externa e seus frutos, por exemplo.

Uma outra ressalva é que, devido ao foco nas políticas nacionais e na atuação do Estado, a presente tese não abarcou os inúmeros textos que dizem respeito à chamada cooperação transfronteiriça (uma variante específica da cooperação subnacional, algumas vezes também chamada de cooperação descentralizada). Embora tenhamos nos limitado a mencionar a existência dessas obras e dessa linha de pesquisa, ressaltamos que seu estudo é fundamental para aqueles que desejam compreender as relações fronteiriças como um todo. A atuação subnacional vem ganhando cada vez mais força e, também por isso, tem sido cada vez mais estudada pelos pesquisadores.

Metodologicamente, a presente tese fundamentou-se em três pilares: a) pesquisa bibliográfica (livros e periódicos); b) pesquisa documental; e c) entrevistas.

Devido à característica multidisciplinar do tema, a pesquisa bibliográfica abarcou livros e periódicos não apenas das relações internacionais como também de outras áreas do conhecimento que tratam o tema das fronteiras e de questões específicas nessas áreas, tais como: geografia, geopolítica, sociologia, ciência política, direito, dentre outras.

A pesquisa documental deu-se junto aos seguintes órgãos oficiais: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Integração Nacional (MIN), Polícia Federal, Ministério da Defesa (MD) e Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Para além destes, outras entidades não governamentais que atuam na faixa de fronteira foram incluídas, tais como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

As entrevistas, por sua vez, foram realizadas em Brasília no ano de 2014 com os responsáveis pelo tema nas instituições anteriormente mencionadas e também com profissionais que atuaram nestas instituições anteriormente, aos quais cabe nosso agradecimento.

Esperamos, com este trabalho, contribuir para os estudos que envolvem as questões de fronteira na área de relações internacionais e em áreas correlatas. Durante os

anos dedicados à pesquisa, conheci estudiosos brasileiros que também focam as fronteiras, e tive a impressão de que o tema vem ganhando mais adeptos na academia. Esse é um movimento que complementa os esforços realizados pelos órgãos governamentais para incluir o desenvolvimento das áreas de fronteira como política de Estado. Esperamos que essa região, tão rica em muitos aspectos e tão carente em outros, possa, enfim, desenvolver-se plenamente.

CAPÍTULO 1: AS FRONTEIRAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Introdução

A disciplina de Relações Internacionais se constituiu como campo de estudos, no sentido moderno, no início do séc. XX¹. Como o próprio nome sugere, a disciplina nasceu com o intuito de estudar as relações entre nações (ou entre Estados) e suas conseqüências. Ou seja, a disciplina só pôde emergir a partir do surgimento e consolidação destes Estados e da sistematização das relações entre eles. Na verdade, a principal preocupação dos estudos de Relações Internacionais à época eram as guerras. De modo especial essa preocupação se intensificou a partir da I Guerra Mundial (1914-1918) – uma guerra de proporções maiores e bastante influenciada pelos nacionalismos.

Nesse contexto, cada Estado era considerado como um ator internacional, com características específicas e comportamentos que obedeceriam a determinadas lógicas que os teóricos passaram então a buscar descobrir.

Devido ao fato de que a preocupação com a guerra era o principal objeto de estudo e que os Estados eram considerados os únicos atores internacionais à época do surgimento da disciplina, ela fundamentou sua existência em alguns conceitos chave, como “Estado”, “território” e “soberania”. Num mundo onde Estados territoriais soberanos se relacionam e inexistia um poder superior, criara-se um “sistema internacional” cuja característica fundamental era a “anarquia”.

¹ O primeiro departamento de Relações Internacionais foi criado na Escócia, em 1917, na Universidade de Aberystwyth. Vide NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.03

Estes cinco conceitos (Estado, território, soberania, sistema internacional e anarquia) têm grande relevância até os dias atuais, constituindo o cerne de inúmeros debates no campo das Relações Internacionais.

Entretanto, existe um outro conceito que permeia esse debate e que, no entanto, é pouco explorado pelo *mainstream* de pesquisa das Relações Internacionais. Trata-se do conceito de “fronteira”, ou seja, uma porção específica de território que está localizada na divisa entre dois Estados e que, exatamente devido a esta característica geográfica, é um ponto onde as “Relações Internacionais” são mais corriqueiras e, defender-se-á neste trabalho, mais complexas.

O objetivo principal deste primeiro capítulo é, assim, introduzir ao debate teórico das Relações Internacionais o conceito de “fronteira”. Para isso, é necessário situar o leitor quanto aos conceitos-chave da disciplina e quanto à evolução do debate em torno deles até a contemporaneidade.

A hipótese apresentada sugere que os o modo como os conceitos-chave que enumeramos anteriormente – e dos quais trataremos nesse capítulo – foram abordados pelo *mainstream* das Relações Internacionais acarretaram nesse “silêncio” em torno do conceito de “fronteira”. Isso, por sua vez, dificultou a abordagem do tema pelos teóricos e gerou um *gap* entre as teorias tradicionais e a realidade cotidiana das fronteiras – ou seja, não é possível compreender os fenômenos fronteiriços a partir desse arcabouço teórico.

Deste modo, para que seja possível abordar o conceito de “fronteiras” nas Relações Internacionais é preciso ir além dos conceitos tradicionais e do *mainstream*, motivo pelo qual o presente trabalho adota a ótica construtivista².

² Sobre o construtivismo na teoria das relações internacionais, consultar: ADLER (1999); CHECKEL (1998); ZEHFUSS (2002); HURD (2008), dentre outros. Outras referências serão apresentadas durante o decorrer do presente trabalho.

Assim, este primeiro capítulo estrutura-se da seguinte maneira: inicialmente, serão abordados os conceitos-chave utilizados pela disciplina das Relações Internacionais, oriundos de outras ciências sociais. A seguir, será realizada uma análise acerca da apropriação e utilização desses conceitos por três vertentes teóricas das Relações Internacionais: realismo/neorealismo, liberalismo/neoliberalismo (teorias do *mainstream*) e construtivismo. Em cada uma dessas análises, buscar-se-á ainda descrever ou inferir (quando não esteja explícito) o conceito de fronteira, seu papel nesse campo teórico e quais os desdobramentos possíveis (possibilidades e limitações) para pesquisa a partir de cada vertente teórica. Por fim, será proposta uma metodologia de análise da região de fronteira sob a ótica construtivista que será utilizada no restante do trabalho.

Estado, território, soberania e fronteira

Como dissemos, para que os estudos das Relações Internacionais surgissem, era necessário haver Estados³. Estes estados surgiram como organizações sócio-políticas em torno de um dado território, ou seja, de um espaço geográfico delimitado. Segundo Charles Tilly (1996, p. 49)

“O sistema de estados que predomina atualmente em quase toda a terra tomou forma na Europa após 990 d.C; depois, cinco séculos mais tarde, começou a estender seu controle a regiões distantes fora do continente. Acabaram absorvendo, eclipsando ou eliminando todos os seus concorrentes.”

³ Uma análise interessante sobre os conceitos de "Estado", "nação" e "Estado-nação" pode ser encontrada em BRESSER PEREIRA (2008). Salientamos que no presente trabalho o conceito utilizado de "Estado" não se confunde com o de "Estado-nação". Na distinção feita por Bresser Pereira (2008, p. 03): "A nação é a sociedade que compartilha um destino comum e logra ou tem condições de dotar-se de um estado tendo como principais objetivos a segurança ou autonomia nacional e o desenvolvimento econômico; já a sociedade civil é a sociedade politicamente organizada que se motiva principalmente pela garantia dos direitos civis e dos direitos sociais. O estado, por sua vez, é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade."

Diversos teóricos, sobretudo ligados à Ciência Política, se debruçaram sobre a definição de Estado, seu surgimento e sua relevância⁴. Sendo o desenvolvimento do tema bastante extenso, não é a intenção deste trabalho realizar uma revisão teórica deste debate. Ao invés disso, serão analisadas obras de alguns autores específicos que, pode-se dizer, constituem uma aproximação geral dos conceitos mais utilizados pelo *mainstream*.

Certamente, um dos autores mais importantes e cuja definição de “Estado” é uma das mais utilizadas nos trabalhos acadêmicos é Max Weber. Para o sociólogo alemão, o Estado define-se a partir da presença de quatro elementos principais, enumerados por Mann (1992, p. 167)⁵:

“1) um conjunto diferenciado de instituições e funcionários expressando; 2) centralidade, no sentido de que as relações políticas se irradiam de um centro para cobrir uma; 3) área demarcada territorialmente, sobre a qual ele exerce; 4) um monopólio do estabelecimento de leis autoritariamente obrigatórias, sustentado pelo monopólio dos meios de violência física”

Segundo esta definição, o Estado é a autoridade mais importante a regular um certo território geográfico a partir da formulação de leis e da fiscalização do cumprimento das mesmas através do monopólio dos meios de coerção física.

Para o sociólogo Michael Mann, os Estados se fortaleceram e se desenvolveram ampliando sua capacidade de penetração logística – infra-estrutura. Ao contrário dos modelos de organização política anteriores, o Estado ampliou seu poder de influência sobre seu interior de tal forma que chega a afetar o comportamento de todos que encontram-se sob sua influência. Segundo Mann (1992, p. 169)

⁴ Sobre o tema, consultar: TILLY (1996); MANN (1992); WEBER (2009)

⁵ Análises dos aspectos ligados ao conceito de Estado permeiam uma parcela significativa da extensa obra de Weber, por isso reproduzimos a síntese apresentada por Michael Mann (1992) e utilizada em seu trabalho. A definição de Estado em função do monopólio do uso legítimo da força física pode ser encontrada em "A política como vocação" de Max Weber: "(...) temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território" (WEBER, 1982, p.53)

“(...) o Estado pode avaliar e taxar nossa renda e riqueza na fonte, sem o nosso consentimento ou o de nossos próximos ou parentes (...); ele estoca e pode usar imediatamente uma maciça quantidade de informações sob cada um de nós; pode fazer cumprir a sua vontade no mesmo dia em quase todos os lugares sob seu domínio; sua influência sobre a economia global é enorme; ele até provê diretamente a subsistência da maioria de nós (via os empregos que oferece, as pensões previdenciárias, etc.)”

Dessa forma, através de um aumento nos recursos infra-estruturais foi possível ao Estado ampliar seu poder político. Foi justamente esse poder político ampliado que levou o conceito de “soberania” a ocupar o posto de uma das principais instituições da sociedade moderna.

Segundo Beaulac (2003), embora alguns digam que ele não inventou o conceito, a maioria dos analistas consideram Jean Bodin como o “pai” da soberania devido ao fato de que ele realizou a primeira discussão sistemática sobre a natureza dessa palavra. De acordo com Bodin (1992, p. 01): “Sovereignty is the absolute and perpetual power of a commonwealth”. Mais adiante, Bodin (idem, p. 03) confere ainda maior ênfase ao dizer que “Sovereignty, then, is not limited either in power , or in function, or in length of time”.

Ainda segundo Bodin (apud BEULAC, 2003, p. 12), a soberania é indivisível. É impossível ao príncipe soberano compartilhar seu poder com alguém sem perder seu status de soberano. Vejamos:

“It is also by the common opinion of the lawyers manifest, that those royal rights cannot by the sovereign be yielded up, distracted or any otherwise alienated; or by any tract of time be prescribed against ... and if it chance a sovereign prince to communicate them with his subject, he shall make him of his servant, his companion in the empire: in which doing he shall lose his sovereignty, and be no more a sovereign: for that he only is a sovereign, which has none his superior or companion with himself in the same kingdom”

Portanto, o poder soberano centra-se, em última instância, na comunidade política. Assim, somente os Estados possuem a prerrogativa legal para agir em suas fronteiras domésticas, sem a interferência de outras forças, sejam elas internas ou externas. Esse ponto de vista é reforçado por aquela característica que Bodin (1955, p. 43) considera

a mais marcante de um príncipe soberano: a capacidade de fazer leis: “The first attribute of the sovereign prince therefore is the power to make law binding on all his subjects in general and on each in particular”.

Segundo a análise de Nicola Matteucci (1998, p. 1881), temos ainda que

“(...) desde o início há consenso constante sobre algumas características formais da soberania: para Bodin ela é ‘absoluta’, ‘perpétua’, ‘indivisível’, ‘inalienável’, ‘imprescritível’. Com estas conotações ele procura, por outro lado, mostrar que a soberania é um poder originário, que não depende de outros”

O que mais nos interessa é que historicamente vários Estados foram nascendo quase que concomitantemente, o que pouco a pouco foi transformando o espaço global num sistema em que coexistiam vários Estados soberanos. Inicialmente o movimento ocorre no continente europeu; todavia, esta forma de organização política espalha-se para outros continentes até abarcar a totalidade do globo.

No continente europeu, o primeiro a vivenciar esse processo, o momento histórico que melhor simboliza a transição para um sistema internacional – ou seja, um sistema de Estados soberanos – é a chamada paz de Westphalia.

Fruto do final da Guerra dos 30 anos, a paz de Westphalia – uma série de tratados que se seguiram ao final da guerra – incluiu tratados que reconheciam a autonomia política de muitas entidades que compunham o Sacro Império Romano, promovendo pela primeira vez o princípio da soberania como norteador das relações entre os Estados ⁶.

Alexander Murphy analisa essa transição como gradual, ou seja, antes de Westphalia criaram-se as condições para que tais tratados pudessem ser firmados. Contudo, após posto em prática, este modelo político mostrou-se o mais adequado à realidade social e econômica da época, e prevaleceu sobre os demais. Segundo Murphy (1996, p. 91):

⁶ Uma referência importante sobre o tema é o texto de GROSS (1948), que analisa a importância da Paz de Westphalia enquanto ponto inicial do desenvolvimento do direito internacional moderno.

“(...) the trend toward wider acceptance of the sovereign territorial ideal was a product of the emergence of political territories that were meaningful perceptual and functional regions, and the subsequent symbiotic relationship that developed between changing political arrangements and the sovereign territorial ideal. The political geographic importance of the ideal was no less than to crowd out competing conceptions of how power might be organized to the point where sovereign territorial ideal became the only imaginable spatial framework for political life”

Assim, os tratados da Guerra dos 30 anos não colocaram fim à antiga ordem territorial, mas imputaram a ideia de que a soberania não era apenas uma característica de alguns Estados, e sim um princípio que deveria governar as relações entre Estados. Criaram ainda um ambiente no qual cada autoridade podia consolidar o controle de seus domínios mais facilmente. Como consequência desse novo arranjo, Murphy (1996, p. 92) assinala que:

“(...) the states themselves became increasingly significant foci of identity for rulers and subjects alike. Social structures and individual rights became more strongly linked to the state in which they were situated, and the attention of rulers was directed away from their status in relation to quasi-feudal or imperial hierarchies and toward the development of territorial resources and the protection of state boundaries”

Nessa nova lógica de arranjo territorial, “(...) the boundaries between territories can become increasingly meaningful dividers between social, economic, and cultural systems” (MURPHY, 1996, p. 90).

Para analisarmos o conceito de fronteira, é preciso recorrer à geografia, ou mais especificamente, à geopolítica, disciplina que tem trabalhado com maior afinco o tema, e que, portanto, tem sido a fonte conceitual para muitos acadêmicos e *policy makers* quando o assunto é fronteira.

O sueco Kjéllen, considerado um dos pais da geopolítica, apresenta ponto de vista organicista a respeito do Estado e das fronteiras. Para o autor, o Estado é como um "organismo vivo" - nasce, tem infância, juventude (e, portanto, cresce), adquire maturidade e o poder; estagna ou expande-se. Kjéllen compara analogamente as fronteiras do Estado à

epiderme de um corpo vivo - é ela que recebe e transmite em primeira mão, assim, todas as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao "cérebro" estatal - destinadas ou vindas do exterior. As fronteiras, deste modo, são constantemente modificadas durante a história ⁷.

Como epiderme, a fronteira corresponderia a uma linha divisória, que separa os ambientes interno e externo. Contudo, alguns autores enxergam a existência de uma *faixa* de fronteira, ou seja, um dado espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados.

Nesse ponto, faz-se necessário distinguir entre "fronteira-linha" e "fronteira-faixa" (ou faixa de fronteira). O Gel. Meira Matos (1990, p. 34), recuperando diversos geógrafos como Ratzel, Kjellén, Sieger, Vallaux e Prescott nos apresenta a seguinte definição:

“(...) os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma faixa de transição onde os valores de cada parte, particularmente a língua, raça, religião, ideologia, costumes e comércio, se interpenetram. Realmente, as faixas fronteiriças, quando habitadas, são regiões de endosse cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiriço. Esta interpenetração se faz natural e pacificamente quando se trata de Estados amigos e é limitada e mesmo proibida quando se trata de Estados rivais. Mas, se a caracterização jurídica da fronteira é a linha, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândegas, elementos de vigilância ou defesa) é a faixa. Por isso, Ratzel justifica sua tese sobre a realidade da faixa e a subjetividade da linha de fronteira”

No Brasil, a legislação tem utilizado o critério de faixa de fronteira. Miyamoto (1995) apresenta uma evolução do tratamento jurídico que define a extensão da faixa de fronteira, da Constituição de 1891 à Lei n. 6.634/79, que definiu a faixa de fronteira como um território de 150 km a partir da linha limítrofe. Essa definição foi corroborada pelo

⁷ Não é à toa que Kjellén, na sua obra *O Estado como organismo vivo*, de 1916, conceitua a geopolítica como “o ramo da política que estuda o Estado como organismo geográfico ou como fenômeno de espaço, portanto como país, território e domínio (...)”, (apud BACKHEUSER, 1942, p. 12). A relevância do tema “fronteiras” para a geopolítica e uma análise histórica do tratamento conferido ao tema pelos principais geopolíticos pode ser encontrada em MIYAMOTO (1995).

Decreto n° 85.064, de 26 de agosto de 1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 20.

Soberania, Teorias de Relações Internacionais e Fronteiras

Introdução

Os teóricos das Relações Internacionais fundamentaram a nova disciplina a partir do uso de estudos considerados “clássicos” em outras ciências sociais, como a História, a Sociologia, a Ciência Política, o Direito, a Economia, a Geografia, dentre outras. Extraíram desses estudos e de autores consagrados as bases conceituais a partir das quais construíram a própria disciplina, incluindo distintos olhares, metodologias e criando, a partir daí, as primeiras teorias das Relações Internacionais.

Como já foi salientado, o objeto de estudos da nova disciplina definiu-se justamente como as relações entre os Estados. Esses Estados são os atores de um sistema de Estados – ou sistema internacional – que é não somente o meio no qual atuam, mas que exerce também papel de estrutura.

Nesse sistema internacional, cada Estado é soberano, o que quer dizer que detém toda a autoridade dentro de seus domínios, como também já vimos. Se cada Estado é soberano e inexistente uma autoridade superior a ele, os teóricos das Relações Internacionais então concluíram que o sistema internacional é anárquico⁸, e essa é sua característica definidora.

⁸ O sentido da palavra “anárquico” aqui utilizada diz respeito à inexistência de uma autoridade superior à dos Estados, que possa regular o sistema e punir os comportamentos desviantes a esse regulamento. Esse

Desde então, inúmeros trabalhos se debruçaram sobre o tema. Em alguns trabalhos⁹, a característica do sistema internacional define ou predispõe o comportamento dos atores, que em geral pendem para uma atuação como maximizadores auto-interessados, levando em último caso à guerra. Para outro grupo de teóricos, a anarquia dificulta, mas não impede um comportamento cooperativo e o surgimento de regras internacionais que são seguidas por vários atores a fim de assegurar meios de convivência pacíficos¹⁰.

Esse debate sobre as possibilidades de conflito e/ou cooperação no sistema internacional dominaram os debates acadêmicos na área de Relações Internacionais durante a maior parte do século XX. Eram lados opostos nas conclusões e em alguns casos também na metodologia utilizada. Contudo, compartilhavam as mesmas bases teóricas e utilizavam os conceitos chave da disciplina de forma semelhante.

Foi somente a partir dos anos 80 do séc. XX que novas abordagens colocaram os conceitos utilizados em xeque e demonstraram que seu não-questionamento levava a um tipo de “miopia” das análises realizadas até então sobre muitos assuntos. O presente trabalho advoga que o tema das fronteiras sofreu por conta dessa “miopia” e exatamente por isso a melhor maneira de abordar o tema não é a partir das teorias “clássicas” das Relações Internacionais. A presente análise centra-se então para o modo como cada uma dessas teorias se debruçou sobre os conceitos-chave, e a qual a implicação dessas definições para a questão das fronteiras.

O pensamento realista

A escola de pensamento que mais influenciou – e que talvez ainda seja a que mais influencie – o campo de estudos das Relações Internacionais é o realismo. Trata-se

modelo de "anarquia" é semelhante ao que consta na obra de Thomas Hobbes, segundo o qual, numa situação de anarquia, coexistem diversos atores cujo principal objetivo é assegurar sua sobrevivência.

⁹ Consultar, por exemplo, WALTZ (1979); MORGENTHAU (2003); BULL (2002); GILPIN (1981).

¹⁰ Consultar, por exemplo, HAAS (1964); KEOHANE; NYE (2001); KEOHANE (1984); AXELROD; KEOHANE (1985)

sem dúvida de um grupo muito vasto de autores¹¹, e não é pretensão deste trabalho adentrar nos meandros das diferenças entre eles. Buscar-se-á neste tópico destacar algumas premissas comuns aos autores realistas e, de modo especial, destacar como esse modo de analisar as Relações Internacionais afetou o estudo do tema das fronteiras.

Tal qual a denominação faz pressupor, os teóricos realistas estão preocupados em tratar “as coisas como elas são”. Devido especialmente ao momento histórico de seu surgimento (do entreguerras ao princípio da Guerra Fria) o realismo é marcadamente preocupado com as possibilidades de ocorrência de uma nova guerra. Talvez também por isso, esteja permeado de um ponto de vista pessimista acerca da natureza humana e da História.

Foram os realistas que mais beberam nas fontes dos clássicos. Como bem salientado por Nogueira e Messari (2005, p.21), a escola realista “(...) acabou adaptando conceitos e contextos próprios a pensadores como Tucídides, Maquiavel e Hobbes e a suas épocas, às premissas e princípios do realismo do século XX”.

Como heranças dessas leituras temos o seguinte cenário: a natureza humana é marcada pelo medo, pelo prestígio e pela ambição. O maior dos medos é o de deixar de existir, e por isso a busca pela sobrevivência permeia a vida dos Estados tal qual ocorria com os homens no “estado de natureza”. Para que isso não ocorra, é preciso buscar o prestígio, trazido na maior parte dos casos pelo poder, o que gera a ambição da busca por esse poder.

Se essa é a natureza e todos os atores raciocinam semelhantemente, na ausência de um poder acima do poder soberano Estatal, temos um “estado de natureza” hobbesiano no sistema internacional, ou seja, uma situação de anarquia. Como a interpretação de

¹¹ Como autores da escola realista, podemos citar Raymond Aron, Hans Morgenthau, Hedley Bull, Alexander Wendt, Robert Gilpin, John Mearsheimer, dentre muitos outros.

“anarquia” utilizada deriva da obra de Thomas Hobbes¹², há um sentido implícito ao conceito – a saber, de que no “estado de natureza” no qual os Estados se encontram, a guerra é uma possibilidade sempre presente. “Among states, the state of nature is a state of war”, disse Kenneth Waltz (1979, p.102)

Para os realistas, o Estado é o ator central das Relações Internacionais, como vimos. Nessa linha de pensamento, teria duas funções primordiais: uma de âmbito interno (garantir a paz dentro de suas fronteiras) e uma de âmbito externo (garantir a segurança frente a possíveis ameaças externas – ou seja, garantir sua sobrevivência).

Outra característica marcante dos atores (Estados) para os realistas é sua racionalidade; ou seja, os atores calculam de modo preciso os custos e benefícios de cada uma de suas ações. Essas ações, como vimos, voltam-se sempre em última instância para a busca do poder, como fim em si mesmo ou como meio para atingir outros fins.

Nessa linha de pensamento, o conceito de soberania sofre algumas variações, entre os autores e também frente ao modelo proposto por Bodin. Segundo Cardoso (2008, p. 21) “Uma característica comum em todos os conceitos de soberania nos autores realistas consiste no caráter finito do poder soberano. De fato, a marca do pensador realista é a introdução do poder no cálculo da política internacional, que se expressa na possibilidade de interrupção da soberania”.

É ilustrativo apresentar o a análise do conceito de soberania para alguns autores “clássicos” da escola realista. Iniciemos com Hans Morgenthau (2003, p. 578):

“A soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro de um determinado território e, como consequência, a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação e igualdade com a mesma nos termos do direito internacional.”

¹² HOBBS (1974)

Ainda para Morgenthau, um Estado pode perder sua soberania (ou seja, ela pode ser finita) em duas condições específicas, quais sejam: a) quando o Estado assume obrigações legais que acabam por transferir o poder supremo de legislar e fazer as leis; e b) quando perde sua “impenetrabilidade”, seja pela invasão de seu território ou pela tomada de controle do governo por um outro Estado ¹³.

Já Edward Carr insere a análise da soberania dentro de uma lógica mais ampla. Na interpretação de Cardoso (2008, p. 11-12), para Carr, toda política no sistema internacional é uma política de poder: “(...) é possível inferir que a soberania, segundo Carr, é um poder derivado – e não um poder originário – e depende da disputa de poder compreendida como força militar e econômica”. Justamente por ser um poder derivado, Cardoso (2008, p. 14) identifica que para Carr “Os Estados poderosos são soberanos para pactuar, cumprir e denunciar tratados, enquanto os Estados fracos não dispõem de soberania”. Nota-se mais uma vez a possibilidade de interrupção (ou mesmo inexistência) da soberania.

Para Kenneth Waltz (1979), um dos principais expoentes do neorealismo, a soberania não pode ser confundida com a habilidade dos Estados de fazerem o que querem. Há também na análise de Waltz, o elemento da política de poder, assim como em Carr. Para Waltz (1979), tratar os Estados como os atores do sistema internacional significa dizer que são unidades políticas autônomas, ou seja, que são soberanos. Essa soberania, contudo, é relativizada de acordo com as pressões às quais o Estado em questão está submetido e também em relação às capacidades (poder) de que dispõe para lidar com essas pressões. Ainda de acordo com ele (1979, p. 96)

“To say that a state is sovereign means that it decides for itself how it will cope with its internal and external problems, including whether or not to seek assistance from others and in doing so to limit its freedom by making commitments to them. (...) It is no more contradictory to say that sovereign states

¹³ CARDOSO, 2008, p. 17-18

are always constrained and often tightly so than is to say that free individuals often make decisions under the heavy pressure of events”

Por fim, quando Waltz (1979, p. 103) analisa as diferenças entre a violência dentro e fora das fronteiras do Estado, conclui que o Estado não tem o monopólio do uso da força internamente, mas sim o monopólio do uso legítimo da força. E é justamente a forma como reage ao uso da força por outrem dentro ou fora de suas fronteiras que diferencia o nacional do internacional: “The difference between national and international politics lies not in the use of force, but in the different modes of organization to do something about it”.

Em suma, para os realistas a soberania pode não ser ‘absoluta’ ou ainda ‘perpétua’. Trata-se não mais de um poder originário, mas está inscrito em uma série de relações de poder dentro do sistema internacional. Nesse sentido, haveria uma “hierarquia” de soberania entre os diversos Estados.

Ora, dentro desse contexto é possível a um Estado “perder” sua soberania, como vimos em Morgenthau. Uma das maneiras para que isso ocorra é a invasão territorial, de modo a incutir ali outra autoridade que não o Estado. A esse respeito, Raymond Aron (2002, p. 254) disse que: “A violação da linha que separa o território das unidades políticas é um *casus belli* por excelência e prova de agressão”.

Esse tipo de acontecimento é muito mais provável de ocorrer na região fronteira do que na capital do país. As fronteiras muitas vezes são constituídas por obstáculos naturais, regiões onde a vigilância em geral é menor, dada a dificuldade de transpassar esses obstáculos. Em geral, quando se chega de um país a outro diretamente pela capital a fiscalização é bastante mais intensa. Isso é especialmente verdade num país com fronteiras vastas e vocação litorânea como o Brasil. Mais adiante trataremos das conseqüências desse cenário no tratamento às fronteiras brasileiras.

Morgenthau analisa a influência da geografia na ameaça à segurança dos Estados e confirma essa linha de raciocínio. Quando analisa o caso da Rússia, o autor afirma (2003, p. 219):

“Não existe, portanto, qualquer obstáculo natural a uma invasão pela fronteira ocidental da Rússia (...) Assim, desde o século XIV até os dias de hoje, a Rússia Branca e o setor mais ocidental da Rússia propriamente dita têm sido o cenário de contínuos ataques e contra-ataques e um campo de batalha em que têm se encontrado a Rússia e seus vizinhos ocidentais. A ausência de uma fronteira natural, isto é, de uma fronteira predeterminada por fatores geográficos, como a italiana ou a espanhola, tem constituído uma fonte permanente de conflito entre a Rússia e o Ocidente.”

Por ora, o mais importante é salientar que as fronteiras, para os realistas, estão entre os principais pontos de entrada de pessoas e bens indesejáveis e que constituiriam assim um ponto nevrálgico para manutenção da soberania do Estado (seja frente outros Estados seja frente a redes de ilícitos).

Hedley Bull (2002), em sua análise das guerras, remonta à possibilidade ganhos territoriais por parte do vencedor, chegando em última instância à anexação do outro Estado (ou seja, a “morte” do Estado perdedor). Para Bull (2002, p.214): “É a guerra e a ameaça da guerra que ajudam a determinar a sobrevivência ou eliminação de certos Estados, seu crescimento ou declínio, se as suas fronteiras mudam, se seus povos têm este ou aquele governo (...)”.

Nesse raciocínio, a vigilância dessas regiões é a política mais adequada, uma vez que perder a soberania significa perder poder e, no limite, deixar de existir enquanto unidade autônoma. Por outro lado, angariar poder e continuar a existir são justamente os principais objetivos dos Estados, como vimos.

No realismo, os Estados são atores unitários e racionais. No modelo “billiard ball”, os realistas tratam o Estado como uma “caixa-preta”. Não é necessário para o analista descobrir como são formuladas as políticas de atuação internacional, pois é possível

deduzi-las a partir da estrutura do sistema e das características intrínsecas ao Estado, que tem seus interesses já determinados, como vimos.

Exatamente por isso, o papel que cabe às fronteiras na realista também é derivado dessa perspectiva estadocêntrica; ou seja, as fronteiras são relevantes na medida em que representam uma região delicada para o Estado, apenas. O realismo é assim incapaz de levar em conta a importância regional das fronteiras, não analisando os fatos que ali ocorrem como frutos de uma lógica específica de uma região diferenciada das demais. Em nenhuma hipótese, para os realistas, uma condição específica regional poderia levar, por exemplo, à adoção de uma política para as fronteiras que contrariasse o “interesse nacional” – este definido sempre em termos de poder.

Portanto, a visão monolítica do realismo acerca do Estado conduziu a região de fronteira a uma importância secundária em sua agenda de pesquisa. Mais do que isso, reduziu a importância dessa região ao aspecto da defesa da soberania e, assim, a um tratamento eminentemente marcado pelas políticas de segurança.

O pensamento liberal

A teoria realista predominou no campo das Relações Internacionais durante a maior parte do século XX. No entanto, antes da emergência do realismo, o liberalismo foi a primeira corrente de pensamento a ganhar força. Tal qual o realismo, o liberalismo baseou sua visão de mundo em autores clássicos; contudo, de outra vertente, tais como Immanuel Kant e Hugo Grotius.

Para os liberais, todos os seres humanos, pelo simples fato de terem nascido são possuidores de certos direitos naturais que devem ser respeitados (à vida, à liberdade, à propriedade, por exemplo). Assim, a preocupação fundamental destes teóricos reside em assegurar uma ordem social que garanta o pleno exercício desses direitos naturais. O universalismo seria o meio pelo qual essa ordem seria alcançada.

A ideia liberal de criar uma comunidade de Estados na qual se discutiriam os problemas internacionais e se submeteriam alguns assuntos, como as declarações de guerra, à opinião pública, foi posta em prática com a criação da Liga das Nações, após o final da Primeira Guerra Mundial, tendo no presidente americano Woodrow Wilson seu principal expoente. O cenário belicoso persistiu após o final da I Guerra Mundial, e por uma série de razões¹⁴, a Liga das Nações não obteve o sucesso almejado, e o realismo ganhou em poder de explicação, passando a ocupar o posto de teoria mais utilizada.

Foi somente a partir dos anos 70 que o pensamento liberal voltou a ganhar força. Desta feita, contudo, não mais tão marcado pelo idealismo do começo do século, mais preocupado com o “dever ser”, ou seja, buscava propor uma reorganização do sistema internacional de acordo com seus valores. O ideal liberal volta como uma revisão daquele pensamento do início do século: o neoliberalismo.

Deram força a essa nova vertente as mudanças ocorridas durante a Guerra Fria, mas que se tornaram mais visíveis após os anos 70 e, sobretudo, a partir do fim da União Soviética e da derrocada dos regimes socialistas.

As novas tecnologias de informação e comunicação conferiram a base material que permitiu um incremento significativo no fluxo de bens, pessoas, culturas, informações e capitais. Concomitantemente, o ganho de importância de outros atores para além do Estado, que começaram a atuar para além das fronteiras nacionais – ONGs e empresas transnacionais são o maior exemplo. Esse fenômeno – que de forma alguma é originário desse período, mas que certamente ganhou uma intensidade jamais vista – ficou conhecido como globalização.

Essa nova realidade material colocou questionamentos importantes à teoria realista. O papel do Estado tornou-se um dos principais pontos de discussão, diante de um

¹⁴ Consultar MIYAMOTO (2004).

mundo no qual as novas conexões globais não obedeciam, *a priori*, à lógica restritiva das fronteiras nacionais.

Dois dos principais expoentes dessa vertente teórica são Joseph Nye e Robert Keohane. Sua obra *Power and Interdependence*, de 1977 é certamente um marco na consolidação do neoliberalismo. No livro, os autores analisam o fenômeno da interdependência como uma relação entre dois ou mais países na qual as decisões tomadas em cada país implica efeitos em outros países. Assim, a interdependência diz que vários atores podem ser atingidos, em grau maior ou menor, por acontecimentos ocorridos longe de seus domínios e por decisões tomadas por outros governos. Para os autores (2001, p. 07)

"Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions - flows of money, goods, people and messages across international boundaries."

Importante salientar que os autores não desconsideram a dimensão do poder na política mundial. Para eles, a interdependência pode ser uma fonte de conflito e também ser utilizada como instrumento de poder, como vemos explicitamente na passagem "We do not limit the term interdependence to situations of mutual benefit" (KEOHANE; NYE, 2001, p. 09).

No mundo interdependente, a união de forças para aumentar poder e competir em escala global também passa a ser um fenômeno recorrente. O estabelecimento de regimes internacionais¹⁵ e de blocos econômicos são decorrentes dessas novas necessidades. Países menores buscariam parcerias para aumentar seu poder e se prevenir frente às implicações da interdependência.

Desse modo, para os neoliberais, uma política de poder na era da interdependência passa pela integração. Seja pelo pertencimento a blocos econômicos ou a

¹⁵ Sobre regimes internacionais, consultar KRASNER (1981, 1982); YOUNG (1982); KEOHANE (2005), dentre outros.

regimes transnacionais, a cooperação pode ser uma maneira de angariar maior poder de barganha no sistema internacional¹⁶.

Para os países poderosos, a liderança na criação e sustentação de um regime internacional ou uma instituição internacional pode angariar apoio político e “soft-power”. Para os países menos poderosos, é uma maneira de se inserir na economia global e abrir mercados antes de difícil acesso¹⁷. Keohane (2005, p. 49) nos diz a esse respeito que:

“Hegemonic leadership can help to create a pattern of order. Cooperation is not antithetical to hegemony; on the contrary, hegemony depends on a certain kind of asymmetrical cooperation, which successful hegemons support and maintain”.

Mesmo sem a presença de um país hegemônico a cooperação é possível. Novamente de acordo com Keohane (2005, p. 50):

“Cooperation is possible after hegemony not only because shared interests can lead to the creation of regimes, but also because the conditions for maintaining existing international regimes are less demanding than those required for creating them”

Os autores neoliberais realizaram inúmeras análises acerca dos motivos e possibilidades que levariam atores racionais e maximizadores auto-interessados à cooperação. Parte dessas análises se fundamenta em exemplos da teoria dos jogos e são ilustradas com exemplos reais¹⁸. Os regimes que mais interessariam aos países em desenvolvimento seriam aqueles originados pelo “poder a serviço do bem comum”, como mencionou Stephen Krasner, importante autor da escola neoliberal, em trabalho de 1982¹⁹. Trata-se de um jogo de ganha-ganha. Nesse cenário, a cooperação não é apenas possível; é desejável, e em muitos casos uma necessidade.

¹⁶ Uma análise interessante nessa linha pode ser encontrada em MARIANO (1995)

¹⁷ KRASNER (1981)

¹⁸ Consultar especialmente KEOHANE (2005).

¹⁹ Krasner, 1982, pp. 197. “(...) power is used to secure optimal outcomes for the system as a whole. In game-theoretic terms power is used to promote joint maximization. It is power in the service of the common good.”

Krasner (2001, p. 230) analisa como esses movimentos afetam o conceito de soberania. Segundo ele:

“The contemporary international system has its own rules and actors. Sovereign states are the building blocks, the basic actors, for the modern state system. Sovereign states are territorial units with juridical independence; they are not formally subject to some external authority. Sovereign states have also de facto autonomy. Although the power and preferences of foreign actors will limit the feasible options for any state, sovereign states are not constrained because external actors have penetrated or controlled their domestic authority structures”

Krasner reconhece que a globalização tem imposto desafios à soberania dos Estados. Contudo, sua análise diz que é muito cedo para falar no fim do sistema de Estados soberanos. Define assim, o que chama de “soberania da interdependência”: “Interdependence sovereignty refers to the ability of states to control movement across their borders” (KRASNER, 2001, p. 02).

Isso ocorre porque, em seu ponto de vista (2001, p. 239):

“The ability of states to effectively regulate their borders and to exclude external sources of authority could never be taken for granted. Historically some large and powerful states, most obviously the United States, have been very successful at maintaining all elements of sovereignty. Smaller and weaker states have had a harder time”

Assim, os movimentos oriundos com a globalização já eram existentes. O que de fato alterou-se foi a velocidade e intensidade com que se dão agora. Apesar disso, o autor não enxerga a possibilidade de alterações radicais no sistema de Estados soberanos, ao menos no curto prazo. Ao invés disso, alenta a possibilidade de existência mútua de outros arranjos para além da soberania estatal, como é o caso da União Européia, por exemplo.

Exatamente por identificar a soberania como um arranjo fraco – vez que não elimina estratégias alternativas, mas convive com elas – o autor conclui que os detentores

de poder no sistema internacional não têm incentivos para estabelecer um novo arranjo de regras do jogo.

É possível notar, portanto, algumas características do pensamento neoliberal em relação à soberania e às fronteiras. Em primeiro lugar, sobressai a utilização dos mesmos conceitos-chave das Relações Internacionais (Estado, território, soberania, sistema internacional e anarquia) dos realistas. Excetuando-se o caso da “soberania”, os pressupostos conceituais são basicamente os mesmos. Isso não quer dizer que o Estado funcione com as mesmas características que são descritas pelos realistas; mas o conceito de Estado é o mesmo, basicamente aquele weberiano – já analisado anteriormente – uma unidade política territorial com monopólio legítimo da violência.

O diferencial é que, para os realistas e neorealistas o Estado tem um dado objetivo e para alcançá-lo atua de uma determinada maneira. Para os liberais e neoliberais, tanto o objetivo quanto o modo de atuação são diferentes. O olhar é outro, e por isso as conclusões são distintas; todavia as peças são muito semelhantes. A diferença mais significativa reside no conceito de sistema internacional (os neoliberais admitem outras unidades além do Estado).

Mesmo o conceito de soberania que Krasner “flexibiliza” e apresenta como “soberania da interdependência” é sobremaneira similar ao realista. Relaciona-se com a capacidade (ou poder) que um dado Estado detém de exercer sua vontade frente aos fluxos externos (para os realistas, como vimos em Waltz, é frente aos outros Estados).

Dessa forma, apesar do exemplo de Krasner, não é raro encontrar em alguns autores neoliberais falas como “fim do Estado”; ou ainda “erosão da soberania Estatal” ou “ameaças à soberania”. Isso ocorre porque não ressignificam os conceitos, mas buscam colocá-los frente à nova realidade que enxergam.

Em análise sobre a globalização e os propagadores do “fim do Estado”, Raimundo Junior (2007, p. 127) destaca que:

“Pela teoria da globalização haveria no sistema emergente uma decomposição do poder em função dos atores não-estatais, sendo o Estado-nação um agente anacrônico, sobrevivente aos novos tempos apenas porque o processo de transição para o outro sistema ainda não se completou. Sua capacidade de ação, como ente soberano sobre as demais forças, encontrar-se-ia irremediavelmente comprometida, sendo ele somente um ator a mais em competição com outras forças. Estaria, pois, em curso a formação de uma sociedade global em que os Estados desaparecem como instância de constrição eficiente sobre os atores não-estatais”

Não obstante as semelhanças no trato conceitual, a implicação desses desenvolvimentos teóricos para as fronteiras é diferente da realista. Para os neoliberais a globalização – que é um fenômeno inexorável – cria redes globais que não respeitam as fronteiras nacionais, e organizam-se por todo o globo com auxílio das tecnologias de comunicação²⁰. Essas redes são tanto de atividades lícitas (comércio, finanças) quanto de atividades ilícitas (tráfico de drogas, armas, pessoas, imigração ilegal).

Caberia aos Estados, assim, controlar as fronteiras de modo a filtrar os fluxos, facilitando a entrada daqueles tidos como interessantes ao Estado e cercear as redes de ilícitos; algo como o que Peter Andreas (2003, p. 107) analisou sobre o caso EUA e Canadá, chamado de “smart borders”. Em suas palavras:

“Shifts in the state border control practices offer a glimpse of the nature of territorial politics at the dawn of the 21st century. States have always been in the business of territorial exclusion, but the focus and form of their exclusionary practices have varied over time. Particularly for advanced industrialized states, border controls are increasingly less about military defense or the imposition of quotas and tariffs on commerce and more about the policing of CTA [Clandestine Transnational Actors], with terrorists, drug traffickers, unauthorized migrants, and migrant smugglers leading the lists of state targets”

Dentro desse contexto, as fronteiras passariam a ter um funcionamento dual: devem filtrar os fluxos indesejados e facilitar a entrada dos fluxos desejados. Esse funcionamento da fronteira, ora como barreira e ora como corredor de entrada tem sido difícil de ser obtido mesmo para os países mais desenvolvidos.

²⁰ Vide, por exemplo, CASTELLS (1999, 2003, 2009) ou ainda HELD;McGREW (2007).

De acordo com esse raciocínio, podemos deduzir que para os neoliberais as fronteiras podem ter um papel importante para o desenvolvimento do Estado. Destacamos que não foi possível encontrar literatura específica a esse respeito, devido ao fato de que mesmo os neoliberais utilizam basicamente o conceito de Estado quando vão tratar da cooperação internacional, não existindo uma abordagem específica sobre a *região de fronteira*. Há autores que falam em redes, como vimos, mas para esses autores tampouco existe uma preocupação específica com essa região.

Portanto, assim como no realismo, as questões relativas às regiões de fronteira têm importância secundária na agenda de pesquisa. Apesar de podermos inferir que o papel dessa região é outro para os teóricos neoliberais, são poucas as referências específicas ao tema. Na análise dos processos de integração regional, por exemplo, onde muitas vezes são utilizados modelos da teoria dos jogos para explicar a existência da cooperação, a racionalidade dos atores é sempre pensada do ponto do seu próprio ponto de vista – dos Estados nacionais.

A concepção de Estado como “caixa-preta” persiste na maior parte dos estudos, alterando-se apenas os fins que busca atingir e os meios a partir dos quais buscam esses fins. Há alguns avanços no tratamento de regiões, em especial nos estudos sobre fundos compensatórios para regiões menos desenvolvidas que surgem em blocos de integração regional²¹, abrindo a possibilidade de que questões regionais levem a políticas nacionais; entretanto estudos sistemáticos sobre as regiões de fronteira ainda são escassos.

O construtivismo

²¹ A esse respeito, consultar, dentre outros: HOOGHE;MARKS(1996); HARVEY (2006); NEGRO (2007); SALOMÓN (2008); dentre outros.

Como já foi dito, a perspectiva utilizada neste trabalho será o construtivismo, o que implica também a adoção de uma metodologia particular. Neste quesito, vale retomar a definição geral que Emanuel Adler (1999, p. 205) faz do grande grupo de teóricos e pontos de vista conhecidos como construtivismo:

“Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material”

Essa definição carrega em si o cerne da principal característica dessa corrente, que se pretende uma “terceira via” entre o “racionalismo materialista” (especialmente realistas, neorealistas e institucionalistas liberais, como vimos) e o “interpretativismo” (como os pós-modernos, teoria crítica, feministas²²). A base da distinção entre estes dois grupos reside no papel que têm as ideias na conformação dos atores internacionais e na explicação dos fenômenos das Relações Internacionais.

Tal como analisado por Adler (1999, p. 204), para os adeptos do primeiro grupo as Relações Internacionais seriam “(...) simples respostas comportamentais às forças da física que atuam em objetos materiais a partir do exterior”. Para estes, grosso modo, existe um mundo físico concreto e real lá fora, e o papel do cientista é descobrir as regras que regem esse mundo. Descobertas estas regras, pode-se prever o comportamento dos atores. Assim, tanto o realismo quanto o liberalismo recorrem à ideia de uma dada “natureza humana” para justificar as ações dos atores frente ao sistema internacional anárquico, que, para eles, exerce o papel de estrutura.

Já os “interpretativistas” discordam da existência desse “mundo real” concreto. Para eles, o que efetivamente existe são as diversas interpretações que formamos dele. E

²² Robert Cox, Andrew Linklater, Richard Ashley, Rob Walker, Christine Sylvester e Ann Tickner são alguns dos teóricos de maior destaque nessa linha.

estas interpretações são sempre subjetivas, de modo que não existiria “a verdade” acerca do mundo social real ²³.

A “terceira via” proposta pelo construtivismo posiciona-se, segundo Adler (1999, p. 208-209) da seguinte maneira com respeito a essa questão:

“Embora [os construtivistas] aceitem a noção de que há um mundo real, acreditam no entanto que ele não é inteiramente determinado pela realidade física e é socialmente emergente. Mais importante, acreditam que as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo”

Ainda para este autor (1999, p. 222), uma das principais vantagens do construtivismo dá-se em relação à ampliação do universo de métodos utilizados nas pesquisas:

“O construtivismo pode fazer mais, e não menos, que outras abordagens científicas na explicação das relações internacionais, porque, além de se fiar em meios lógico-dedutivos de conhecimento e verificação, ele também evoca uma variedade de métodos interpretativos, tal como narrativas e “histórias” densamente descritas de processos sócio-cognitivos de descobrir significado coletivo, identidades dos atores e a substância dos interesses políticos”

Como dissemos, a escola “construtivista” abrange diversos pontos de vista, havendo subdivisões dentro deste grupo. Segundo definição de Adler (1999), o presente trabalho filia-se ao grupo “modernista estado-cêntrico”, capitaneado por Alexander Wendt. Para estes autores, uma vez evitado o extremismo ontológico, não há razão para se excluir o uso de métodos padronizados ao lado de métodos interpretativos.

Interpretando a obra de Wendt e seu contexto, Nogueira e Messari (2005, p. 179) concluem que para ele, “(...) vivemos em um mundo de Estados, mesmo que isso não signifique que os Estados sejam os únicos agentes das relações internacionais. (...) Ignorar

²³ O debate epistemológico/ontológico nas relações internacionais é deveras extenso, e não é nossa pretensão neste momento adentrar a fundo nele. Inúmeras publicações e textos exploram a questão, dentre as quais citamos: ADLER (1999); CHECKEL (1998); WENDT (1999), dentre outros possíveis.

esse fato central seria produzir uma teoria sobre outra coisa, e não sobre as relações internacionais” Como podemos ver em texto do próprio Wendt (1992, p. 424):

“The significance of states relative to multinational corporations, new social movements, transnational and intergovernmental organizations is clearly declining, and ‘postmodern’ forms of world politics merit more research attention than they have received. But I also believe, with realists, that in the medium run, sovereign states will remain the dominant political actors in the international system. Any transitions to new structures of global political authority and identity – to ‘postinternational’ politics – will be mediated by and path-dependent on the particular institutional resolution of the tension between unity and diversity, or particularism and universality, that is the sovereign state”

Wendt estabelece assim pontes entre as teorias racionalistas e interpretativistas. Sem deixar de lado o papel preponderante do Estado nas relações internacionais é capaz de incorporar o papel das ideias, discursos e entendimentos coletivos, que compõem também a estrutura material, conforme vemos no trecho: “In sum, social structures are real and objective, not ‘just talk’. (...) Ideas always matter, since power and interest do not have effects apart from the shared knowledge that constitutes them as such” (WENDT, 1995, p. 74).

Isso posto, vale a pena tecer algumas considerações sobre como alguns construtivistas trabalham os conceitos-chave das Relações Internacionais e qual a implicação desse posicionamento para o pensamento sobre as fronteiras.

Inicialmente, é importante salientar que para a maior parte dos construtivistas não existem conceitos estáticos. Para Thomas Biersteker (2002, p. 158): “The concepts of state, sovereignty and territory are each socially constructed. They are defined, and redefined, by the rules, actions and practices of different agents, including in the case of the states, by themselves”.

Em sua análise, Biersteker (2002) faz um apanhado histórico das mudanças pelas quais o “Estado” passou, sem que seu conceito tenha sido alterado significativamente. Argumenta que há uma grande diferença do Estado imperial do início do século XX para os

Estados do final do século, como os “Estados globalizados”, os “Estados falidos” e “super Estado” (caso da União Européia). Algo semelhante ocorre com o conceito de soberania. Em análise conjunta de Biersteker e Cinthia Weber (1996, p. 1-2), lemos:

“Traditionally, sovereignty has been characterized as a basic rule of coexistence within the states system, a concept that transcends both ideological differences and the rise and fall of major powers, and it is frequently invoked as an institution that must be both protected and defended. Sovereignty provides the basis in international laws for claims for state actions, and its violation is routinely invoked as a justification for the use of force in International Relations. Sovereignty, therefore, is an inherently social concept. State’s claims to sovereignty construct a social environment in which they can interact as an international society of states, while at the same time the mutual recognition of claims to sovereignty is an important element in the construction of states themselves.”

Ainda para Biersteker (2002, p. 162):

“In constructivists terms, the practices of the states serve to define the operational meaning of sovereignty, and these practices are by no means consistent. States are hypocritical and have always intervened in each other affairs. The westphalian ideal of sovereign non-intervention has always been just that: an ideal.”

Dessa forma, Estado e soberania, passaram por alterações significativas durante o século XX. Contudo, apesar dessas mudanças, os conceitos de Estado e soberania – mutuamente constitutivos – não refletiram essas mudanças quando abordados pelo *mainstream*.

Weber e Biersteker (1996, p. 02) ressaltam que conceitos não são perpétuos. Contudo, nem por isso deixam a análise de lado. Para os autores, Estado e soberania podem ser assim definidos:

“As a starting point, therefore, we provisionally define the ‘territorial state’ as a geographically-contained structure whose agents claim ultimate political authority within their domain. We consider ‘sovereignty’ as a political entity’s externally recognized right to exercise final authority over its affairs”

As definições de Estado e soberania são assim mutuamente dependentes. Um Estado é o ente político que reivindica a autoridade no seu território. Isso, no entanto, não basta. É preciso ainda que os demais atores o reconheçam enquanto ator no sistema internacional. O mútuo reconhecimento auxilia na definição de Estado soberano e também na definição do sistema internacional. Deste modo, na análise construtivista, temos que o Estado continua como ator e o sistema internacional como estrutura. Entretanto, ambos influenciam-se concomitantemente, e dessa relação ator-estrutura é que resultam tanto os atores quanto a estrutura. Esse raciocínio fica evidente no trecho:

“We agree with other scholars interested in sovereignty, that territory, population and authority – in addition to recognition – are important aspects of state sovereignty. Unlike most scholars, however, we contend that each of these components of state sovereignty is also socially constructed, as is the modern state system. The modern state system is not based on some timeless principle of sovereignty, but on the production of a normative conception that links authority, territory, population (society, nation) and recognition in a unique way and in a particular space (the state)” (WEBER;BIERSTEKER, 1996, p. 03)

Wendt (1992, p. 412-413) faz questão de reafirmar que as práticas entre os Estados geram o sistema que posteriormente os afeta. É somente a partir das práticas de reconhecimento mútuo de identidade que se forma o sistema internacional:

“(...) it is only in virtue of mutual recognition that states have ‘territorial property rights’. This recognition functions as a form of ‘social closure’ that disempowers nonstate actors and empowers and helps stabilize interaction among states. (...) If states stopped acting on these norms, their identity as ‘sovereigns’ (if not necessarily as ‘states’) would disappear. The sovereign state is an ongoing accomplishment of practice, not a once-and-for-all creation of norms that somehow exist apart from practice.”

Nesse clássico estudo sobre a anarquia ²⁴, Alexander Wendt (1992, p. 395) argumenta que a auto-ajuda não é derivada da anarquia como estrutura, e sim das práticas

²⁴ Referimo-nos ao texto "Anarchy is what states made of it", de 1992. Wendt ressalta que, no debate entre neorealismo e neoliberalismo, havia em ambos a marca da "teoria da escolha racional", na qual a formação de preferências dos atores é dada, e não construída. Essa seria justamente a maior vantagem do construtivismo: explicar a formação das identidades e interesses para então analisar tanto atores quanto estrutura.

que criaram uma estrutura de ideias e interesses ao invés de outra: “Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. Anarchy is what states made of it”.

Da mesma maneira, as alterações nas fronteiras não são – nem foram – novidades. Porém, assim como as formas de Estado e soberania, a saliência do território e mesmo o significado de “fronteira” que separa esses territórios não são fixos nem constantes no tempo e espaço.

Entre o final do século XIX e início do século XX havia uma certa obsessão com a posse física e o controle do território, bem como suposições sobre os benefícios derivados desse controle²⁵. Essas ideias começaram a refletir-se no mundo material, em especial a partir do momento em que tanto a Convenção da Liga das Nações quanto a Carta das Nações Unidas reafirmaram o princípio da não-intervenção. Os fluxos de pessoas, mais fáceis no século XIX, dificultaram-se com as barreiras de entrada colocadas pelos Estados. Essa concepção sobre território foi-se alterando somente a partir do advento da era nuclear, a partir da qual os Estados começaram a reconhecer sua vulnerabilidade estratégica. Para Biersteker (2002, p. 165)

“By the end of the 20th century, both the salience of physical territory and the significance of borders appeared to be on the decrease in most issue areas, with the only major exception involving the movement of people. There has been ‘a subtle shift away from the state as the spatial unity within which problems are assumed to be most appropriately confronted’ and a belief that growing challenges to the state ‘will direct attention to the nature and meaning of the changing spatial organization of politics’. Control of networks – of finance, of information, of raw material flows, of cyberspace – is increasingly more important than control of physical, territorial space”

Essas mudanças na importância do território e no significado das fronteiras teve implicações importantes nas Relações Internacionais. Apesar de haver ainda conflitos por locais específicos, não se crê mais em alcançar a hegemonia por aquisição territorial, o que

²⁵ O organicismo de Ratzel e os trabalhos de Mackinder e Mahan contribuíam fortemente para o predomínio desse ponto de vista.

cessou uma das maiores fontes de conflito entre as grandes potências. As implicações disso para as regiões fronteiriças não são difíceis de se imaginar:

“At the same time, the use of the border to protect and insulate a population from external influences has been replaced with the belief that in many arenas, great openness, rather than closure, may be the most effective way to advance the interests of a population” (BIERSTEKER, 2002, p. 166)

Friedrich Kratochwil realizou uma análise importante sobre as alterações históricas no papel das fronteiras ²⁶. Segundo o autor, essa análise auxilia no entendimento da natureza e padrões de interação entre os sistemas doméstico e internacional.

Para ele, as fronteiras exercem o papel de mediar trocas. São o ponto de contato e de separação entre o sistema social e seu meio ambiente. Nesse contexto, podem ocorrer dois tipos de troca, basicamente: sistema-meio ambiente (ou Estado-sistema internacional) e sistema-sistema (ou Estado-Estado). Para Kratochwil (1986, p. 35)

“Only exclusive sovereignty make defense and internal administration the primary and increasingly exclusive task of the central authorities. This development illustrates the complexity of the concept of sovereignty. It denotes internal hierarchy as well as external equality. The similarities and differences between boundaries in a state system and those developing in the frontier zones of empires are striking; they show the usefulness of separating center-periphery relations from those of inter-system interactions and system-environment exchanges.”

O autor destaca ainda uma variedade de tendências contraditórias que podem ser encontradas na vida internacional presente. Em primeiro lugar, o reconhecimento universal da soberania territorial como princípio diferenciador na arena internacional. Em segundo lugar, a erosão das fronteiras pela crescente interdependência da vida econômica moderna. Por fim, resultados dos diferentes poderes entre as nações e tensões entre sistemas políticos limitados e trocas ilimitadas (econômicas, ideológicas, etc.).

²⁶ KRATOCHWIL (1986)

Assim, embora o sistema esteja baseado na soberania territorial, novas concepções modificando esse exclusivo regime evoluíram e têm alterado o gerenciamento do sistema internacional. Destaca, nesse ponto, os regimes funcionais. Segundo o autor, esperava-se que os regimes não apenas diminuíssem a importância das fronteiras nacionais, mas que pudessem, pela expansão das redes cooperativas, levar à paz em algumas partes. Contudo, dificuldades persistem. Cita o exemplo do ‘regime de recursos’, como o caso dos tratados relativos à Antártida, mas questiona seu sucesso em apaziguar reivindicações por território: “Since functional logic depends on the willingness of all participants to keep the issue area depoliticized, it can come under pressure when the framing conditions change.” (KRATOCHWIL, 1986, p. 50).

Portanto, os construtivistas buscam analisar a construção social dos conceitos teóricos. Para eles, essa construção é fruto das práticas e da interação entre os atores, como vimos. Por isso mesmo, não são necessariamente estáveis. A partir de alterações no mundo material ou da influência das ideias, as práticas podem ser alteradas e então, novos conceitos devem ser definidos para que as análises possam ser aprimoradas.

No caso das fronteiras, os construtivistas também demonstraram interesse relativamente pequeno no tema, sendo poucos os estudos que tocam no tema. No entanto, a flexibilidade proporcionada pelo construtivismo permite ampliar o horizonte de visão e analisar os fenômenos relativos às fronteiras conectando-os aos mais diversos aspectos.

É possível analisarmos a influência do mundo material e do “interesse nacional”; a importância daquela região na concepção de uma política pública nacional; a influência das ideias nessa região e, quiçá, no Estado – fazendo com que surja, então, uma nova política pública para aqueles locais; enfim, as possibilidades são amplas. O construtivismo permite, assim, maior poder de análise para um tema relevante, mas ainda pouco explorado pelas Relações Internacionais.

Teorias das Relações Internacionais e fronteiras – algumas considerações

Conforme exposto, o tema “fronteiras” tem sido pouco explorado pelos teóricos das Relações Internacionais. Seu conceito foi bastante mais estudado pela geografia e pela geopolítica, que acabou influenciando sobremaneira estudos em outras áreas do conhecimento.

É possível, todavia, estudar a região de fronteira a partir da ótica das Relações Internacionais. O conceito de fronteira é derivado de outros conceitos-chave da disciplina, como Estado, território, soberania, sistema internacional e anarquia – todos estes, temas fundamentais na agenda de pesquisa da academia.

Se há uma relação tão próxima entre os conceitos mais pesquisados e o conceito de fronteira, por que motivo então o tema encontra-se relegado a um plano eminentemente secundário nessa mesma agenda de pesquisa? A resposta oferecida por este trabalho passa pelas características intrínsecas das teorias mais utilizadas nas relações internacionais – o realismo/neorealismo e o liberalismo/neoliberalismo.

Como vimos, o primeiro grupo de teóricos tem no Estado um ente unitário, e não se preocupa com o que ocorre internamente a ele. Além disso, pelos seus pressupostos teóricos, as escolhas desses entes já estão dadas – e também os meios pelos quais agem. Assim, as fronteiras não possuiriam nenhuma especificidade merecedora de atenção analítica especial; apenas se inseririam na lógica geral de funcionamento do Estado dentro do sistema internacional. Como os conceitos dos realistas não apresentam grandes variações, é difícil imaginar uma abertura para a inclusão do tema em sua pauta de pesquisas.

Já o segundo grupo, dos liberais/neoliberais, é um pouco mais flexível. Legitimam outras entidades como atores do sistema internacional, mas mantém uma lógica

de análise centrada no “interesse nacional” dos Estados, ainda quando este interesse se refira às políticas internacionais com finalidade de beneficiar determinadas regiões. Esse grupo de teóricos capta a importância dos fluxos e a porosidade das fronteiras, mas pecam na análise ao focalizar eminentemente o Estado. Por isso, quase sempre o que encontramos é “o Estado perde soberania”; ou “o Estado perde poder”; ou ainda “o Estado precisa controlar os fluxos”.

Há alguns autores que analisam a globalização com foco nas cidades, que formariam uma rede global de cooperação. Existem também grupos que pesquisam a chamada “cooperação subnacional”, ou seja, a atuação internacional de entes subnacionais, como estados, províncias e municípios²⁷. Esses estudos destacam aspectos muito relevantes dos movimentos em curso atualmente; no entanto, são relativamente poucos aqueles que os relacionam às políticas nacionais, interpretando-os mais como uma forma individual de “fuga” de uma cooperação oficial nacional lenta em busca de resultados mais rápidos.

Destarte, o neoliberalismo abre brechas importantes para um estudo focalizado nas regiões fronteiriças e, embora não seja possível identificar muitos trabalhos nessa linha, algumas correntes parecem caminhar nessa direção. Porém, dois aspectos levam a minimização do poder explicativo desta teoria. O primeiro deles é a imutabilidade dos conceitos – como dissemos, em grande parte ainda persistem os conceitos de Estado, soberania e anarquia da mesma forma que para os realistas, o que confere certa limitação à análise.

O segundo aspecto é eminentemente metodológico: o neoliberalismo, tal qual o realismo, desconsidera a influência das ideias na formação de identidades dos atores. Assim, as motivações e meios são presumidos a partir de certas concepções sobre “a natureza humana”. São apenas os desenvolvimentos materiais que influenciam o comportamento dos atores e conformam a estrutura.

²⁷A esse respeito, consultar, dentre outros: SASSEN (1998; 2006); MENEGHETTI NETO (2005); MARIANO; TESSARI (2006); MARIANO; MARIANO (2005); BORJA; CASTELLS (1996).

Nesse trabalho, buscaremos aliar as alterações materiais e as alterações ideológicas ambos como elementos determinantes de um certo “estado de coisas”, de sua manutenção por um dado período de tempo e de alterações nesse estado. Por isso, o construtivismo foi o ponto de vista escolhido para analisar o tema das fronteiras.

A próxima seção abordará alguns aspectos metodológicos acerca dessa escolha. Eminentemente, buscar-se-á apresentar um modelo teórico que pretende incorporar o papel das ideias na origem de fenômenos da política internacional.

Analizando o poder das ideias

Como vimos, os construtivistas defendem que o mundo social não é, de modo algum, estático. Por ser socialmente construído, duas podem ser as fontes de alteração: o próprio mundo material e o que chamaremos de “mundo das ideias”. Sendo a interação entre os atores a razão para a construção social do sistema, as ideias ocupam papel importante na definição de identidades e preferências que podem nortear o comportamento desses atores. A partir do momento que certas ideias são postas em prática, o sistema que daí emerge cumpre também o papel de legitimar e reforçar a aplicação de um certo modo de agir de acordo com o ideário em questão. Temos, então, uma nova estrutura – ou um novo sistema.

Contudo, realizar uma análise científica a partir desse pressuposto não é uma tarefa simples. Por isso, esta seção pretende demonstrar qual o caminho metodológico que este trabalho seguirá, no intento de aplicar o ponto de vista construtivista para uma análise do caso do tratamento brasileiro à região de fronteiras. Afinal, a existência de ideias por si só não prova sua influência.

A principal influência do trabalho pode ser encontrada em obra de Daniel Philpott, intitulada “Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations”, de 2001.

Nesse trabalho, Philpott pretende responder à seguinte questão: “se o sistema de Estados soberanos está se rompendo, como isso começou?”. Sua premissa é de que o sistema de Estados soberanos surgiu a partir de duas revoluções: a paz de Westphalia e a descolonização. O autor almeja descobrir as origens dessas revoluções, e tem como hipótese central o fato de que as revoluções na soberania resultaram de revoluções anteriores em ideias sobre justiça e autoridade política – no caso, a reforma protestante e o nacionalismo.

O modelo construído por ele para analisar o poder das ideias nas alterações do sistema internacional consiste de dois eixos fundamentais, ou dois “papéis das ideias”, como Philpott (2001, p. 47) denominou:

“To describe the effects of ideas, I offer a ‘framework of ideas’ that models their workings. It consists of two ‘roles of ideas’, each a different social dynamic by which ideas exert influence on politics. The first role of ideas is to convert people to new identities, leading them to want new political ends. Second, ideas wield social power, coaxing heads of state to pursue new courses. Converting to new identities, wielding social power – a sound account of revolutions in sovereignty must incorporate both roles”

Posiciona-se, portanto, contrário aos teóricos que relacionam as identidades à outros fatores que não às ideias: à posição de classe, à posição na divisão do trabalho, ou num aspecto biológico ou “natural”. Para Philpott, e também para este trabalho, as ideias moldam identidades através da razão reflexiva daqueles que se apropriam delas. Este é o “primeiro papel das ideias”.

No entanto, para influenciar os interesses de entes políticos, as ideias devem se tornar formas de poder social. É o que Philpott chamou de “segundo papel das ideias”, o qual explica como novos convertidos a uma identidade moldam interesses políticos.

Moldando identidades – o “primeiro papel das ideias”

Como vimos, no modelo construído por Philpott, as ideias influenciam os indivíduos reflexivos. Nessa noção, o poder deixa de ser essencialmente coerção e se torna também persuasão – a capacidade de fazer com que outros também acreditem no seu ponto de vista.

A identidade política, nesse modelo, é alterável. Se os seres humanos somos indivíduos autônomos, agentes, livres e racionais, somos influenciados por ideias para formar nossas identidades. Com essas ideias, refletimos sobre nós mesmos, questionando e revisando nossos valores. O autor chamou esse aspecto de “razão reflexiva”²⁸. Há na sociedade os “empreendedores de ideias”, aqueles indivíduos que difundem seu ponto de vista e buscam a conversão de outras pessoas. Lutero e Calvino seriam dois exemplos.

Contudo, as ideias não surgem do nada, mas de algum conjunto de circunstâncias. Essas circunstâncias poderiam também ser uma ameaça às ideias, anulando a razão reflexiva. Em seu modelo, o Philpott (2001, p.53) propõe um tipo de circunstância que auxilia o que chamou de “energia autônoma das ideias”:

“(...) an event, institution, discourse or practice that helps ideas to develop, lends appeal to ideas’s intrinsic propositions, assist the transmission of ideas, and encourages the perpetuation of ideas, all without imposing ideas on the individual’s identity, but instead leaving the ideas for the individual to adopt into one’s own identity reflectively”

²⁸ Tradução livre do autor para a expressão “reason of reflection”

Na medida em que um número razoável de pessoas mantém e repetem as ideias, elas se tornam uma nova realidade cultural compartilhada. Essa aceitação mútua, essa imersão numa cultura comum pode promover um espalhamento dessas ideias.

Ideias como instrumento de poder social - o “segundo papel das ideias”

De acordo com Philpott (2001, p. 58):

“The social power of ideas is the ability of believers in ideas to alter the costs and benefits facing those who are in a position to promote or hinder the policies that the ideas demand. (...) The costs and benefits come in traditional political currency – votes, taxes, bureaucratic power, threats of war and rebellion – and, in a more complex version, reputation”

Assim, a preocupação central do autor aqui não é com a conversão individual às ideias, mas com os corredores através dos quais elas se expressam. Novamente em suas palavras (2001, p. 68):

“What are some of the courses found along casual pathways? Recent works on ideas in International Relations offers several examples. One is public, meaning of groups of peasants, merchants, voters, or anyone who is not in a government institution or activist organization who, through the blessings or protest, expressed through pen, voice, vote, riot or gun, convey the force of ideas”

Cabe ressaltar ainda que, para o autor, as instituições governamentais – burocracias, departamentos, comitês e agências – também são fornecedores de ideias, e que estas também exercem poder social nas instituições.

Para que o modelo proposto pelo autor seja útil, em ambos os “papéis das ideias” é preciso encontrar implicações observáveis das causas e efeitos relacionadas às hipóteses. Para analisar o “primeiro papel das ideias”, é necessário fornecer evidências de que a conversão às novas identidades de fato ocorreu. Uma fonte importante de observação geralmente é o comportamento de atores individuais, através de seus discursos, artigos de opinião, ou mesmo na academia. No que diz respeito ao “segundo papel das ideias”,

também podem ser encontradas evidências. Uma entidade política demonstra interesse num novo estado de coisas quando pronuncia esse interesse e ativamente age nesse sentido. Isso é perceptível em discursos, documentos e programas de ação que se traduzem em determinadas políticas públicas que envolvem a aplicação de recursos materiais.

Nesse modelo, as duas dinâmicas (os dois tipos de “papel” das ideias) são distintas, mas colaborativas. Ambas são necessárias para capturar plenamente o caminho das ideias das mentes individuais para as ordens internacionais. O primeiro diz respeito à concepção pessoal, enquanto o segundo relaciona-se ao poder social. O primeiro é sobre influência e persuasão, enquanto o segundo sobre incentivos. O primeiro é discursivo, e o segundo é mecânico.

Este modelo, proposto e aplicado por Philpott, será utilizado nesse trabalho para relacionar a importância das ideias na alteração das políticas públicas para a faixa de fronteira, como já foi salientado. Contudo, a análise doravante apresentada não terá como viés único a influência das fronteiras, mas, enquanto análise que se pretende construtivista, levará em conta também as alterações do mundo físico material, da dimensão do poder efetivo – real e tátil; poder que também afeta esse mundo material de forma concreta. É na busca da “co-construção”; da relação entre ator e estrutura; entre mundo material e ideias que reside a complexidade mais profunda da análise que buscaremos realizar a partir dos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 2: AS FRONTEIRAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATÉ 1985

Introdução

No capítulo anterior, buscou-se contextualizar o conceito de fronteiras frente a algumas das teorias das relações internacionais, ressaltando a pertinência do tema para esse campo de conhecimento. Ressaltou-se que o tema "fronteiras" perpassa inúmeros dos conceitos mais importantes para as Relações Internacionais, e que, apesar disso, o tema tem sido pouco estudado sob essa ótica, em especial no Brasil.

O presente trabalho pretende, conforme exposto, contribuir para o estudo do papel que as fronteiras representaram na política externa brasileira. Neste capítulo especificamente, construiu-se uma narrativa analítica da história da formação das fronteiras brasileiras e seu papel na política externa, com ênfase nas ações relativas às fronteiras durante o período imediatamente anterior ao analisado como de alteração (a redemocratização em 1985).

Ao analisar o espaço ocupado pelo tema na agenda das relações exteriores e nas políticas públicas do Estado brasileiro para as fronteiras, pretende-se ir além da maioria dos estudos da área de Relações Internacionais sobre o tema, que se concentram no que Visentini (2004, p. 16) caracterizou como primeira grande fase da história da política externa brasileira. Em suas palavras, esse período:

"(...) abarca desde o Tratado de Tordesilhas até a gestão do chanceler Barão de Rio Branco, no início do século XX. Esse longo período caracteriza-se pela problemática dominante da definição do espaço territorial, um verdadeiro imperialismo geográfico luso-brasileiro (espécie de discreto "destino manifesto"), e pela dependência primeiramente em relação ao mercantilismo português e, posteriormente, ao capitalismo industrial inglês em expansão, de viés liberal-concorrencial"

O fato de o período ser caracterizado justamente pela demarcação e delimitação do território brasileiro e por todos os conflitos daí decorrentes torna-o mais rico e, levou-o, por conseguinte, a ser o mais estudado. Entretanto, as fronteiras continuam a ter importância para as relações internacionais - e, no caso, para a política externa brasileira - após delimitadas.

Há outras razões para isso. Uma delas é a característica predominante que o tratamento das fronteiras assumiu a partir do período que se segue à gestão Rio Branco até as vésperas da redemocratização: durante este período, as fronteiras são vistas eminentemente como uma questão de segurança nacional e, portanto, deixadas nas mãos dos responsáveis pelo tema: os militares. Essa visão é condizente, portanto, com a ótica realista das Relações Internacionais, como visto no capítulo precedente.

Conforme salientou Renata Furtado (2013, p. 51), as razões para o tratamento das fronteiras focar-se essencialmente na garantia da segurança nacional, com um viés de defesa e pelos militares tem raízes bastante antigas:

"Os motivos de a região de fronteira ser, ainda hoje, concebida, pela maioria dos políticos e dos burocratas, como uma área de segurança nacional, pode ser compreendida na observação da atuação das elites organizacionais (militares) na condução da política de segurança nacional a partir da década de 1930".

A concepção da região de fronteira como uma questão militar não implicou apenas na materialização de um tratamento voltado às questões de segurança (incluindo-se aí o que diz respeito ao controle de fluxos, tentativas de "fechamento" das fronteiras e desinteresse pela integração), mas também levou o tema a ser visto como um assunto interno, e não essencialmente externo.

Isso não quer dizer, contudo, que a política externa brasileira não teve de se preocupar com o tema durante este período, seja reativamente ou proativamente. Também não significa que não foram realizadas ações, acordos e tratativas de negociação envolvendo os países vizinhos e questões de fronteira. O que, sustenta-se, não ocorreu, foi o

desenvolvimento e implementação de uma política específica para a região de fronteira como um todo dentro das diretrizes gerais da política externa.

Os motivos que levaram a isso são tanto materiais quanto ideológicos. A influência da teoria realista; o respaldo na política mundial global - marcada pela dimensão militar - além da visão geopolítica que influenciou *policy makers* durante o período levaram ao tratamento eminentemente do ponto de vista da segurança das regiões de fronteira durante boa parte do século XX. Estrutura material e ideias convergiam e acabavam por legitimar um modo de pensar e atuar em detrimento de outros possíveis. É essa análise que se apresenta a seguir.

Formação das Fronteiras Brasileiras: do descobrimento a Rio Branco

A história da formação das fronteiras brasileiras tem início em um fato bastante singular, já que podemos dizer que o Brasil teve fronteiras antes mesmo de ser “descoberto”. A *Bula Inter Caetera* de 1493 outorgava aos reis de Castela, Leão e Aragão a posse de todas as ilhas e terras firmes achadas e por achar, descobertas ou por descobrir, a cem léguas a oeste do meridiano das ilhas dos Açores e de Cabo Verde. Inconformado com a bula, D. João II protesta e obtém sucesso com a assinatura do Tratado de Tordesilhas em 1494. Por esse novo tratado, o limite das possessões portuguesas passaria pelo meridiano situado a 370 milhas a oeste do arquipélago de Cabo Verde.

Os portugueses, contudo, não se limitaram na prática aos limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas. Segundo Teixeira Soares (1973, p. 26), "As autoridades portuguesas convenceram-se da necessidade de ultrapassar o meridiano das Tordesilhas, bem como descobrir no Brasil coisas parecidas com as riquezas do alto Peru".

Nesse sentido, o ímpeto expansionista que se manifestou através das bandeiras era motivado pelo desejo de um enriquecimento rápido e mesmo imprevisto. Novamente, para Teixeira Soares (1973, p.25), "O Brasil foi uma explosão de bandeirismo". A afirmação não parece exagerada quando se constata que as bandeiras praticamente triplicaram a área do Brasil estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas. Ademais, as bandeiras tiveram sucesso em sua busca de riquezas: a descoberta de ouro e diamantes em Minas Gerais e de ouro no Mato Grosso modificaram substancialmente a sociedade brasileira colonial.

A expansão portuguesa é consolidada através do Tratado de Madrid (1750), no qual se fez sentir a ação de Alexandre de Gusmão, ao introduzir no tratado o princípio de *uti possidetis*²⁹. Os portugueses contavam, a partir de então, com uma vasta fronteira a ser defendida. Começou aí a política luso-brasileira para as suas fronteiras. Inicialmente, o método utilizado para vigiar e buscar preservar pontos-chave de invasões externas foi a construção de fortes. Por solicitação do Marques de Pombal foram construídos: o Forte do Príncipe da Beira na terra avançada do Guaporé; a fortaleza de Macapá; o forte de Tabatinga e a linha de fortins de São José de Meribaitanas.

Contudo, a política de expansão tem um recuo quando do Tratado de Santo Ildefonso, de 1777 - o Brasil perde territórios considerados estratégicos, como Colônia do Sacramento e os sete povos das missões do Alto Uruguai. Este cenário se altera somente com a chegada da corte portuguesa ao Brasil em 1808:

"Em manifesto às potências, datado de 1/05/1808, o Príncipe Regente D. João, depois de ter denunciado o Tratado de Santo Ildefonso, declarou írrito e nulo o Tratado de Badajoz. O Príncipe Regente ordenará a conquista da Guiana Francesa bem como a incorporação da Banda Oriental do Uruguai ao Brasil, sob a designação oficial de Província Cisplatina" (TEIXEIRA SOARES, 1973, p. 40).

²⁹ Trata-se de um princípio do Direito Internacional segundo o qual, grosso modo, se reivindicam terras ocupadas ao final de um conflito. A expressão vem da frase "*uti possidetis, ita possideatis*", que significa "como possuí, assim possuís". Sobre o Tratado de Madrid, consultar, dentre outros, MENDONÇA (1956, p. 27-30).

Após invasão liderada por Dom Diogo de Souza, o Brasil anexa a Banda Oriental e incorpora a Província Cisplatina ao Reino em 1821. Cervo e Bueno (2002) interpretam o processo de conquistas na América após a transferência da corte como uma forma de compensação portuguesa pelas perdas sofridas na Europa ao tempo da regência de D. João VI.

A situação se agrava em 1825, com o Brasil já independente. Buenos Aires decreta a ocupação da Cisplatina, em resposta à declaração de independência uruguaia. D. Pedro reagiu com guerra a Buenos Aires e bloqueio naval. Como a guerra não se decidia e tampouco as potências externas, Buenos Aires e Rio de Janeiro tiveram de negociar. Nesse ínterim, ganha força o sentimento de nacionalidade uruguaia. A situação se define somente em 1828, quando o tratado de paz construído com a mediação inglesa foi assinado. Pelo tratado, Brasil e Argentina se comprometiam a garantir a independência do Uruguai³⁰.

A política externa do país recém-independente ainda era pautada essencialmente pela herança colonial. Entre 1828 e 1844 segue-se um período de relativo imobilismo, no qual a emergência de uma política externa autônoma vai ganhando força. Durante estes anos a posição brasileira em relação aos assuntos dos países do Prata foi a neutralidade.

Após a extinção do sistema de tratados emergiu um novo projeto de política externa, a partir de novas definições de interesse nacional. Novamente, para Cervo e Bueno (2002), essa política externa pautou-se por quatro grandes parâmetros, quais sejam: a) controle da política comercial, por meio da autonomia alfandegária; b) equacionamento da questão da mão de obra externa, pela extinção do tráfico de escravos e estímulos à imigração; c) sustento das posses territoriais, por meio de uma política de limites que

³⁰ Sobre a disputa, consultar MENDONÇA (1956), capítulos II e III. Vale ainda ressaltar que, para CERVO e BUENO (2002) a criação do Uruguai é assim fruto da própria vontade popular e identidade uruguaia, emergidas quando da guerra. Outros autores, notadamente os geopolíticos, como o Gen. Meira Matos (1990), apresentam justamente o oposto: o Uruguai é um estado-tampão criado pela Inglaterra visando conter atritos entre as duas maiores potências regionais, Brasil e Argentina.

regulamentasse em definitivo as fronteiras nacionais - inscreve-se nessa diretriz a defesa da Amazônia; e d) presença decisiva nos destinos do subsistema platino de relações internacionais, tendo em vista interesses econômicos, políticos e de segurança. Para assegurar estes objetivos, a política externa pautou-se pelo uso intensivo da diplomacia, tendo o uso da força como um recurso de última instância³¹. No que tange às fronteiras, os autores (CERVO; BUENO, 2002, p. 87) assinalam que:

"Para colocar a questão das fronteiras do Brasil em perspectiva histórica, é mister partir de certas considerações prévias: a) a experiência brasileira correspondeu a uma das experiências históricas mais significativas em termos comparativos, em função dos dados objetivos - cerca de 16 mil quilômetros de fronteira com 10 Estados limítrofes; b) em 1822, o Brasil herdou uma situação de facto confortável, de jure delicada; c) a expansão das fronteiras deu-se no período colonial, cedendo os textos jurídicos diante dos fatos: a Inter Caetera, os tratados de Tordesilhas, de Madri (1750) e o tratado preliminar de Santo Ildefonso (1777); d) não houve nem preocupação política nem doutrina de limites para orientar de forma decisiva a ação brasileira até meados do século XIX; e) o método da história comparada, associando fronteira, sociedade, cultura e política não foi desenvolvido pela historiografia latino-americana"

Ainda de acordo com a análise dos autores, o conceito-chave para entender o caso brasileiro é o de nacionalidade. Esta "(..) foi um dado original, que triunfou sobre revoltas regionais e tentativas separatistas, para consolidar-se desde o início do segundo reinado" (CERVO e BUENO, 2002, p.89). A nacionalidade brasileira tinha por mito o legado da grandeza nacional. Assim, "(...) Substituiu-se o mito da fronteira pelo da grandeza nacional, e dessa forma reduziu-se o problema da fronteira ao problema jurídico-político dos limites" (ibidem).

A esta altura, portanto, a fase de expansão do território brasileiro, desencadeada com as bandeiras e que ganhara estímulo com a transferência da corte portuguesa ao país, cessara. Tratava-se agora de delimitar e demarcar estas fronteiras. Não havia uma política clara para isso, a princípio. Foi somente a partir da ocorrência de atritos que as questões de limites foram sendo resolvidas.

³¹ CERVO & BUENO (2002, pp 65-66).

Importante salientar que a partir do tratado de limites com o Peru, de 1841, é que apareceu aquela que seria a característica principal no tratamento brasileiro sobre o tema das fronteiras: a reivindicação do *uti possidetis*. Pelo sucesso não apenas com os países vizinhos como também internamente, como justificativa perante o Parlamento e a opinião pública, o princípio passou a ser utilizado em outras negociações. O princípio do *uti possidetis* era relativamente maleável na medida em que podia aceitar a troca ou cessão de territórios em nome de fronteiras naturais e/ou mais convenientes, bem como acesso a rotas comerciais e/ou navegáveis.

A consolidação do Estado brasileiro, somado ao cenário vivido pelas potências da Europa e EUA - mais preocupadas com assuntos internos, além das relativas dificuldades dos vizinhos da bacia do Prata, fizeram com que entre 1844 e 1876 a política externa brasileira buscasse conferir ao país status de potência regional. E foi justamente na região do Prata onde essa política se manifestou por completo. Contudo, mesmo tendo saído vitorioso na guerra contra Rosas e também na guerra do Paraguai, o Brasil não obteve ganhos territoriais³². Nesse período ocorrem a negociação e ratificação de tratados de limites com o Uruguai e Peru (1851), com a Venezuela (1859), com a Bolívia (1867) e com o Paraguai (1872). A delimitação da fronteira com a Colômbia apresentava dificuldades, casos também das Guianas Inglesa e Francesa. Após algumas tentativas, o assunto é deixado em aberto.

Após ter-se consolidado como potência regional, a política externa brasileira passa por uma fase de distensão. Ainda no Império, ocorre um litígio pelo território de Palmas junto à Argentina. Diferentemente do que ocorrera até então, não havia sido possível resolver a questão bilateralmente. Neste caso, o arbitramento foi realizado pelo Presidente dos Estados Unidos, com parecer favorável ao Brasil (já na República). A

³² Importante salientar que, após o fim da guerra do Paraguai, a Argentina buscou obter ganhos territoriais, ato contundentemente reprovado pelo Brasil, que buscava manter o *status quo* regional. Ao final das disputas, o território em questão continuou com o Paraguai.

aceitação de tal arbitramento não se daria, contudo, sem a confiança no parecer do juiz - frutos das boas relações com os Estados Unidos à época (CERVO e BUENO, 2002, p. 141)

Foi durante a gestão de José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco, que a resolução dos problemas lindeiros restantes foi prioridade. Antes mesmo de ocupar o posto de ministro, o Barão do Rio Branco já havia sido decisivo nas questões de Palmas - com a Argentina e do Amapá - junto à França ³³.

A gestão Rio Branco ficou lembrada também por ter consolidado "(...) a profissionalização e a ascendência da chancelaria na concepção e execução da política externa brasileira" (DANESE, 1999, p. 253). Conforme salientou Henrique Altemani de Oliveira (2005), a gestão de Rio Branco se deu num período no qual a percepção da importância dos Estados Unidos era crescente. O Barão tratou, pois, de buscar uma aproximação com o país do norte, e essa foi uma das principais características de sua gestão. Conforme salientou Burns (2003, p. 252), O Barão "(...) percebeu a tendência da última década do século dezenove e acelerou-a, com a intenção de utilizar o poder e o prestígio dos Estados Unidos, que o mundo começava a respeitar, para atingir determinados objetivos no campo da política externa"

Durante sua gestão no ministério, talvez o caso mais complexo tenha sido o do Acre. Quando Rio Branco assume, a questão já está complicada. O Brasil reivindicava a posse do Acre pelo *uti possidetis*, mas uma demarcação feita em 1895 deixara margem para dúvidas. O ministro da Bolívia no Rio de Janeiro, José Parcini instala uma alfândega em Porto Alonso sobre o rio Acre, o que causou revolta na população brasileira ali estabelecida, que desconhecia a autoridade boliviana.

Ao pressentir que poderia perder o território, a Bolívia busca atrair empresários americanos para explorá-lo, sob concessão - fiou-se na esperança de que os EUA reagissem

³³ Análise detalhada destes dois episódios são encontradas em HEINSFELD (2003, p. 32-44). Consultar ainda JORGE (1999).

a possíveis intervenções brasileiras. Estava criado o *Bolivian Syndicate*. Contudo, ao fazerem isso, os bolivianos reconheciam que não dispunham de meios para colonizar a região e impor lá sua soberania.

Rio Branco propõe a compra do Acre por dois milhões de libras. Quanto ao *Bolivian Syndicate*, este seria indenizado em 100.000 libras. Além disso, o país comprometeu-se a construir a estrada de ferro Madeira-Mamoré, a qual poderia ser utilizada também pelos bolivianos. A questão é resolvida assim pelo Tratado de Petrópolis, de 17/11/1903³⁴.

Vale dizer que algumas questões persistiram, apesar de tudo. Convencidos de que uma área definida no tratado de 1867 havia sido demarcada incorretamente a favor do Brasil, os bolivianos investiram em novos estudos quando da execução do tratado de Petrópolis. Verificou-se o erro, mas decidiu-se manter a situação vigente. Em troca, o Brasil pagaria um milhão de libras à Bolívia para vinculações ferroviárias (Tratado de Natal, 1928). Este acordo não chegou a ser cumprido, face à guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai. Contudo, a construção da ferrovia Corumbá - Santa Cruz de la Sierra, fruto da colaboração entre Brasil e Bolívia, insere-se no contexto do cumprimento do tratado de 1928, ainda que tenha ficado pronta apenas em 1952.

Ainda na gestão de Rio Branco foram delimitadas as fronteiras com o Uruguai. Desde tratado assinado em 1851 persistia a questão acerca da Lagoa Mirim. Neste tratado, sua navegação era exclusividade brasileira. Diante do descontentamento uruguaio, em 1867 o Brasil concede também ao Uruguai direito de navegação na Lagoa Mirim e rio Jaguarão. A questão arrasta-se, tendo em vista a reivindicação uruguaia por parte da Lagoa Mirim. Rio Branco assume as negociações em 1907, e por fim, concede ao Uruguai 741km² da

³⁴ JORGE (1999) faz uma boa análise da disputa com a Bolívia. HEINSFELD (2003) apresenta ainda a repercussão do Tratado de Petrópolis no país vizinho.

Lagoa, ficando o Brasil com 2860km² - e a navegação aberta por tratado assinado em 1909³⁵.

Essa concessão insere-se no contexto de uma nova tendência, que se fazia sentir ainda em fins do Império, acerca dos princípios brasileiros para delimitações de território. Cervo e Bueno (2002, p. 132) descrevem essa nova tendência com as seguintes características: "(...) a 'generosidade', as 'vistas largas', a disposição de 'ceder', 'transar' e até mesmo a aceitação do arbitramento, tradicionalmente rejeitado em nome da soberania nas decisões externas".

Completados, assim, os tratados de limites com os nove países fronteiriços mais a Guiana Francesa, o Brasil passou para a fase de demarcação das linhas de fronteira³⁶. Veremos a partir de agora quais foram as principais ações da política externa brasileira, e como elas - e também fatores de ordem interna - influenciaram no tratamento das fronteiras.

A Política Externa e as Fronteiras

As décadas de 1910 e 1920

Ainda na presidência de Hermes da Fonseca, o Barão do Rio Branco, após mais de nove anos à frente do MRE, é substituído por Lauro Müller, deixando como maior legado sua atuação proativa nas questões fronteiriças.

O país em 1912 ainda se encontrava na chamada "primeira República", modelo político baseado na predominância das oligarquias paulista e mineira (a conhecida "política

³⁵ Novamente sugerimos consultar JORGE (1999) e também TEIXEIRA SOARES (1973).

³⁶ Ressaltamos a dificuldade deste trabalho, haja vista que a última fronteira foi demarcada em nosso país apenas no ano de 1973 (mais de sessenta anos após o último tratado, com o Uruguai). Trata-se da fronteira entre Brasil e Venezuela, trecho entre as Cordilheiras Parima e Pacaraima

do café com leite", iniciada com o mandato de Prudente de Moraes em 1894). A economia brasileira à época era essencialmente agrária e dependente das exportações de café³⁷.

No período que se estende de 1912 a 1930, tendo o país já solucionado as principais questões relativas à configuração de seu território, o momento era de maior estabilidade. Assim, a política externa à época podia focar em dois pontos principais, conforme Cervo e Bueno (2002) assinalam: a ampliação do mercado externo (especialmente para o café) e a busca por maior prestígio no sistema internacional.

Além desses dois objetivos centrais, é importante ressaltar que, após a assinatura dos tratados de limites, o Estado brasileiro passou a ver como preocupações de primeira ordem a segurança e a defesa de seu vasto território. A busca pelos meios para essa defesa também é uma característica do período em questão.

Quanto às estratégias traçadas para a conquista dos objetivos elencados, a política externa brasileira continuou a investir na construção de uma parceria com os Estados Unidos da América. As boas relações entre os dois países vinham ainda do período Rio Branco, tendo seus sucessores dado continuidade ao cultivo do que seria uma aliança estratégica entre os dois países. Ressalta-se ainda que essa relação com os EUA tinha como base a economia, já que o país do norte era o principal comprador do café brasileiro.

Um dos acontecimentos internacionais mais relevantes do período foi, certamente, a I Guerra Mundial, entre os anos de 1914 e 1918. O conflito trouxe importantes consequências geopolíticas para o sistema internacional que afetariam sobremaneira o Brasil. A própria participação brasileira também é fator-chave para compreender os rumos da política externa nos anos seguintes.

Embora, como aponta Garcia (2006) a participação brasileira na guerra tenha sido fruto de uma conjunção de fatores (políticos e econômicos), a razão mais imediata para

³⁷ Eugênio Vargas Garcia (2006, p. 120) aponta que "No período 1919-1923, o café representou 58,8% das exportações do Brasil e, entre 1924-1929, essa porcentagem foi ainda maior (72,5%)"

a composição do Brasil junto aos aliados foi a ação de submarinos alemães contra navios mercantes brasileiros em 1917. Assim, em outubro do referido ano, o país declara guerra contra a Alemanha, e em dezembro do mesmo ano decide dar "expressão prática" à sua colaboração com os aliados, enviando uma formação da Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG), além de 13 oficiais aviadores, uma missão de 100 médicos cirurgiões e um corpo de estudantes e soldados do Exército para dar guarda ao Hospital do Brasil.

A participação brasileira na guerra despertou nas autoridades a sensação de que o país não tinha meios suficientes para se proteger em caso de um novo conflito. Seria preciso, portanto, garantir esses meios. Contudo, o cenário pós-guerra foi marcado por apelos pacifistas, o que dificultaria o alcance dos objetivos brasileiros. A criação da Liga das Nações se insere nesse contexto, de buscar evitar uma nova guerra. Assim, conforme assinala Garcia (2006, p. 229):

"Este era o dilema brasileiro no pós-guerra: o choque de realismo trazido pela guerra fez parecer urgente a necessidade de modernização militar do país em um contexto internacional que apontava em sentido oposto, ou seja, que os países deveriam se desarmar e buscar a paz a qualquer custo. A tentativa de superação desse dilema estaria na raiz de muitas dificuldades da diplomacia brasileira em toda a década de 1920".

Visando modernizar suas Forças Armadas, o Brasil então busca (e consegue) apoio externo. Duas ações merecem destaque: a missão militar francesa e a missão naval estadunidense. Ambas foram fruto da participação brasileira junto aos aliados na I guerra.

A missão francesa chegou ao Brasil em 1920, tendo permanecido no país até 1940 (embora com efetivo reduzido e contrato alterado e renovado algumas vezes). Novamente segundo Garcia (2006, p. 209):

"Sua longevidade deixaria um legado ponderável para o Exército brasileiro e algumas de suas proposições encontraram expressão institucional para além da organização da força terrestre, como no caso da criação do Conselho de Defesa Nacional, em 1927, refletindo as preocupações características da última guerra mundial com relação à necessidade de que a mobilização para a defesa do país não contemplasse apenas o elemento militar do poder nacional".

O exemplo do Exército estimulou a Marinha a fazer o mesmo, tendo os Estados Unidos ganhado a preferência brasileira frente aos britânicos. A missão iniciou suas atividades no fim de 1922 e durou até 1930, tendo sido retomada - em outro formato - posteriormente.

Os demais países da América do Sul (notadamente a Argentina) mostraram-se apreensivos com as missões militares recebidas pelo Brasil e também com os discursos que rejeitavam propostas de desarmamento. Acusações de que se estaria articulando um imperialismo brasileiro não foram raras na imprensa platina.

Foi nesse cenário que, em 1927, já na presidência de Washington Luís, o Estado Maior das Forças Armadas solicitou ao MRE informações sobre os vizinhos, considerando uma hipótese de guerra. A ideia principal era saber como os países reagiriam em caso de conflito: se o Brasil seria capaz de angariar apoio entre eles, por exemplo.

As conclusões apresentadas no relatório apontavam um afastamento/isolamento do Brasil frente à América Latina, tendo a Argentina angariado a simpatia dos vizinhos. A solução encontrada foi o estabelecimento de uma política de "expectativa e discrição" que visava primeiramente evitar litígios na região. O relatório propunha um plano de ação nessa linha, que incluía, dentre outros pontos, "resolver definitivamente as questões de fronteira ainda pendentes, por falta de acordo ou de ratificação dos atos já concluídos" (GARCIA, 2006, p. 432).

Foram celebrados acordos fronteiriços com Paraguai (definição precisa de limites numa faixa ao longo do rio Paraguai); Bolívia (definição de três trechos de fronteira, realocação de marcos e acordo para ligação ferroviária entre Santa Cruz de la Sierra e Corumbá); Colômbia e Peru (tratados de limites e navegação fluvial, envolvendo a região de Tabatinga e Letícia); Uruguai (resolução de dúvidas na caracterização da fronteira e construção de ponte ligando Rio Branco a Jaguarão); Argentina (fixação da divisa em parte do rio Uruguai) e Venezuela (protocolo para demarcação da fronteira).

Nesse contexto, na gestão de Washington Luis nasceu também o órgão que concentraria o pensamento e a atuação brasileira na região de fronteira: o Conselho de Defesa Nacional. Como o nome deixa pressupor, o órgão seria o responsável pela condução da política de defesa nacional. Tinha função consultiva, e a responsabilidade pelo estudo e coordenação de informações relativas à defesa da pátria. Embora essencialmente composto por militares, era um Conselho aberto a convites da presidência (ou seja, havia civis); contudo, a responsabilidade burocrática pelas comunicações, papéis e arquivo era do Estado Maior do Exército³⁸.

Vale lembrar que no período compreendido entre 1891 e 1934, no qual vigia a constituição de 1891 era atribuição do Congresso Nacional "adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras" (CF 1891, cap. IV, art. 34, 16º); bem como cabia "à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais". (CF 1891, cap. V, título II, art. 64)³⁹. Ainda nessa época, os assuntos relativos à fronteira seguiam as diretrizes da Lei Imperial 601, de 1850⁴⁰, que dispunha sobre as terras devolutas do Império.

Assim, desde demarcadas as fronteiras com Rio Branco já é possível notar uma tendência a assegurar o território, a partir de garantias militares. O Brasil participa da guerra e vê a necessidade de se preparar militarmente, o que gera desconfianças por parte dos países da América do Sul, criando assim um relativo afastamento/isolamento. A hegemonia inglesa é paulatinamente substituída pelas relações preferenciais com os Estados Unidos (principal parceiro comercial), mantendo a "vocação atlântica" do pa s⁴¹. A política com os vizinhos continentais   de discricão e reserva - em alguns casos tamanha que

³⁸ A principal referência sobre o papel do CDN e - posteriormente - órgãos correlatos no tratamento das regiões de fronteira é a obra de Renata Furtado (2013).

³⁹ A Constitui o de 1891 pode ser encontrada em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>.  ltimo acesso em 03/02/2014.

⁴⁰ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>.  ltimo acesso em 03/02/2014.

⁴¹ Sobre a transi o da hegemonia inglesa para a estadunidense, consultar BOERSNER (1996); MOREIRA; QUINTEROS; SILVA (2010), dentre outros.

chegou a diminuir o papel político brasileiro, como no caso da neutralidade durante o início das hostilidades que culminaram na guerra do Chaco⁴².

Parte desse cenário será alterada com a Crise de 1929 e o advento da Segunda República, que serão analisados na próxima seção. No que diz respeito às fronteiras, o período seguinte será marcado pela transição dos assuntos relativos às fronteiras para o órgão que viria a substituir o CDN.

Getúlio Vargas, a Revolução de 1930 e o Estado Novo

Em 1930 uma série de eventos levou ao fim da chamada "política do café-com-leite" e da República velha⁴³. O processo culminou com a chamada "Revolução de 1930", que levou ao poder, através de um governo provisório, o sul-rio-grandense Getúlio Dornelles Vargas. A Constituição de 1891 fora revogada, e Vargas passou a governar por meio de decretos. Tratando de centralizar o poder, nomeia interventores para todos os estados brasileiros (à exceção de Minas Gerais) e inicia a elaboração de uma nova Constituição, que somente seria promulgada em 1934, após a contenção de pressões advindas dos descontentes com a Revolução - notadamente a chamada Revolução Constitucionalista de 1932.

O governo provisório inicia-se ainda sob os efeitos da chamada "grande depressão"; a crise de 1929⁴⁴. Crise gerada na economia estadunidense, seus efeitos repercutiram em inúmeros outros países, inclusive no Brasil - vale lembrar que o café era nosso principal produto de exportação, e os EUA nosso principal comprador.

Esse contexto foi o principal motivo que levou Ricardo Seitenfus (1996, p. 115) a afirmar que "A revolução de 30 tem escasso interesse pela política externa". Com uma

⁴² Ver, por exemplo, CERVO; BUENO (2002) e GARCIA (2006)

⁴³ Não é objeto do presente trabalho adentrar profundamente nas causas internas que culminaram na Revolução de 1930; contudo, boas análises podem ser encontradas em FAUSTO (2013) e SKIDMORE (2007).

⁴⁴ Sobre a crise de 1929, consultar, dentre outros possíveis: EICHENGREEN (2000) e KINDLEBERGER(1973)

alteração profunda na ordem política brasileira, é compreensível que a dedicação do novo governo - ao menos no seu início - seja para os assuntos internos; visando essencialmente sua consolidação.

A própria plataforma de governo da Aliança Liberal não tratava explicitamente sobre política externa, como observou Seitenfus (1996). Assim, a política externa - até o final da década - se guiaria essencialmente pelas difíceis condições enfrentadas pelo comércio exterior, devido à crise de 29 e complementarmente pelas questões pan-americanas, conforme observaram Cervo e Bueno (2002, p. 233-234):

"Embora o novo chanceler não tenha se descuidado da demarcação das fronteiras, foram enfatizadas as relações comerciais, sobretudo porque, desde o ano anterior à Revolução, a quebra da bolsa de Nova York e a recessão que se lhe seguiu afetaram negativamente as exportações nacionais".

A Constituição promulgada em 1934 tem importância especial para as fronteiras. Nela o CDN é substituído pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), que tinha competência para estudar e coordenar todas as questões relativas à segurança nacional⁴⁵. O Estado-Maior do Exército continuaria chefiando as rotinas burocráticas, e a composição do CSSN era majoritariamente composta por militares, não tendo alterado significativamente a estrutura do CDN.

É também na Constituição de 1934 que se define uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, na qual certas atividades deveriam se submeter ao crivo do CSSN, já que a região era vista como vital para a segurança nacional:

"Art 166 - Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração.

⁴⁵ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16/07/1934), artigo 159. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Último acesso em 03/02/2014.

§ 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional.

§ 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter podendo em todo tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados.

§ 3º - O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira pela União e pelos Estados ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação."

Por fim, a Constituição de 1934 manteve "(...) uma Seção de Segurança Nacional em cada um dos ministérios instituídos no governo de 1934" (FURTADO, 2013, p. 55), o que fez com que em cada ministério essa visão da segurança nacional também afetasse os assuntos porventura relativos à fronteira. Assim, Furtado (2013, p. 56) observou que, embora tenha durado apenas até 1937, a Constituição de 34 foi um marco para o tratamento das fronteiras já que

"As práticas organizacionais em relação à faixa de fronteira, que passou a ser expressamente controlada após 1934, começaram a ficar fortalecidas: i) pela distribuição de poder do CSSN na estrutura organizacional do Executivo Federal; e ii) pelo acúmulo de experiência histórica do CSSN no tratamento de questões à segurança nacional, tema onde a faixa de fronteira era incluída pelo governo".

Em 1937, portanto um ano antes das eleições marcadas para 1938, Getúlio Vargas coloca-se à frente de um golpe de estado⁴⁶, inaugurando o período conhecido como Estado Novo. Nessa fase autoritária, o Congresso Nacional foi fechado, os partidos políticos extintos e é outorgada uma nova Constituição, conferindo poder total a Getúlio.

A Constituição de 1937 também impactou as fronteiras. Primeiro, por alargar a parcela de território definida como faixa de fronteira de cem para cento e cinquenta quilômetros (artigo 165). Em segundo lugar, o CSSN é substituído pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), presidido pelo Presidente da República e constituído pelos

⁴⁶ Novamente, para os eventos que precederam/causaram o golpe, sugerimos consultar FAUSTO (2013) e SKIDMORE (2007), dentre inúmeras outras possibilidades.

Ministros de Estado, além dos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha, mantendo a mesma configuração e atribuições do CSSN.

Também fora mantido o tratamento diferenciado da faixa de fronteira, para concessão de terras ou vias de comunicação, além da exigência da predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. Furtado (2013, p. 57) salienta ainda que:

"O tratamento especial da faixa de fronteira também ocorreu por meio do DL nº 1.164, de 18 de março de 1939, que veio regulamentar o texto constitucional. Essa lei exigia que toda empresa industrial localizada ou que exercesse atividade na faixa de fronteira como atividade principal deveria ter na administração e no quadro de empregados pelo menos 2/3 (dois terços) de brasileiros e, ainda, maioria de capital nacional, sob pena de interdição de funcionamento. Além disso (...) era vedada a impressão ou circulação de jornais, de revistas, de anuários, de boletins e outras publicações periódicas em língua estrangeira".

A faixa de fronteira era cada vez mais reconhecida como área de segurança nacional sujeita ao controle do Estado. Além desse enfoque, é possível notar que as dificuldades adicionais criadas pelas normas citadas anteriormente ao estabelecimento de empreendimentos rurais e urbanos contribuía para que tanto a densidade populacional quanto o desenvolvimento daquela região fossem relativamente menores do que os índices encontrados na porção de território mais oriental. As restrições à participação de estrangeiros nesses empreendimentos também foram elementos que dificultaram a atuação conjunta e, por conseguinte, mais um entrave à integração.

O CSN manteve ainda a mesma estrutura organizacional do seu antecessor, com o acréscimo da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras⁴⁷. Em 1938 foi criado também o Gabinete Militar, composto por oficiais do Exército e Marinha. De acordo com Furtado (2013, p. 57) "Esse gabinete ficou encarregado do apoio técnico e administrativo inerentes às rotinas do CSN até 1992 e pode ser considerado o departamento que mais influenciou as práticas do CSN ao longo da história".

⁴⁷ As demais eram: a Secretaria-Geral, a Comissão de Estudos e as Seções de Segurança nos ministérios civis.

Ainda no governo Vargas, em 1942 a lei de organização do CSN estabeleceu que "para melhor e mais facilmente alcançarem seus objetivos, a Secretaria Geral e as Seções de Segurança dos ministérios civis manterão, entre si, as mais estreitas relações"⁴⁸, o que evidencia o empoderamento da Secretaria Geral do CSN (SG/CSN) em relação às questões entendidas como de segurança, mesmo nas pastas civis.

O período entre 1929 e 1939 ficou marcado também por acontecimentos políticos relevantes que levariam o sistema internacional a um novo conflito de proporções globais. A ascensão de Hitler e do nacional-socialismo na Alemanha e de regimes de caráter similar fez retornar o clima de tensão no ambiente internacional. A política externa do Estado Novo reagiu a esse cenário no qual havia uma nova disputa pela hegemonia no sistema internacional. A esse respeito, Cervo e Bueno (2002, p. 234) destacam que:

"No decurso da década de 1930, as transformações econômicas e sociais levaram os detentores do poder a uma nova percepção do interesse nacional. (...) a política externa brasileira buscou formas de cooperação e barganhas voltadas para um interesse nacional compreendido de maneira mais abrangente que o período anterior. (...) Isto explica as transformações havidas na política externa brasileira, como o reforço do pragmatismo e do seu sentido de instrumento do projeto de desenvolvimento nacional."

O historiador Gerson Moura (1980) definiu o período compreendido entre 1935 e 1941 como "equidistância pragmática", pois seria marcado pela política de barganha brasileira que se alternava entre Alemanha e Estados Unidos, objetivando ganhos para seu desenvolvimento econômico, cujo símbolo maior seria a construção de uma usina siderúrgica. Havia ainda a intenção de reorganizar as Forças Armadas, inclusive de forma a garantir seu apoio ao Estado Novo.

Apesar de a posição brasileira ter despertado dúvidas à época, justamente pelo bom relacionamento comercial existente com a Alemanha, para parcela considerável dos

⁴⁸ Decreto-Lei 4.783, de 5 de outubro de 1942. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4783-5-outubro-1942-414893-norma-pe.html>>. Último acesso em 05/02/2014.

estudiosos do período, a escolha brasileira pró-EUA já era um fato consumado em 1938⁴⁹. Contribuiu pra isso a chamada "política da boa vizinhança"⁵⁰ do presidente Roosevelt; a presença de Oswaldo Aranha no MRE; o fracasso do golpe integralista no Brasil e as tentativas problemáticas de Alemanha e Itália interferirem na política brasileira em meio a um golpe de estado centralizador, conforme observou Seitenfus (1996).

O Brasil tinha à época uma importância estratégica para os aliados: além de poder ser um grande fornecedor de matéria-prima, tinha na sua região nordeste (especialmente nas proximidades de Natal) um ponto estratégico tanto para a guerra que se desenrolava na África quanto para a defesa da região sul-americana.

Era justamente o estacionamento de tropas no nordeste brasileiro que os EUA desejavam, sobretudo após o ataque japonês a Pearl Harbor, em 1941. Logo em seguida, os EUA convocaram uma nova Reunião de Consulta dos chanceleres das Repúblicas Americanas, ocorrida no Rio de Janeiro em 1942. A reunião pretendia angariar o apoio dos países americanos aos aliados, sob a liderança estadunidense.

Os EUA viam a aliança com o Brasil importante ainda para o convencimento dos demais países sul-americanos na adesão ao bloco aliado. As negociações não foram simples, como demonstrou Gerson Moura (1996), visto que o Brasil não via com bons olhos o estacionamento das tropas estadunidenses; antes, preferia que os EUA enviassem armamento às nossas Forças Armadas para a defesa da região. Com a promessa americana de que o país receberia as armas, o Brasil anunciou, ao final da Conferência, a ruptura com o eixo.

A colaboração brasileira para com os EUA despertou a antipatia dos adversários, e navios brasileiros são afundados pelos países do eixo. O fato gerou forte apelo junto à opinião pública. Assim, em 22 de agosto de 1942, o Brasil declara guerra ao

⁴⁹ Consultar SEITENFUS (1996).

⁵⁰ Sobre as mudanças com a ascensão de Roosevelt, consultar, por exemplo, BOERSNER (1996) e MOREIRA; QUINTEROS; SILVA (2010)

eixo. Conforme destacou Gerson Moura (1996, p. 99), "(...) esperavam os planejadores brasileiros que uma colaboração íntima com os EUA ampliaria o papel político do Brasil no continente e no mundo".

O envio de tropas brasileiras ocorreu, por conseguinte, muito mais por um desejo brasileiro do que por solicitação estadunidense. Como destacou Letícia Pinheiro (2004, p. 25): "O que importa destacar, sem detrimento da contribuição oferecida pela Força Expedicionária Brasileira na Itália com seus 25.334 soldados, são os desdobramentos e as metas perseguidas através dessa participação."

Na mesma linha, Moura (1996, p. 100) salienta que a "(...) FEB foi assim o núcleo de um projeto político destinado a fortalecer as Forças Armadas Brasileiras e a dar ao Brasil uma posição de preeminência na América Latina e de grande importância no mundo, como aliado especial dos EUA".

Cervo e Bueno (2002, p. 266-267) assim se pronunciaram sobre os ganhos brasileiros após sua participação no combate:

"Em termos materiais, a participação no conflito deixou saldo positivo ao Brasil. O Exército e a Força Aérea foram modernizados e equipados numa escala superior ao período imediatamente anterior, com quadros de pessoal treinado em centros mais avançados que os nacionais. (...) É também oportuno observar que pela forma como se deu a participação do Brasil na Segunda Guerra, houve aproximação, resultante da convivência, entre oficiais brasileiros, e oficiais e autoridades norte-americanos, inaugurando assim uma etapa de colaboração que se prolongou para além do período imediatamente posterior ao conflito"

Essa condição de "aliado preferencial" dos EUA repercutirá após o fim do Estado Novo, e será a condição na qual o Brasil entrará no período que ficou conhecido como Guerra Fria.

Dezoito anos de democracia: de Dutra a João Goulart

Quando tem início o governo de Eurico Gaspar Dutra, o Brasil acreditava que as "relações especiais" com os EUA garantiriam o seu desenvolvimento econômico. Entretanto, o período de reconstrução da ordem mundial após a Segunda Guerra mostrou que Europa e Japão seriam os principais beneficiados dos Estados Unidos. Além disso, as organizações internacionais vinham se configurando de modo a não incluir os países em desenvolvimento como atores centrais.

Além disso, apesar de um primeiro momento onde as tentativas de cooperação são generalizadas, incluindo mesmo a União Soviética, o cisma entre capitalismo e socialismo já se faz notar. Os acontecimentos de 48 a 50 (golpe de Praga, bloqueio de Berlim, a vitória de Mao na China, a primeira bomba atômica soviética e os conflitos na Coreia) levam os EUA a elaborar uma política de contenção do comunismo, cujos pilares foram a doutrina Truman e o Plano Marshall. Era o início da Guerra Fria.

Nesse período, o Brasil teria superestimado seu papel na relação com os EUA. Assim, a grande maioria dos autores⁵¹ concorda que, embora o Brasil tenha praticado um alinhamento quase que automático com os EUA (em especial nas questões políticas, de segurança e ideológicas), não obteve como retorno a desejada cooperação para seu desenvolvimento econômico. Paulo Roberto de Almeida (1996, p. 194) analisa o período da seguinte maneira:

"(...) tendo praticado uma colaboração econômica e militar impecável durante a guerra, o Brasil julgava-se um aliado especial dos EUA, merecedor, portanto, de um tratamento à altura dos esforços despendidos. A Administração Dutra tratou, evidentemente, de explorar esse relacionamento especial tanto para fins de reequipamento militar, como para os objetivos de desenvolvimento econômico nacional, mas foi cruelmente obrigada a constatar que a retórica da administração Truman raramente encontrava confirmação na prática"

⁵¹ Consultar, por exemplo, ALMEIDA (1996); OLIVEIRA (2005); e MOURA (1985).

Um dos marcos da cooperação político-militar brasileira para com os EUA foi a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR, em 1947. O acordo - fruto de esforços americanos para garantir uma América unida contra o eixo ainda durante o período de guerra - foi ressignificado a partir das divergências com a URSS e com a doutrina Truman. Além dele, ressalta-se também a ruptura de relações diplomáticas com a União Soviética e o voto brasileiro na ONU pró Taiwan.

Vale ressaltar que mesmo antes do TIAR, os Estados Unidos articulavam acordos militares bilaterais com os países da América Latina. Gerson Moura (1996b, p. 165) assim caracterizou esses acordos:

"Do ponto de vista norte-americano, esses acordos bilaterais eram da maior importância porque permitiriam: 1) a doutrinação das forças armadas latino-americanas nas táticas e técnicas militares dos EUA; 2) a padronização do equipamento - os EUA derivariam grandes vantagens disso, por exemplo, na necessidade de manutenção de missões militares americanas nesses países e na venda de equipamento excedente; 3) o fato de que as missões militares criariam boa vontade entre seus colegas (latino-americanos) e facilitariam a entrada de forças americanas no país em tempo de guerra; 4) a oportunidade de 'canalizar as ambições militares dos vizinhos latino-americanos em linhas de interesse mútuo', considerando que eles comprariam armas em qualquer lugar e de qualquer fonte fornecedora"

O ponto um listado por Moura é essencial para compreendermos como a visão estadunidense sobre segurança e contenção do comunismo será absorvida pelas Forças Armadas brasileiras e influenciará no tratamento conferido às fronteiras nas décadas seguintes. Fernandes (2009, p. 836-837) salienta o papel que as escolas militares tiveram nesse sentido:

"O National War College, fundado em 1946, teve como objetivo a criação de uma doutrina própria para estudar e aperfeiçoar a política externa norteamericana no contexto da Guerra Fria, através, principalmente, da perspectiva de segurança coletiva. Sediado em Washington e vinculado ao Pentágono, foi um dos responsáveis pela elaboração da DSN. As escolas militares na América Latina foram formuladas segundo a inspiração dessa escola de guerra: Escola Superior de Guerra (ESG), no Brasil; Academia de Guerra, no Chile; Escola Nacional de Guerra, no Paraguai; Escola Superior de Guerra, na Colômbia; Escola de Altos Estudos Militares, na Bolívia. A Junta Interamericana de Defesa criou, em 1962, um colégio análogo ao National War College, o Colégio Interamericano de Defesa, localizado em Washington, que

tinha por objetivo transmitir aos oficiais latino-americanos a estratégia elaborada pelo Pentágono"

Foi justamente no governo Dutra (1949) que a Escola Superior de Guerra (ESG) foi fundada, no contexto da guerra fria e a partir de forte influência da visão estadunidense sobre defesa e segurança⁵². A ideologia disseminada pela escola estadunidense baseava-se em uma estrutura de manutenção da Segurança Nacional através da defesa dos valores cristãos e democráticos do mundo ocidental em resposta ao comunismo ateu. Essa visão, aceita e disseminada pela ESG, convence os militares brasileiros, que por sua vez eram também à época os responsáveis pela maioria dos assuntos relativos às fronteiras.

Ainda sobre militares e fronteiras, vale salientar que na Constituição de 1946, o CSN foi mantido praticamente nos mesmos moldes em que vinha funcionando durante o Estado Novo. Assim, embora fosse símbolo de uma nova ordem democrática, manteve inalterada a visão das fronteiras como área de segurança nacional. A Constituição de 1946 introduziu ainda a obrigatoriedade do "prévio assentimento" do CSN no tocante às questões de fronteiras, substituindo a "prévia audiência", ou simples consulta. Assim, o órgão avançava no controle que poderia exercer sob a região.

A doutrina da ESG e a política de fronteiras do CSN estavam, assim, interligadas. Renata Furtado (2013, p. 61) salienta que "(...) a doutrina produzida por aquele instituto (...) ditava um entendimento predominante sobre o tratamento da faixa de fronteira, área que era mantida sob o gerenciamento do Estado e, mais precisamente, pelo secretariado do CSN".

Em janeiro de 1951, Getúlio Vargas reassume a presidência, desta vez após vencer as eleições de 1950. A atuação internacional do Brasil no período mantém alguns traços dos períodos anteriores, como o alinhamento político-militar e ideológico aos

⁵² Vários militares brasileiros que participaram da FEB foram treinados em escolas militares estadunidenses, como o general Golbery do Couto e Silva que estagiou na *Fort Leavenworth War School* em 1944.

Estados Unidos; contudo, traz um elemento novo que se cristalizará no governo de Juscelino Kubitschek: a ideia de que as relações externas deveriam contribuir decisivamente para o desenvolvimento da economia brasileira.

A questão do desenvolvimento e do papel do capital estrangeiro perpassará todo o governo Vargas e será um dos pilares de sua crise, devido à polarização entre distintas visões na opinião nacional e nas Forças Armadas, no debate que ficou conhecido como nacionalistas (contrários à penetração do capital internacional) *versus* entreguistas (aqueles que não dispensavam a associação com o capital externo).

Monica Hirst (1996, p. 212) destaca que "Em termos político-militares, Vargas procurou deixar explícito seu alinhamento ao governo norte-americano. Seus discursos internalizavam as noções mais elementares da guerra fria que confundiam o inimigo interno com o externo.". Na área econômica, todavia, aparecia uma visão mais autônoma que buscava o desenvolvimento nacional, denunciando inclusive as desigualdades no tratamento internacional aos países em desenvolvimento.

A ideia de Vargas para angariar o desenvolvimento era recuperar o poder de barganha do Brasil frente aos Estados Unidos. Era deste país que se podia esperar cooperação significativa, conforme observou Visentini (2003, p. 17): "A obtenção de capitais e tecnologia só poderia ser lograda pelo incremento da cooperação econômica com a potência então hegemônica do mundo capitalista, os Estados Unidos".

Assim, na IV Reunião de Consulta aos chanceleres Americanos, em 1951, o Brasil compromete-se a cooperar com os EUA, mas coloca suas demandas (entre elas a criação de uma Comissão Mista para realização de estudos no tocante às oportunidades de desenvolvimento). Para Vargas, o poder de barganha brasileiro adviria do "(...) suprimento de materiais estratégicos; da participação de tropas brasileiras na guerra da Coreia e do alinhamento incondicional à política contencionista norte-americana". (HIRST, 1996, p. 214).

Vargas negociava um acordo baseado principalmente no envio de tropas à Coreia, questão que enfrentou forte resistência interna. Essa demora enfraqueceu a posição brasileira na negociação e, embora sem conseguir os resultados no campo econômico, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi criada⁵³. No entanto, contradições internas no governo Truman deram morosidade à sua atuação. Com a volta dos republicanos na eleição de Eisenhower, a Comissão é extinta unilateralmente. Apesar dos problemas, Cervo e Bueno (2002) apontam resultados importantes obtidos pelos trabalhos da Comissão. Dalio (2009, p. 186) salienta, a esse respeito:

"Sem pretender negar a contribuição fundamental que a Comissão Mista apresentou no planejamento econômico brasileiro e na compreensão da estratégia de negociações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos, seu encerramento mais do que definir uma situação de crise nas relações americano-brasileiras explicitou o caráter assimétrico das conversações entre os dois"

Hirst (1996, p. 220) destaca, por fim, um traço importante da política de Vargas: a submissão das relações do Brasil com a América Latina aos interesses estadunidenses, o que contribuiu para o baixo nível de relações, entre o Brasil e seus vizinhos, afetando também a região fronteira. Mais do que isso: as próprias elites nacionais pareciam não reconhecer o país como latino-americano, subestimando assim as potencialidades desse relacionamento. Segundo a autora:

"A ausência de uma política latino-americana dissociada dos interesses norte-americanos era estimulada pela visão de mundo da elite brasileira. O desprezo da classe política pela região, levava a uma negação da identidade latino-americana; percebida mais como uma opção ideológica do que um condicionante cultural e histórico".

O período em que João Fernandes Campos Café Filho esteve à frente da presidência - após o suicídio de Vargas - melhorou relativamente as relações entre Brasil e EUA, já que seu governo contava com mais membros pró-EUA. Merece ainda destaque em

⁵³ Consultar, especialmente, DALIO (2009)

sua gestão a classificação da faixa de fronteira como "zona indispensável à defesa do país", segundo a Lei nº 2.597 de 12 de setembro de 1955⁵⁴.

O mandato de Juscelino Kubitschek de Oliveira, eleito em 1955, focará essencialmente no desenvolvimento econômico. Na questão Leste – Oeste, Juscelino mostrou-se sempre como pertencente ao bloco Ocidental, afirmando os valores democráticos, cristãos e se posicionando sempre enquanto um governo anticomunista.

É na questão Norte – Sul, do desenvolvimento, que reside o ponto principal do governo Kubitschek. Apesar dos avanços obtidos na década anterior, o país herdado por ele ainda é essencialmente agrário. Foi justamente esse sinal de atraso econômico que o presidente se empenhou em reverter; e o reverteria através da industrialização.

No contexto latino-americano, eram bastante fortes a essa altura as ideias cepalinas, especialmente no tocante à industrialização como meio mais eficaz para deixar o estado de subdesenvolvimento. E, para esta industrialização, no caso brasileiro – como em outros países latino-americanos –, foi utilizado o mecanismo da substituição de importações, com recurso também ao capital externo⁵⁵.

O instrumento utilizado para isso no Brasil ficou conhecido como “Plano de Metas”; que através da planificação de objetivos, esperava atingir “50 anos em 5”, de desenvolvimento. Previa vultosos investimentos não somente na industrialização, mas também em infraestrutura (geração de energia e transportes), bem como previa a construção de Brasília, nova capital federal. O Brasil passaria de um país agrícola para um país industrial e urbanizado.

Pode-se notar, desta forma, que se iniciou um processo de busca, no meio externo, pelos recursos e tecnologia que seriam essenciais à consecução dos objetivos

⁵⁴ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2597.htm>. Último acesso em 05/02/2014.

⁵⁵ Sobre o contexto de surgimento da CEPAL e suas ideias, consultar, por exemplo, MORAES (1995).

internos. É pensando também em alcançar os objetivos internos que fora formulada a política exterior do período Juscelino. Segundo Cervo e Bueno (2002, p. 288), é neste período que a diplomacia adquire a função principal de auxiliar no desenvolvimento nacional; função esta que viria a ser sua linha mestra nas administrações seguintes: “O nacional-desenvolvimentismo, nítido a partir da gestão de JK, passou a informar e a ser, portanto, a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil. Com maior ou menos ênfase, avanços e recuos, assim tem sido a política exterior do Brasil desde a segunda metade do século XX até os nossos dias”.

Vale lembrar que a administração Eisenhower concentrou-se no combate ao comunismo, dando menor importância ao progresso sócio-econômico da América Latina. Pensando nisso, a ideia de Juscelino foi jogar com o conflito Leste – Oeste para obtenção de ganhos relativos ao desenvolvimento, no conflito Norte – Sul.

Aproveitando-se da deterioração nas relações entre os EUA e a América Latina, o presidente Juscelino Kubitschek vislumbrou aquela que seria a linha-mestra da política externa de seu governo: a Operação Pan-Americana (OPA). Segundo Letícia Pinheiro (2004, p. 32)

"Na prática, a OPA visava estimular o aumento do aporte de recursos públicos para os projetos de desenvolvimento dos países latino-americanos com base em uma nova e interessante estratégia: invertendo a lógica da política externa norte-americana característica da Guerra Fria que percebia o comunismo como fonte de ameaça à segurança e à estabilidade política dos países ocidentais, a OPA propugnava ser esta ameaça uma consequência dos problemas sociais cuja causa profunda residia no subdesenvolvimento e na miséria, estes sim estímulos para a proliferação do ideário comunista. Em termos concretos, a OPA logrou apenas o aumento da assistência técnica norte-americana para a América Latina e a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento"

No tocante à relação com os vizinhos, merece destaque no governo JK os acordos de Roboré, firmados com a Bolívia, tratando sobre limites, sobre a estrada de ferro Corumbá-Santa Cruz de La Sierra e, principalmente, sobre exploração de petróleo. As questões são remanescentes dos acordos de 1938 que, no entanto, ainda não haviam sido plenamente cumpridas.

Com a posse de Jânio da Silva Quadros em 31 de janeiro de 1961, um novo modelo de política externa, que vinha sendo gestado desde o segundo mandato de Getúlio Vargas, é finalmente colocado em prática. Alterações no cenário internacional, no continente americano e também no próprio Brasil deram as condições para isso ⁵⁶.

No governo Quadros e, posteriormente, durante o período parlamentar e também com João Goulart, esse modelo ficou conhecido como Política Externa Independente (PEI). De acordo com Visentini (2003, p. 29).

"A Política Externa Independente constituiu um projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil. Até então, a diplomacia brasileira havia sido basicamente o reflexo da posição que o país ocupava no cenário mundial. Assim, a 'política externa para o desenvolvimento' que Vargas ensaiou nos anos 30 era ainda parte de uma conjuntura específica, que se alterou após a guerra. Entretanto, devido ao processo de industrialização brasileira e à progressiva alteração do contexto internacional, sobretudo a partir da passagem das décadas de 1950 e 1960, a política externa procurou tornar-se um instrumento indispensável para a realização de projetos nacionais, no caso a industrialização e o desenvolvimento do capitalismo"

A PEI partia de uma visão universal, e não mais hemisférica, como na presidência de Kubitschek. De caráter pragmático, visava ganhos ao país independentemente de preconceitos ideológicos - o que não significava, contudo, que o país não se declarasse ocidental, nem que simpatizasse com o bloco socialista. Esse caráter universalista fez com que as relações com os EUA não fossem mais o ponto em torno do qual toda a estratégia da política externa brasileira desenvolver-se-ia. A esse respeito, Pinheiro (2004, p. 34) ressaltou que "As bases dessa preposição mais uma vez se assentavam numa visão realista das relações internacionais. Nesse momento, porém, a despeito do reconhecimento da anarquia do sistema, se reconhecia também que ele era normativamente regulado e que os Estados agiam não apenas em busca de ganhos relativos, mas também absolutos".

⁵⁶ Letícia Pinheiro (2004) destaca, dentre estes fatores: a distensão da competição bipolar; o aumento da contestação do status quo como por exemplo fez o Movimento dos Não-Alinhados; a descolonização afro-asiática; a Revolução cubana; as teses da Cepal e as críticas ao americanismo do Iseb. É possível citar ainda a recuperação econômica da Europa e Japão (que ofereceram alternativas comerciais e de financiamento).

Embora o rol de objetivos e ações da PEI seja amplo, Cervo e Bueno (2002, p. 311-312) apresentam os principais aspectos característicos daquele momento:

"A título de síntese, alinham-se como fundamento da PEI: mundialização das relações internacionais do Brasil, isto é, não circunscrevê-las às Américas e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos, não obstante a afirmação de que o Brasil faz parte do Ocidente; ênfase na bissegmentação do mundo entre Norte e Sul, e não Leste-Oeste; busca de ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais, o que explica a procura da Europa Oriental e do Oriente; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posição claramente contrária à realização de experiências nucleares; adoção dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção; e, complementarmente, a aproximação com a Argentina em nível mais elevado do que então já se encontrava"

De caráter nacionalista, a PEI visava, sobretudo, o desenvolvimento econômico-industrial do Brasil. Assim, suas motivações eram eminentemente de caráter econômico (a ampliação de mercados também era prioridade). Nesse sentido, e mantendo a lógica utilizada durante o mandato de Juscelino Kubitschek, pretendia utilizar o conflito Leste-Oeste como forma de barganhar o desenvolvimento, focando o eixo Norte-Sul nas relações internacionais.

Nesse âmbito, ainda que em curto período de tempo, a PEI obteve relativo sucesso ao ampliar o comércio exterior com países da Ásia e Europa Oriental. Também merece destaque o anúncio, em 1961 pelos Estados Unidos, da Aliança para o Progresso, um conjunto de medidas de apoio ao desenvolvimento econômico da América Latina que somaria cerca de 20 bilhões de dólares. O programa, contudo, teve dificuldades na implementação e não gerou os resultados esperados pelos latinos, tendo sido extinto em 1969.

A renúncia de Jânio não afetou a PEI, que seguiu no período parlamentarista e também na presidência de João Belchior Marques Goulart, tendo o ministro Francisco Clementino de San Tiago Dantas à frente do MRE na maior parte do período.

Ressalta-se que o caráter "progressista" da PEI gerou inúmeros debates na sociedade e foi uma significativa fonte de turbulências tanto para Quadros quanto para Goulart (chamaram a atenção nesse quesito a condecoração de Ernesto "Che" Guevara com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul; a retomada das relações diplomáticas com a URSS; a posição em defesa da não-intervenção no caso de Cuba; e a visita de Goulart à China). A presidência de Jânio fora marcada por uma política econômica ortodoxa e, internamente, por medidas conservadoras, o que acabava por contrabalançar o peso da PEI.

Entretanto, as tensões foram aumentando, tendo a direita brasileira se mobilizado contra o governo brasileiro⁵⁷. Também Washington demonstrava apreensão com a América Latina, sobretudo após a Revolução cubana - e o Brasil seria o novo elo frágil do continente, já que consideravam Goulart um esquerdista. O acirramento culminou no golpe de 31 de março de 1964, que levou os militares ao poder e fora apoiado pelos Estados Unidos, muito embora a operação *brother Sam* nem tenha tido necessidade de aportar em Santos, dada a baixa resistência interna ao golpe⁵⁸.

O período militar – a influência da geopolítica

Para compreendermos melhor o período iniciado após o golpe de 1964 e as alterações que trouxe tanto no plano interno quanto no plano externo, é necessário analisar as ideias e bases intelectuais com as quais o novo grupo no poder era afeito. Essas ideias moldaram personalidades (que viriam a ocupar cargos importantes no novo regime) e também foram sustentáculo do regime após convencer parcela importante da população civil, que, então, auxiliou no apoio ao novo regime.

⁵⁷ Consultar, por exemplo, STEPAN (1995).

⁵⁸ Consultar a completa obra de Carlos Fico (2008) a esse respeito.

Essa análise leva em conta os pressupostos teórico-metodológicos de Philpott (2001) apresentados no capítulo anterior, sobre os dois papéis das ideias: no primeiro papel, as ideias (divulgadas por uma pessoa ou grupos) moldam identidades individuais; e em seguida os novos convertidos passam a defendê-las, alterando assim os custos e benefícios dos políticos em alterar ações que estejam de acordo com esse conjunto de ideias.

Não é o foco deste trabalho analisar profundamente as causas e consequências do golpe de 1964 em seus arranjos políticos, até porque existem diversos estudos de pesquisadores especializados sobre o tema⁵⁹. Antes, é de interesse desta tese apresentar algumas evidências que sustentem os pontos de vista descritos nos parágrafos anteriores.

Assim, tanto o grande número de mobilizados nas "Marchas da família com Deus pela liberdade"⁶⁰ em março de 1964, quanto o baixo nível de resistência encontrado pelo golpe na população são indícios do "primeiro papel das ideias". Quanto ao "segundo papel das ideias", inicialmente pode-se apresentar a opção de João Goulart em não encabeçar um movimento político de resistência, ao partir para um auto-imposto exílio no Uruguai.

A construção das ideias por trás dos grupos que ascenderam ao poder remonta aos Estados Unidos da década de 1950. Foi lá e nessa época que se iniciou a disseminação da chamada Doutrina de Segurança Nacional (DSN), elaborada pelo Conselho de Segurança Nacional daquele país, e que depois viria a influenciar os militares latino-americanos que, por meio de convênios de cooperação militares, lá estudariam ou seriam treinados de acordo com essa doutrina. Vale lembrar que desde antes da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos buscavam uma unidade ideológica no continente americano -

⁵⁹ Mencionamos, para exemplificar algumas possibilidades, o próprio STEPAN (1975); SKIDMORE (1988 e 2007); FAUSTO (2013); e DREIFUSS (1981).

⁶⁰ Segundo estimativas apresentadas em jornais da época, a marcha reuniu entre 500 e 800 mil pessoas em São Paulo. Já no Rio de Janeiro, após o golpe, a marcha teria reunido cerca de um milhão de pessoas e ficou conhecida como "Marcha da Vitória". Consultar MENDES (2005).

àquela altura, para combater o nazismo; contudo, no sistema bipolar que se seguiu, o inimigo tornou-se a União Soviética.

A revolução cubana e o posterior alinhamento da Cuba castrista à órbita soviética levaram os Estados Unidos a adotar uma nova tática no combate ao comunismo: a contra-insurreição. Fernandes (2009, p. 836) assim apresenta essa nova fase:

"A guerra contra-revolucionária tinha como estratégia a combinação de investimentos em esforços militares e programas de ação cívica no combate às mazelas sociais dos países do Terceiro Mundo, principal motivo e atração do ideário comunista. Assim, a estratégia de contra-insurreição formulada pelo presidente Kennedy e seus assessores foi baseada na elaboração francesa e inglesa de guerra revolucionária. Por um lado, Kennedy lançou o plano de desenvolvimento socioeconômico para a América Latina, a Aliança para o Progresso, a fim de impedir alguns índices de pobreza do subcontinente, tentando barrar, desse modo, o avanço de ideias comunistas. (...) Já no âmbito militar, as instituições para o treinamento de oficiais latino-americanos começaram a ser readequadas segundo as novas orientações da DSN para este contexto: o principal esforço da contra-insurgência se operou através dos programas de formação militar."

A DSN buscava a defesa do modelo democrático-cristão que caracterizaria o chamado "Ocidente", tendo assim a característica marcante de ser fortemente anticomunista. Também é preciso salientar o que se entendia por comunismo, e por quais meios poderia chegar ao poder. A esse respeito, Fernandes (2009, p. 838) assim se expressou:

"A flexibilização do conceito de comunismo, ou seja, a sua amplitude, é a base ideológica para fundamentar um dos conceitos-chave da DSN: o do 'inimigo interno'. Partindo da premissa de que o comunismo não seria estimulado via uma agressão externa, mas, sim, insuflado dentro das fronteiras nacionais de cada país, esse conceito é fundamental para explicar e legitimar as medidas tomadas pelos governos ditatoriais. (...) O inimigo passa a ser visto como sinônimo desde grupos armados de esquerda, partidos democrático-burgueses de oposição, trabalhadores e estudantes, setores progressistas da Igreja, militantes de Direitos Humanos até qualquer cidadão que simplesmente se opusesse ao regime"

Uma vez que o inimigo poderia vir de qualquer parte, desenvolveu-se também a ideia de "fronteiras ideológicas". Tal conceito refere-se ao fato de que a distinção entre

aliado/adversário não obedeceria mais critérios geográfico-territoriais, mas seria marcado pelas diferenças ideológicas.

O Brasil criou uma instituição congênere ao National War College americano no final da década de 40 - a Escola Superior de Guerra (ESG) - através da Lei nº. 785, de 20 de agosto de 1949, com a finalidade de “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para planejamento da Segurança Nacional”⁶¹.

Devido também às características dos estudos geopolíticos⁶² desenvolvidos pela ESG, ela acabou sendo vista como uma instituição de pensamento sobre o Brasil. Sobre sua produção, destacou Miyamoto (1981, p. 80):

"O final do conflito mundial e o advento da Escola Superior de Guerra brasileira marcaram uma nova etapa nos estudos geopolíticos. De um lado surgiu toda uma nova geração de estudiosos (Therezinha de Castro, Meira Mattos, Golbery do Couto e Silva, João B. Magalhães, Waldyr Godolphim e Lyra Tavares); e outro, a guerra fria fez com que os estudos da recém-criada Escola Superior de Guerra assumissem caráter doutrinário. (...) [A ESG] converteu-se, a partir desse momento, no laboratório de ideias do seio militar. E de maneira tão eficaz que quinze anos depois as Forças Armadas assumiram o poder".

Além da ESG, outras instituições, com outros vieses, tinham esse papel em meados do século XX: o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a Fundação Joaquim Nabuco. A visão de país explicitada pela ESG teve respaldo também em duas outras instituições: o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), ambas marcadas pelo anticomunismo. O IBAD foi criado em 1959 em contraposição à política econômica de Juscelino Kubitschek, enquanto o IPES dedicou-se "ao estudo e mapeamento do

⁶¹ Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L785.htm>. Último acesso em 05/02/2014.

⁶² Miyamoto (1981, p. 76) aponta que "A geopolítica se preocupa com a aplicação desses fatores [geográficos] na formulação de uma política visando principalmente fins estratégicos. Concebida sob este prisma a geopolítica é uma *teoria do poder* e visa sobretudo o preparo para a guerra. Nestas condições a geopolítica é essencialmente dinâmica, fazendo parte não da geografia, mas sim da ciência política".

comportamento das camadas médias e financiando instituições formadoras de opinião" (FERNANDES, 2009, p. 843). Ainda de acordo com a autora (2009, p. 844):

"Enquanto as instituições civis conspiravam contra a democracia, preparando campanhas publicitárias e incentivando os opositores do governo, a ESG passou a ser a coordenadora das iniciativas conspiratórias dos civis e militares, tendo como justificativa ideológica para a estruturação do novo Estado a DSN. A administração que chegou ao poder após o golpe de Estado proveio em sua maioria de membros e colaboradores desse complexo."

A ESG adaptou a Doutrina de Segurança Nacional estadunidense ao contexto brasileiro, formulando assim sua própria versão. Um dos principais responsáveis por essa adaptação foi Golbery do Couto e Silva. O militar estagiou na *Fort Leavenworth War School* nos Estados Unidos, e participou da FEB como oficial de inteligência estratégica e informações. Eminentemente pensador geopolítico e autor de diversas obras basilares na área⁶³, Golbery ocupou diversos cargos no regime militar: foi o chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), entre 1964 e 1967; no governo Costa e Silva, foi ministro do Tribunal de Contas da União, entre 1967 e 1969; e, entre 1974 e 1981, foi chefe de gabinete civil do presidente da república.

Vale lembrar que na versão nacional da DSN o inimigo era o mesmo: o comunismo - seja em sua versão internacional, seja como "inimigo interno", como destacado anteriormente. Quadrat (2012, p. 21) salientou a esse respeito, que:

*"(...) o combate ao comunismo se daria em várias esferas, inclusive militar, política, econômica e psicossocial. Uma das principais alterações da doutrina consistia na formulação do conceito de inimigo interno. O que deveria ser combatido não era mais um exército com uma bandeira ou outra farda, **mas sim uma ideia**" [grifo meu]*

Por conseguinte, persistia também na versão brasileira da DSN a noção de fronteiras ideológicas. Este conceito, aliado às ideias expansionistas apregoadas por autores geopolíticos, serviram como base para a chamada "Teoria do Cerco", segundo a qual se buscava a neutralização dos vizinhos, tendo em vista a possibilidade de que regimes

⁶³ Destacam-se: Geopolítica e geoestratégia (1958); O Brasil e a defesa do Ocidente (1959); O problema vital da segurança nacional (1959); Aspectos geopolíticos do Brasil (1957); e Planejamento estratégico (1955).

contrários à ideologia nacional pudessem colocar em risco a segurança nacional. Nesse caso, o "inimigo" subversivo estaria nas fronteiras brasileiras, e poderiam levar o país à situação de defensor e guardião dos valores ocidentais na América Latina. Assim, pelo conteúdo de inúmeras obras de autores filiados à ESG, os vizinhos brasileiros mantiveram-se apreensivos com a posição do país durante muito tempo, pois julgavam a posição brasileira "imperialista e tentacular", conforme destacou Miyamoto (1981).

Em 1967, a ideia de desenvolvimento como fundamental para garantia da segurança foi definitivamente incorporada à DSN, que passou a ser chamada de Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (DSND). A incorporação se deu após o discurso de Robert McNamara (à época Secretário de Defesa dos EUA), e incorpora a lógica que vinha sendo defendida desde a Operação Pan-Americana pelo Brasil: a de que o subdesenvolvimento constitui terreno fértil para a penetração da ideologia comunista. O próprio Golbery do Couto e Silva reconhecia essa vulnerabilidade quando assinala que a "América do Sul, com seu baixíssimo padrão de vida, suas seculares iniquidades sociais, sua instabilidade econômica crônica, não se oferecerá fácil à penetração de uma ideologia que sabe falar, demagogicamente, às massas desamparadas, sofredoras e incultas e cujo prestígio se irá crescendo com os espetaculares êxitos alcançados?" (SILVA, 1981, p. 230).

O binômio segurança e desenvolvimento passou a ser corrente, sendo que ambos conceitos justificavam-se mutuamente, uma vez que "a inter-relação entre o desenvolvimento e a segurança faz com que, por um lado, o nível de segurança seja condicionado pela taxa e o potencial de crescimento econômico e, por outro lado, o desenvolvimento econômico não possa se efetuar sem um mínimo de segurança" (CASTELO BRANCO *apud* COMBLIN, 1978, p. 66).

O pensamento da ESG conferia papel importante às fronteiras nacionais, conforme destacou Miyamoto (2009, p. 78)

"(...) a grande extensão territorial das fronteiras brasileiras, em torno de 15 mil quilômetros, sempre se converteu em motivo de constantes e agudas inquietações para os estrategistas nacionais. O motivo é claro, porque, com as dificuldades geográficas, e o tamanho das fronteiras, grande parte coberta de densas florestas, outras com rivais históricos, impossibilidade física e material se coloca para protegê-las eficazmente, ainda que se o desejasse. Em função de inúmeras variáveis, como a localização das grandes matas, as dificuldades inerentes a esse tipo de meio ambiente, as cadeias andinas, e o fato de países vizinhos estarem voltados mais para o Pacífico do que para o Leste, fez com que, em termos efetivos, a atenção brasileira se concentrasse, de fato, até recentemente, de forma prioritária, na Bacia do Prata"

É possível inferir, a partir do apresentado, que a DSND não favorecia a cooperação e a integração entre o Brasil e demais vizinhos. A preocupação com as fronteiras físicas, bem como a ideia de "fronteiras ideológicas" e a "teoria do cerco" causavam desconfiças nos vizinhos sobre as pretensões brasileiras. Os brasileiros, por sua vez, enxergavam nos vizinhos perigos potenciais ao regime militar.

Deste modo, as ideias elaboradas no meio militar moldaram identidades não apenas em seu próprio círculo, mas também na sociedade civil, como visto. Essa visão de mundo e o projeto de país por eles elaborados ganharam adeptos, e foram ganhando espaço na política nacional, culminando com a tomada do poder em 1964. A partir de então, os militares encontraram o espaço para colocar em prática as ideias desenvolvidas durante mais de uma década. É a partir desse contexto que se deve analisar as linhas de política externa do período, bem como o tratamento conferido às fronteiras nacionais, que serão elencados a seguir.

O governo Castelo Branco: segurança primeiro; desenvolvimento depois.

O regime militar no Brasil levou à presidência o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco. Castelo Branco também participou da FEB e, tal qual Golbery do Couto e Silva, estudou na *Fort Leavenworth War School*, além de ter estudado, quando

capitão, na francesa *École Supérieure de Guerre*. Foi instrutor da Escola Superior de Guerra no Brasil e era considerado, da chamada "linha branda", ou "Grupo Sorbonne" - expressão utilizada para designar os militares menos adeptos da repressão, em contraste com o grupo "linha dura".

O golpe militar prometia ser uma intervenção não muito demorada para restabelecer a ordem no país. A partir desse momento, o poder seria novamente devolvido ao povo, com o retorno da democracia. Um indício interessante disso é a publicação do Ato Institucional, em 09 de abril de 1964⁶⁴ - o documento previa a realização de eleições em dois anos em seu artigo segundo: "A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, cujos mandatos terminarão em trinta e um (31) de janeiro de 1966, será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dentro de dois (2) dias, a contar deste Ato, em sessão pública e votação nominal"⁶⁵.

As diretrizes principais dos militares foram: o (re) estabelecimento da ordem e paz social; o combate à corrupção; ajustes econômicos para que pudesse haver uma retomada do crescimento; e a eliminação da ameaça comunista.

Era de se esperar, portanto, que o governo Castelo Branco rompesse com as linhas iniciadas na Política Externa Independente na gestão anterior. E foi exatamente o que ocorreu. Em discurso no dia 15 de abril de 1964, Castelo Branco anuncia as linhas mestras de sua política externa, destacando que:

"A independência do Brasil constituirá o postulado básico da nossa política internacional. Todas as nações amigas contarão com a lealdade dos brasileiros, que honrarão os tratados e pactos celebrados. Todas as nações democráticas e livres serão nossos aliados, assim como os povos que quiserem ser livres pela democracia representativa, contarão com o apoio do Brasil para a sua

⁶⁴ Outro fato curioso é de que o documento foi publicado sem número, uma vez que deveria ser o único do gênero. Contudo, com a mudança de planos e a publicação do AI-2, este documento recebeu o número 1.

⁶⁵ Ato Institucional 1, disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>. Último acesso em 06/02/2014.

*autodeterminação. As históricas alianças que nos ligam às nações livres das Américas serão preservadas e fortalecidas."*⁶⁶

A política universalista iniciada com a PEI sofre um retrocesso, voltando a figurar como linha mestra da política externa a relação continental, ou hemisférica - com papel preponderante para as relações com os Estados Unidos, o país líder do bloco ocidental. As atenções deixam de ser centradas no conflito Norte-Sul e voltam a se pautar pela divisão Leste-Oeste. Apesar do caráter hemisférico, as relações com os países vizinhos não foram aprofundadas, conforme salienta Pinheiro (2004, p. 38)

"Na prática, a prioridade da região [América Latina] na agenda internacional do Brasil se definia pelo viés da segurança, de vez que qualquer alteração na composição político-ideológica dos vizinhos rumo à esquerda era vista como uma ameaça à estabilidade do novo regime brasileiro. Daí se explica o rompimento de relações diplomáticas com Havana, o envio de tropas brasileiras para Santo Domingo e o apoio à criação de uma Força Interamericana de paz em caráter permanente no âmbito da OEA"

Acontecimento relevante para as fronteiras brasileiras no período foi a assinatura do acordo que ficou conhecido como ata das cataratas, firmado com o Paraguai em julho 1966 objetivando a construção de uma usina hidrelétrica no rio Paraná. Tal proposta já havia sido apresentada durante o governo de João Goulart, mas o capital estrangeiro nunca fora suficiente para iniciar a construção. Com a melhora das reações com os EUA, os capitais voltaram a estar disponíveis, e as negociações tiveram início.

O governo paraguaio viu essa proposta com desconfiança desde o governo Goulart. Contudo, com a possibilidade de concretização da iniciativa brasileira mais próxima, as tensões aumentaram. A situação agravou-se com a prisão de personalidades paraguaias por tropas brasileiras. O Governo do país vizinho moveu então suas tropas para

⁶⁶ Jornal do Brasil, 16/4/1964, disponível em <<http://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19640416&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Último acesso em 06/02/2014.

a região de fronteira e tornou a colocar em pauta os questionamentos sobre os limites entre os países no trecho das fronteiras de Sete Quedas⁶⁷.

O então Ministro das Relações Exteriores Juracy Magalhães e Golbery do Couto e Silva, então chefe do SNI, foram deslocados para solucionar a questão, obtendo êxito com a sugestão da inclusão do Paraguai na administração dos recursos hídricos da usina. Sobre a questão das fronteiras, o Brasil manteve a posição original, na qual mantinha os limites fronteiriços da região como acordado. Para Tomaz Espósito Neto (2012, p. 142): "O reconhecimento do condomínio das águas do Rio Paraná foi certamente uma vitória paraguaia, pois a posição brasileira anterior reconhecia o Salto de Sete Quedas integralmente em território brasileiro, e oferecia ao Paraguai um papel de sócio menor na exploração das cataratas".

Ainda com relação ao Paraguai, o governo de Castelo Branco, a fim de amenizar problemas fronteiriços, firmou o compromisso para construção da Ponte da Amizade, inaugurada em 1965 como um primeiro passo para uma maior integração econômica entre os dois países.

Castelo Branco reconhecia que a guerra fria colocava dois blocos em disputa, portanto. Nesse âmbito, a preservação da independência de um país pressupunha a aceitação da interdependência entre países do mesmo bloco. Por exemplo, o líder em última instância do bloco ocidental (Estados Unidos) seria o guardião da independência do Brasil (frente à ameaça comunista). Essa perspectiva a soberania nacional seria relativizada em prol da unidade ideológica do bloco. Os países americanos deveriam constituir, assim, uma única aliança contra o inimigo comunista.

Esse modo de ver o mundo está amparado na visão de Golbery do Couto e Silva, que na obra "O Brasil e a defesa do Ocidente" atribui aos Estados Unidos o papel de contribuir para o desenvolvimento econômico-militar brasileiro, de modo a garantir que o

⁶⁷ Tomaz Espósito Neto (2012) apresenta uma análise detalhada das animosidades entre Brasil e Paraguai.

comunismo não encontrasse um cenário favorável ao seu desenvolvimento. Em discurso no Instituto Rio Branco, em 31 de julho de 64, afirmou (*apud* GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 216):

"O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América latina, do continente americano e da comunidade ocidental. Sendo independentes, não teremos medo de ser solidários. Dentro dessa independência e dessa solidariedade, a política exterior será ativa, atual e adaptada às condições de nosso tempo bem como aos problemas de nossos dias. Será esta a política externa da Revolução"

A estratégia de alinhamento aos Estados Unidos é vista por Cervo e Bueno (2002) como equívoco para a época, já que após a crise dos mísseis em 1962, as tensões entre URSS e EUA vão sendo paulatinamente amenizadas. Além disso, no mesmo ano a descolonização da África estava quase concluída. Estas duas condições auxiliaram na emergência do chamado "Terceiro Mundo", países que em geral (mas nem sempre) se declaravam como não-alinhados na lógica da guerra fria, e que buscavam conferir centralidade às questões relativas ao desenvolvimento, o chamado eixo Norte-Sul.

Assim, Cervo e Bueno (2002, p. 370) concluem que "O projeto de política externa de Castelo Branco assim elaborado teve vida curta e apresentou resultados efêmeros, porque não marchava com o tempo nem veio a corresponder em escala aceitável a necessidades, interesses e aspirações nacionais". Portanto, uma nova correção de rumos tornou-se necessária, e ela veio a partir de 1967, já em novo governo militar.

Apesar da promessa constante no Ato Institucional nº1 de que os militares deixariam o poder em 1966, a chamada "linha dura" militar pressionou Castelo Branco, que aprovou os Atos Institucionais 2, 3 e 4 e estendeu seu mandato até 1967. O motivo não poderia ser outro: era preciso mais tempo para que os militares eliminassem de vez a "ameaça vermelha".

O Ato Institucional número 2 reabriu os processos de cassação; extinguiu os partidos políticos⁶⁸ e tornou indireta a eleição para Presidente da República. A partir do AI-2, o Poder Judiciário passou a sofrer intervenção direta do Poder Executivo. Já o terceiro AI dispôs sobre eleições indiretas nacionais, estaduais e municipais, além de ter possibilitado que Senadores e Deputados Federais ou Estaduais, exercessem o cargo de prefeito de capital de Estado.

O AI-4 convocou ao Congresso Nacional para a votação e outorga de uma nova Constituição, que entrou em vigência no mesmo dia da posse do novo presidente da República, Artur da Costa e Silva, em 15 de março de 1967.

O Governo Costa e Silva – desenvolvimento primeiro; segurança depois.

A nova Constituição manteve, em linhas gerais, a regulamentação para a faixa de fronteira - os mesmos 150 quilômetros a oeste da linha divisória continental do país eram considerados agora como parte das "áreas indispensáveis à segurança nacional"; e não mais das "zonas indispensáveis à defesa nacional". A Carta Magna manteve também a exigência de "(...) assentimento prévio do CSN para concessão de terras, abertura de vias de transporte, e instalação dos meios de comunicação, construção de pontes e estradas internacionais e campos de pouso, e estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional na faixa de fronteira" (FURTADO, 2013, p. 63)

A principal novidade, nesse sentido, ficou por conta da importância do CSN. Foi a partir de 67 que o órgão ganhou mais membros e mais poder, o que "(...) fez com que

⁶⁸ Após a publicação do AI-2, o Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965 dispôs sobre a criação, por membros do Congresso Nacional, de organizações que passariam a ter as atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituíssem. Como resultado, surgiram: a governista Aliança Renovadora Nacional - ARENA - e o oposicionista Movimento Democrático Brasileiro - MDB

esse colegiado alcançasse o mais alto nível de assessoramento direto ao presidente da República para formulação e execução da política de segurança nacional" (FURTADO, 2013, p. 64)⁶⁹. Assim, a influência militar no tocante às políticas para a faixa de fronteira torna-se ainda mais forte, embora seu auge venha a ser atingido no governo Médici.

Com ressaltado anteriormente, longe de ser um grupo coeso, os militares assistiam a embates internos entre os grupos "linha dura" e "linha branda". Castelo Branco era um representante deste último, e os resultados aquém do esperado obtidos por ele na economia (o PAEG apresentou crescimento econômico relativamente baixo - 3,4% em 1964; 2,4% em 1965; e 6,7% em 1966 - e inflação ainda relativamente alta - 92,1% em 1964; 34,2% em 1965; e 39,1% em 1966)⁷⁰ e também na política externa⁷¹ contribuíram para que a corrente "linha dura" ganhasse força, o que se materializou na condução de Costa e Silva à presidência.

As mudanças na economia se fizeram sentir, com Hélio Beltrão no Ministério do Planejamento e Delfim Neto no Ministério Fazenda. A política monetária anterior foi arrefecida, e o país iniciou o ciclo que ficou conhecido como "milagre econômico", com altas taxas de crescimento do PIB.

O governo Costa e Silva também produziu mudanças na política externa, de acordo com a visão do grupo "linha dura" - muito mais nacionalista do que o antecessor. Voltava-se, assim, em alguma medida, aos princípios da PEI. Conforme destacou Pinheiro (2004, p. 40- 41):

⁶⁹ Renata Furtado (2013, p. 64) destaca ainda que, a essa época competia ao CSN "(...) o estabelecimento dos objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional [de segurança nacional]. Os estudos desse colegiado eram direcionados para os assuntos que interessassem à segurança nacional no âmbito interno ou externo. Cabia, ainda, ao CSN, apreciar os problemas que lhe fossem propostos no quadro da conjuntura nacional ou internacional. Nota-se que o CSN passou a não apenas estudar temas referentes à segurança nacional, mas também ditar a política nacional a ser seguida no Executivo Federal."

⁷⁰ GIAMBIAGI ; VILLELA (orgs) (2005), apêndice estatístico, p 403.

⁷¹ Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 220) ressaltam sobre os resultados da Aliança para o Progresso, por exemplo, que "(...) os números apurados eram de uma espantosa inexpressividade; não se havia sequer atingido o modesto percentual de 2,5% de aumento da renda per capita no conjunto da América Latina, conforme o previsto na Carta de Punta del Este."

"(...) a reincorporação de teses mais nacionalistas ao modelo de desenvolvimentismo daria à agenda diplomática uma conotação mais autonomista, embora não colocasse em xeque o alinhamento político e militar ao Ocidente. Em decorrência, a política externa do regime militar sofreria senão uma ruptura, certamente uma importante inflexão, ao incorporar o eixo Norte-Sul como um elemento de definição de políticas".

As ideias de interdependência, da soberania compartilhada e das fronteiras ideológicas são abandonadas. A responsabilidade de defender as instituições nacionais contra agressões externas e subversões internas é vista como essencialmente nacional, questões centrais para a soberania nacional.

O eixo preponderante para a atuação brasileira no sistema internacional volta a ser, pois, o Norte-Sul. O desenvolvimento é a prioridade máxima, e a política externa serviria a esse objetivo com a cooperação e o comércio internacional, que buscariam os recursos e a tecnologia necessários para garantir as medidas internas. Assim, em mensagem ao Congresso Nacional em 1968, Costa e Silva assinala que:

"A Diplomacia da Prosperidade baseia-se na convicção de que o desenvolvimento é uma responsabilidade nacional — a ser exercida principalmente através de instrumentos internos. Reconhece o Governo, contudo, o caráter estratégico do setor externo, tanto em termos de comércio como de capitais e técnica. Por isso, acolhe a colaboração estrangeira, mas compreende o seu caráter supletivo." ⁷²

A prioridade no binômio segurança e desenvolvimento inverte-se em favor deste último. O alinhamento com os Estados Unidos foi revisto, já que havia trazido poucos resultados concretos; e a solução encontrada foi a diversificação dos mercados externos e a busca, em outras regiões, pela tecnologia e capital necessários ao desenvolvimento. A ascensão de outros polos de poder, como o Japão e a Europa Ocidental contribuiu sobremaneira para essa atuação.

⁷² Mensagem ao Congresso Nacional disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/costa-silva/mensagens-presidenciais-1/mensagem-ao-congresso-nacional-1968/download>>, p. 131. Último acesso em 06/02/2014.

Uma posição terceiro-mundista pôde ser vista, por exemplo, na II UNCTAD (Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em 1968, na Índia. A posição brasileira na Conferência salientou o papel do comércio entre os países em desenvolvimento, assinalando que a integração regional seria o método mais eficiente de expansão do comércio internacional entre esses países - sem desconsiderar, todavia, o comércio Norte-Sul. Salientava, inclusive, o papel de apoio que os países desenvolvidos deveriam conferir a essas iniciativas. No plenário da Conferência, o ministro Magalhães Pinto afirmou (apud OLIVEIRA, 2005, p. 124) que:

"O grande mérito da I UNCTAD foi justamente o de permitir uma dramática tomada de consciência sobre a iniquidade existente nas relações comerciais entre o Norte e o Sul: o de revelar que em matéria econômica unem, pela identidade de interesses, de um lado, os industrializados e de outro os subdesenvolvidos, independentemente de considerações ideológicas. Estamos conscientes de que o comércio é apenas um dos muitos fatores que condicionam o desenvolvimento.

Ao mesmo tempo reconhecemos que é um elemento de importância estratégica que pode agravar ou ajudar a vencer o subdesenvolvimento. Na realidade, por meio do comércio internacional as nações mais pobres vêm alimentando a acumulação de riquezas nos países industrializados. A transferência de recursos se orienta dos subdesenvolvidos para os desenvolvidos. Do pobre para o rico, em uma transfusão de sangue às avessas, do mais fraco para o mais forte"

Visentini (2004, p. 86) ressalta que a postura brasileira na II UNCTAD "(...) valeu a escolha de Azeredo da Silveira como presidente do Grupo dos 77. A primeira reunião de ministros desta organização, realizada em Argel, teve no Brasil um de seus principais mentores".

Destaca-se ainda, durante esse período, a oposição brasileira ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), que na visão brasileira era um instrumento que impediria o acesso às tecnologias nucleares, ainda que para fins pacíficos, o que levaria a um congelamento do poder nas mãos daquelas potências já nuclearizadas (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993 e CERVO; BUENO, 2002).

Quanto à América do Sul e as fronteiras, alguns aspectos merecem destaque. O Brasil, nesse período, atuou sobretudo multilateralmente no que diz respeito à América Latina, em especial através da OEA e ALALC, com foco nas questões econômicas. Na comissão de cúpula da OEA de Punta del Este, em 1967, por exemplo, os países latinos propunham a criação de um mercado comum latino-americano em 15 anos a contar de 1970. Ainda que o Brasil se mostrasse cético quanto à questão, o país acabou assinando o compromisso (VISENTINI, 2004).

O novo posicionamento brasileiro sobre a política externa gerou resultados também nas políticas voltadas às questões de fronteira. Sob o governo de Costa e Silva, a cooperação como forma auxiliadora para o desenvolvimento econômico foi o motor das políticas para as fronteiras nacionais. O grande exemplo da nova característica a política brasileira foi o Tratado da Bacia do Prata entre brasileiros, argentinos, bolivianos, paraguaios e uruguaios, assinado em 1969. O tratado tinha por finalidade “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável.”⁷³

Merece destaque, ainda, o relacionamento com o Uruguai. Desde a morte do presidente uruguaio Oscar Gestido, o país sofria uma escalada autoritária - especialmente através das *Medidas Prontas de Seguridad* - que, combinada com a guerra fria; a revolução cubana e com a emergência de ditaduras no Brasil e na Argentina levou ao surgimento de um movimento guerrilheiro de esquerda, denominado Movimento de Liberação Nacional - Tupamaros. (PADRÓS, 2005).

De pronto iniciaram-se denúncias de que Brasil e Argentina teriam celebrado um pacto secreto para intervenção no Uruguai caso a esquerda chegasse o poder. A

⁷³ BRASIL. Decreto legislativo nº 23, de 06 de Abril de 1973. Promulga o Tratado de Itaipu. Brasília: 1970. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=121681>>. Último acesso em 06/02/2014

informação foi desmentida duas vezes durante o governo Costa e Silva através de notas oficiais do Itamaraty, em 1967 e 1968⁷⁴. (VISENTINI, 2004)

Ainda em 1968, os presidentes de ambos países inauguraram a ponte da Concórdia, sobre o rio Quaraí, fronteira entre Brasil e Uruguai. Na ocasião, "(...) Costa e Silva e Jorge Pacheco Areco expediram (...) uma declaração conjunta onde afirmavam que 'seus governos empreenderão, ordenadamente, crescentes esforços para intensificação do desenvolvimento das regiões fronteiriças" (VISENTINI, 2004, p. 108). De fato, em 1969 os presidentes firmaram um acordo sobre pontes internacionais.

Internamente, as relações entre o governo militar e a sociedade foram-se deteriorando. A esse respeito, assinalou Visentini (2004, p. 83)

"Em setembro de 1967, políticos tradicionais como Kubitschek e Lacerda lançam a Frente Ampla, visando explorar os novos espaços políticos de oposição. No início do ano seguinte, enquanto a Frente crescia, eclodiu o movimento estudantil, que saiu às ruas em passeatas gigantescas, enfrentando as forças da ordem. Quando foi morto o primeiro estudante, a Igreja passou a manifestar-se abertamente contra a falta de liberdade no país, enquanto reapareciam as greves operárias, especialmente em Osasco e Contagem"

Mesmo no Congresso havia sinais claros de descontentamento com o novo regime. Nesse sentido, talvez o episódio mais marcante tenha sido o discurso do jornalista e deputado Márcio Moreira Alves, em setembro de 1968, no qual propõe um boicote ao militarismo, inclusive aos desfiles de sete de setembro. Os militares ficaram extremamente irritados e deram início a um processo junto ao deputado. Porém, para que isso acontecesse, era preciso obter o consentimento da Câmara – o que não ocorreu.

O governo militar reagiu com o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. O AI-5 deu ao regime poderes absolutos, especialmente após o fechamento do Congresso Nacional. Também previa a possibilidade do presidente intervir nos estados e

⁷⁴ Essa questão retornaria com força em 1971, com a chamada "Operação 30 horas", conforme veremos adiante.

municípios, cassar mandatos, suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos, confiscar bens considerados ilícitos e suspender a garantia do habeas corpus ⁷⁵.

O mandato de Costa e Silva terminou de forma abrupta, já que em agosto de 1969 o presidente sofreu uma trombose que o forçou a afastar-se do poder, vindo inclusive a falecer ao final daquele ano. A vacância foi preenchida por uma junta composta por militares do Exército, Marinha e Aeronáutica. As disputas internas, aliadas à repressão aos movimentos oposicionistas iniciados em 1968 conduziram ao poder o General Emílio Garrastazu Médici, que tomou posse em 30 de outubro de 1969.

Governo Médici – repressão e o auge do CSN

O governo de Médici (30/10/1969 a 15/03/1974) foi marcado pela forte repressão aos movimentos dissonantes que ganharam espaço nos anos anteriores. Respalçado pelo AI-5, a política concentrou-se nas mãos do presidente da "linha dura" e de alguns ministros a quem delegava.

O fato influenciou também na gestão das questões relativas à região de fronteira, que continuam sendo exclusividade dos militares, de modo cada vez mais concentrado. Conforme relatado anteriormente, o CSN concentrava esses poderes, e o órgão ganhava cada vez mais força, tendo atingido o ápice durante o governo Médici, quando, em 1974, o Chefe do Gabinete Militar assumiu a condição de Ministro de Estado. Como o cargo de Secretário-Geral do CSN era privativo militar, essa alteração de status "(...) além de fortalecer possível aplicação de diretrizes militares às atividades na faixa de fronteira, dotou a SG/CSN das prerrogativas de ministério, empoderando essa organização no âmbito do governo" (FURTADO, 2013, p. 65).

⁷⁵ O AI-5 está disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Último acesso em 07/02/2014

A gestão Médici garantiu a repressão colhendo os frutos da política econômica das gestões anteriores. O período ficou conhecido como "milagre econômico", devido às altas taxas de crescimento observadas: 9,5% em 1969; 10,4% em 1970; 11,3% em 1971; 11,9% em 1972 e 14,0% em 1973 ⁷⁶.

As bases para esse crescimento eram anteriores, como dito. Ainda em 1968 fora lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento, visando retomar o crescimento vigoroso da economia. O plano previa: i) estabilização gradual dos preços, mas sem meta de inflação; ii) fortalecimento da empresa privada, visando retomada dos investimentos; iii) Consolidação da infra-estrutura – que ficaria a cargo do Estado; e iv) Ampliação do mercado interno – especialmente com aumento da demanda por bens de consumo duráveis.

Com Médici, a orientação econômica não sofre alterações significativas, porém, tem-se um período mais duro no campo político, o que acabou favorecendo a política anti-inflacionária calcada no controle direto de preços e na contenção dos salários reais.

O período do milagre fora, também, calcado na captação de recursos externos como auxiliar para lograr as altas taxas de crescimento econômico desejadas. Vale lembrar que este é um período de expansão do comércio internacional, patrocinado pelos seguidos déficits comerciais estadunidenses para com o resto do mundo. Estes déficits, por outro lado, aumentaram a liquidez internacional, especialmente através da constituição do mercado de eurodólares⁷⁷. O Brasil, por sua vez, procurou evitar a tendência à redução nos saldos do Balanço de Pagamentos na medida em que o PIB crescia, com a adoção de uma política de captação de recursos externos, então abundantes e relativamente baratos ⁷⁸.

Esse crescimento robusto vai influenciar o governo Médici, e também a política externa. Gonçalves e Miyamoto (1993, pp. 224) assim resumiram o espírito da época: "a

⁷⁶ GIAMBIAGI ; VILLELA (orgs) (2005), apêndice estatístico, p 403.

⁷⁷ Para maiores informações sobre este período da economia internacional, consultar GILPIN (1987) e EICHENGREEN (2000).

⁷⁸ Consultar HERMANN in: GIAMBIAGI; VILELLA, 2005, p.87

contenção das divisões internas ao regime, aliada ao êxito do "milagre brasileiro", gerou a confiança de que o país encurtava rapidamente a distância que o separava dos países capitalistas desenvolvidos, habilitando-se a saltar da condição de potência média à de grande potência.". Com objetivo de lançar o país definitivamente à condição de potência, foram lançados o Plano de Metas e Bases para ação do Governo, em 1970 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1971 (I PND). Os planos previam que o país chegaria à condição de potência por volta do ano 2000.

A conjugação de um governo repressivo e pró-ocidente por um lado, e desenvolvimentista por outro, fará com que a política externa pareça contraditória em alguns momentos. Como analisou Cíntia Vieira Souto (2001, p. 52-53)

"Essa conciliação consubstanciou-se no caráter ao mesmo tempo bilateralista e terceiro-mundista da política externa do governo Médici, aspectos que, muitas vezes, são tratados pelos analistas de forma excludente. O fato de trilhar uma via em separado não transformava a conduta diplomática do governo Médici em isolacionista. Normalmente, quando se fala na diplomacia do período, a primeira característica apontada é a opção pelo bilateralismo. De fato, para Médici e os formuladores de sua política externa, o desenvolvimento era um caminho solitário. E tal ideia possui uma fundamentação bem clara. A apresentação dos países do Terceiro Mundo em bloco para a interlocução com as grandes potências homogeneizaria os mesmos, diminuindo muito as potencialidades de nações diferenciadas como o Brasil. Isso, contudo, não significa o total abandono do multilateralismo terceiro-mundista de Costa e Silva. São perspectivas complementares. A solidariedade com o Terceiro Mundo é bastante clara e presente. A crítica ao congelamento de poder mundial é uma constante nos discursos de Médici e Mário Gibson Barbosa. Tratava-se, portanto, de um duplo movimento: solidariedade para com o Terceiro Mundo e, simultaneamente, compromisso com o desenvolvimento nacional de forma individual."

A ideia de construção de uma potência, respaldada pelos avanços econômicos, passou a preocupar novamente os vizinhos com temores de uma postura imperialista brasileira. Em especial, temiam o Chile, Uruguai e Bolívia. O primeiro, motivado pela eleição da esquerda com Salvador Allende; os dois últimos pelo clima de disputa interna. Havia o pensamento dentro da esfera governamental de que, caso necessário, deveriam ser neutralizados os possíveis perigos advindos da região de fronteiras (MIYAMOTO, 2009)

As denúncias da chamada "Operação 30 horas" - um plano brasileiro para intervenção no Uruguai caso a Frente Ampla chegasse ao poder - foram desmentidas pelo país, apesar de que "(...) houve concentração de tropas na fronteira sul do país e apoio por parte de órgãos da imprensa para o que se considerou uma medida necessária de proteção da soberania nacional." (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 226). Posteriormente, o Brasil foi acusado de colaboração nos golpes na Bolívia (ascensão de Hugo Banzer à presidência) e no Chile (derrubada de Allende).

Acordos envolvendo as regiões de fronteira foram firmados no período: na região limítrofe entre Brasil e Uruguai com o acordo de 1973 para o desenvolvimento da lagoa Mirim e do rio Jaraguão; e entre Brasil e Colômbia, no mesmo ano, para estudos sobre exploração de carvão mineral. O que mais chamou a atenção, não somente pela grandiosidade do projeto, mas também pela questão estratégica, foi o acordo para construção da Usina de Itaipu⁷⁹, que acabou contribuindo para o acirramento brasileiro-argentino, visto que os vizinhos platinos viam o acordo como uma forma de alterar o equilíbrio político na região.

Ainda na lógica de tornar o Brasil uma potência, a política externa enveredou esforços políticos para atração de alguns países africanos e também de Portugal. Além dos interesses comerciais, estava em jogo a região do atlântico sul, considerada também vital para a segurança nacional. Era necessário, portanto, pacificar as relações com os "vizinhos" do outro lado do Atlântico e também garantir a segurança das fronteiras marítimas. Foi justamente pensando nisso que o país decretou, em 1970, a ampliação do limite do mar territorial para 200 milhas. A justificativa oficial girava em torno da proteção de interesses pesqueiros nacionais, além de garantir a exploração de possíveis reservas de petróleo existentes naquela região. A medida não foi vista com bons olhos pelos Estados Unidos, que enxergaram uma política de ampliação de poder (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

⁷⁹ Segundo os textos do tratado "aproveitamento hidroelétricos dos recursos hídricos do rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o salto Grande de Sete Quedas ou salto de Guairá até foz rio Iguaçu." (BRASIL, 1973)

O período Geisel – política externa pragmática no início da abertura

Para o período seguinte, foi conduzido ao poder Ernesto Beckmann Geisel (de 15/03/1974 a 15/03/1979). O General Geisel pertencia ao grupo "linha branda", tendo sua condução ao poder significado, por conseguinte, uma ruptura com o padrão anterior, "linha dura". Seu governo procurou dar início a uma transição para a reabertura política de modo controlado, evitando um possível desgaste irreparável do projeto militar, seja pela insatisfação quanto à repressão, seja pelo complicado momento econômico.

Quanto às dificuldades econômicas, o período foi marcado por mudanças profundas no sistema internacional. O ano de 1973 marca formalmente o fim do sistema de Bretton Woods, processo que foi intensificado a partir da declaração do governo de Nixon de inconvertibilidade do ouro em dólar dois anos antes⁸⁰.

Ainda em 1973 ocorreu o primeiro "choque do petróleo" - a quadruplicação dos preços do petróleo por parte dos principais países exportadores do insumo afetou todas as economias. Todavia, as economias em desenvolvimento foram as que mais sentiram o impacto, uma vez que o aumento do preço do petróleo resultou num aumento real dos preços dos bens manufaturados, sem que, em contrapartida, os preços de outras

⁸⁰ Os desequilíbrios internacionais gerados pela grande emissão de dólares por parte Estados Unidos para sustentar suas políticas doméstica e externa durante toda a década de sessenta reverberaram em maiores desconfiças com relação à convertibilidade da moeda em ouro, necessariamente assegurada pelo país . As políticas de contenção dos preços do ouro no mercado internacional realizadas pelas principais economias mundiais, na expectativa de manter as paridades cambiais estipuladas nas reuniões de Bretton Woods, não encontraram respaldo nos Estados Unidos que continuaram suas políticas expansionistas. (EICHENGREEN, 2000). A situação se tornou insustentável, mesmo após as constantes ameaças do governo Kennedy no sentido de desestabilizar os sistemas de comércio e financeiro internacionais.

commodities acompanhassem esse processo inflacionário. Ocorreu uma severa deterioração dos termos de troca entre os países essencialmente exportadores de *commodities* e as economias centrais.

Ressalta-se, ainda, a dependência brasileira do insumo energético, não apenas para a indústria como também para os transportes - já que os governos anteriores haviam negligenciado o transporte ferroviário e hidroviário em detrimento do rodoviário. O modelo de crescimento do chamado milagre econômico dos anos 60-70 "(...) apostara num modelo que empregava energia importada barata, dependia do afluxo de investimentos de capitais estrangeiros e da utilização de tecnologia também importada" (VISENTINI, 2004, p. 198).

A resposta interna ao momento de crise materializou-se no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), um plano de cunho heterodoxo que nas palavras de Ricardo Carneiro (2002, p. 55) "(...) consistia em um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional".

Os desequilíbrios que o II PND buscava corrigir eram justamente aqueles gerados pela crise internacional e que se materializavam em déficits externos brasileiros⁸¹. A solução encontrada foi uma reconfiguração da indústria nacional, que ampliaria a oferta de bens manufaturados competitivos, tanto no mercado interno quanto no externo. O investimento na indústria pesada e na produção de bens de capital completariam a industrialização brasileira, tornando o país menos dependente; e, além disso, seriam capazes de gerar superávits comerciais quando atrelados a uma política de comércio exterior focada.

Assim, mais uma vez, para assegurar os objetivos internos de desenvolvimento, far-se-ia uso de instrumentos da política externa. Conforme destacou Visentini (2004, p. 202):

⁸¹ Ver MIYAMOTO; MENEZES; SCHERMA (2010)

"A reação econômica do governo Geisel implicava proceder a uma alteração e/ou aprofundamento significativos das relações exteriores, pois o capitalismo brasileiro atingira um nível de desenvolvimento que propiciava um alto grau de inserção mundial. Isto se tornava ainda mais urgente devido a conjuntura internacional adversa e ao fato do regime militar haver piorado ainda mais a distribuição de renda, fazendo com que o mercado interno fosse insuficiente para as dimensões da economia"

O Pragmatismo Responsável, como ficou conhecida a política externa de Geisel, foi um marco na história diplomática brasileira, e representou uma tentativa de sustentar, internacionalmente, os interesses da nação de acordo com preceitos de autonomia, não-discriminação e não-alinhamento. Nas palavras do então chanceler Azeredo da Silveira exprime-se esse sentimento de que “o Brasil não terá alinhamentos que não representem a defesa de seus interesses. Não pretendemos satelitizar ninguém, mas consideramos que o nosso país, pela sua grandeza, pela sua importância, é um país essencialmente insatelitizável”⁸²

A política externa de Geisel era "pragmática", pois retomava a busca pelos interesses nacionais - o que implicaria no estreitamento do relacionamento com os países do bloco socialista, países africanos e asiático, já que eram justamente nesses mercados que os brasileiros viam maiores potencialidades para as suas exportações de produtos manufaturados. Por outro lado, era "responsável" porque saberia lidar com essas relações de modo a não se deixar "contaminar" por motivações outras que não o interesse nacional.

Assim, o Pragmatismo Responsável traduziu-se em ações concretas como: o restabelecimento de relações com a República Popular da China; a aproximação da África e o rompimento com o colonialismo português⁸³; a intensificação de relações (sobretudo econômicas) com a URSS e os países do bloco socialista; a aproximação com países do

⁸² SILVEIRA (1974, p. 24)

⁸³ Ressalta-se o reconhecimento da independência de Angola, sobretudo apesar desta ter se dado sob um governo socialista.

Oriente Médio⁸⁴; e não hesitou em aprofundar relações com a Europa Ocidental e Japão como alternativa às insatisfatórias relações com os Estados Unidos⁸⁵.

O país buscou também uma maior aproximação com os países da América Latina; entretanto, os resultados não foram imediatos. Para Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 235-236):

"A principal dificuldade com que a diplomacia brasileira se defrontava era a referente à carga histórica, que pesava sobre essas relações. A fronteira com a maioria das nações do continente obrigava a que a mudança de política se desse de maneira mais criteriosa. Sobretudo porque a imagem projetada no decurso dos governos militares era a de um Brasil movido por apetites hegemônicos.

(...)

A despeito da secundarização das instâncias militares brasileiras no processo decisório da política externa, fruto da obsolescência da tese das fronteiras ideológicas, o fato é que no tocante à América Latina suas posições ainda eram consideradas válidas. A preocupação com uma possível expansão do socialismo no continente havia praticamente sido eliminada com o golpe militar no Chile em 1973, permanecendo apenas a prevenção contra o regime cubano. Porém, a preocupação com a segurança das fronteiras e com o equilíbrio político-militar no continente constitui a própria razão de ser da instituição militar. Tratava-se, acima de tudo, de conciliar a defesa da soberania nacional com a vontade de cooperação e entendimento com os vizinhos continentais."

Assim, as tentativas brasileiras de cooperação com os países da região pautaram-se pelo afastamento do discurso de grande potência e, primeiramente, pela busca de solucionar questões ainda pendentes. A mais notável delas - o contencioso das barragens hidrelétricas da Bacia do Prata - envolvia diretamente a Argentina, e já desgastava as relações entre os países desde algum tempo.

⁸⁴ O Brasil permitiu a instalação de um escritório da OLP em Brasília e apoiou o voto antissionista na ONU, além de aproximar-se com países árabes para projetos de prospecção de petróleo e desenvolvimento tecnológico e industrial-militar (VISENTINI, 2004)

⁸⁵ Sobre as relações Brasil-EUA e a alternativa europeia, destaca-se o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha Ocidental como alternativa à cooperação estadunidense, que havia sido negada. Mais do que isso, frente às insistências americanas para que o Brasil desistisse do acordo, Geisel não titubeou em romper o Acordo Militar Brasil-EUA, vigente desde 1952.

A questão a ser solucionada era a conciliação das usinas de Itaipu (Brasil-Paraguai) e Corpus (Argentina-Paraguai). Os entendimentos foram facilitados pela ascensão de um governo militar no país vizinho, após a deposição de Isabelita Perón em março de 1976. Em obra rica em detalhes sobre as negociações, Tomaz Espósito Neto (2012, p. 258) destaca que

"Como as tensões foram reduzidas não está muito claro. Aparentemente, a Argentina cedeu um pouco, pois temia uma 'guerra' em duas frentes, já que enfrentava sérios problemas com o Chile devido à disputa em torno da soberania de Beagle.

O Brasil, por sua vez, também cedeu, com receio que a Argentina levasse o tema para uma corte arbitral, pois, como as autoridades do setor elétrico tanto do lado brasileiro quanto do lado paraguaio admitiam, o enchimento da barragem poderia causar um dano sensível à navegação e ao regime de águas.

(...)Em fins de julho os países aceitaram negociar de forma trilateral a compatibilização dos projetos de Itaipu e de Corpus"

Os entendimentos avançaram, e um acordo Multilateral foi assinado em 1979, já na gestão seguinte à de Geisel.

Outra questão que chamou a atenção diz respeito às fronteiras da região Norte, até então relegadas em detrimento das questões platinas. Foi criado durante o governo Geisel (3/7/1978) o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), envolvendo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O Tratado visava aproximar o Brasil aos países da região, em consonância com os objetivos do Pragmatismo Responsável, através da integração física e cooperação técnica, conforme seu Artigo I:

"As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios"⁸⁶

⁸⁶ Decreto nº 85.050, de 18/08/1980. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=126133>>. Último acesso em 09/02/2014.

As condições para o surgimento do TCA foram elencadas por Daniel Antiquera (2006) e relacionam-se a fatores regionais (as melhoras nas relações no Prata; a política de aproximação da América Latina empreendida pelo Pragmatismo Responsável; e uma reação ao Pacto Andino de modo a não excluir o Brasil de arranjos no norte da América do Sul) e internacionais (o surgimento de questões ligadas ao meio ambiente, notadamente após a Conferência de Estocolmo, em 1972; uma reação dos países amazônicos a propostas de internacionalização da região; e o enfraquecimento relativo dos conflitos Leste-Oeste, que dão maior margem associativa aos países em desenvolvimento).

O TCA foi um dos maiores expoentes da política brasileira para sua região fronteira à época. O casamento entre a busca pela segurança regional e a reafirmação da soberania na região através do desenvolvimento e da cooperação regional em um Tratado com estas proporções indica, de maneira mais forte, que uma tendência que já podia ser detectada anteriormente, ainda que de maneira fraca⁸⁷, vem ganhando corpo: a da superação do viés exclusivamente militar/defensivo para a região de fronteiras. Se antes a ideia era garantir a defesa e a segurança para poder desenvolver a região, o raciocínio expresso no TCA será reforçado até chegar à inversão completa da lógica anterior: é com o desenvolvimento de todos os países que a segurança será garantida.

Dentro dessa perspectiva, no âmbito do TCA foram gerados posteriormente alguns projetos de cooperação transfronteiriços⁸⁸. Apesar desses entendimentos, a gestão das questões relativas à região de fronteira continuou sendo exclusividade dos militares, através do CSN. Em dezembro de 78, a Lei nº 6.620 definiu os crimes contra a segurança nacional, reafirmando a doutrina da ESG quando considerava segurança nacional um "estado de garantia, proporcionado à Nação, para a consecução de seus objetivos nacionais", e ainda ao afirmar que "A Segurança Nacional envolve medidas destinadas à

⁸⁷ Lembremos dos acordos com o Paraguai (Ponte de Amizade, Itaipu) e Uruguai, por exemplo.

⁸⁸ Por exemplo o Programa de Desenvolvimento Integrado para as Comunidades Fronteiriças Peruano-Brasileiras (Inapari e Assis Brasil), de 1988; e o Plano Modelo Colombiano-Brasileiro para o Desenvolvimento Integrado das Comunidades Vizinhas do Eixo Tabatinga - Apaporis, de 1987

preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva"⁸⁹.

Apesar da manutenção oficial desses entendimentos, havia sinais de mudança, conforme relatado. A política de abertura iniciada com Geisel será aprofundada no governo seguinte - o último governo militar. A reaproximação com os vizinhos e as tentativas de integração regional ganharão nova ênfase. Todos esses processos influenciarão sobremaneira também as questões relacionadas às fronteiras.

O último militar: Figueiredo e a aproximação com os vizinhos

O último presidente militar foi João Baptista de Oliveira Figueiredo (de 15/03/1979 a 15/03/1985), que assumira com o objetivo principal de concluir o processo de redemocratização. Figueiredo era considerado um militar que convivia bem tanto com a "linha dura" quanto com a "linha branda" militar. A permanência do General Golbery como chefe da Casa Civil - onde ficou até 1981 - era um indicativo de que a liberalização política seguiria.

O novo presidente teve de realizar a difícil empreitada em circunstâncias cada vez mais adversas, tanto interna quanto externamente. No âmbito externo, a década de 1980 é marcada por uma retomada das tensões da guerra fria, recolocando o conflito Leste-Oeste no centro dos debates internacionais. Tal fato deveu-se, em grande medida, à ascensão de governos liberais no Reino Unido (Margaret Thatcher em 1979) e nos EUA (Ronald Reagan em 1981). Especialmente em relação aos EUA, Reagan buscou reagir à relativa perda de poder estadunidense no cenário internacional através de um novo protagonismo

⁸⁹ Lei 6620, de 17/12/1978. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6620.htm >. Último acesso em 09/02/2014.

mercado tanto pela restauração da bipolaridade e tentativa de enfraquecimento da URSS quanto pela asfixia político-econômica do terceiro mundo⁹⁰.

A reemergência de um governo marcadamente liberal (ou neoliberal) nos EUA, somado às crises econômicas deflagradas a partir do choque do petróleo e do fim dos acordos de Bretton Woods criou imensas dificuldades para as experiências desenvolvimentistas do sul. Particularmente, no caso dos países com modelo baseado na captação de recursos externos - como o Brasil - a situação foi ainda mais grave.

Além das dificuldades econômicas, os países latino-americanos também sentiram reflexos no âmbito político. A Guerra das Malvinas entre Argentina e Reino Unido; o financiamento da CIA a grupos de combate à Revolução Sandinista na Nicarágua e a invasão de Granada pelos EUA indicaram aos demais países não apenas que a segurança hemisférica não podia basear-se apenas no apoio estadunidense como também que governos com orientação divergente da dos EUA seriam reprimidos.

Se por um lado esse cenário trouxe dificuldades nos projetos de desenvolvimento dos países latino-americanos, por outro lado acabou por aproximá-los em tentativas de cooperação e integração, uma vez que a potência hegemônica não estava disposta a cooperar.

No âmbito interno, a abertura política prosseguia, mas o processo era marcado por inúmeras contradições e retrocessos. No governo anterior, Geisel havia restaurado o habeas corpus, revogado o AI-5, suspenso a censura e já permitira o retorno de alguns refugiados políticos. Figueiredo assinou a Lei da Anistia e a reforma partidária ainda em 1979, que extinguiu a ARENA e o MDB e abriu caminho para a criação de novos partidos. Em 1980 foi aprovada Emenda Constitucional reintroduzindo eleições diretas para governadores e vices, ocorridas dois anos depois.

⁹⁰ Consultar, por exemplo, AYERBE (2002) e BOERSNER (1996)

O governo foi marcado ainda pelo ativismo sindical, em especial dos metalúrgicos da grande São Paulo. O sindicalismo paulista, aliado a outros movimentos sociais, deu origem ao Partido dos Trabalhadores (PT), com proposta ampla de esquerda. Por fim, mas não menos importante, o governo teve de lidar com o movimento "Diretas Já", que pedia eleições diretas para presidente em 1984 e levou muitas pessoas e políticos às ruas.

A "linha-dura" - ainda que agora já minoria nos círculos militares - passou a agir na clandestinidade. O maior exemplo foi o atentado do Riocentro em 1981. Um evento musical de comemoração ao dia do trabalho ocorria no local, quando uma bomba explodiu no carro em que se encontravam um capitão e um sargento do Exército, ambos do DOI-CODI. A pressão da "linha dura" não permitiu ao governo apurar os fatos, como queria o General Golbery, que acabou renunciando ao cargo após o episódio.

Nesse contexto desfavorável, a política externa de Figueiredo primou pela tentativa de manter a autonomia do Brasil, apresentando, por conseguinte, muitos traços coincidentes com o pragmatismo responsável de Geisel. Conforme observado por Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 237), a política externa conduzida pelo chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, denominada de Universalista, significava

"(...) a adaptação da política externa brasileira à irrefreável tendência à mundialização do sistema internacional. Tal adaptação era vista como necessária e premente, em virtude do singular perfil do Estado brasileiro, em que a ambivalência constitui o traço mais destacável. Ou seja, enquanto de um lado integra o Terceiro Mundo, de outro insere-se no Ocidente desenvolvido; neste último, por compartilhar seus valores e aspirações. Essa bifacética identidade não comportaria, portanto, exclusão nem de um nem de outro lado; determinava, pelo contrário, um diálogo permanente e universalizante que refletisse a posição do Brasil como nação-síntese e elo de ligação desses dois complexos culturais."

As continuidades não querem dizer, contudo, igualdade entre o pragmatismo responsável e o universalismo. Apesar da mesma orientação geral, há significativas diferenças entre ambas, das quais a mais importante para esse trabalho seja a aproximação

cada vez maior com a América Latina e, em especial, com a Argentina. Conforme destacou Visentini (2004, p. 277)

"Pela primeira vez a América Latina, enquanto prioridade da política externa brasileira, ultrapassava a posição retórica e as iniciativas de alcance limitado. Todos os generais presidentes - inclusive Castello Branco - colocavam a América Latina como prioridade. Mas até Figueiredo, isso permaneceu só no plano do discurso"

Assim, o país participou da refundação da ALALC como ALADI (Associação Latino-Americana de Integração); apoiou a Argentina durante a guerra das Malvinas; assinou a criação do TCA e deu continuidade aos entendimentos na região norte; reconheceu o governo do Suriname; e, principalmente, intensificou sobremaneira as relações com a Argentina, através de uma série de visitas oficiais de lado a lado⁹¹.

Como visto, os problemas econômicos advindos principalmente do exterior comprometeram o projeto desenvolvimentista brasileiro. O governo Figueiredo teve de lidar com essas questões, sobretudo no que diz respeito à crise da dívida externa⁹². Entretanto, o MRE pouco participou desse processo, que ficou nas mãos da área econômica do governo (Fazenda, Planejamento e Banco Central). A saída, por conseguinte, não fora política, como queria o Itamaraty; antes, os economistas mostraram-se "(...) inclinados a soluções monetaristas negociadas bilateral e diretamente com a comunidade financeira" (CERVO; BUENO, 2002, p. 435-436).

⁹¹ As visitas citadas são detalhadas em VISENTINI (2004).

⁹² Em resposta a questionamentos, no próprio FMI, sobre uma relativa perda de poder econômico dos EUA, a reação é uma elevação brutal na taxa de juros interna, que, atraindo para a compra de títulos do tesouro americano a liquidez internacional, faria com que o dólar mantivesse sua situação de padrão internacional, restaurando a hegemonia da moeda estadunidense. A *prime rate*, taxa de juros básica utilizada por bancos comerciais norte-americanos em empréstimos a clientes preferenciais, sai de uma média entre 7% e 9% e vai para mais de 15% ainda em 1979. No ano seguinte, chega a alcançar mais de 20%. Os custos deste movimento foram sentidos sobremaneira nos países que aproveitaram o crédito farto dos anos 60 e início dos anos 70 e tomaram empréstimos a taxas baixas de juros, a fim de financiar seu desenvolvimento (caso de grande parte da América Latina e do Brasil). Para esses países, que haviam contraído dívidas a taxas de juros flutuantes, o choque foi inevitável. Os encargos da dívida externa subiram a níveis tão altos que fez com que os governos nacionais abandonassem os projetos desenvolvimentistas e procurassem concentrar seus esforços no pagamento dos mesmos. Estava deflagrada a "crise da dívida externa".

Assim, no âmbito econômico, coube ao MRE continuar a política de ampliação de parcerias comerciais, aumentando as exportações de modo a gerar superávits comerciais que seriam revertidos para o pagamento da dívida. Cervo e Bueno (2002) apontam o sucesso da estratégia, já que em 1967 o terceiro mundo era o destino de 12,8% das exportações brasileiras, índice que chegou a 31,6% em 1982.

A intensificação das relações com os países do terceiro mundo ocorreram sob essa perspectiva. No Oriente Médio, os países produtores de petróleo receberam especial atenção; na Ásia, China e Japão; e na África, Angola. Também mereceram atenção os países da Europa socialista e a URSS.

A relação com os Estados Unidos continuou marcada por um aprofundamento do afastamento político, muito embora as relações econômicas tenham sido incrementadas. Segundo João Nackle Urt (2009, p. 78), as razões para esse relativo afastamento dos EUA

"(...) foram estruturais (redução da complementaridade econômica, surgimento de novos contenciosos - protecionismo, informática e dívida externa - em substituição dos antigos - nuclear, direitos humanos), embora incluindo também as variáveis conjunturais (tentativa norte-americana de trazer o conflito Leste-Oeste para o âmbito do hemisfério americano)"

Quanto às fronteiras, é importante destacar que em 1983 foi editada uma nova Lei de Segurança Nacional, desta vez sem os conceitos da ESG - o que indicava um enfraquecimento das posições militares adotadas pelo CSN. À época, questionava-se a proximidade do CSN junto às chefias militares, o que levaria a um desvirtuamento da concepção de segurança nacional⁹³. Todavia, a competência sobre a faixa de fronteira continuou com o CSN. Novo debate sobre o Conselho tomaria lugar apenas durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

⁹³ Ver, por exemplo, o artigo de Miguel Reale Junior na Folha de S. Paulo de 01/09/1985 - "Bem jurídico se transformou em ideologia". Disponível em <
http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110717/1985_09_002b.pdf?sequence=3 >. Acesso em 17/02/2014.

O período conhecido como desenvolvimentista elevou o país a outra condição, de fato. Os anos de crescimento e a industrialização tornaram o Brasil uma potência econômica regional, com aspirações que passaram a ser globais. No entanto, crises externas iniciadas na década de 1970 somaram-se às fragilidades do modelo, freando esse movimento e impondo a derrocada do desenvolvimentismo.

À crise econômica somou-se a insatisfação popular com a falta de liberdades políticas e repressão. O regime militar teve fim, mas conseguiu liderar o processo de transição mesmo frente a grandes movimentos como o "Diretas Já". Para sucessão de Figueiredo foi eleito indiretamente o então governador de Minas Gerais Tancredo de Almeida Neves, do PMDB, que acabou falecendo antes de tomar posse. O candidato a vice, José Sarney de Araújo Costa, foi empossado como primeiro presidente civil desde 1964. Era o fim do período militar.

Considerações Finais

O capítulo que aqui se finda buscou apresentar os principais acontecimentos relativos às fronteiras brasileiras. No longo período de tempo percorrido, analisamos primeiramente a formação territorial do Brasil, que, ironicamente, possuía fronteiras delimitadas antes mesmo de ser "descoberto".

Enquanto colônia portuguesa, as preocupações com a expansão territorial podem ser analisadas sob o prisma da busca de poder por parte da metrópole: mais terras, recursos naturais e riquezas a serem exploradas certamente eram vistas com bons olhos por Portugal. Entretanto, as primeiras explorações depararam-se apenas com o pau-brasil, ao contrário das minas de prata e outros minérios encontrados pelos espanhóis. Foi, assim, "A busca do Eldorado, que então nomes como Peru e Potosí simbolizavam, levou-os, assim, a iniciarem o avanço pela hinterlândia da América do Sul, rompendo a linha de demarcação que o Tratado de Tordesilhas estabelecera" (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 37).

As bandeiras ampliaram o território brasileiro significativamente. Essa expansão consolidou-se com o Tratado de Madrid de 1750, através principalmente do princípio do *uti possidetis*. Se a expansão foi a primeira política para as fronteiras brasileiras, a defesa veio logo em seguida - especialmente após o surgimento de alguns conflitos em relação às fronteiras.

A transferência da corte portuguesa em 1808 afeta esses conflitos, já que os portugueses parecem querer compensar as perdas europeias na América do Sul. Em meados dos anos 1800, o Brasil - então independente - mostra-se "satisfeito" com seu território e inicia um período de celebração de tratados de limites e demarcações de fronteira junto aos vizinhos. Pode-se dizer que esse processo se encerra apenas em 1912, com o fim da gestão do Barão de Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores. Neste período, a política para as fronteiras (delimitações e demarcações) esteve claramente sob tutela do MRE.

Contudo, após a consolidação dos limites brasileiros, as fronteiras passam a ser um tema tratado sobretudo internamente: como parte do território brasileiro, deveriam receber o mesmo tipo de tratamento de qualquer outra parcela geográfica do país.

A visão subjacente aqui é muito mais próxima do conceito de limite do que o de fronteira. A palavra fronteira como fator limitador de territórios, é derivada do latim "front", e segundo Machado (1998) relaciona-se com o período de surgimento dos Estados nacionais. Estes, para exercerem sua soberania, necessitam de um território demarcado - as fronteiras seriam, então, um limite (elemento de separação) entre Estados nacionais. Essa visão também é apresentada por Miyamoto (1995, p. 170)

"Habitualmente, as referências ao termo limite estabelecem que se trata de um conceito que determina rigidamente, pelo menos em tese, onde começa um Estado, portanto onde acaba o outro. O limite estabelece a soberania desse Estado, indica a forma como ele se encontra organizado através de uma linha fixa que o cerca. Serve, portanto, para assinalar o que pertence ao Estado, quais suas competências e quais os patrimônios nele incluídos".

Assim, durante o período entre meados do século XIX e o início do século XX, o Brasil estaria demarcando seus limites; portanto, essencialmente "fechado" para as interações com o exterior. Os entendimentos da época sobre a especificidade da região parecem restringir-se aos aspectos relativos à segurança. Enquanto vigorou a Constituição de 1891, era competência do Congresso "adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras" e cabia "à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais", como foi visto.

Esse entendimento é materializado, posteriormente, com a criação do Conselho de Defesa Nacional, em 1927. Esse órgão permanece como principal responsável pelas fronteiras brasileiras até o final do período abrangido por este capítulo, ainda que com outros nomes e mudanças em sua estrutura. Desde o início voltado para a garantia da segurança nacional e estratégia de defesa, o CDN e seus sucessores são fortemente marcados pela presença militar, que reproduz a visão de que as fronteiras são importantes enquanto limite de soberanias e que, portanto, deveriam ser protegidas militarmente.

O início do século XX vê o surgimento do estudo acadêmico-científico das relações entre os Estados: as relações internacionais. Após a I Guerra, boa parte dos estudiosos busca analisar e compreender essas relações para que se possa impedir um novo conflito de proporções tão grandes e consequências tão dramáticas. Surgia a chamada teoria idealista. Contudo, conforme relatou Miyamoto (2004, p. 47)

"Nas décadas seguintes, apesar da boa vontade de pessoas dispostas a praticar várias das ideias defendidas pelos idealistas, em termos concretos, pouco sucesso se alcançou objetivando a paz mundial. Tanto é assim que o século XX presenciou, em período extremamente curto, dois conflitos com dimensões impensáveis em anos anteriores"

Caía o idealismo, surgia o realismo. Como visto no capítulo anterior, a visão realista sobre o mundo é essencialmente marcada pelo pessimismo e pela iminência do conflito. A percepção que têm das fronteiras condiz com a que era aplicada em fins do

século XIX e início do século XX no Brasil. Desta maneira, as convicções brasileiras sobre como lidar com as fronteiras tinham respaldo científico-acadêmico. Realidade material e ideias complementavam-se num ciclo de retroalimentação que fez com que essa visão perdurasse por muito tempo. As ações tinham como legitimação, ainda que indireta, um pensamento. Esse pensamento, por sua vez, baseava-se na "realidade material", que era influenciada (e muitas vezes justificada) por ele.

Embora tenha raízes na influência que o Brasil sofreu dos Estados Unidos desde os anos 20, o início do período militar marca o auge desse ciclo, quando as ideias da ESG servem de base para a atuação do novo governo. Entretanto, poucos anos depois, já no governo Costa e Silva, percebeu-se que esse tipo de visão e atuação encontrava barreiras na realidade mundial – estava, portanto, fora de seu tempo. Procedeu-se, a partir deste governo, a uma correção de rumos (lenta, é verdade) que passa também pela modificação na interpretação que se faz tanto da realidade nacional quanto internacional.

Assim, a partir da década de 1970 esse cenário começa a modificar-se. Fenômenos como a globalização, o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, a integração regional e a interdependência econômica influenciam sobremaneira essa mudança. As conexões entre os Estados aumentam, as redes se formam e ultrapassam as barreiras nacionais, os países integram-se. A partir de então, podem ser observadas mudanças no entendimento sobre fronteira, de modo que ela deixa de ser compreendida como mero limitador de territórios soberanos, e passa a ser vista como elemento integrador; ou seja, com a função de facilitar a consecução de interesses estratégicos, permitindo ultrapassar as fronteiras naturais e construir acordos de cooperação. Como salientaram Steiman e Machado (2002, p.6)

A atual tendência de formação de blocos econômicos regionais e as diásporas de povos com nacionalidade compósita numa escala sem precedentes no passado, provocaram uma mudança fundamental na abordagem das fronteiras e limites internacionais. Para muitos países já não importam tanto os efeitos da existência dos limites internacionais, mas os efeitos da remoção desses limites ou pelo menos de reduzir as discontinuidades que estes representaram por muito tempo

para a vida econômica e social, para a circulação de ideias, mercadorias e serviços.

Tal qual ocorreu na substituição, como teoria explicativa dominante, do idealismo para o realismo, essas mudanças ocorridas no sistema internacional estabelecem uma relação de co-construção com uma nova corrente teórica: o neoliberalismo. A nova corrente teórica admite que os Estados não são os únicos atores do sistema internacional; admitem a existência da cooperação entre Estados nacionais; dão mais ênfase ao poder da economia; enfim, procura dar conta dos novos fenômenos observados. Torna-se, assim, a explicação/interpretação e ao mesmo tempo a justificativa para ações governamentais. Convencem acadêmicos, que orientam governos a agir segundo uma lógica mais apropriada aos novos tempos. Um outro ciclo de retroalimentação tem início.

Assim, não por acaso é o movimento que se observa na política brasileira, de modo especial a partir de meados da década de 1970, com o Tratado de Cooperação Amazônica, conforme explorado neste capítulo. Ele caminha na direção desse novo entendimento, ainda que seja incipiente. As transformações ganharão novo fôlego a partir da redemocratização - essa nova visão consolidar-se-á e novas atitudes em relação à faixa de fronteira surgirão. Nos capítulos seguintes explorar-se-ão esses fatos.

CAPÍTULO 3: A REDEMOCRATIZAÇÃO E AS FRONTEIRAS

Introdução

No capítulo precedente, foram analisadas as principais ações que envolveram políticas para a faixa de fronteira brasileira. Constatou-se que, após um período razoavelmente longo que envolveu a delimitação e demarcação das fronteiras brasileiras, a região ocupou um papel de muito pouco destaque na agenda das políticas públicas.

Nas primeiras décadas do século XX, tratava-se ainda de ocupar e manter a região de fronteira, como forma de assegurar o território e marcar a presença do Estado naquelas localidades. Desde antes, o entendimento era que a localização geográfica assegurava alguma importância à região. Essa relevância, contudo, dizia respeito às questões de segurança e defesa nacionais (a inviolabilidade das fronteiras é uma das prerrogativas da soberania estatal, como visto). Desse ponto de vista, as fronteiras foram alvo, sobretudo, de políticas voltadas à defesa e segurança; notadamente pensadas e/ou operacionalizadas por órgãos compostos por parcela importante de militares (CDN, CSSN e CSN), mesmo durante a fase democrática.

Os acordos de cooperação militares, a filiação brasileira ao "mundo ocidental" durante a Guerra Fria, e, finalmente, o golpe militar de 1964 acentuaram ainda mais essa visão. A Doutrina de Segurança Nacional e a ideia de que existia um "inimigo interno" confundiram as lógicas de defesa e segurança. Além disso, a lógica da contenção do comunismo não conhecia fronteiras - elas eram "fronteiras ideológicas" - de modo que os países vizinhos também poderiam ser "inimigos".

O pensamento geopolítico que influenciou em alguma medida o CSN da época (vale lembrar que este era o órgão máximo de assessoramento do Presidente da República)

enxergava a América do Sul a partir da ótica da desconfiança e das relações de poder. A integração regional, apesar de ter tido espaço e de algumas iniciativas (como a ALALC e ALADI), era alvo mais de discursos do que de ações concretas.

Esse longo período no qual a região que conhecemos hoje por faixa de fronteira ficou em segundo (ou terceiro, ou quarto) plano no cotidiano político acabou por tornar perene uma situação de baixo desenvolvimento. Nas regiões de fronteira, faltavam indústrias e oportunidades de emprego; a infraestrutura era precária, assim com os mais diversos serviços públicos. Enfim, a região estagnou-se. Estava formado um ciclo vicioso, no qual a falta de oportunidades teve papel no desenvolvimento de atividades ilegais, que passaram a atrair pessoas.

Numa lógica aparentemente paradoxal, o tratamento prioritário da região fronteira, sob o ponto de vista da segurança e da defesa acabou por torná-la ainda mais insegura. As regiões de fronteira tornaram-se sinônimo de problemas de segurança, e passaram a ser associadas, cada vez mais, a redes criminosas transnacionais. Novamente, uma confluência entre as ideias e a realidade material, que se retroalimentavam na construção de uma realidade específica.

O processo de abertura do regime militar (irregular, lento e gradual) foi concomitante a mudanças muito significativas no sistema internacional, seja no campo econômico (choques do petróleo, fim do sistema de Bretton Woods), seja no campo político (distensão, aumento da interdependência, maior espaço para os chamados "novos temas"). Todas essas alterações se entrecruzam e se influenciam umas às outras.

O Brasil também passa por mudanças profundas. No campo político, o regime militar finalmente chega ao fim, com a eleição indireta de um presidente civil em 1985, uma nova Constituição em 1988 e eleições diretas em 1989. Na economia, o modelo de industrialização com endividamento colapsa com a chamada "crise da dívida". Os

indicadores econômicos brasileiros deterioraram-se, e a inflação passa a ser, cada vez mais, uma preocupação central.

Observa-se, portanto, que o período compreendido entre as décadas de 1980 e 1990 é marcado por transições profundas - no sistema internacional, na América do Sul e no Brasil. Diante de todas essas mudanças, torna-se cabível questionar como as políticas para a região de fronteira foram impactadas. Teria a redemocratização brasileira alterado a composição dos grupos que trabalham para a região? Os militares perderam força em detrimento dos civis? Que órgãos atuariam na faixa de fronteira? Mais do que isso, o tipo de política para as fronteiras teria sido alterado? O foco na segurança, típico do regime militar, fora deixado para trás? Nesse capítulo busca-se investigar possíveis respostas para estas e outras questões.

Os anos 80: redemocratização e integração regional

O governo José Sarney

Conforme visto no capítulo anterior, o regime militar inaugurado em 1964 foi perdendo força, sobretudo após as crises econômicas que tem início na década de 1970. Oliveira (2005, p. xxvi) assim analisou a condução da transição entre os regimes:

“O mérito da concepção e início da difícil abertura do regime militar deve ser atribuída aos generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, assim como ao general Figueiredo o mérito da anistia política. As razões que os moveram são mais claras hoje do que quando forçaram aquelas portas: o custo do autoritarismo era muito elevado, incluindo-se nestes custos as consequências da repressão movida pelas Forças Armadas. Assim, tendo chegado ao auge da repressão e dos resultados econômicos no governo do presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o regime militar foi corroído por dentro pelos seus efeitos desagregadores na sociedade civil, nas instituições políticas e nas instituições militares.”

Desta forma, o governo Geisel iniciou a abertura política, que, conforme prometido, seria lenta, segura e gradual. A transição continuou no governo Figueiredo e terminou na eleição indireta de Tancredo Neves, que não chegou a assumir. Coube, portanto, a seu vice José Sarney, liderar o primeiro governo não-militar em duas décadas.

Quando Sarney assume, as questões econômicas eram um imperativo de primeira ordem. Basta lembrar que entre 1981 e 1984 a taxa de crescimento do PIB oscilava bastante (respectivamente -4,3%, 0,8%, -2,9% e 5,4%) e a inflação chegara a alarmantes 224% anuais em 1984. Além disso, o país tinha também graves problemas políticos e sociais (o PIB per capita, por exemplo, após ter alcançado um ápice de cerca de U\$ 2.200,00 em 1982 cai para U\$ 1.465,00 em 1984)⁹⁴. Da mesma forma, o índice de Gini avança de 0,579 em 1981 para 0,584 em 1984 (chegaria a 0,663 em 1989)⁹⁵. Além das pressões políticas que a crise econômica gerava, "(...) continuava funcionando um aparato jurídico-institucional construído durante os vinte anos de administração de governos militares" (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 42).

Desta forma, conforme destacou Luis Felipe de Seixas Correa (1996, p. 367):

"O governo Sarney se moveria, portanto, entre duas linhas-mestras: de um lado, a reforma política, em um esforço inédito e extremamente complexo de construir e fazer funcionar uma estrutura política e uma ordem jurídica sem precedentes no país, se se considera que a democracia de 1985 se propunha a organizar uma sociedade radicalmente diversa daquela existente antes da ruptura institucional de 1964; de outro, o ajuste econômico, com momentos de audácia e heterodoxia, mas no geral condicionado pelos limites da transação possível entre os agentes econômicos e sociais, não obstante o esgotamento do modelo econômico e os constrangimentos da inserção internacional do país"

À conjuntura interna, somaram-se os desenvolvimentos no cenário internacional, em grande medida desfavoráveis aos países recém-industrializados, especialmente os latino-americanos já afetados pela crise da dívida. Prado e Miyamoto (2010, p. 72) observaram, a esse respeito, que

⁹⁴ Dados do apêndice estatístico de GIAMBIAGI; VILLELA, 2005.

⁹⁵ Dados do Banco Mundial disponíveis em <<http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI>>. Acesso em 12/08/2014.

"A política externa norte-americana durante o governo Ronald Reagan (1981-1989) contribuiu para o cenário de instabilidade internacional que influenciou no comportamento exterior brasileiro. As pressões políticas e econômicas para a liberalização comercial e a defesa dos EUA pelo fim do tratamento especial e diferenciado reservado aos PEDs (através da utilização do princípio da reciprocidade) colocaram o Brasil em situação desvantajosa. Categorizado como país de industrialização recente, o Brasil foi obrigado a incorporar as regras estabelecidas no âmbito multilateral voltadas para a liberalização do comércio. Os acontecimentos da década de 80 influenciaram, destarte, de maneira significativa, a política exterior brasileira, uma vez que a alteração das regras econômicas prevalentes desde a Segunda Guerra Mundial passou a dificultar a inserção mais favorável do Brasil no cenário mundial. "

Nesse cenário, a política externa brasileira passa por algumas mudanças. A primeira delas foi consequência imediata da abertura do regime: a reincorporação do país ao sistema internacional de direitos humanos, tendo assinado o Pacto da ONU e a convenção contra a tortura. Também fruto do fim do regime militar, há o reatamento de relações com Cuba.

No campo econômico, principal preocupação da política externa de Sarney, um momento marcante foi a Rodada Uruguaí do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que acabou por transformá-lo na Organização Mundial do Comércio (OMC). Durante as negociações, foram explicitadas diferenças de interesses entre os países em desenvolvimento, que impossibilitaram a atuação em bloco, como já havia ocorrido em ocasiões anteriores. Além disso, como analisado por Prado e Miyamoto (2010), a estratégia brasileira não obtém sucesso em excluir os "novos temas" (serviços, propriedade intelectual, por exemplo) na agenda de negociações. O momento frágil das economias em desenvolvimento e as pressões estadunidenses contribuiriam sobremaneira para isso.

A relação com os EUA foi, inclusive, bastante conflitiva no campo econômico, como pode ser observado nos estudos de casos de Vigevani e Cepaluni (2011) e como foi analisado por Correa (1996, p. 375)

"O governo civil herdara um relacionamento Brasil-EUA eivado de questões conflitivas de natureza comercial e ameaçado pela questão da dívida externa. O relacionamento comercial se complicaria pela decisão norte-americana de utilizar o Brasil como 'show case' para sua legislação comercial, valendo-se da

prática brasileira em matéria de indústria farmacêutica (a inexistência de patentes para processos de produtos) e da lei da informática para abrir ações ao amparo da seção 301 da Lei do Comércio. Importantes rubricas da pauta de exportação de manufaturados do Brasil para os EUA, como calçados, produtos siderúrgicos e aviões, seriam objeto de ações 'anti-dumping', ameaças de retaliação ou negociações com fortes pressões da parte norte-americana"

A difícil negociação envolvendo a dívida externa - chegando à declaração brasileira de moratória em 1987 - também contribuiu para que os desentendimentos aumentassem. As negociações foram marcadas pela participação do FMI, e muitas vezes eram atreladas à aceitação de suas "recomendações", como analisaram Vigevani e Cepaluni (2011). Para contrabalançar esse relacionamento difícil, o Brasil buscou intensificar outras parcerias: notadamente, com a Argentina.

A aproximação envolvendo Brasil e Argentina foi impulsionada pela redemocratização em ambos os países, pelas condições econômicas problemáticas em ambos, pela vontade dos novos governos civis em melhorarem as condições internas e, também, pelo relacionamento difícil com os EUA⁹⁶. Saraiva (2012, p. 73) afirmou ainda que havia uma concordância no governo e setores privados que as relações cooperativas com os vizinhos trariam ao país resultados benéficos.

Em 1985 é assinada a Declaração de Iguazu, na qual os presidentes afirmavam a vontade de acelerar o processo de integração, especialmente comercial, produtiva e na defesa do pluralismo democrático. Os entendimentos seguiram e, em 1986, foi estabelecido o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que, nas palavras de Saraiva (2002, p. 75)

"Não fixou objetivos formais, como a formação de uma área de livre comércio, mas estabeleceu princípios para sua implementação (...): gradualismo; flexibilidade; seletividade para os projetos de integração; estímulo à integração intersetorial; equilíbrio qualitativo e quantitativo no intercâmbio comercial entre os dois países; modernização tecnológica; cooperação em tecnologia de ponta nuclear, de informática e de biotecnologia; e participação empresarial".

⁹⁶ No caso argentino havia ainda o rompimento do TIAR por parte dos EUA quando da guerra das Malvinas, que desgastara ainda mais a imagem daquele país junto aos argentinos.

A aproximação entre Brasil e Argentina marcou a melhoria nas relações na parte sul do continente americano. Naquela década, os países vizinhos passaram a enxergar também possibilidades de cooperação ao invés de enxergarem apenas ameaças. Isso pode ser levado em conta para compreender a iniciativa brasileira na ONU de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), aprovada em dezembro de 1986. Muito embora a não-militarização da região não significasse sua desmilitarização, como observou Miyamoto (1987), há um componente simbólico na criação da ZOPACAS que ao mesmo tempo em que reflete uma nova postura, corrobora na sua reafirmação.

Outra tendência que continua ganhando força durante o governo Sarney diz respeito às questões ambientais. A ocupação do território nacional ao norte foi incentivada durante o período militar, com incentivos para grandes empresas e também para a agricultura mecanizada. Aumentavam as críticas internas e externas a esse modelo de ocupação territorial, sendo que a preservação dos recursos naturais para as gerações futuras tornava-se um valor mais importante a cada dia e que, portanto, não poderia ser tema secundário ao governo.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), da ONU, publicou um documento central para os debates, intitulado "Nosso Futuro Comum"⁹⁷. Além de colocar no centro dos debates o chamado "desenvolvimento sustentável", o documento em questão estava permeado pela ideia de que os recursos naturais são um bem global e que; por isso mesmo, deveriam ser pensados (e geridos) internacionalmente⁹⁸. Esse tipo de visão foi recebida com preocupação no Brasil, que tratou de responder, em discursos (SARNEY, 1990) e em ações práticas, das quais o Programa

⁹⁷ Disponível em <<http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>>. Último acesso em 12/08/2014

⁹⁸ Como no trecho: "The objective of sustainable development and the integrated nature of the global environment/development challenges pose problems for institutions, national and international, that were established on the basis of narrow preoccupations and compartmentalized concerns. Governments' general response to the speed and scale of global changes has been a reluctance to recognize sufficiently the need to change themselves. The challenges are both interdependent and integrated, requiring comprehensive approaches and popular participation."

Calha Norte (PCN) foi a mais relevante. O referido programa será abordado mais adiante, em seção própria.

Em suma, a política externa de José Sarney apresentou mudanças em relação aos períodos anteriores. Muitas delas devido às pressões externas, e outras oriundas das mudanças internas - especialmente a mudança de regime. Conforme assinalaram Vigevani e Cepaluni (2011, p. 39) a lógica da autonomia pela distância⁹⁹ perdia força:

"(...) era previsível que não ocorreriam mudanças drásticas na política externa brasileira logo após o término do regime militar. Como a transição democrática do país foi gradual, mudanças significativas na política externa também ocorreram no mesmo ritmo. Por outro lado, as pressões por mudanças eram tamanhas que, ainda que o presidente Sarney tenha tentado manter sua política externa dentro da lógica da autonomia pela distância, no fim de seu mandato era bastante claro que o país tomava novos rumos em sua política externa"

Correa (1996, p. 363-364) aponta na mesma direção quando reflete que

"Impunha-se retificar algumas linhas da política praticada sob a preeminência das visões de inspiração militar, valorizando-se simultaneamente o elemento positivo representado pela recuperação democrática do país. Não era possível, porém, dados os constrangimentos da transição política, romper drasticamente com o passado".

Portanto, o mandato de José Sarney não foi marcado apenas por mudanças na política externa. Internamente, a mudança de regime trouxe a necessidade de criar novas bases jurídicas. Assim, organizou-se uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que iniciou os trabalhos para uma nova Constituição do regime democrático brasileiro em fevereiro de 1987.

A Assembleia Nacional Constituinte e as Fronteiras

⁹⁹ Trata-se de "(...) uma política de contestação das normas e dos princípios de importantes instituições internacionais (FMI, Banco Mundial, GATT, entre outras); uma diplomacia que se contrapõe à agenda liberalizante das grandes potências, particularmente os Estados Unidos; a crença no desenvolvimento autárquico, guiado pela expansão do mercado interno e pelo protecionismo econômico; a resistência a regimes internacionais interpretados como congelamento do poder mundial, em favor do status quo" (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2011, p. 35)

As competências em relação à atuação nas fronteiras foram também debatidas durante a ANC, que mobilizou inúmeros setores, instituições sociais e atores para as suas vinte e quatro subcomissões. O tema "defesa e segurança do Estado e da sociedade" foi tratado na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, presidida e relatada pelos constituintes José Tavares (PMDB-PR) e Ricardo Fiúza (PFL-PE).

Na referida subcomissão, se deram intensos debates acerca dos conceitos de segurança (interna e externa) e da natureza e papel do Estado, por exemplo, contando com representantes da ESG, do Estado Maior das FA e da OAB. A disputa se dava pela eliminação do CSN (uma vez que a Doutrina de Segurança Nacional, que o suportava, havia sido extinta) e criação de um novo CDN (este sem qualquer menção que fizesse referência à prática organizacional do CSN). Havia, então, um embate entre a "ideologia de segurança nacional" e o novo pensamento sobre "defesa do Estado e da sociedade"¹⁰⁰.

Segundo Aguilar (2011), o que ocorreu durante o período militar foi a sobreposição de segurança interna e defesa. O "inimigo interno", em forma de guerrilha e/ou movimentos revolucionários não era visto como problema de segurança, mas como questão de defesa. Assim, foram criados "(...) dispositivos legais que permitiam o uso das forças armadas na luta contra a subversão com medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna contra ameaças que se manifestassem ou produzissem efeito dentro do Estado" (AGUILAR, 2011, p. 67).

¹⁰⁰ É muito importante diferenciarmos os conceitos de segurança e defesa. Retomando o conceito de soberania do primeiro capítulo, recorda-se as duas dimensões da soberania: interna e externa. Como analisado por Saint-Pierre (2011), cada uma dessas dimensões implicará em duas formas de atuação do Estado: internamente, deve manter a ordem e garantir a segurança dos seus cidadãos (força ordenadora e protetora, conforme o autor); e externamente deve proteger o Estado em caso de guerra, de possíveis invasões e/ou garantir independência contra ingerência externa (força defensora e letal). A primeira dimensão diz respeito à segurança ("segurança pública", ou "segurança interna"), geralmente a cargo de Ministérios como o da Justiça, do Interior, e/ou da Segurança. A segunda diz respeito à defesa, e está nas mãos dos militares, e busca eliminar e/ou dissuadir as fontes de potencial hostilidade contra a unidade decisória (Estado).

As forças armadas foram, então, deslocadas de seu papel de defesa para um papel de segurança nacional - nessa lógica, a segurança nacional era equiparada à segurança dos governos. Posicionar-se contrariamente ao governo significava posicionar-se contra o Estado. O domínio que o ideal de segurança nacional exercia era grande. Eliézer Rizzo de Oliveira (2005, p. xx), assim caracterizou a situação:

“A ditadura foi o regime da Segurança Nacional, no qual o Conselho de Segurança Nacional (CSN) - órgão assessor do presidente da República - constituía o núcleo do poder do Estado. Lá se expressava o poder das Forças Armadas (...). O Serviço Nacional de Informações (SNI) vigiava a tudo e a todos com a cobertura da ilegalidade e impunidade (...). A tal ponto o conceito de Segurança Nacional se deformou com o aprofundamento da ditadura, que ele passou a subordinar tudo à sua lógica: as pessoas, o pensamento, a economia, a política, a liberdade.”

Exatamente por isso, os debates na ANC sobre o tema foram bastante duros. Estava em disputa um modelo conceitual que, por praticamente duas décadas, havia regido o país. Furtado (2013, p. 90), na análise desses debates, avaliou que

“Os debates ocorridos na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança expressaram o confronto entre as elites dominantes (militares) e as emergentes (civis), tornando a Assembleia Nacional Constituinte uma arena política onde se externavam reações às práticas instituídas pelas elites organizacionais do regime militar, ao mesmo tempo em que se buscava um caminho para a construção das bases organizacionais em que se pretendia erguer um regime democrático.”

Os principais representantes de cada vertente eram Márcio Thomaz Bastos (à época presidente do Conselho federal da OAB) e o Deputado Ottomar Pinto (PTB-RR), de carreira militar. Enquanto Bastos buscava vincular a doutrina de segurança nacional da ESG a episódios ocorridos na ditadura, os membros da ESG buscavam desvincular. O relator Ricardo Fiúza, ao final, posicionou-se contrário à ideologia de segurança nacional.

A última audiência pública da subcomissão tratou da criação do Ministério da Defesa (MD). O interesse dos constituintes José Genoíno (PT-SP), Iram Saraiva (PMDB-GO), Haroldo Lima (PC do B-BA) e José Tavares (PMDB-RR) era incluir essa novidade na nova Constituição por entenderem que asseguraria maior estabilidade institucional, já que,

sendo conduzido por um civil, tenderia a ser mais fiel ao poder constituído. De pronto, os militares mostraram-se contrários à criação do MD.

"As elites militares tinham nítida noção da perda do espaço político com a criação do MD e que as lealdades e influências recíprocas, próprias da proximidade ao Chefe da Nação, poderiam deixar de existir; gerando a fragilidade da rede interorganizacional e a perda do controle de seus interesses junto ao poder central" (FURTADO, 2011, p. 94)

O que realmente acabou acontecendo na Constituição de 1988 - por 284 votos a favor contra 46 contra e 4 abstenções - foi a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), tendo sido extinto o antigo CSN. Embora tenha havido resistências, como a de José Genoíno, que declarou que o resultado mostrava "a consagração da militarização do Estado", em geral o entendimento foi que o conceito de segurança nacional do período anterior já não existia mais na nova Carta. O relator Fiúza ressaltou ainda que o novo CDN seria tão somente um órgão de assessoria do Presidente da República em assuntos relativos à soberania nacional e à defesa do Estado democrático, em contraponto ao antigo CSN, que era o mais alto órgão de assessoria do Presidente.

A criação do CDN teve também a influência dos militares. Furtado (2013, p. 95) afirmou que durante a Constituinte

"O CSN, por meio de sua SG, teria instalado no Congresso Nacional - como fizeram todos os ministérios - sua assessoria parlamentar com o objetivo de demonstrar aos Constituintes a necessidade de o novo texto constitucional manter um órgão de assessoramento direto ao Presidente da República nos mesmos padrões do CSN e com permanência em moldes estruturais semelhantes à SG/CSN. O Ministro-Chefe do Gabinete Militar, General-de-Divisão Rubem Bayma Denys, que acumulava a função de Secretário Geral do CSN, comemorou a proposta final da Constituinte, quanto à forma ideal do CDN"

Assim, a criação do CDN foi, de certa forma, uma vitória do grupo militar. Contudo, para continuar existindo, foi necessário readaptar o Conselho e suas funções - esta uma vitória das elites civis envolvidas. A maior consequência para as fronteiras desse movimento foi analisada por Furtado (2013, p. 97)

"Nesse período de transição, a faixa de fronteira começou a deixar de ser entendida como área "indispensável" à segurança nacional passando a área "fundamental" à defesa do território nacional. Essa mudança, introduzida pelas elites civis na Constituinte, durante o debate sobre a redação do atual § 2º, do art. 20, da Constituição de 1988, foi decisiva para indicar que a faixa de fronteira não era mais apenas uma área de segurança nacional, como historicamente vinha sendo concebida".

O Projeto Calha Norte

Foi durante os anos 80 que o país formulou e iniciou a implementação de um grande projeto para as fronteiras brasileiras, o Projeto Calha Norte (PCN). Conforme explanado anteriormente, na década de 1970 o Brasil deixa de privilegiar a bacia do Prata e volta suas atenções à região amazônica. Miyamoto (1989, p. 148-149) resumiu desta forma os motivos que levaram a essa mudança:

"A atitude brasileira de se orientar para a região setentrional da América do Sul encontra explicações em pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar, a crise do petróleo, produto que existia nos países amazônicos, e a necessidade de abrir caminhos alternativos para sua aquisição. Ao mesmo tempo, poder-se-ia incrementar a venda de manufaturados a esses vizinhos (por exemplo, a Venezuela), sendo essas nações, portanto, supridoras de energia e potenciais compradoras de produtos nacionais.

Por outro lado, voltar as atenções para a bacia Amazônica significava neutralizar as críticas oriundas dos países da região, que tinham o Brasil na conta de nação imperialista, exercitando papel hegemônico no continente"

Assim, a preocupação dos militares transformou-se em ações concretas que visavam ocupar a região amazônica por questões de segurança nacional. Além dos militares, outros atores também se interessaram pela Amazônia: ONGs, igrejas, Instituições Internacionais. Os próprios estabelecidos também contribuíam para colocar a região como foco de conflitos, como por exemplo no caso dos movimentos civis dos seringueiros.

Uma série de projetos foi, então, elaborada pelos militares para promover a "integração" do território amazônico ao nacional. Andrade (2003, p. 42-43) destacou, a esse respeito que

"O Plano de Integração Nacional (PIN) foi um deles, criado em 1970, para financiar o plano de obras de infra-estrutura nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE. A primeira etapa do PIN envolveu a construção da Transamazônica, o Plano de Irrigação do nordeste e a colonização de áreas desapropriadas ao longo das rodovias. Outro projeto de destaque foi o Projeto Radar da Amazônia, de 1970, que mapeou as jazidas de minérios na região. Os governos militares investiram na SUDAM buscando atrair investimento privado, mas os investidores passaram a apontar uma série de problemas que precisavam ser solucionados: burocracia na aprovação de projetos e liberação das verbas; centralização das decisões em Belém, onde não havia órgãos técnicos; falta de infra-estrutura, com destaque para a área de transportes, e o tamanho desmesurado das reservas indígenas e ataque dos índios às áreas de colonização"

Ainda na década de 70, foi firmado o Tratado de Cooperação Amazônica, como exposto anteriormente. Baseado no ideal da cooperação para a preservação ambiental e desenvolvimento regional, o TCA objetivava manter a soberania dos países envolvidos na região, afastando as acusações internacionais de que negligenciariam a defesa do meio-ambiente amazônico. O TCA seria, assim, a "vertente político-diplomática" da atuação brasileira na Amazônia. Entretanto, outras questões mereceram destaque do governo, conforme apontado por Miyamoto (1989, p. 152-153)

"Uma coisa é dirimir as desconfianças regionais, ao nível de diplomacia, e outra, completamente distinta, é não ter que se preocupar com a defesa e segurança das fronteiras. Isto porque, mesmo se considerando que existam acordos e que os países vizinhos sejam aliados, não se descarta, nunca, a possibilidade de que tais tratados possam ser rompidos. Ou seja, parte-se do princípio de que acordos, tratados, cartas de intenções são eternos enquanto duram. Ainda mais com a inoperância do TCA, que não conseguiu levar adiante a integração da bacia amazônica. Portanto, a peculiaridade da região, pouco habitada, desguarnecida militarmente e com extensa fronteira terrestre, torna crucial, na visão geopolítica, a necessidade de se estar preparado para eventuais divergências"

O Projeto Calha Norte viria, destarte, dar conta destas questões. O PCN foi apresentado ao presidente da República em 1985, pelo Secretário-Geral do CSN, o general Rubem Bayma Denis. O PCN é oriundo da Exposição de Motivos nº 018/85 de 19 de junho de 1985, que relatava a situação da região ao norte das calhas dos rios Solimões e

Amazonas e indicava a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que deveria propor medidas para o desenvolvimento da região. A Exposição de Motivos foi aprovada em 1º de junho, e em 1º de dezembro de 1985 foi aprovada a EM 770, que criava o Projeto Calha Norte. Oficialmente, o nome é "Desenvolvimento e Segurança na Região Ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas - Projeto Calha Norte". Importante ressaltar que o PCN tinha caráter sigiloso, e somente veio a público em 1986, via imprensa, supostamente através do Conselho Indigenista Missionário (Andrade, 2003).

O projeto nascia para dar conta das seguintes situações (EM 18/85, *apud* DINIZ, 1994, p. 89-90)

"a conhecida possibilidade de conflitos fronteiriços entre alguns países vizinhos aliada à presente conjuntura no Caribe podem tornar possível a projeção do antagonismo Leste-Oeste na parte Norte da América do Sul. (...) À vista dessas preocupações e, ainda, da diretriz de Vossa Excelência que determina a busca de soluções para se eliminar desigualdades regionais, encomendei à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional um levantamento de dados sobre a situação atual dessa área, com vistas ao fortalecimento das expressões do Poder Nacional na região."

Diniz (1994) apresentou as oito ordens de necessidades "fundamentais e imediatas" expressas na EM 18/85 que o GTI analisou. São elas: i) incremento das relações bilaterais; ii) aumento da presença militar na área; iii) intensificação das campanhas de recuperação dos marcos limítrofes; iv) definição de uma política indigenista apropriada à região; v) ampliação da infraestrutura viária; vi) aceleração da produção de energia hidrelétrica; vii) interiorização dos polos de desenvolvimento econômico; e viii) ampliação da oferta de recursos sociais básicos.

Curioso notar que foram apresentados resultados apenas para as quatro primeiras, enquanto as demais não puderam ser analisadas pelo GTI graças à urgência com a qual os trabalhos se deram. Com relação aos pontos analisados, merece atenção especial o primeiro, acerca do qual foi dito que "As principais medidas nas relações bilaterais seriam: facilitar o comércio fronteiriço, incrementar a cooperação técnica, revitalizar o Tratado de

Cooperação Amazônica, cooperação contra o narcotráfico, estudar novas ligações rodoviárias e reforçar a rede consular de fronteiras" (DINIZ, 1994, p. 90)

Assim, apesar da grande predominância de ações de caráter militar, havia (ao menos de forma protocolar) preocupação também com a integração com os vizinhos. Há que se ter em mente, contudo, que "(...) o pensamento estratégico-militar, ao considerar a Amazônia, privilegia fundamentalmente o vetor segurança, pouco se preocupando com as outras variáveis" (MIYAMOTO, 1989, p. 158).

Ou seja, o grande viés do PCN era, de fato, eminentemente militar. Afinal, junto com os problemas de demarcações de terras indígenas, das reservas minerais, da internacionalização da Amazônia e da atuação da Igreja e de diversas seitas religiosas, havia ainda a situação política dos vizinhos. Conforme foi relatado anteriormente, a ascensão de Desiré Delano Bouterse em 1980 no Suriname preocupou sobremaneira as autoridades brasileiras.

Simpático à causa marxista, Bouterse via com bons olhos a possibilidade de cooperação com o regime cubano, que enviou ao país seus diplomatas para auxiliar o novo governo. O governo brasileiro tratou, por conseguinte, de buscar neutralizar a influência cubana na região¹⁰¹. Havia ainda algumas questões mal resolvidas sobre as fronteiras na parte norte da América do Sul, envolvendo o próprio Suriname, as Guianas e a Venezuela. O Brasil buscou intervir antes que tudo isso pudesse ter consequências desastrosas. Conforme destacou Miyamoto (1989, p. 155)

"Não se trata aqui de constatar, pura e simplesmente, que o Suriname ou este e as duas outras Guianas juntas podem ou não fazer frente ao Brasil. Obviamente que não. O receio é, evidentemente, o desdobramento que conflitos nesta parte do Hemisfério podem trazer consigo, podendo, em princípio, envolver países como a Grã-Bretanha, França e Holanda"

¹⁰¹ Prova da importância que o Brasil dava à questão foi o envio do general Danilo Venturini (chefe do Gabinete Militar, secretário-geral do CSN) a Paramaribo. Ambos países firmaram acordos de cooperação e, algum tempo depois, Paramaribo rebaixa a representação diplomática cubana.

Somava-se às questões internacionais o interesse na exploração das reservas minerais recém-descobertas na região (destacam-se a jazida de ferro da Serra de Carajás e a jazida de ouro de Serra Pelada) e uma conjuntura política que se mostrava desfavorável à continuidade do papel político preponderante do CSN, conforme explorado no trabalho de Diniz (1994). Oliveira Filho (1991, p. 346) observou, a esse respeito, que o PCN poderia ser definido como

"(...) um balão de ensaio para a progressiva retomada da influência do Conselho de Segurança Nacional - CSN junto à Presidência da República, com uma temática que parecia de competência dos militares e prescindindo de consulta ou mobilização das forças políticas. A medida em que a transição democrática enfrentava maiores obstáculos políticos, o CSN conseguiu recuperar seu prestígio como órgão de assessoramento direto e de plena confiança do Presidente, um papel que os intelectuais e técnicos vinculados aos partidos não perceberam ou não quiseram desempenhar. É essa estrutura, herança de um outro Brasil e de um outro projeto político (o da 'abertura gradual e consentida', não o da 'transição democrática'), alimentada pela ideologia da segurança e por técnicas pragmáticas de ação social (que vão da negociação à cooptação de lideranças, passando pela intimidação), que dirige a política governamental para a região de fronteira, ao mesmo tempo que comanda a atuação da Funai e determina os rumos da política indigenista brasileira"

De fato, como foi visto, a Assembleia Nacional Constituinte, que teve início em 1987, revelou as dificuldades para a continuidade institucional do CSN. Assim, ganha força o argumento de que o PCN foi também uma forma de o CSN mostrar-se importante para o primeiro governo civil pós regime militar.

Importante ainda salientar que diversos autores consultados, como Miyamoto (1989), Diniz (1994), e Andrade (2003) destacam o viés autoritário do Projeto, que não contou de forma alguma com a participação da sociedade em sua elaboração. Talvez a crítica mais marcante refira-se às consequências do projeto para as sociedades indígenas que habitavam a região. Andrade (2003) aprofundou em sua pesquisa essas consequências, e evidenciou que, por exemplo, os territórios tradicionalmente ocupados pelas populações Tikuna, Tukano e Yanomami foram pulverizados e reduzidos a quase nada.

Em suma, as ideias de ocupação do território, de vivificação da faixa de fronteira como forma de garantir a soberania nacional, e da integração do território nacional encontram origem no pensamento geopolítico de autores como Golbery do Couto e Silva. A elaboração do PCN pela SG/CSN também é um indicativo do componente militar do programa, e de que órgão ainda era o responsável por pensar a atuação brasileira na faixa de fronteira.

Desta forma, o primeiro projeto para as fronteiras brasileiras do novo governo civil é marcado ainda pelas preocupações militares. Seria preciso mais que a mera mudança formal de regime para que esse cenário sofresse alterações mais significativas. A nova Constituição demonstra a queda de braço entre civis e militares pelo controle das questões relacionadas à defesa e segurança - sem plenos vitoriosos, há realmente um momento de transição como a do próprio regime: lento e gradual.

Os anos 90: o fim do desenvolvimentismo e mudança de rumos

O governo Fernando Collor de Mello

O sistema internacional passa por profundas mudanças políticas durante o final dos anos 80 e início dos anos 90, que afetam a América Latina e o Brasil. No sistema internacional a alteração mais relevante é o final da Guerra Fria. Embora não haja uma data que seja consenso para marcar o final do conflito que foi o eixo principal do sistema internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial, algumas datas são importantes: por exemplo, a queda do muro de Berlim, símbolo da separação alemã entre regiões capitalista e comunista, se dá em 09 de Novembro de 1989. Outra data bastante importante é o fim,

oficial, da União Soviética, que se deu em 26 de Dezembro de 1991, acabando com um dos polos do conflito bipolar.

O final da Guerra Fria tornou os EUA a única superpotência do globo, e consolidou o capitalismo como sistema econômico predominante, ainda com mais força após a derrocada das economias planificadas. Na América Latina, a década de 80 também deixara marcas profundas no tocante aos sistemas políticos vigentes. Grande parte dos regimes autoritários instalados durante as décadas de 1960 e 1970 na região perde fôlego e cai nos anos 80. A região atinge os anos 90 contando com regimes democráticos na maioria de seus países. Além disso, a crise da dívida externa colocou dificuldades importantes à continuidade do modelo de industrialização seguido na região.

O Brasil inicia os anos 90 com uma das economias mais fechadas de todo o globo, sendo que as importações alcançavam menos de 5% da produção industrial (FAUSTO, 2013). A economia estava em situação precária: a inflação havia ultrapassado 80% ao mês, e o crescimento do PIB era errático, alternando anos de decréscimo com anos de baixo crescimento desde 1987 (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005).

Nesse cenário, ocorrem as eleições pelo voto direto em 1989. O vitorioso foi o alagoano Fernando Affonso Collor de Mello, candidato pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Collor não era apontado como um dos favoritos à eleição, mas acabou vencendo-a com apoio midiático, conquistado a partir de sua plataforma de governo de cunho liberal, antagônica à do seu adversário no segundo turno do pleito, o ex-metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Fausto (2013, p. 473-474) aponta sobre a candidatura de Collor, que

“Collor se apresentou como herói salvador, combatente destemido da corrupção e dos assim chamados 'marajás' - servidores públicos privilegiados com altos salários. A esse figurino 'popular', Collor associou um programa de reformas do Estado e da economia influenciado pelos ventos liberais que sopravam no mundo na segunda metade dos anos 1980, em especial após o colapso do socialismo real no Leste da Europa, que antecedeu o fim da União Soviética.”

Esses "ventos liberais" sopravam desde os anos 80, como visto, e materializaram-se no Brasil em políticas do governo Collor¹⁰². A área econômica era prioritária, dada a gravidade do cenário em que o presidente assumira. Suas principais medidas conjugaram uma nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), o Plano Nacional de Desestatização (PND) e o Plano Collor, uma tentativa de estabilização monetária (CASTRO, 1995).

A prioridade conferida pelo novo governo à economia, somada às novas diretrizes do modelo econômico provocaram efeitos na política externa brasileira no período Collor. Conforme destacaram Vigevani e Cepaluni (2011, p. 69)

“(...) Collor ter iniciado mudanças na política externa do país que tiveram continuidade - ainda que matizadas e/ou parcialmente alteradas - nos governos

¹⁰² O pensamento sobre como as economias do então "terceiro mundo" deveriam se comportar no novo cenário materializaram-se em 1986, quando foi publicado pelo Institute for International Economics (IIE), com sede nos Estados Unidos, estudo que se tornou a “personificação” deste novo modo de pensar. Trata-se de *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, que viria a ser conhecido como “o Consenso de Washington”. Na visão dos economistas envolvidos na elaboração desta obra (dentre eles: Bela Balassa, Gerardo M. Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski e Mario Henrique Simonsen), os países latino-americanos deveriam agora enveredar por outros caminhos, que os levariam de volta à trajetória de crescimento. Algumas das reformas estruturais que deveriam ser aplicadas pelos países, defendidas pelos economistas do IIE são:

- 1.déficits orçamentários pequenos o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionário;
- 2.gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem bem mais recursos do que seu entorno econômico e capaz de justificar, para campos negligenciados com altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária e saúde, e infra-estrutura;
- 3.reforma tributária de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais;
- 4.liberalização financeira, envolvendo um objetivo final de taxas de juros determinadas pelo mercado;
- 5.uma taxa de câmbio unificada a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não-tradicionais;
- 6.restrições comerciais quantitativas a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa uniforme da ordem de 10% a 20%;
- 7.abolição de barreiras que impedem a entrada do investimento estrangeiro direto;
- 8.privatização de empresas de propriedade do Estado;
- 9.abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas ou restringem a competição;
- 10.provisão de direitos garantidos de propriedade, especialmente para o setor informal.

Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e mesmo Lula. Entre as modificações mais importantes, destacamos a maior abertura ao comércio internacional e a defesa aberta do livre comércio no plano internacional - algumas das características da autonomia pela participação”

Os autores (2011, p. 71) recordam ainda que "A 'modernização', a 'inserção competitiva da economia internacional' e a busca por uma vaga no Primeiro Mundo, conferindo à política externa papel central nas transformações almejadas para o país, eram metas estabelecidas por Collor desde sua campanha eleitoral de 1989"¹⁰³.

Assim, o novo presidente se propôs a alterar rápida e profundamente o perfil interno do país e sua projeção internacional, adaptando-se às novas necessidades trazidas pelo momento histórico. Hirst e Pinheiro (1995, p.6) destacam que três metas foram estabelecidas pelo governo para que isso fosse possível: "1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo momentum internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil."

Tratava-se, portanto, de adequar-se às novas ideias, através de um perfil ativo que buscava, pela participação nos fóruns internacionais, influenciar na elaboração das novas regras que regulamentariam o funcionamento do sistema internacional.

Essa atitude ativa do Brasil buscando participar dos regimes internacionais apareceu, por exemplo, na organização e condução diplomática da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92). O país também assinou diversos documentos internacionais relacionados aos direitos humanos¹⁰⁴. Também atuou na questão do regime de não-proliferação nuclear, assinando: o Acordo Quadripartite com a

¹⁰³ O conceito de "autonomia pela participação", foi assim cunhado pelos autores (2011, p. 35-36): "a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal (como a OMC), sem perder a capacidade de gestão da política externa. Nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional. Considera-se que os objetivos nacionais seriam atingidos de forma mais efetiva por esse caminho".

¹⁰⁴ Destacam-se aqui os dois Tratados Gerais de proteção aos direitos humanos da ONU; a Convenção de direitos humanos da OEA; e Convenções Internacionais contra a discriminação racial e da mulher, contra a tortura, sobre direitos da criança e do refugiado.

Argentina pela Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC) e Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e o Tratado de Tlatelolco, além de ter desativado o Programa Nuclear Paralelo.

O reconhecimento da fragilidade das fronteiras amazônicas devido à ausência de mecanismos mais eficazes de controle territorial, além das questões geopolíticas indicadas anteriormente, levaram o governo a formular o Projeto Calha Norte nos anos 80, construindo bases das Forças Armadas ao longo das calhas dos rios Solimões-Amazonas, cuja finalidade principal era assegurar o incremento da presença do Estado e do Governo naquela região da faixa de fronteira, conforme visto.

Os anos 90 assistem a uma continuidade desse movimento, tendo em vista a percepção de acentuação das ameaças à soberania nacional naquela região, conforme exposto por Cypriano (2006):

“(...) imenso vazio demográfico; ambiente insalubre e pouco conhecido; região praticamente inexplorada com pequena presença do poder público, sendo esta mais crítica ao longo da extensa faixa de fronteira escassamente povoada e vigiada permitindo a fácil penetração de elementos do comércio e atividades ilegais (contrabando mineral, vegetal, animal e tráfico de drogas); grande insipiência de vias de comunicação terrestre e as poucas existentes dependentes das condições climáticas; conjuntura política interna em alguns países ao Norte e a Noroeste da Amazônia em especial a Guiana e o Suriname que se tornaram independentes nos anos 1966 e 1975 respectivamente e eram objetos de disputas no campo de ação da 'guerra fria'; a Colômbia com a atividade guerrilheira marxista e grande produtora internacional de drogas (cocaína) esta, com possibilidade de transbordo para o lado brasileiro; extrema carência de recursos sociais básicos como o atendimento de saúde das populações amazônicas; conflitos envolvendo índios, garimpeiros, posseiros e empresas de mineração; e os impactos ambientais causados pela exploração predatória em algumas áreas”

Esse cenário em mente, foi apresentada ao presidente Collor a Exposição de Motivos nº 194 do Ministério da Aeronáutica, da Secretária de Assuntos Estratégicos (SAE) e do Ministério da Justiça, que expunha a necessidade de um sistema eficiente e completo para a geração e processamento de informações sobre a região amazônica.

A partir de então, foram concebidos dois sistemas: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). O primeiro oferece a infraestrutura técnica e operacional para o segundo, um programa cujo objetivo é a coordenação da atuação dos órgãos governamentais na região, buscando promover o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e a repressão aos ilícitos. Conforme definiu Fagundes (2013, p. 7-8), o Sivam

“(...) é um projeto multidisciplinar que possui uma estrutura comum e integrada de meios técnicos destinados à aquisição, visualização, processamento, armazenamento e difusão de dados e imagens, sob a forma de produtos personalizados, para utilização pelos órgãos da região. Essa estrutura abrange o sensoriamento remoto por satélite, o sensoriamento aéreo, a vigilância e controle do tráfego aéreo e de superfície, auxílio à navegação aérea, monitoramento ambiental e meteorológico, a exploração e o monitoramento de comunicações, redes de telecomunicações, tratamento e visualização de dados e energia elétrica. Assim configura-se como uma grande base de dados, na qual é possível o compartilhamento de dados e conhecimento entre todos os órgãos envolvidos no SIPAM”

Os projetos Sivam/Sipam visavam a segurança nacional; e, nesse sentido, mais uma vez foram pensados do ponto de vista brasileiro, apenas¹⁰⁵. Não se tratava de uma iniciativa cooperativa, ainda que os vizinhos fossem fonte de preocupações e estivessem indiretamente envolvidos. Desta forma, como apontou Miyamoto (2011, p. 78) "(...) tanto o PCN quanto o SIVAM/SIPAM trouxeram desconfiança para os países amazônicos, uma vez que foram pensados e elaborados sem qualquer comunicação aos mesmos".

A elaboração do Sivam e Sipam durante o governo Collor indica que persistia ainda a visão de que os problemas relativos à segurança nacional deviam ser combatidos exclusivamente pelo Brasil, e não em cooperação com outros países - ainda que estes estivessem envolvidos nos problemas gerados. Essa percepção parece ter sido especialmente verdadeira para o caso da região Norte, vista como área de conflitos potenciais, ao contrário do Atlântico Sul. Outrora fonte das maiores preocupações

¹⁰⁵ Miyamoto (2011, p. 78) observou que "Na ótica do governo, tratava-se de questões de ordem interna, motivo pelo qual não se sentia obrigado a prestar qualquer esclarecimento a quem quer que fosse, mesmo aos vizinhos.

estratégicas, a região já não era mais vista como problemática. A criação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACS) no governo anterior evidenciava esse fato.

Desse entendimento compreende-se que as relações com os países da América do Sul no governo Collor assumiram o tom da cooperação principalmente com os países do cone sul. A aproximação, iniciada no governo anterior, culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a partir do Tratado de Assunção, assinado em 1991. A integração tomou a forma mais adequada para os presidentes dos países-líderes, Collor no Brasil e Menem na Argentina, qual seja: um modelo de integração baseado na abertura para o exterior.

As iniciativas para mudança do perfil internacional do Brasil encontraram obstáculo, contudo, no ambiente interno. O fracasso do Plano Collor em estabilizar a economia, as acusações de corrupção às quais o governo fora submetido e a frágil base parlamentar de sustentação do governo fizeram declinar abruptamente a confiança internacional no país, tanto em termos políticos quanto em termos econômicos, o que acabou dificultando a continuidade da política externa planejada inicialmente. Para Hirst e Pinheiro (1995, p. 8) esses fatos "(...) comprometeram profundamente o ideário neoliberal das elites brasileiras. Observa-se então um recrudescimento de posturas neodesenvolvimentistas que procuram influenciar a condução tanto de assuntos domésticos quanto internacionais". Essa visão é compartilhada também por Vigevani e Cepaluni (2011, p. 76)

“O segundo ano do governo Collor foi marcado por uma progressiva redução da retórica de cooperação com os países ricos (...) Ao mesmo tempo, em um contexto de crescentes dificuldades políticas e econômicas no cenário doméstico, o presidente envolvia-se cada vez menos na coordenação dos assuntos internacionais, abrindo espaço para uma atuação mais autônoma do MRE. Com a reforma ministerial de abril de 1992 e a posse de Celso Lafer no Ministério, instaurou-se uma segunda fase na política externa do governo”

Os autores identificam que na gestão de Lafer à frente do MRE, a ideia central foi preservar a administração frente à crise política do governo. Esse período também foi

marcado por uma relativa diminuição da centralidade dos Estados Unidos na agenda de política externa brasileira. Através da autopercepção do Brasil como *global trader*, descartava-se a ideia de alinhamento automático com quem quer que fosse.

As crises internas agravaram-se, de modo que foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as denúncias de corrupção contra o governo. A ela somou-se um movimento popular que exigia o impeachment de Collor. Com sua base política rachada, Collor renuncia no final de 1992. Ainda assim, o Congresso decidiu por seu impeachment e pela suspensão de seus direitos políticos por oito anos. O processo foi marcado pelo respeito às instituições democráticas, tendo assumido o vice-presidente, Itamar Augusto Cautiero Franco.

O interregno Itamar Franco

Pela segunda vez desde o fim dos governos militares, um vice-presidente era alçado à presidência. Itamar Franco, do PMDB, era, segundo Fausto (2013, p. 476) "(...) uma figura provinciana, de temperamento instável e de propensões nacionalistas". A crise política ainda reverberava (vale lembrar que seu governo não contava com maioria sólida no Congresso) e a crise econômica aumentava.

Por esses motivos, Itamar envolveu-se pouco com a política externa de forma direta (Becard, 2009; Hirst; Pinheiro, 1995). Preferiu delegar a tarefa ao MRE, inicialmente na pessoa de Fernando Henrique Cardoso (então senador). Fernando Henrique revisitou os conceitos de seu antecessor, Celso Lafer, enxergando nos Estados Unidos o principal parceiro para o Brasil naquele momento. Embora não fosse o único parceiro digno de atenção, certamente deveria ter a prioridade. As relações passavam, de fato, por um momento conturbado, como apontado por Vigevani e Cepaluni (2011, p.85)

“O governo Itamar Franco herdou um cenário doméstico conturbado e uma agenda externa marcada por reiteradas pressões dos Estados Unidos visando ao fortalecimento das reformas econômicas liberalizantes, especialmente com relação à aprovação da nova legislação de propriedade intelectual”

O mandato de Fernando Henrique à frente do MRE durou apenas pouco mais de sete meses. O senador foi alçado ao Ministério da Fazenda para coordenar a elaboração e implantação de um novo plano de estabilização da economia. Em seu lugar, assume a pasta das Relações Exteriores o diplomata Celso Luiz Nunes Amorim.

A delegação da política externa ao MRE e a volta de um diplomata ao posto de Ministro das Relações Exteriores (algo que não ocorria desde 1979) conferiram, nas palavras de Becard (2009, p. 63) "(...) um aumento do papel do Itamaraty na formulação da política externa, o qual buscou resgatar os mais tradicionais princípios da diplomacia brasileira".

Alguns autores, como a própria Becard (2009), salientam que o governo Itamar foi marcado como um momento de transição de paradigmas: havia a defesa do neoliberalismo pelas elites e pelos países desenvolvidos - que, todavia, estava em xeque devido aos poucos resultados obtidos no governo Collor; por outro lado, as ideias desenvolvimentistas ainda não conseguiam consolidar seu retorno plenamente, especialmente devido à falta de recursos em uma economia em crise.

Concordando com a autora, Fausto (2013) também aponta esse caráter "dúbio", ou "conflitivo" da gestão Itamar Franco, que, internamente, manteve boa parte da agenda liberal de Collor, como as privatizações, a abertura ao capital estrangeiro e comercial. Na política externa, contudo, a postura adotada foi mais crítica e ativa, recriminando atitudes dos países ricos e buscando se projetar de modo mais autônomo, sobretudo durante o período Amorim.

Hirst e Pinheiro (1995, p. 11) enumeraram as posições da política externa brasileira naquele período de modo bastante sucinto:

“(...) algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em seu conjunto, elas refletiam (e ainda refletem) os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental (“país baleia”), de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica de globalização da economia mundial (global trader) e a de um ator protagônico no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico (“sócio privilegiado”).”

Dessa forma, a política externa brasileira procurou dar maior visibilidade ao país no plano multilateral. Em especial na ONU, envolvendo: a promoção do desenvolvimento, da democracia e do desarmamento; a reforma do Conselho de Segurança e a promoção da paz. Inclusive, sobre este último, cabe destacar que o país participou das seguintes missões de paz: Moçambique (1992), Angola (1991 a 1995), El Salvador (1991 a 1995), Uganda Ruanda (1993 a 1994) e Iugoslávia (1992 a 1995).

O país teve ainda papel de destaque na II Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena 93, na presidência dos trabalhos (HERNANDEZ, 2014). No plano comercial, assinou a rodada final do GATT que criou a OMC, ainda que não expressasse total otimismo quanto aos resultados finais.

Em relação à integração regional, Hirst e Pinheiro (1995, p. 14) notaram uma inflexão na atuação brasileira em relação ao período imediatamente anterior:

“A integração latino americana e particularmente o MERCOSUL já não constituíam apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente. Assim, para a Chancelaria brasileira a associação econômico-comercial sub-regional ganha um sentido prioritário”

Esse entendimento levou o país a finalizar as negociações para a instalação de uma União Aduaneira entre os países do Mercosul, que entraria em vigor em 1995. Além disso, uma série de outras iniciativas integracionistas foram propostas. Dentre estas,

destacamos aqui a Iniciativa Amazônica, lançada em 1992 na VI Reunião de Cúpula do Rio em Buenos Aires e que objetivava "(...) a negociação de acordos de complementação econômica com os países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica" (MELLO, 2002, p. 38) ¹⁰⁶.

Sobre a Iniciativa Amazônica, Hirst e Pinheiro (1995, p. 15) afirmaram que "Tratava-se, na realidade, de reeditar um velho projeto brasileiro de criar uma agenda positiva com os seus vizinhos amazônicos associando o tema da cooperação ao de segurança em uma área particularmente problemática."

A interpretação das autoras é corroborada por medidas internas que caminharam na mesma direção. Talvez a mais importante delas tenha sido a retomada das iniciativas SIVAM/SIPAM. Itamar criou a Comissão de Implantação do Sistema de Proteção da Amazônia (CISIPAM) em abril de 1993, e a empresa vencedora da licitação foi anunciada ainda em dezembro daquele ano.

A intensificação das relações com os países vizinhos não foi apenas pela via multilateral, mas também no plano bilateral. Nesse âmbito, boa parte das iniciativas visa amenizar e/ou resolver questões fronteiriças. Hirst e Pinheiro (1995, p. 16) apontam os mais relevantes como sendo

"(...) a assinatura dos Acordos de Cooperação bilateral com a Venezuela (agosto de 1993 e março de 1994) visando a contornar seus problemas na fronteira, pondo fim a um histórico distanciamento entre os dois países; a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia (janeiro de 1994); as conversações com o Uruguai em torno do combate ao comércio de produtos subsidiados, da hidrovía Paraguai- Paraná e dos esforços para o desenvolvimento da região fronteiriça; o encaminhamento das negociações com a Bolívia em torno da construção do gasoduto entre os dois países e do conseqüente fornecimento de gás natural; e, finalmente, a tentativa de incorporar o Chile ao projeto de integração latino-americana."

¹⁰⁶ A proposta da Iniciativa Amazônica foi ampliada e relançada, no ano seguinte. Desta feita, a proposta era a criação de uma Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA), congregando os países do Mercosul, o Chile e o Grupo Andino. Por ter sido apresentada sem consulta prévia ao membros do Mercosul, a proposta encontrou dificuldades em sua materialização (MELLO, 2002).

Como pode ser constatado, os temas relativos à fronteira tiveram papel marginal durante esse período, face às prioridades da época. De todo modo, pode-se notar alguma continuidade com o período anterior, notadamente o avanço do SIVAM/SIPAM. Os dois sistemas nascem da preocupação com a vigilância da Amazônia, em termos de monitoramento de atividades ilegais (tráfico de drogas, biopirataria, exploração ilegal de riquezas minerais) e da preocupação com a segurança ambiental.

Há ainda o viés de demonstrar que o país era plenamente capaz de exercer sua soberania na região, afastando os discursos de que a Amazônia era uma área sujeita a todo tipo de atuação ilegal e que, por isso, deveria ser uma preocupação (e talvez atuação) internacional. A proposta da Iniciativa Amazônica também pode ser compreendida nesse contexto.

Em paralelo, iniciativas materializadas em acordos bilaterais passam a indicar que havia espaço, também, para a cooperação entre países nas áreas fronteiriças. A constituição do Mercosul, envolvendo os países da bacia do Prata, começava a aproximar os países e gerava aumento de fluxos de toda a natureza, impulsionados pelo comércio.

A integração regional certamente teve efeito em despertar uma maior aproximação entre os países nas áreas fronteiriças. Além da política nacional, cada vez mais surgiam iniciativas subnacionais na mesma direção (Salomón, 2011). Destaca-se que o estado do Rio Grande do Sul criou sua Secretaria Especial de Assuntos Internacionais (Seai) ainda em 1987, tendo sido fundida, em 1994, com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, originando a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedai). No mesmo ano, a capital do estado criou sua Secretaria Especial para a Cooperação Internacional e a Captação de Recursos. Não por acaso, os municípios fronteiriços do Rio Grande do Sul terão destaque na cooperação binacional nos anos seguintes.

Em suma, os quatro primeiros anos da década de 1990 foram marcados pela ênfase nas medidas que buscavam a estabilização econômica. Além dos planos de

estabilização, destaca-se a guinada liberal na economia. À referida busca somou-se a primeira crise política da volta da democracia ao Brasil, que culminou no impeachment do primeiro presidente eleito diretamente pelo voto popular desde a ditadura. A atuação externa, em boa parte, buscou amenizar os efeitos da crise através de uma inserção internacional sob outro paradigma, que Vigevani e Cepaluni (2011) definiram como "autonomia pela participação".

A estabilização econômica deu seus primeiros passos ainda no fim do governo Itamar, com o lançamento do Plano Real, elaborado sob a coordenação de Fernando Henrique Cardoso, então na Fazenda. O plano foi lançado em 1º de julho de 1994, e seu sucesso inicial rendeu muitos dividendos políticos a Cardoso, que seria eleito, ainda naquele ano, presidente da República.

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)

Como visto, o período 1990-1994 foi marcado no campo político pela volta das eleições diretas, e no econômico pela mudança de paradigma, com a introdução de reformas estruturais. Entretanto, estas não conseguiram avançar o suficiente devido ao grave problema da inflação, que só veio a ser controlada com a introdução do Plano Real, preparado na segunda metade do período, já com Itamar Franco ocupando a presidência. É com a inflação sob controle que as reformas se aprofundaram, como veremos no período seguinte, que abrange os dois mandatos do sociólogo (e um dos idealizadores do Plano Real) Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002.

Fernando Henrique fora eleito com o intuito principal de combater a inflação, tendo este tema dominado amplamente seu primeiro mandato. A estratégia para o combate

a inflação passava também pela "modernização" da economia brasileira - aqui entendida como a ampliação da sua inserção internacional através de medidas de cunho liberal¹⁰⁷.

Evidência disso é o foco do segundo Plano Plurianual (PPA)¹⁰⁸ da nova República, elaborado para os anos de 1996-1999, que fora "(...) marcado pela priorização aos processos de estabilização econômica, reforma do Estado e desestatizações" (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 91). Os autores ainda destacam que as estratégias de ação do PPA 1996-1999 " (...) convergiram para desenhar a estratégia de desenvolvimento que o país então adotava: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva" (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 91).

Nesse PPA, cada uma das linhas estratégicas desdobrava-se em diretrizes (eram 23 diretrizes em todo o PPA). Estas, por sua vez, seriam as bases dos projetos e ações do Plano. Importante destacar que nenhuma das diretrizes versava sobre ações de política externa. Isso não significa, contudo, que o primeiro governo de Cardoso não tivesse uma visão clara sobre o sistema internacional, suas dinâmicas e a inserção brasileira nesse contexto. Longe disso.

¹⁰⁷ As medidas seriam, de acordo com Giambiagi e Villela (2005, p. 182), não necessariamente em ordem de importância:

- i. privatização.*
- ii. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e comunicações.*
- iii. Mudança no tratamento do capital estrangeiro.*
- iv. Saneamento do sistema financeiro.*
- v. Reforma (parcial) da previdência social.*
- vi. Renegociação das dívidas estaduais.*
- vii. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
- viii. Ajuste fiscal, a partir de 1999.*
- ix. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública.*
- x. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária."*

¹⁰⁸ A Constituição de 1988 implementou os planos plurianuais (PPAs), com intuito de resgatar o planejamento estatal. O PPA deveria ser o principal instrumento norteador das ações do governo. Contudo, o primeiro PPA (1991-1995) não refletiu essa diretriz. Antes, teve dimensão apenas formal, com intuito de cumprir a Constituição, conforme destacou o próprio Ministério do Planejamento (2002)

Fernando Henrique Cardoso nomeou Luiz Felipe Lampreia como seu Ministro das Relações Exteriores. De carreira diplomática e vasta experiência, Lampreia havia sido Secretário-Geral do MRE durante os anos em que Cardoso comandou o Ministério. A parceria seria, então, reeditada, uma vez que Fernando Henrique foi bastante ativo na elaboração e execução de sua política exterior, o que o tornou conhecido por praticar a chamada "diplomacia presidencial"¹⁰⁹.

Vigevani e Cepaluni (2011) apontam que a gestão Cardoso buscou substituir a lógica mais reativa típica da "autonomia pela distância" dos períodos anteriores por uma mais proativa, calcada na ideia de "autonomia pela participação". Segundo os autores (2011, p. 94), os dirigentes entendiam que

"No novo ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos."

Dessa forma, seria preciso participar ativamente da construção das regras e organização das relações internacionais. Assim, a diplomacia brasileira poderia garantir regimes internacionais mais favoráveis ao seu desenvolvimento. Daí a busca por um sistema internacional o mais institucionalizado possível, através da ativa "participação" nas principais negociações internacionais.

Lampreia (1998) indicou que o Brasil ganhava credibilidade no sistema internacional devido à estabilização macroeconômica e à consolidação da democracia, condições que tornavam o país mais visível e atuante. Essa nova atuação pretendia moldar as novas regras internacionais de acordo com nossos interesses; todavia, quando isso não

¹⁰⁹ Para Danese (1999, p. 51), "*Diplomacia de cúpula, diplomacia de chefes de Estado e de governo, ou diplomacia de mandatários são termos usados para descrever o mesmo fenômeno, que em países presidencialistas, recebe o nome de diplomacia presidencial: a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou chefe de governo*".

fosse possível, trataria de minimizar os danos impostos. Na análise de Lampreia (1998, p. 8) havia, porém, condicionantes estruturais que atuavam como limitadores das escolhas possíveis ao Brasil:

"O atual momento da história mundial exige, no entanto, que as opções nacionais se façam dentro dos parâmetros políticos, econômicos, sociais e ambientais predominantes no meio internacional e correspondam, de modo geral, aos valores e desejos dos brasileiros."

Decorre desse entendimento outra característica da diplomacia na maior parte dos anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso: a opção preferencial pelas relações com os países do "centro" econômico global. Como foco dinâmico da economia global, os EUA e a União Europeia eram os principais mercados a serem alcançados pelo Brasil. Também politicamente, era necessário ter boas relações com ambos, haja vista que estes possuíam maior poder nas negociações dos diversos regimes internacionais¹¹⁰.

Essa preferência não diminuiu o papel do Mercosul para o Brasil. Ao contrário, acabou por fortalecê-lo. Essa aparente contradição explica-se pela alteração no papel destinado às relações com o bloco econômico recém surgido no Cone Sul: agora na lógica do chamado regionalismo aberto¹¹¹, o Mercosul seria uma plataforma a partir da qual o Brasil inserir-se-ia de modo mais competitivo na economia global.

Foi o próprio Cardoso (1993, p.9) quem anunciou que a consolidação do Mercosul "(...) não é só o âmbito da integração realizável no curto prazo, mas também a plataforma a partir da qual reforçaremos a nossa articulação com outros centros da economia internacional".

¹¹⁰ Nesse contexto estão inseridas medidas como a assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e o cumprimento (ainda que parcial) do receituário liberal do chamado "Consenso de Washington". Acreditava-se que os ganhos de credibilidade daí advindos confeririam maior importância ao país.

¹¹¹ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) definiu o regionalismo aberto como "(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente" (CEPAL, 1994, p. 08. Tradução livre do autor).

Assim, o grupo platino foi utilizado em negociações comerciais com a União Europeia¹¹² e também atuou conjuntamente nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), cuja proposta fora recebida timidamente pelo Brasil. Desta forma, a região sul-americana mantinha seu papel de destaque sem impedir uma atuação global, conforme apontado por Vigevani e Cepaluni (2011, p. 111)

"No governo Fernando Henrique Cardoso, ao menos na retórica, consolidou-se uma política voltada ao entorno geográfico, que se tornou referência constante da ação externa. Isso pode parecer simples, mas sabemos que, no passado, até mesmo no governo Sarney, a política regional não teve propriamente centralidade. A interpretação dada ao Mercosul (...) de regionalismo aberto, possibilitou ao Brasil, sem exclusivismo ou alinhamento, simultaneamente aderir às normas e aos regimes internacionais de seu interesse e garantir a preservação de uma 'reserva de autonomia', que se efetivaria pelo espaço de manobra regional"

Essa lógica de atuação mostrou-se bastante útil, sobretudo no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1999 e 2002. Nesse período, advém importantes mudanças no cenário internacional que acabam por alterar a maneira de atuação do país interna e sobretudo externamente.

Considerações Finais

O período que se estende de meados dos anos 1980 até os anos finais da década de 1990 é marcado por inúmeras e substantivas mudanças. A restauração democrática foi longa e atribulada - o primeiro presidente civil após o regime, ainda que eleito indiretamente não chega a assumir; e o primeiro presidente eleito pelo voto popular foi afastado por um processo de impeachment.

¹¹² Visentini (2013, p. 106) assinalou que "Em seu conjunto, os países da União Europeia eram então o principal mercado para produtos brasileiros e a principal fonte de investimentos diretos no país. (...) Durante essa fase, o trabalho diplomático para promover o aprofundamento da parceria Brasil-Europa esteve em grande medida concentrado na meta de lançamento de negociações entre o Mercosul e a União Europeia, com vistas à liberalização do comércio entre os dois agrupamentos"

A saída dos militares do poder não significou que eles não disputassem mais espaços importantes de poder, tampouco que não lutaram para fazer com que sua visão de mundo permanecesse em certos âmbitos políticos. Reflexos desse embate foram vistos na Assembleia Nacional Constituinte (extinção ou não do CSN, por exemplo), na veemente recusa dos militares quanto à criação do Ministério da Defesa, dentre outros casos.

Passada a transição política, o centro das preocupações dos primeiros governos civis passou a ser a economia. Duramente atingida pelas crises internacionais, a economia brasileira deixa de crescer. Após o aumento das taxas de juros advém a crise do endividamento externo, utilizado para a industrialização via substituição de importações. Não deixa de ser curioso observar que um dos pontos centrais da estratégia para o crescimento e industrialização tornou-se o inviabilizador da continuidade do próprio modelo.

A economia passa a ocupar o centro da agenda. O crescimento diminui, a inflação aumenta cada vez mais, assim como o endividamento externo. Os indicadores sociais vão-se deteriorando. Com os problemas econômicos ocupando o posto de principal preocupação dos *policy makers*, os temas tradicionalmente secundários nessa agenda mantêm seu *status quo*.

Nesse cenário, não se torna estranho que as fronteiras continuem relegadas a segundo plano. Mais do que isso, fica mais fácil compreender porque a primeira política pública para as fronteiras após a redemocratização era eminentemente militar, embora constasse uma suposta "vertente civil" - o Projeto Calha Norte. Numa região tradicionalmente ligada à segurança, com presença histórica das Forças Armadas, e num contexto em que internacionalmente discutia-se uma suposta "falta de atenção" brasileira à região, a proposição de uma política com as características do Calha Norte pelas Forças Armadas não é surpreendente.

O governo Collor de Mello também sofreu com as seguidas crises econômicas. Seu governo buscou modernizar a economia e o parque industrial brasileiros através de abertura ao mercado externo, deixando para trás o modelo de industrialização centrado no Estado. Entretanto, além de não solucionar os problemas econômicos (ao contrário, a inflação continuava a aumentar), encarou uma grave crise política que culminou em seu impedimento. Ressalta-se que, nesse processo, os militares atuaram estritamente conforme a Constituição normatizava.

Nesse curto período turbulento, o Mercosul foi oficialmente criado, conferindo institucionalidade à aproximação Brasil-Argentina, além de incorporar outros países do sul da América do Sul. A integração regional pretendida tinha um viés, todavia, marcadamente comercial. Assim, pouco foi feito no sentido de uma integração mais ampla.

No que diz respeito às regiões de fronteira, merece destaque a iniciativa dos projetos Sivam/Sipam. Seguindo lógica semelhante (e, de certa forma, complementar) do Calha Norte, os projetos visavam a construção de uma estrutura tecnológica que permitisse a vigilância constante da região amazônica (incluindo aí as fronteiras).

Após o impeachment de Collor, assumiu a presidência Itamar Franco. As crises econômica e política chegaram ao auge, de modo que tinham ainda mais relevância na agenda. Mesmo a política externa fora, de certa forma, delegada pelo presidente ao MRE. Franco avançou nos projetos Sivam/Sipam, tratou de algumas questões pontuais em relação às fronteiras e propôs a Iniciativa Amazônica - uma proposta de atuação em cooperação com os vizinhos para garantia da segurança naquela região. A ideia, contudo, não prosperou.

O problema da hiperinflação começou a ser solucionado em seu mandato, com a elaboração e implementação do Plano Real. O sucesso inicial do plano conferiu ganhos políticos consideráveis ao então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que se lançou candidato à presidência, e venceu ainda no primeiro turno.

Estabilizada a economia, o governo Cardoso pode se organizar melhor e implantar uma agenda propositiva ao país, nos mais diversos aspectos. De viés liberal, seu governo retomou a proposta de Collor de melhorar a competitividade do país na economia internacional.

A "autonomia pela participação" foi a estratégia de inserção internacional do Brasil no período. Os ganhos da estabilidade política e econômica aumentariam a credibilidade brasileira no sistema internacional. Poderíamos, com atitude ativa, participar e influir nas decisões que moldavam o meio internacional após o fim da Guerra Fria.

As relações exteriores do país focariam, assim, nos países e regiões mais influentes (notadamente EUA e União Europeia). No entanto, nem por isso a América do Sul e o Mercosul foram deixados de lado - ao contrário, receberam grande atenção, sobretudo na medida em que o bloco regional era visto também como uma plataforma a partir do qual o país poderia se projetar internacionalmente.

No primeiro governo Cardoso, nenhuma nova política específica para as regiões de fronteira foi implementada. Contribuiu fortemente pra isso o momento delicado tanto na economia quanto na política. Até alcançar uma estabilização (um processo relativamente longo), esses dois aspectos receberam a maior parte das atenções do Estado. Assim, assuntos tradicionalmente não-prioritários (como as fronteiras), seguiram nessa condição. Todavia, estavam sendo geradas as bases que desembocariam em grandes alterações no segundo mandato, conforme será abordado a seguir.

O que se pode concluir é que os impactos da redemocratização não foram sentidos nas políticas para as fronteiras brasileiras; pelo menos não de modo imediato. Embora a nova Constituição tenha dado sinais de que a visão estritamente militarista perdera força (O CSN é substituído por um CDN com poderes bastante reduzidos), na prática, a expertise acumulada historicamente na atuação nas fronteiras, conferiu às Forças Armadas a continuidade de seu papel nessa região (através do PCN e do Sivam/Sipam).

É bem verdade que referidos projetos sofreram muito com a escassez de recursos da época. Entretanto, as iniciativas propostas mantinham a mesma lógica de atuação que marcou os períodos anteriores: foco na segurança, atuação das Forças Armadas em lugar das polícias, e a atuação isolada, sem cooperação com os países vizinhos.

Apesar de tudo isso, havia sinais de que um processo de transição estava em curso. Não apenas pela reorganização que a nova Carta Magna representava, como também por um novo entendimento sobre a interdependência entre os países e a integração regional. O Mercosul surge e vai-se ampliando nesse período, na lógica de que "juntos, podemos mais". A inclusão de uma "vertente civil" no PCN - ainda que mais teórica que prática - e a proposta da Iniciativa Amazônica também são sinais que indicavam maior predisposição à abertura e cooperação. Esse processo terá mais avanços no período seguinte.

Em suma, é possível dizer que, tal qual a transição brasileira de um regime autoritário para um regime democrático, a transição das políticas para a fronteira também foi bastante lenta e gradual, além de não linear - ou seja, retrocessos ocorrem no meio do caminho. Assim, a redemocratização não significou - ao menos de imediato - uma mudança de paradigmas nas políticas para a fronteira, tal qual ocorreu em outras áreas sobretudo as consideradas mais estratégicas).

No capítulo seguinte analisaremos como as bases construídas a partir da redemocratização acabaram ampliando um processo de transição (ainda incompleto) para um olhar distinto para a faixa de fronteira nas últimas décadas.

CAPÍTULO 4: A MUDANÇA DE PARADIGMAS PARA AS FRONTEIRAS NO BRASIL

"Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo"

Ortega y Gasset

Introdução

O cenário internacional após a metade dos anos 1980 foi marcado pelo fim da Guerra Fria e desmantelamento da União Soviética e dos países socialistas. Uma nova ordem emergiria, na qual restou apenas uma das duas potências e modelos da Guerra Fria: os Estados Unidos e o capitalismo liberal. O impacto dessa mudança foi tão grande que alguns autores chegaram a propor teorias sobre o “fim da História” (FUKUYAMA, 1992) que indicavam que a democracia liberal era o modelo para o qual todos os países acabariam convergindo. Na América Latina, o período marca o final de muitos dos regimes autoritários que haviam sido implantados nas décadas de 60/70, no contexto da Guerra Fria e, em muitos casos, com apoio (direto ou indireto) dos Estados Unidos.

Nesse momento, a força da única potência auxiliou-a a influir decisivamente nos destinos tanto das ex-repúblicas socialistas quanto das novas democracias da América Latina – estas até então economias fechadas ao comércio internacional conforme o modelo de substituição de importações. Era a hora e a vez de tornar a sociedade global liberal. A solução para as economias latinas era o abandono do modelo de substituição de importações, que implica um papel excessivo ao Estado. A liberalização da economia e sua integração à economia internacional seria a forma pela qual esses países modernizar-se-iam e poderiam voltar a crescer. Os EUA e muitas instituições internacionais como o FMI e o

Banco Mundial trataram de divulgar amplamente essa visão de mundo, sendo, em alguns casos, acusados de ingerência.

No Brasil, os primeiros governos após a transição democrática tiveram que lidar com inúmeros problemas políticos e econômicos. Além da elaboração de uma nova Constituição, o primeiro presidente eleito pelo voto direto sofreu um processo de impeachment que culminou com sua saída. À crise da dívida externa aliou-se a hiperinflação e o baixo crescimento econômico, que persistiram até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a consolidação do Plano Real. As turbulências políticas, aliadas aos problemas econômicos, dificultavam o planejamento governamental para médio/longo prazo.

Nesse cenário, temas considerados secundários na agenda recebem ainda menos atenção do que é costumeiro. Certamente, foi o caso das fronteiras. Como visto, o tema continua sendo alvo especialmente de atenção das Forças Armadas, em políticas cujo principal foco era a vigilância e a garantia de segurança. Era uma forma, ainda, dos militares demonstrarem importância em algumas áreas nas quais acumulavam experiência histórica. Na ausência de outras propostas (até porque outros atores ainda não possuíam essa experiência com políticas na/para a região de fronteira), a visão dos militares continuou prevalecendo.

Esse cenário altera-se a partir do fim dos anos 90. Com a economia estabilizada e o segundo mandato de Cardoso, foi possível planejar para um período de tempo um pouco mais longo, bem como lidar com temas mais específicos. Para o Plano Plurianual 2000-2003 o governo Cardoso encomendou uma série de estudos que indicaram a necessidade de atuação na região de fronteira, dada sua baixa dinâmica econômico-social. Nascia aí o primeiro programa para as fronteiras cujo foco não está na garantia da segurança, e sim na promoção do desenvolvimento.

O governo Lula aprofundou ainda mais essa visão, incluindo as fronteiras num amplo programa de desenvolvimento regional. Em parceria com acadêmicos, encomendou um amplo estudo sobre a faixa de fronteira, que além de fornecer um cenário completo sobre a situação da região, indica possíveis focos para atuação do governo federal. Um novo programa é elaborado e aplicado na região, apregoando a busca pelo desenvolvimento local, incluindo – pela primeira vez – também a participação dos países vizinhos nesse processo. Entendia-se que, enquanto os outros países também não se desenvolvessem, a região continuaria problemática; ou seja, para que o Brasil se desenvolvesse era preciso que também seus vizinhos se desenvolvessem. A prioridade conferida à América do Sul pela política externa do governo Lula contribuiu para a aproximação nas regiões de fronteira, e ao mesmo tempo também impulsionou-a.

Ao mesmo tempo, uma série de outras iniciativas de e para as fronteiras ocorreram, conscientizando os atores locais sobre o tema e sua especificidade, contribuindo para que o tema seja definitivamente incorporado na agenda política nacional. Trata-se dos dois “papéis das ideias”, conforme visto no primeiro capítulo. A partir de “empreendedores de ideias”, muitas identidades são alteradas. Essas, por sua vez, acabam gerando efeitos práticos no sistema político – como, por exemplo, a inclusão de um novo tema na agenda.

É mister observar, todavia, que esse caminho não é linear. As novas ideias enfrentam resistência e convivem não apenas com as antigas ideias como também com as antigas práticas. Entretanto, pretende-se demonstrar com as análises que se seguem neste capítulo que sim, há uma mudança em curso no tocante ao tratamento para as fronteiras brasileiras intensificando-se. É o que será analisado a seguir.

O segundo mandato Cardoso (1999-2002): a fronteira ganha espaço

Mudanças internacionais e a prioridade de América do Sul

Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em 1998. O início de seu segundo governo foi marcado pelas crises financeiras. Tendo o país absorvido os efeitos da crise mexicana de 1995, adveio nova crise - iniciada na Tailândia - em 1997. O Brasil, com elevado déficit em conta corrente, passou a ser visto como o próximo afetado. O país reagiu aumentando a austeridade fiscal, mas a crise russa iniciada em 1998 alteraria o cenário profundamente. Às vésperas da eleição, o presidente-candidato Cardoso anunciou ao país que tempos difíceis estariam por vir.

Assim, tão logo divulgado o resultado do pleito presidencial, Cardoso iniciou um grande ajuste fiscal, com metas de superávit primário elevadas. Com base nesse programa, obteve empréstimos do FMI para reforçar suas reservas. O câmbio tornou-se flutuante e desvalorizou-se. A inflação aumentou, embora estivesse longe do descontrole de tempos anteriores. Os impactos da crise diminuíram a credibilidade externa do país, afetando sua imagem e as tentativas de inserção enquanto potência média.

Também surtiu efeito no país a eleição de George Walker Bush para a presidência dos Estados Unidos. Bush assume em 2001, interrompendo os oito anos de gestão democrata de Bill Clinton¹¹³. Naquele mesmo ano, em setembro, ocorreriam os atentados terroristas ao World Trade Center. A atuação americana tornar-se-ia, a partir de então, menos multilateral e mais incisiva no que tange aos temas econômicos.

¹¹³ Sobre a relação entre os mandatários, Visentini (2013, p. 109) afirmou que "Cardoso, intelectualizado e amigo de Clinton, possuía clara falta de sintonia com Bush Jr."

Portanto, a estratégia da "autonomia pela participação" parecia enquadrar-se melhor num cenário no qual os EUA buscavam construir regras e instituições multilaterais (ainda que de forma dura). Essa fora a forma principal de atuação do governo Clinton. Quando os republicanos assumiram o poder com Bush, a partir de janeiro de 2001, o cenário mudou. Conforme salientaram Vigevani e Cepaluni (2011, p. 125)

"A renovada ênfase no multilateralismo, focado nas questões de segurança e acentuado no pós-11 de setembro, colocou novas hipotecas sobre o conceito de 'autonomia pela participação'. Em princípio, ele não foi invalidado, mas certamente revestiu-se de novas características, exigindo níveis surpreendentemente mais altos de capacidade negociadora, de articulação internacional e, eventualmente, de saber encontrar novos caminhos para contornar possíveis momentos de ruptura ou de inexistência de integração e cooperação"

Essa inflexão internacional traduziu-se em alterações na atuação brasileira. Coincidiu também, nesse momento, a saída do ministro Lampreia, tendo sido sucedido por Celso Lafer. Sua gestão acabou por atenuar o conceito de autonomia pela participação, buscando uma "diplomacia do concreto" (LAFER, 2002). É desse período a intensificação nas relações com a China, Índia e África do Sul, por exemplo.

A atuação externa estava alinhada com as diretrizes internas expressas no novo PPA 2000-2003. Como consta em Ipea (2008, p. 10), esse PPA traria novidades significativas em sua elaboração. A partir de então,

"(...) toda ação finalística de governo deve ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período de vigência do plano. Desta forma, o programa passa a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento"

Assim, o PPA 2000-2003 apresentava seis macro diretrizes que se desdobravam em 28 objetivos de governo¹¹⁴. As seis diretrizes focavam a manutenção da estabilidade econômica; a geração de emprego e renda; o combate à pobreza e inclusão social; a

¹¹⁴ O PPA 2000-2003 é fruto da Lei nº 9.989, de 24 de julho de 2000 e pode ser consultado em seus anexos no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm>. Último acesso em 12/11/2014.

consolidação da democracia e direitos humanos; a redução das desigualdades inter-regionais e a promoção dos direitos das minorias.

Dentre os 28 objetivos, dois estavam diretamente relacionados à atuação externa do país: o acúmulo de 100 bilhões de dólares de exportação até 2002 (objetivo 4) e o fortalecimento da participação do país nas relações econômicas internacionais (objetivo 13). Assim, a atuação externa do país voltava a figurar em seu planejamento. O Plano, inclusive, apontava o Mercosul como parceiro preferencial para a consecução dos objetivos brasileiros, conforme pode-se ler no objetivo 13¹¹⁵, "Consolidar o Mercosul e promover a integração com os demais países da América do Sul".

É nesse contexto que Lessa, Couto e Farias (2009) afirmaram que no PPA 2000-2003 o Brasil já indica a ênfase que a América do Sul e o Mercosul receberiam no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Essa preferência é fruto do próprio contexto regional mas também das alterações internacionais como um todo.

Assim, dadas as crescentes dificuldades nas relações com os EUA e os impasses nas negociações com a União Europeia, o país passa conferir cada vez mais ênfase ao seu entorno regional. O Mercosul passou a ser, então, visto como marco base a partir do qual se daria a integração de todo o continente sul-americano, apesar dos obstáculos que o cenário internacional trouxe também para o bloco, conforme analisou Visentini (2013, p. 108)

"Também entre 1998-1999, o Mercosul passou por um período extremamente delicado, com o esgotamento da etapa de ganhos fáceis com a integração, característicos da fase inicial de expansão do comércio em decorrência da redução tarifária automática. Somou-se a essa constatação estrutural o fato de que a retração econômica nos países da região, e no Primeiro Mundo, provocou pressões protecionistas. A diplomacia brasileira teve de operar em condições claramente menos favoráveis (...) Diante desse cenário, para o Brasil e demais

¹¹⁵ O objetivo 13 enuncia o seguinte: "face ao ambiente da globalização, com seus desafios e oportunidades, é indispensável fortalecer a posição do país na economia internacional, contando com a integração regional como parte essencial de sua inserção competitiva nesse novo cenário"

países sul-americanos, o fortalecimento de compromissos objetivos na região tornou-se vital"

É nesse cenário que se analisa a Cúpula de Brasília, ocorrida entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2000 com os doze presidentes sul-americanos. Realizada por iniciativa brasileira, a reunião buscou aproximar os países do subcontinente em termos que iam além do econômico-comercial (haja vista as dificuldades encontradas nesse terreno). Além disso, era um sinal de união frente a duas questões regionais que envolviam os Estados Unidos: a já citada Alca e o lançamento do Plano Colômbia¹¹⁶.

Apesar de manifestarem inúmeros entendimentos em assuntos variados¹¹⁷, o maior destaque certamente foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). A construção de infraestrutura de transportes e comunicação entre os países da região invertia uma tendência histórica, já que historicamente estes países tinham seu eixo econômico voltado para o mar. Conforme apontado por Quintanar e López (2003, p. 213), a IIRSA "(...) coloca a integração física à frente da integração econômica, para acelerar a marcha de todo o processo de integração sul-americano".

A iniciativa contaria com financiamento de órgãos externos, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Entretanto, naquele momento, a integração sul-americana ainda é pensada na lógica do regionalismo aberto; ou seja, como forma de melhorar a inserção da região no ambiente global. Conforme destacado por Dias (2014, p. 4-5)

"Sua proposta consiste na implantação de uma rede de infraestrutura multimodal, com investimentos em transportes (rodovias, hidrovias, portos, etc.) e interconexões de energia e comunicações. Estes investimentos são baseados em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), demarcados

¹¹⁶ O chamado "Plano Colômbia" foi um acordo entre EUA e Colômbia para contenção do narcotráfico a partir de um mecanismo militar. Consultar, por exemplo, VILLA; OSTOS (2005).

¹¹⁷ A íntegra do Comunicado de Brasília pode ser acessado em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasil-ia>>. Último acesso em 11/11/2014.

geoeconomicamente em faixas de interpelação e conexão entre os países, a partir dos processos produtivos potenciais de cada uma dessas faixas, visando o escoamento da produção e a projeção de novas cadeias produtivas potenciais intrapaises, em especial grãos, minério e agrocombustíveis. Ainda, os canais multimodais propostos neste projeto de integração, visam uma ligação direta entre os países e os Oceanos Atlântico e Pacífico, complementando, a partir da América do Sul, o Plano Puebla-Panamá (atual Mesoamérica), que visa a ligação da América Central à América do Norte. Assim, o objetivo inicial da IIRSA foi o de potencializar o desenvolvimento da região para sua inserção no mercado globalizado, através da construção de infraestrutura para o fomento às exportações, sob as diretrizes neoliberais do regionalismo aberto. Este objetivo tinha como parâmetro primeiro a atração de investimentos e financiamento privado para as obras de infraestrutura, em um momento de declínio dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) na região, em fins da década de 1990."

Esses objetivos transparecem a ideia central do governo: aprimorar a infraestrutura como forma de melhorar a integração entre os países da região, mas também com os centros dinâmicos da economia global. Com o cenário externo favorecendo pouco a participação política brasileira na lógica da "autonomia pela participação", tratava-se de ampliar as possibilidades de participação econômica via alianças regionais.

Políticas regionais: os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

Referida lógica de atuação encontrava apoio no PPA vigente, e também possuía ações no plano interno. Desde o período anterior, o governo Cardoso buscou diminuir o tamanho do Estado na economia, buscando melhorar a qualidade dos serviços públicos - tratava-se da implantação de um modelo gerencial de administração pública (BRESSER PEREIRA, 1996). Nesse modelo, o Estado abriria mão do papel executor, focando sobretudo no papel regulador. Os setores nos quais o Estado deixasse de atuar seriam responsabilidade da iniciativa privada (inclusive estrangeira), que modernizaria esses setores produtivos.

A modernização produtiva era uma preocupação que vinha desde o governo anterior, como foi visto. Porém, a incorporação das regiões nessa estratégia apareceu

apenas no segundo governo, a partir da proposta de planejamento apresentada pelo Consórcio Brasileira, em 1998 (CARVALHO, 2010).

Referido trabalho propôs, a partir de um amplo mapeamento¹¹⁸, a criação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Carvalho (2010, p. 136) salientou que, para os autores do estudo "(...) as regiões precisam estar articuladas dentro do circuito regional criando uma coesão que possa possibilitar a integração aos circuitos e fluxos das economias globais.". Também aparece na proposta de Cardoso (1998, p. 38) a relação de mutualismo entre a economia e as questões sociais

“Os eixos são muito mais que uma simples divisão territorial. Seu ponto de partida é a avaliação das relações entre as dimensões produtiva, ambiental e social, identificando ganhos recíprocos nos campos da economia e das transformações sociais. Expressão disso são os nexos entre as mudanças nas condições de vida das populações e a ampliação da renda gerada e do emprego”

Trata-se, mais uma vez, de inserir a economia brasileira de forma mais competitiva nos grandes centros econômicos globais. Mesmo a integração interna era um subsídio intermediário para o objetivo final - a integração das regiões nacionais mais dinâmicas com as regiões mais dinâmicas globais. Segundo Cardoso (1998, p. 38)

“O imperativo é criar condições para que a interação do país com o mercado externo seja reforçada pela integração maior dos mercados internos, tanto no sentido de equipar para a competição as diversas cadeias produtivas, como de fortalecer o crescimento nacional mediante os efeitos sinérgicos de um mercado de dimensões continentais como o do Brasil”

Portanto, como observou Carvalho (2010, p. 138) "A necessidade de articulação da produção regional e conexão para exportação fizeram com que as fronteiras internas

¹¹⁸ "Além do mapeamento das vias de transportes de maiores fluxos, foram mensuradas as origens e destinos efetivos nas vias de circulações, sejam elas, rodovias, hidrovias, ferrovias. Conta ainda, com o mapeamento das áreas de influência econômica e sistemas de interdependência metropolitanos, submetropolitanos e regionais, distribuídos ao longo das vias troncais, identificando a distribuição dos 14 produtos que mais demandam transportes. Foi priorizado também o mapeamento dos focos dinâmicos, ou frentes de expansão que constituam espaços privilegiados, com concentração produtiva, setores em modernização e outros e, por último, há ainda aspectos de condicionantes ambientais, relativos a ecossistemas, as unidades de conservação e áreas indígenas" (CARVALHO, 2010, p. 137).

fossem suprimidas no processo do planejamento que tem em seus conceitos a origem de suas prioridades".

Como observou Carvalho (2010), em relatórios intermediários, havia a proposta de criação de doze eixos, sendo um deles um eixo fronteiro, denominado "Franja de Fronteira", que compreendia os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa é a proposta apresentada no plano de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso (1998, p. 38), o "Avança, Brasil". Entretanto, na versão final do relatório do Consórcio, o eixo da fronteira fora excluído devido à baixa pontuação nos critérios avaliados. Apenas nove eixos foram propostos. Como observou o autor

"Se o critério de seleção dos espaços passíveis de criação dos eixos é a densidade de infraestrutura, técnicas e capacidades multiplicadoras, não é difícil compreender por que a fronteira não foi um espaço selecionado para criação de um eixo, uma vez, que a fronteira não apresenta adensamento satisfatório em relação à outras regiões dentro do próprio Estado, por exemplo, do Mato Grosso do Sul, daí a escolha de outra malha." (CARVALHO, 2010, p. 139)

Desta forma ligam-se: a necessidade de ampliar a integração regional (como forma de melhor inserção global) e a precária infraestrutura da faixa de fronteira brasileira. Para otimizar o primeiro, era preciso minimizar os impactos do segundo. E o governo Cardoso agiu nessa direção, conforme analisado na seção seguinte.

O ponto de inflexão: o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira

Ainda em seu segundo mandato, Cardoso lançou o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), em 1999. A execução ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MIN)¹¹⁹. O PDSFF foi, certamente, um marco

¹¹⁹ Ressalta-se que, como órgão, o MIN tem origens no ano de 1736, quando foi criada a Secretaria de Negócios Interiores do Reino. Depois de algumas mudanças institucionais ao longo do tempo, o atual MIN

nas políticas brasileiras para a faixa de fronteira, já que foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangeu toda a faixa de fronteira, compreendendo-a como uma mesma região.

Assim, ainda que a faixa de fronteira não tivesse composto um dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, a região foi contemplada no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Constatada sua defasagem frente a outras regiões, e dada a crescente importância da integração com os vizinhos a oeste, o governo entendeu por necessário intervir e fomentar seu desenvolvimento, especialmente através do aprimoramento da infraestrutura na região. Conforme destacou Carvalho (2010, p. 122):

"(...) o Programa foi desenvolvido como um viés de distribuição de recursos para o Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. A distribuição dos recursos destinados principalmente para obras de infra-estrutura na faixa de fronteira nacional se conferia pela elaboração de emendas parlamentares encaminhadas por diferentes regiões brasileiras, participando ou não da faixa fronteira, expunham demandas e propostas de investimentos com as emendas".

Apesar de ser um marco na política brasileira para as fronteiras, podem ser apontadas algumas fragilidades no PDSFF. A primeira delas diz respeito à própria estrutura do Programa, basicamente um instrumento de repasse de recursos para a região a partir de demandas pontuais. Portanto, o PDSFF não estava inserido numa lógica mais ampla de políticas de integração nacional¹²⁰. Tampouco compreendia toda a faixa de fronteira, uma vez que funcionava "sob demanda"; ou seja, dependia de solicitações individuais de

foi criado em 1999, a partir da transferência das competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais (MP1911-8 de 29/07/1999). Furtado (2013, p. 113-114) ressaltou ainda que "Na mesma oportunidade, é revogada a atribuição da SAE (...) de receber recursos orçamentários para concorrer com o custo, ou parte deste, para a construção de obras públicas em municípios total ou parcialmente abrangidos pela faixa de fronteira. Esta competência passou a ser do Ministério da Integração Nacional (MIN), o que significava uma ruptura em relação ao modelo organizacional anterior, que atrelava o repasse orçamentário à tal organização, sucessora da SG/CSN na aplicação da referida lei. Nota-se que esta transferência de recurso de poder orçamentário foi uma das consequências visíveis da extinção da SAE e da redução do rol de atribuições assumido pela Casa Militar, para a permanência das rotinas do CDN, a partir de 1999".

¹²⁰ Importante salientar que há pouca informação disponível sobre o PDSFF na internet. Além dos trabalhos acadêmicos citados, foram consultados os relatórios anuais de avaliação dos programas do PPA 2000-2003, disponíveis em < <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/avalplano/content/default.htm> >. Último acesso em 27/11/2014. Mesmo estes relatórios são bastante sucintos. Contudo, acredita-se que é plenamente possível analisar aspectos importantes do Programa a partir deles.

recursos, com origens e interesses diversos. Por fim, devido a essa mesma característica, pode-se inferir que não levava em conta as especificidades de cada região da faixa de fronteira, e que não contemplava - necessariamente - grupos minoritários.

O relatório de atividades do PDSFF do ano 2000 apresenta a lógica de funcionamento do programa. Os municípios cuidariam da articulação das propostas e elaboração dos projetos, em parceria com o poder legislativo. Também competia aos municípios a execução dos projetos aprovados com os recursos liberados. O governo federal era responsável pelo repasse dos recursos e pelo monitoramento e orientação das ações, através de uma equipe de técnica designadas para esse fim.

O relatório de 2000 é excessivamente sucinto, de modo que não foi possível encontrar detalhes sobre os projetos aprovados, tampouco sobre as áreas e/ou regiões que mais receberam recursos. Algum avanço é notado no relatório referente a 2001¹²¹, que apresenta o número de municípios atendidos, volume de recursos e principais áreas financiadas:

"Conclusão de 80% das obras objeto de convênios firmados em 2001, com recursos orçamentários alocados, principalmente, através de emendas parlamentares; atendimento a uma população estimada em 200.000 habitantes de 84 municípios da faixa de fronteira. (...) O montante de recursos atingiu R\$ 14,0 milhões, com ênfase para obras de pavimentação (55%), drenagem (10%), pontes (4%), postos de saúde (4%), quadras esportivas (2%), iluminação pública (2%), escolas (2%), redes de água (2%) e outras (19%)."

O relatório de 2002 é mais extenso, apresentando reflexões mais profundas sobre o funcionamento do projeto e os resultados alcançados. Destaca-se ali que

"O Programa atendeu a uma população estimada em 1.290.000 habitantes de 99 municípios, com a liquidação de 166 Convênios em oito estados, com ênfase dos investimentos em obras de pavimentação, drenagem, pontes, postos de saúde, quadras esportivas, iluminação pública, escolas e redes de água. (...) Fizemos análises técnica, institucional e o empenho de todos os 197 processos priorizados referentes aos Estados do Acre (65), Amazonas (2), Mato Grosso do Sul (4), Paraná (6), Rio Grande do Sul (56), Rondônia (11), Roraima (19) e Santa

¹²¹ Disponível em < <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/default.htm>>. Última consulta em 02/12/2014.

Catarina (34), cujos recursos referem-se ao OGU 2002 e atingiram um montante de recursos da ordem de R\$ 40.155.086,06."

Alguns aspectos chamam a atenção. O primeiro deles diz respeito à população contemplada pelo Programa: as execuções em 2002 incluíram 15 cidades a mais; contudo, a população atingida subiu de 200.000 para quase 1,3 milhão. Supondo a exatidão desses números, imagina-se que em 2002 os recursos foram melhor distribuídos e/ou concentraram-se em regiões mais populosas. Nota-se também a disparidade regional em termos de execução de projetos: as regiões norte e sul concentram a maior parte dos projetos, tendo a região centro-oeste um papel minoritário.

Também é possível notar, nos relatórios de avaliação do programa, considerações sobre a concepção e o funcionamento desta política pública, além de reflexões sobre aspectos a serem aprimorados em futuras ações para as fronteiras. Alguns trechos merecem destaque sobretudo pelas consequências futuras que as reflexões apresentadas terão. Também refletem as mudanças no pensamento sobre a maneira de atuação na faixa de fronteira, conforme será apresentado.

No relatório de 2001, por exemplo, é possível constatar uma reflexão crítica acerca do tratamento da faixa de fronteira como uma região única. Assim, a sugestão para aprimorar as ações é considerar as diferenças regionais dentro da própria faixa de fronteira. Além disso, analisaram a necessidade de não apenas manter ações destinadas à região como também integrá-las em políticas mais amplas de desenvolvimento regional:

“O programa contribui para a resolução dos problemas da faixa de fronteira, mas a solução definitiva dos problemas dependerá de ações mais abrangentes, identificadas a partir de uma avaliação sistemática das carências das diversas regiões envolvidas, de modo a se consolidar, a cada dia, como um instrumento das políticas de integração nacional do Ministério. É desejável, assim, que as ações que compõem o programa estejam integradas a uma política global e regional de desenvolvimento e integração e que haja uma distinção, conseqüentemente, entre fronteira norte e fronteira ocidental para tornar o programa mais operacional.”

As questões que geraram o programa continuam as mesmas: a inserção econômica atrelada à questões que envolvem a segurança nacional, conforme pode ser lido no mesmo relatório

"O grande desafio é implementar ações que promovam a inserção competitiva da população da faixa de fronteira e das mesorregiões e considere as diferenças sociais, econômicas e os recursos naturais de cada região (deve ser levado em consideração o manejo sustentável dos recursos naturais), com a fixação da população na própria região, uma vez que envolve questões de segurança nacional."

Essas reflexões avançam no relatório de 2002, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

"O combate a ilícitos como o narcotráfico e o contrabando nas fronteiras, nos levam a questionar a melhor forma de garantir a soberania nacional junto às nossas fronteiras. O caminho mais interessante é, sem dúvida, o desenvolvimento regional econômico e social que estimule a permanência das populações no local em que vivem. A ocupação efetiva da faixa de fronteira, tem certamente custos mais baixos e poderá permitir o desenvolvimento local auto sustentável e a integração dessas populações à cidadania e ao conjunto da sociedade nacional. (...) A necessidade de fixar a população da faixa de fronteira na própria região, tornando claros com a presença física, os limites do território brasileiro originou o Programa dentro do processo de integração nacional. (...)Tendo em vista que os recursos do Programa são predominantemente originados a partir de emendas parlamentares, a regionalização dos recursos tem pouca associação com a distribuição espacial dos problemas ou demandas, traduzindo-se na concentração de recursos em determinados estados em função do maior ou menor empenho e envolvimento dos parlamentares de cada região. Entretanto, seria importante que além disso, o Ministério tivesse uma dotação orçamentária própria para o Programa."

Nesse trecho fica explícita uma mudança de visão sobre como tratar as fronteiras. Essa visão vinha ganhando corpo desde os anos 70, muito embora a maioria dos programas e projetos para a região mantivessem o caráter securitário (vigilância/repressão) como central, conforme foi visto. O surgimento do PDSFF (primeiro programa com viés não militar para as fronteiras) já foi um indício de que essa visão perdia força.

Mais do que isso, com sua execução, o modo de pensar a região foi explicitamente alterado, uma vez que se passou a "(...) questionar a melhor forma de garantir a soberania nacional junto às nossas fronteiras". A visão que emergiu após o início

do PDSFF está baseada na ideia de que a segurança será garantida a partir do desenvolvimento da região. Quanto mais oportunidades para a população local, menor interesse haverá em participar de redes transnacionais de ilícitos, por exemplo. Assim, o desenvolvimento deveria ser a prioridade nas políticas para a região. Nota-se que, apesar desses avanços, por ora não há menção ao desenvolvimento do "lado de lá"; ou seja, dos outros países fronteiriços.

Em suma, o PDSFF foi um marco para a região de fronteira no Brasil, especialmente por colocar o desenvolvimento como prioridade nas políticas públicas. Contudo, teve uma série de percalços, como salientado: além de não diferenciar as sub-regiões que compõem a faixa de fronteira; funcionava "sob demanda" de parlamentares (o que acabou por concentrar os projetos em alguns estados); não previa participação formal da sociedade no programa; visava essencialmente projetos de infraestrutura; encontrou dificuldades técnicas "na ponta", ou seja, nos municípios executores dos projetos aprovados; e sofreu com problemas de gestão por parte do governo federal¹²². Todos esses pontos serão levados em consideração pelo governo seguinte, na elaboração de seu programa para as fronteiras.

Cabe ressaltar, por fim, que a visão expressa no PDSFF encontrou eco em outras esferas da administração pública. A alteração da lógica de "segurança nacional" pela de "defesa nacional" completa-se no segundo mandato de Cardoso, com a criação do Ministério da Defesa (MD), analisada a seguir.

¹²² Salienta-se aqui que, no relatório referente a 2003, o número de municípios atendidos volta a cair (para 50, totalizando 1 milhão pessoas abrangidas pelos projetos). As constantes discrepâncias nos números, bem como a baixa relação entre previsão e realização levam a crer que a gestão do programa tenha sido de baixa intensidade. Alguns relatórios, como o de 2002, deixam explícitas algumas das dificuldades encontradas: "O desempenho físico das ações com recursos descentralizados, foi abaixo do previsto, em função dos problemas observados nas inspeções periódicas, realizadas por técnicos desta Secretaria, quais sejam: alterações na execução do objeto pactuado sem a prévia autorização do MI, atraso no cronograma de execução das obras, alteração da localização das obras, realização de pagamentos após a vigência dos convênios, dentre outros."

O Ministério da Defesa e o papel dos militares

Antes de abordar o processo de criação do Ministério da Defesa, busca-se retomar a relação existente entre os militares e o poder político durante o regime militar para, a seguir, diferenciá-la do tipo de relação imbuída na proposta de criação do MD. Na análise de Eliézer Rizzo de Oliveira (2005, p. 3), o regime militar foi um período no qual as FA, embora formalmente submetidas à autoridade presidencial, gozavam de autonomia política, a qual definiu como: "(...) a condição do aparelho militar de implementar seus próprios interesses com grau elevado de autogerenciamento, que decorre precisamente do caráter ditatorial do regime político".

Esse modelo é distinto do que chamou de "subordinação militar ao poder político". Neste último, o poder político exerce, efetivamente, a direção das FA; ou, mais especificamente "(...) o presidente da República detém com exclusividade o comando supremo das Forças Armadas, às quais imprime uma direção política com a finalidade de capacitá-las adequadamente para a Defesa Nacional" (OLIVEIRA, 2005, p. 3-4)¹²³.

Assim, não bastam as normas constitucionais; é preciso efetiva condução pró-ativa do poder Executivo para que as Forças Armadas possam ser consideradas, de fato, subordinadas ao poder político. Nesse sentido, a Constituição de 1988 é, inclusive, bastante clara quando diz, no Capítulo II, em seu artigo 142¹²⁴:

"As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente

¹²³ Ressalta-se, ainda, o sentido dessa subordinação. Ainda para Oliveira (2005, p. 82) "A direção da Defesa Nacional provém do campo político porque os membros do Executivo e do Legislativo detêm mandatos populares e a eles cabe dirigir o Estado e definir suas políticas particulares. Portanto, a subordinação militar ao poder civil tem um sentido muito preciso: a subordinação do instrumento militar ao poder civil constitucional e legítimo que o orienta no contexto da Defesa Nacional".

¹²⁴ Constituição Federal de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Último acesso em 15/12/2014.

da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

A existência de um Ministério da Defesa reforçaria a autoridade civil sobre as Forças Armadas. Era de se esperar, portanto, que nos primeiros anos após o fim do regime militar, essa tarefa não fosse de consecução simples. Tratava-se de encerrar um modelo de grande autonomia das FA em prol de sua efetiva subordinação ao poder político. De fato, não foi um processo simples e tranquilo, como analisou Oliveira (2005, p. 128)

“A criação do Ministério da Defesa constituiu um processo tenso, por vezes muito conflitivo, que recebeu a marca da autoridade política do presidente e da subordinação dos comandantes das Forças Armadas a partir de 1º de janeiro de 1995, posse do presidente Fernando Henrique Cardoso. Este tema não aparecera com clareza durante a campanha presidencial, pois o então candidato mantivera-se cauteloso com respeito à temática militar e de Defesa Nacional, cautela que traduzia, talvez, o propósito de acomodar-se às posições mais conservadoras de sua aliança eleitoral. No entanto, outra foi sua atitude na condição de presidente eleito e ainda não empossado: deixou claro ao país que criaria o Ministério da Defesa e escolheu ministros militares que não ofereciam obstáculos à sua decisão”

A efetivação da proposta de criação do MD ocorreu em 1997, através do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 498/97. Zaverucha (2005) indica que concorreram para isso o anúncio, pela OTAN, de que a Argentina seria membro extra-regional e a declaração, por parte do presidente Carlos Menem, de que um assento reservado aos latino-americanos no Conselho de Segurança da ONU deveria ser rotativo, e não fixo. Logo após, em reunião do Grupo do Rio em Assunção (agosto de 1997), Cardoso anuncia a criação do MD, concluída após longo processo de debates e negociações em 1999 (Lei Complementar 97/99). Criado o Ministério da Defesa, subsistiam ainda alguns dilemas. Um dos principais dizia respeito à diferenciação entre segurança pública e defesa interna. Novamente de acordo com Oliveira (2005, p. 353)

“A Política de Defesa Nacional não abriga o conceito de inimigo interno, o qual ocupou posição central nas políticas do regime militar para as Forças Armadas. Mas aquele conceito ainda orienta a defesa interna, que só poderá efetivar-se perante a existência de um inimigo ou de uma ameaça a combater dentro do país, ainda condiciona profundamente a preparação do Exército, mesmo após a adoção da Política de Defesa Nacional. É preciso ser ainda mais afirmativo: o

preparo militar do Exército continua voltado mais à defesa interna do que à defesa externa.”

O governo Cardoso encerra-se em 2002. Sem dúvidas, o país passou por mudanças significativas após os oito anos de seu governo, para além do controle da inflação. No que concerne às fronteiras, os fatos mais relevantes certamente são: a criação do Ministério da Defesa, a (re)criação do Ministério da Integração Nacional e o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira - todas estas, ações concretizadas em seu segundo mandato. Esse novo contexto influenciará de forma decisiva as ações do governo seguinte, conforme abordado na seção seguinte.

Os oito anos de governo Lula: mudança nas ideias, dificuldades na prática

A Política externa do governo Lula e o papel das relações com a América do Sul

No segundo mandato de Cardoso, alguns indicadores econômicos e sociais tiveram desempenho aquém do esperado, apesar de mantida a estabilidade econômica. O PIB, por exemplo, cresceu apenas 2,1% na média dos quatro anos. O desemprego saiu de 7,6% em 1999 para 11,7% em 2002, enquanto o rendimento médio real também apresentou queda de 121,6 para 11,7¹²⁵. Ao final de seu mandato, o índice de aprovação de Cardoso girava em torno de 30%.

Esse cenário abriu espaço para a oposição, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que desde sua criação até as eleições de 2002, passou por um processo

¹²⁵ Dados do apêndice estatístico de GIAMBIAGI; VILLELA (2005). O indicador de rendimento médio real refere-se à pesquisa mensal de emprego e compara os dados com julho de 1994 (valor 100).

de moderação, comum a partidos políticos “de massa” quando se aproximam do poder¹²⁶. Isso fez com que o partido abandonasse algumas de suas bandeiras históricas, como por exemplo, o não-pagamento da dívida externa. Embora, durante as eleições, alguns documentos do partido, em especial a “Carta ao Povo Brasileiro”, afirmassem que a estabilidade macroeconômica ainda era um objetivo central e que garantia o pagamento das dívidas interna e externa, o “mercado” ficara desconfiado do que ocorreria de fato. Essa moderação tornou possível ao PT agregar um novo contingente de eleitores ao seu eleitorado fiel e derrotar o senador José Serra (PSDB) em dois turnos nas eleições de 2002.

A eleição de Lula representou a ascensão do maior partido de esquerda brasileiro ao poder, após três tentativas frustradas de seu candidato. Sua ascensão implicou também um teste para a continuidade dos processos de ajuste da economia brasileira, iniciados na era Collor. Isso devido ao fato de, durante muito tempo, o PT discursar a favor de medidas econômicas que não se encaixam no modelo de ajuste estrutural, como o não pagamento da dívida externa, a tolerância a certos níveis de inflação frente a um maior crescimento econômico, dentre outros.

Ao assumir, tendo em conta a situação difícil e a necessidade de ganhar confiança, o governo adota medidas rigorosas na política monetária. As nomeações de Antonio Palocci para a Fazenda e de Henrique Meirelles para o Banco Central (mantendo a diretoria anterior) dão sinais de que o PT abandonara, de fato, o pensamento anterior e compartilhava da valorização da estabilidade macroeconômica.

Embora no plano interno a gestão Lula da Silva tenha dado continuidade a alguns aspectos do governo anterior - sobretudo no tocante à política econômica (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005) - no plano externo a diferença foi bastante significativa. Como ressalta Visentini (2013, p. 112), a posse de Lula significou a possibilidade de

¹²⁶ Sobre teorias políticas que relacionam esta transformação, consultar DUVERGER (1970), MICHELS (1982), dentre outros.

materialização de um projeto de política externa que já vinha sendo desenvolvido há mais de uma década¹²⁷. Em seu discurso de posse¹²⁸, o novo Presidente afirmou:

"Mudança': esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro (...) No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e na busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos".

Manteve-se, assim, o entendimento cristalizado desde o governo Juscelino Kubitschek de que as relações externas deveriam contribuir decisivamente para o desenvolvimento da economia brasileira, conforme apontaram Cervo e Bueno (2002).

Contudo, ainda que o objetivo fosse o mesmo, os métodos trariam diferenças significativas em relação às gestões anteriores. Vigevani e Cepaluni (2011) destacam que os anos em que Fernando Henrique Cardoso esteve na Presidência da República foram marcados, no que diz respeito à ação externa, por um modelo que denominaram "autonomia pela participação", no qual o país mostrava uma postura moderada e, de certa forma, conformista e voluntarista, especialmente no que diz respeito à aceitação de regras formuladas pelas grandes potências. Nesse cenário, apesar de buscar a diversificação de parcerias econômico-políticas, a ênfase estava sobretudo no relacionamento com os países responsáveis pela formulação destas regras - notadamente, Estados Unidos e União Europeia. Além destes centros, os países vizinhos (sobretudo via Mercosul) também ocuparam papel central na gestão de Cardoso.

¹²⁷ Os nomes escolhidos para comandar as relações exteriores indicam isso. Tanto o Ministro Celso Amorim quanto o Secretário-Geral Samuel Pinheiro Guimarães e o assessor especial Marco Aurélio Garcia vinham apresentando suas ideias e projetos ao longo dos anos em publicações e palestras. Consultar, por exemplo, GUIMARÃES (2001).

¹²⁸ Resenha de Política Exterior, n. 92, 2003. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-externo-do-brasil/resenhas/resenha-n92-1sem-2003> >. Último acesso em 15/05/2014.

A política externa de Lula da Silva trouxe, portanto, um modo distinto de buscar o desenvolvimento nacional através das relações externas. Vigevani e Cepaluni (2011) nomearam esse modelo como de "autonomia pela diversificação", que, segundo os mesmos (2011, p. 136) pode ser resumido nas seguintes diretrizes:

"(...) adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Leste Europeu, Oriente Médio, etc.), na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com os países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais".

Através dessa centralidade em relação aos países do "sul", mas sem deixar de lado as relações com os países do "norte", o Brasil buscou se projetar como potência no sistema internacional. A percepção era de que o país tinha capacidade para se projetar de forma mais forte no sistema internacional. Keohane (1969) desenvolveu o conceito de "*system-affecting states*" para designar aquelas potências médias que, ainda que não sejam capazes de afetar o sistema internacional agindo isoladamente, são capazes de impactos significativos nesse mesmo sistema ao formar grupos ou alianças em organizações regionais e/ou universais.

Essa percepção leva a estratégias de criação de parcerias e/ou de projeção enquanto potência regional. Como observou Hurrell (2009), a preponderância regional deveria representar parte importante de qualquer reivindicação do status de grande potência. Desta forma, um país pode enxergar a região em que se insere como meio de agregar poder e fomentar uma coalizão regional para facilitar suas negociações internacionais

A partir de uma reconhecida liderança regional, o país passaria a ser visto como potência na medida em que cumpre bem o papel de administrador ou produtor da ordem regional, garantindo, por exemplo, participação no gerenciamento de crises regionais, ou

também através da cooperação internacional. Essa parece ter sido a tônica de atuação do governo Lula para a América do Sul. Conforme destacou Prado (2012, p. 63)

"Durante os oito anos de mandato, a América do Sul foi prioridade máxima, não só como um fim, mas também como uma maneira de demonstrar capacidade de liderança regional e alcançar, com isso, um status mais relevante no sistema internacional, de representante da América do Sul. A atuação pragmática da chancelaria nacional em contendas envolvendo os países vizinhos (ou mesmo o próprio Brasil) caracteriza a hipótese de que o Brasil se utilizou, durante esse período, da política externa para a América do Sul como um instrumento de viabilização de poder do país no cenário internacional".

O Brasil demonstra, em discursos e em ações, estar disposto a adotar uma postura de liderança benéfica; ou seja, dá mostra de estar disposto a incorrer em perdas relativas em curto prazo em prol do desenvolvimento dos vizinhos, que geraria benefícios futuros. Nesse sentido, Becard (2009, p. 137) apontou que

"O presidente Lula demonstrou ter grandes interesses pela união sul-americana das nações - tanto econômicos quanto políticos. Para que acontecesse uma verdadeira coordenação entre os países da América do Sul, o governo brasileiro acreditou ser indispensável ter vizinhos estáveis. Para tanto, buscou reduzir as assimetrias entre os países da região, seja por meio da diminuição dos desequilíbrios comerciais, seja por meio da construção de infraestrutura de transporte e de projetos energéticos comuns. A política de generosidade entre vizinhos e a diminuição do ressentimento entre concorrentes foram consideradas essenciais para o fortalecimento do processo de integração."

O pensamento da equipe de política externa e do próprio presidente assenta-se, assim, na ideia de que a projeção global brasileira seria mais profícua se pautada em apoios regionais. Esses, por sua vez, viriam conforme o Brasil se mostrasse como uma liderança benéfica aos seus vizinhos. O próprio presidente Lula destacou que, nesse sentido, a busca pelo desenvolvimento dos vizinhos também era alvo da política externa brasileira:

"(...) é preciso que o Brasil cresça, se desenvolva e que os países vizinhos também cresçam e se desenvolvam, porque aí nós iremos criar um continente altamente desenvolvido com o povo tendo uma qualidade de vida extraordinária (...). A um país como o Brasil não interessa ser apenas um país grande,

economicamente forte, com um monte de gente pobre do seu lado. É preciso que todos cresçam, que todos tenham condições de se desenvolver"¹²⁹

Por conseguinte, tanto a atuação política quanto econômica junto aos vizinhos chegam ao posto de prioridade. Destacam-se sobretudo a ampliação do Mercosul - e, nele, a criação tanto do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) quanto do Parlamento do Mercosul (Parlasul) - além da continuidade da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA).

Colaborou para o desenvolvimento dessa estratégia o momento político pelo qual passava a América do Sul. Parcela importante dos países da região realizaram uma trajetória política com semelhanças à brasileira: passaram por regimes militares durante a Guerra Fria; redemocratizaram-se nos anos 1980; elegeram governos mais afeitos ao ideário liberal durante os anos 90. Tal qual ocorreu no Brasil, esse modelo esgota-se por volta do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, dando início a uma "onda rosa", como denominado por Silva (2010); ou seja, a ascensão de governos mais à esquerda no espectro político, como Lula no Brasil. Esses governos mais à esquerda, compartilhando visões de mundo e projetos com semelhanças relevantes, teriam maiores incentivos e, portanto, probabilidade, de aprofundar a integração.

Um indício de que esse movimento de fato ocorreu foi a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004 e sua transformação em União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2007, organização que integra todos os países da América do Sul (inclusive Guiana e Suriname). A Unasul é "(...) um *locus* no qual ocorre um diálogo de alto nível entre os Estados-membros e se resolvem muitas diferenças e divergências" (VISENTINI, 2013, p. 115).

Essa nova fase da integração regional foi classificada por alguns autores como "integração pós-liberal", um modelo que vai muito além do comércio, englobando áreas

¹²⁹ O GLOBO. Lula diz que integração da América do Sul depende de gesto do Brasil. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/economia/lula-diz-que-integracao-da-america-do-sul-depende-de-gesto-do-brasil-3607901> >. Último acesso em 02/12/2014.

como "(...) infra-estrutura, energia, complementação industrial e agrícola, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, fontes de financiamento para o desenvolvimento, projetos de integração fronteiriça, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia" (VEIGA; RÍOS, 2007, p. 22). É por essa nova visão sobre a integração que podem ser encontradas na Unasul iniciativas como o Conselho de Defesa Sul-Americano e a própria IIRSA, incorporada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

O governo Lula representou uma guinada na política externa brasileira. Particularmente para os objetivos do presente trabalho, interessam sobretudo as implicações que se referem à América do Sul e à integração regional, anteriormente expostas. O novo contexto das relações no continente impacta de forma importante as ações brasileiras para a faixa de fronteira, conforme abordado na seção seguinte.

As fronteiras no governo Lula: cooperação e integração com o PDFF

O plano de governo do candidato Lula da Silva, divulgado em 2002 (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002), apresenta, dentre outras propostas, a criação de uma "Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional". Reconhecendo a existência de regiões com desigualdades importantes no país, a candidatura propõe uma nova política, que seria marcada pela redução das desigualdades regionais; pelo enfrentamento das tendências à fragmentação; pela desconcentração das bases produtivas e pelo combate à disputa predatória entre estados e municípios. Constava também a ideia de criar um Conselho Nacional de Políticas Regionais, cuja gestão seria democratizada. Pode-se ler no plano de governo (p. 58)

“Historicamente, o investimento público foi concentrado nos pólos dinâmicos e nas áreas mais competitivas, produzindo desequilíbrios regionais crescentes. É para as áreas com maiores carências e onde os desafios são maiores, que será

destinado tratamento suplementar em apoio aos esforços de seus habitantes e lideranças locais”

A candidatura Lula reconhece as desigualdades regionais, fruto de histórica omissão, e propõe uma política para amenizá-las. Apesar de deixar claro que as áreas prioritárias seriam a Amazônia e o nordeste, a faixa de fronteira é citada no documento, especificamente quando trata da desconcentração das bases produtivas. Nesse momento, pode-se notar a singularidade com que os autores da proposta enxergavam a região (p. 57).

“O novo governo estimulará a desconcentração das bases produtivas, fortalecendo especializações regionais a partir da classificação das regiões em: (1) Áreas dinâmicas (modernas e competitivas); (2) Em processo de reestruturação (áreas com potencial de competitividade); (3) Estagnadas (áreas de baixo dinamismo econômico); (4) De potencial pouco utilizado (marginalizadas como as áreas estagnadas, que demandam maior esforço de reconhecimento de suas potencialidades); (5) Faixas de fronteira (a oeste e ao norte, elas apresentam especificidades que precisam ser trabalhadas).”

A partir deste ponto de vista, nasceria um novo programa para a faixa de fronteira. Após a posse, o presidente Lula indica Ciro Gomes para a pasta da Integração Nacional. Durante sua gestão (que se estendeu até março de 2006), o MIN, através de sua Secretaria de Programas Regionais (SPR), elaborou e apresentou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)¹³⁰. Em seu documento-base (BRASIL, 2006, pg. 12-14), são apresentadas as premissas teóricas que serviram de base para sua elaboração:

“A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos. (...) A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional.”

¹³⁰ Sua instituição se deu pelo decreto nº 6.047/2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm>. Último acesso em 03/12/2014.

A faixa de fronteira seria um dos espaços sub-regionais merecedores de ações específicas. A partir dessa constatação, o MIN atuou no sentido de buscar informações qualificadas sobre a faixa de fronteira, buscando compreendê-la em suas especificidades, para então poder atuar. Isso foi feito através de uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que designou estudiosos para realizar um amplo estudo sobre a faixa de fronteira ¹³¹.

Referido estudo foi publicado em 2005 pelo Ministério da Integração Nacional, com o título "Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira" (BRASIL, 2005). O documento fala em "reestruturação" tendo em vista o PDSFF, sobre o qual são feitas críticas como as que se seguem:

“Até recentemente, o Programa caracterizava-se pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, movidos por uma lógica assistencialista, sem qualquer planejamento ou orientação programática, resultando na dispersão dos escassos recursos públicos, sem ter impactos na geração de emprego e renda, na organização da sociedade civil e na estruturação de atividades produtivas” (BRASIL, 2005, p. 05)

Diz ainda que:

“O Programa atual nasceu de uma avaliação negativa por parte da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional (2003-2007) sobre os fundamentos e a funcionalidade do Programa Social (sic) da Faixa de Fronteira (1999-2002). Os recursos destinados ao programa foram dispersos em uma série de pequenas obras e ações pontuais, por iniciativas do Poder Legislativo, sem diretrizes claras e sem consideração das diferenças sub-regionais da Faixa em termos de desenvolvimento econômico e cidadania fronteiriça.” (BRASIL, 2005, p. 14)

O documento completo tem mais de quatrocentas páginas, e apresenta um estudo profundo e abrangente sobre a faixa de fronteira brasileira, nos seus mais diversos aspectos: econômicos, sociais, culturais, legais, dentre outros. Ao final, são elencadas as

¹³¹ Sob a coordenação da Profa. Dra. Lia Osório Machado, os trabalhos foram desenvolvidos pelo Grupo Retis, vinculado ao Departamento de Geografia da UFRJ.

diretrizes, objetivos e estratégias sugeridas pelos pesquisadores para a atuação na faixa de fronteira brasileira.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) teve início, contudo, antes mesmo da publicação da proposta analisada. Em documento específico (BRASIL, 2009), o Ministério da Integração Nacional apresenta de modo detalhado os conceitos incorporados e que deram origem ao programa, bem como suas principais diretrizes, prioridades, linhas de ação e financiamento. Já na apresentação (BRASIL, 2009, p. 8), o documento deixa claro os pressupostos dos *policy makers* a respeito da faixa de fronteira

*“Apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países, de corresponder a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. Isso determinou a diretriz específica de desenvolvimento dessa região na PND. É com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável que o PDFF passou por uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul. Nesta nova conformação política, em que o regional funciona como estratégia de desenvolvimento local, o PDFF passa a defender o fortalecimento dos processos de mudanças a partir do estímulo à formação de redes de atores locais, fortalecendo novos eixos dinâmicos da economia. Utilizando-se dessas estratégias de aproveitamento das potencialidades sub e mesorregionais, norteadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e pelo **fortalecimento das relações internacionais**, pretende-se resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis.[grifo meu]”*

O trecho exposto é emblemático quanto à posição do governo Lula acerca das fronteiras: uma região importante para a integração regional, mas que foi historicamente deixada de lado e, por isso, encontra-se economicamente atrasada e tem sérios problemas sociais. Sua localização geográfica traz especificidades que devem ser contempladas em conjunto, embora a região apresente diferenças importantes do norte ao sul do país. A ideia-base para a superação dessas desigualdades que marcam a fronteira é o estímulo ao

desenvolvimento endógeno a partir das potencialidades locais, em parceria com os países vizinhos, conforme o documento reforça posteriormente "O Programa tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul" (BRASIL, 2009, p. 14). Essa visão é inédita em nossa história.

O PDFF estrutura-se em torno de quatro grandes diretrizes: a) fortalecimento institucional; b) desenvolvimento econômico integrado; c) cidadania e d) marco regulatório. Quanto ao primeiro, trata-se de fomentar e/ou fortalecer as organizações locais (fóruns de desenvolvimento, comissões de fronteira, etc), de modo a torná-las, de fato, atores capazes de empreender mudanças em suas regiões. São estes atores que buscarão conhecer a realidade local, fomentar debates com a sociedade civil, buscar recursos, propor projetos, etc.

Em relação ao "desenvolvimento econômico integrado", o PDFF envolvia uma série de ações, dentre as quais destacam-se o apoio a Arranjos Produtivos Locais (APL) existentes e/ou potenciais; capacitação profissional e fomento ao empreendedorismo (via Sistema S); fomento ao crédito (especialmente para micro e pequenas empresas), dentre outras. Destaca-se ainda a prioridade para os APL e outras ações transfronteiriças; ou seja, que envolvem os países vizinhos.

Quanto à cidadania, destacam-se as iniciativas de integração de ações de saúde e de ensino bilíngue; fortalecimento, valorização e divulgação da cultura local; apoio à elaboração de um documento de cidadão fronteiriço¹³²; e apoio a grupos que promovem a inserção cidadã.

¹³² Essa experiência já funcionava na fronteira entre Brasil e Uruguai desde a criação da Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço (NACDF), em 2002. Aveiro (2006, p. 170) realizou um estudo amplo da NACDF e apontou que a mesma "(...) constitui-se num esforço dos Governos dos dois países para

Por fim, quanto ao marco regulatório, a ideia era mais ampla: criar e aprovar um novo código legal para toda a região, um "Estatuto da Fronteira"¹³³ que traria facilidades legais à integração transfronteiriça (ressalta-se que as dificuldades referentes à legislação são uma constante nas análises sobre a região). A ideia parte do seguinte pressuposto (BRASIL, 2009, p. 18)

“Numa perspectiva histórica, os países limítrofes da América do Sul aplicaram regimes específicos para suas áreas de fronteira, geralmente qualificadas como “zonas ou faixas de segurança”, cujos critérios restritivos inibiam e restringiam a implementação de projetos de integração localizados nessas zonas ou faixas. Só recentemente se passou a pensar a zona de fronteira como espaço de integração econômica e política entre nações sul-americanas, mas as legislações dos países, com exceção da Colômbia, ainda não contemplam essa nova diretriz.”

Trata-se de um conjunto de propostas bastante ambicioso, sobretudo quanto à última diretriz. Busca alterar um cenário que perdura há muito tempo na região, com apoio federal, mas protagonismo local. Ocorre que o local/regional, na fronteira, é também internacional. Desta forma, não é possível fomentar o desenvolvimento regional, nem coordenar políticas, nem planejar sem incluir nessas ações os países vizinhos, motivo pelo qual o PDFF apresenta uma "vertente internacional". O entendimento é de que seria necessário, em muitos casos, um regulamento e/ou acordos específicos para as regiões de fronteira, uma vez que

“Algumas ações importantes para a integração das nações sul-americanas podem não atender às especificidades das populações fronteiriças; acordos bilaterais são firmados, assim como ações de política internacional são levadas a cabo, sem apresentar necessariamente efeitos satisfatórios nos espaços de interação física entre os países, dadas as peculiaridades das áreas de fronteira que, na prática, demandam regimes especiais para regê-las e garantir a isonomia preconizada pela Constituição Federal.” (BRASIL, 2009, p. 20)

propor soluções aos problemas que afetam a vida dos habitantes da região de ambos os lados da fronteira comum".

¹³³ Projeto do qual a região de fronteira entre o rio Grande do Sul e o Uruguai também é vanguarda. Consultar, a esse respeito, Pucci (2010).

A principal ação proposta nesse sentido é a criação e/ou fortalecimento dos Comitês de Fronteira (CF)¹³⁴, de modo a aumentar o planejamento conjunto da atuação conjunta, evitando competições predatórias entre os municípios/países e ganhar escala. Além disso, os CF são úteis para a identificação das demandas locais, promovem o debate público e conferem ganhos de transparência. O texto cita os CF do Rio Grande do Sul como bons exemplos de atuação, apesar das dificuldades inerentes. Uma delas (e talvez a maior) é o acesso que os CF teriam às segundas instâncias decisórias (ou seja, às chancelarias de cada país), motivo pelo qual o documento do PDFF destaca a fundamental colaboração do Ministério das Relações Exteriores nesse processo.

A estratégia de implementação do PDFF é composta por três grandes eixos, a saber: i) Desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades-gêmeas; ii) Articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias; e iii) Melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira.

Quanto ao primeiro eixo, a prioridade foi conferida pelo entendimento de que as cidades-gêmeas são lugares nos quais além das interações serem mais frequentes, as semelhanças e diferenças territoriais são mais visíveis; e por isso esses locais seriam o primeiro nível de cooperação; um tipo de "laboratório" de políticas de integração. Assim, as experiências bem sucedidas ali poderiam ser transpostas para áreas mais amplas, de modo que as cidades-gêmeas seriam arautos da cooperação com os outros países da América do Sul e consolidação da cidadania. O PDFF apresentou uma lista de 29 cidades-gêmeas,

¹³⁴ Conforme o próprio PDFF aponta, os Comitês de Fronteira são "(...) co-presididos pelos titulares das repartições consulares brasileira e do país vizinho respectivo e integrados pelas "forças vivas" locais (prefeitos, vereadores, empresários, associações comerciais, representantes militares e das polícias federais, etc.) – funcionam como fórum de discussão dos problemas típicos de cidades de fronteira, permitindo que as demandas locais em termos de saúde, educação, meio ambiente, segurança, comércio fronteiriço, projetos de infra-estrutura (manejo de lixo, esgotos, tratamento de água, malha viária, etc) tenham ressonância e boa acolhida nos órgãos das administrações estaduais, departamentais, provinciais e federais sediados nas cidades de fronteira" (BRASIL, 2009, p. 21)

localizadas em 17 sub-regiões da faixa de fronteira, e classificou-as segundo os tipos de interação que ali predominam¹³⁵.

O segundo eixo, "Articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias" diz respeito às mesorregiões prioritárias que fazem parte do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso). Das 13 que o compõem, quatro – Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AC e AM), Grande Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS) – coincidem com a faixa de fronteira. São regiões nas quais os programas trabalhariam em sinergia, concentrando esforços.

Por fim, o terceiro eixo "Melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira" compreende o fomento à elaboração de

“(...) projetos de desenvolvimento comuns e de construção de percepções da realidade local e sub-regional, assim como provocar a elaboração de agenda para a superação dos obstáculos e a utilização das potencialidades. Sua estratégia de atuação engloba o empoderamento do capital social, o incentivo a Arranjos Produtivos Locais, a promoção da articulação dos atores e o estímulo à infra-estrutura econômica, social e gerencial” (BRASIL, 2009, p. 32)

O PDFF, inclusive, subdividiu a faixa de fronteira em três arcos (Norte, Central e Sul) e classificou-a em sub-regiões, conforme exposto anteriormente, de acordo com características similares quanto ao bioma, estrutura econômico-social e características culturais/identitárias.

Para dar cabo desses eixos de implementação, o PDFF contemplou as seguintes ações¹³⁶: i) Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira; ii) Organização Social e Associativismo na Faixa de Fronteira; iii) Apoio à Implantação da Infraestrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira; iv)

¹³⁵ Os tipos de interações transfronteiriças identificadas foram: margem; zona-tampão; frentes; capilar; e sinapse (BRASIL, 2009, p. 27).

¹³⁶ Essas ações referem-se já ao PPA 2008-2011.

Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira; e v) Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira.

Um ponto importante a se destacar diz respeito aos resultados propostos pelo PDFF. Os resultados a serem alcançados expostos no documento consultado são classificados como "objetivos estratégicos"; ou seja, de difícil mensuração justamente por não apresentarem metas e prazos definidos. São eles:

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

b) Articular a soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão produtiva, social, institucional e cultural, beneficiando os dois lados da fronteira e levando em consideração a peculiar interdependência dos municípios de fronteira, em especial das cidades-gêmeas;

c) Formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, valorizando espaços sub-regionais e visando à inserção social e produtiva das populações locais;

d) Realizar investimentos em infra-estrutura produtiva para apoiar o processo de integração nacional e estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul.”

Outro aspecto da maior importância diz respeito ao financiamento do Programa. Ao contrário do que se poderia pensar, um Programa feito a partir de um estudo bastante completo e bem estruturado tem fontes de financiamento muito diversas e, na maior parte dos casos, não específicas. O documento do PDFF, aliás, dedica muito pouco espaço a esse item, e é bastante evasivo: apresenta apenas uma lista de possíveis fontes de recursos disponíveis, conforme transcreve-se a seguir

“1. Recursos do Tesouro Nacional alocados ao PDFF no âmbito do PPA – Plano de Ação e Emendas Parlamentares;

2. Recursos do Tesouro Nacional alocados para as mesorregiões da Faixa de Fronteira: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul;

3. *Outros recursos do Tesouro Nacional para programas com incidência na Faixa de Fronteira;*
4. *Recursos referentes à contrapartida dos Estados e Municípios;*
5. *Financiamento do Fundo Constitucional do Norte (FNO).*
6. *Financiamento do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO).*
7. *Financiamento de Agências Oficiais de Crédito: BNDES, CEF, BB, BNB, BASA, FINEP, entre outros;*
8. *Financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional previsto na Reforma Tributária”. (BRASIL, 2009, p. 49)*

Como se pode observar, apenas o item 1 indica recursos exclusivos para o PDFF. Ainda assim, parte deles continuam sendo destinados através de emendas parlamentares. Outros recursos estão no Promeso (mas não para toda a faixa de fronteira) e há recursos gerais, dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dos bancos de fomento e de contrapartidas.

Dessa forma, o PDFF se sobressai dentre todas as demais políticas públicas para a faixa de fronteira já realizadas pelo Brasil. Elaborada a partir de um estudo acadêmico bastante extenso, o PDFF inclui aspectos muito pouco explorados (alguns sequer explorados) em iniciativas anteriores, destacando-se a cooperação com os países vizinhos.

O Programa é, em geral, claro quanto aos seus objetivos e ações. Contudo, sua proposta apresentou dois pontos fracos: a definição dos resultados esperados e as fontes de financiamento. A partir de agora, a análise concentrar-se-á na avaliação do Programa, feita pelo próprio governo. Referida análise foi feita a partir dos relatórios anuais de avaliação do PPA, disponíveis para consulta na internet¹³⁷.

¹³⁷ Os relatórios referentes aos anos de 2004 a 2012 (anos-base 2003 a 2011) estão disponíveis em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 08/12/2014.

O relatório de 2005 (ano-base 2004) apresenta inúmeros problemas já no primeiro ano de execução do programa. Dois deles são derivados justamente dos aspectos salientados anteriormente: indicadores de resultados e dotação orçamentária. Em item referente à avaliação dos resultados, lê-se que

“Em geral, os resultados alcançados foram bem abaixo do esperado. Isto porque a execução físico-financeira de programação proveniente de emendas parlamentares, majoritariamente vinculadas a projetos de infra-estrutura e que englobam a maior parte dos recursos alocados no Programa, foi bem inferior às metas previstas. No entanto, foram positivos os resultados obtidos no âmbito do plano de ação do Ministério da Integração, a partir de recursos não contingenciados. Vale destacar que o Programa não apresentou indicadores de resultado em 2004, tampouco um sistema implantado para avaliação da satisfação de seus beneficiários” (BRASIL, 2005b, p. 422).

Logo em seguida, os avaliadores apontam os problemas derivados da má definição de resultados, e já sugerem alterações nesse aspecto

“A concepção do programa mostrou-se frágil por não apresentar formas de aferição do resultado para o ano considerado. Esta deficiência, no entanto, foi revertida com a inclusão de dois indicadores a partir do exercício de 2005: Taxa de Atendimento aos Municípios na Faixa de Fronteira e Número de Ocupações Geradas nos Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira.” (BRASIL, 2005b, p. 422).

Além destas dificuldades, os avaliadores destacam também contratempos na celebração de parcerias com os Estados e municípios:

“A articulação com os Estados e Municípios, responsáveis pela execução indireta do Programa, por intermédio de descentralização de recursos do Ministério, tem sido deficiente, sobretudo em função da lentidão do processo de celebração de convênios. Esta demora é conseqüência do despreparo operacional dos convenentes para atender às exigências legais para a formalização de acordos de repasse, em virtude de não disporem de mão-de-obra qualificada, de materiais e de infra-estrutura de apoio para tanto, principalmente no caso dos Municípios”. (BRASIL, 2005b, p. 423).

A indisponibilidade de mão-de-obra não é, todavia, uma exclusividade dos estados e municípios; o próprio MIN sofreu com esse problema, conforme o relatório destaca: "Adicionalmente, também concorre uma insuficiência de recursos humanos da

equipe gerencial, dificultando tanto a execução, quanto o acompanhamento do Programa" (BRASIL, 2005b, p. 423).

Essas dificuldades e percalços encontrados não chegam a surpreender quando avaliamos que 2004 foi o primeiro ano de execução do Programa. No relatório, existem recomendações para a superação destes problemas. Entretanto, os relatórios dos anos seguintes continuam a apontar boa parte dos mesmos problemas. O relatório de 2006 (ano-base 2005) apresenta as seguintes dificuldades e/ou restrições: indicadores inadequados ("Taxa de Atendimento aos Municípios na Faixa de Fronteira" e "Número de Ocupações Geradas nos Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira"); fontes de financiamento inadequadas¹³⁸; quantidade inadequada de recursos humanos na equipe gerencial e sua insuficiente qualificação nas equipes gerencial e executoras; dificuldades na celebração de convênios (faltam instituições com perfil adequado e capacidade administrativa, e existem proponentes inadimplentes); e lentidão nos processos de licenciamento ambiental.

No relatório de 2007 (ano-base 2006), nota-se um avanço no que diz respeito à execução financeira das ações de emendas parlamentares, que chegaram a 97% do previsto, devido sobretudo "(...) à descentralização das ações com recursos de emendas para a Caixa Econômica Federal (CEF), que passou a gerenciar os projetos de infra-estrutura" (BRASIL, 2007, p. 23).. Todavia, a execução física destes projetos manteve-se baixa. Os pontos mencionados anteriormente continuam alvo de críticas, e o PDFF parece estar longe lograr seus propósitos iniciais, conforme destaca o trecho a seguir

“As ações na faixa de fronteira ainda apresentam falta de foco na promoção e resgate da cidadania e na estruturação e dinamização da economia planejados no espaço, uma vez que os recursos referentes ao plano de ação ainda são insuficientes para garantir esta atuação focalizada, seguindo diretrizes da

¹³⁸ Quanto a este item, o relatório é bastante claro: "A composição da fonte de recursos não condiz com os objetivos da política de desenvolvimento do país. As ações na faixa de fronteira ainda apresentam falta de foco na promoção e resgate da cidadania, bem como na estruturação e dinamização da economia, planejados no espaço, uma vez que os recursos referentes ao plano de ação são insuficientes para garantir essa atuação focalizada, seguindo diretrizes da PNDR (a maior parte dos recursos do Programa são oriundos de emendas parlamentares)." (BRASIL, 2006b, p. 26)

PNDR. A execução do Programa por meio de convênios com Estados e Municípios tem apresentado dificuldade no que se refere à existência de capacidade técnica, credibilidade e inserção local, além da capacidade administrativa e adimplência".(BRASIL, 2007, p. 23)

No relatório do último ano do PPA 2004-2007 (2008, ano-base 2007), muitos problemas continuam. Os indicadores não foram mensurados, com a seguinte justificativa (também utilizada em anos anteriores): "O programa conta com projetos que possuem duração média de dois anos e meio a três anos para sua execução e alcance dos objetivos. Em decorrência disso, seus resultados não puderam ser verificados até o presente momento" (BRASIL, 2008, p. 21)

Nota-se que boa parte do texto de avaliação do programa é idêntico nestes primeiros quatro anos avaliados. Em 2007, algumas novidades se destacam: primeiramente, destaca-se que a execução acima do esperado para as metas de projetos não relacionados às emendas parlamentares. Além disso, cortes orçamentários por parte do governo federal afetaram alguns projetos, apesar de não ter prejudicado decisivamente o programa. As questões envolvendo a equipe foram amenizadas, com a contratação de servidores temporários e funcionários terceirizados. Apesar disso, o relatório destaca que

"O Ministério ainda não apresenta corpo técnico permanente suficiente, com qualificação específica dentro da carreira de desenvolvimento regional, sendo necessária a busca de outras modalidades de contratação. Cada subespaço priorizado para o desenvolvimento da faixa precisa de gerente indutor de desenvolvimento da região." (BRASIL, 2008, p. 24)

Outros pontos mereceram uma avaliação mais crítica, até pelo fato de se repetirem há alguns anos. Embora seja um trecho longo, avaliou-se essencial reproduzi-lo a seguir

*"O Programa não possui mecanismo de aferição sistemática de satisfação dos beneficiários. Como os projetos associados ao Programa são de médio e longo prazo, espera-se que mecanismos adequados sejam elaborados ao longo da execução destes. (...) Existem diferenças significativas de custos unitários, evidenciando inconsistências de magnitude considerável atribuídas à existência de inúmeras emendas parlamentares. De fato, **o Programa tem-se caracterizado como enorme balcão de projetos, o que não atende necessariamente às recomendações e diretrizes da PNDR.** Por outro lado, a não-apresentação dos*

resultados do Programa não foi razoavelmente justificada, haja vista a existência deste há alguns anos no PPA. A abrangência territorial significativa (cerca de 27% do Território Nacional) não justifica deduzir que os recursos orçamentários alocados para o plano de ação tenham sido insuficientes, já que a solução seria focar a atuação em espaços menores em vez de tentar apoiar número extenso de projetos e, conseqüentemente, comprometer a cobertura adequada do público-alvo. (...). Não se observa iniciativa visando à elaboração de um plano estratégico para a faixa de fronteira, como recomendado pela própria gerência do Programa, no qual sejam inseridas considerações referentes à integração latino-americana. Importante ressaltar que dificuldades relacionadas aos complexos procedimentos de licenciamento ambiental de projetos produtivos inviabilizaram o apoio a diversos setores e que a solução encontrada foi apoiar projetos executados por instituições com forte articulação com os organismos ambientais estaduais, o que pode se traduzir em grande vulnerabilidade para a gestão do Programa.” (BRASIL, 2008, p. 25-26, grifos meus)

Ao final do primeiro PPA do governo Lula, a execução do PDFF estava, por conseguinte, muito prejudicada. Os problemas apresentados desde o primeiro ano não foram solucionados a contento, o que indica que o PDFF não estava no topo das prioridades do governo federal - visão que é corroborada pela distribuição errática de recursos do programa, corte orçamentário no último ano do primeiro PPA e número insuficiente de recursos humanos no projeto.

Às dificuldades de competência federal, somavam-se as de responsabilidade dos estados e municípios, muitos dos quais sofrem com dificuldades tais como: escassez de recursos humanos suficientemente qualificados para a elaboração e gestão de projetos, por exemplo; baixo número de instituições locais com possibilidades reais de serem parceiras; poucos recursos locais para contrapartida e dificuldades com licenciamentos ambientais.

A reeleição de Luis Inácio Lula da Silva nas eleições de 2006 indicaria a continuidade do PDFF. Entretanto, há uma diferença entre a proposta de governo para o mandato 2007-2010 e a anterior. Enquanto na primeira há menção explícita à PNDR e à faixa de fronteira, na segunda proposta essa menção explícita não pode ser encontrada. Há diretrizes gerais, de continuidade da PNDR e do reconhecimento de regiões menos dinâmicas, mas não há menção específica às fronteiras, o que pode indicar que o tema caiu na escala de prioridades do governo federal e do MIN.

O PDFF, contudo, continuou. O documento que apresenta o PPA 2008-2011, inclusive, citou sua existência, em consonância com as iniciativas para integração física da América do Sul (BRASIL, 2007b, p. 104). Entretanto, a análise do desempenho do Programa foi um pouco prejudicada pela alteração na forma dos relatórios anuais de avaliação do PPA. A partir de 2009 (ano-base 2008), os relatórios são publicados sem as avaliações qualitativas acerca das principais dificuldades, aspectos positivos, pontos de atenção e propostas. São apresentados apenas a execução financeira e dos indicadores selecionados, sem maiores detalhes quanto ao cumprimento (ou não) das metas.

Nestes relatórios, é possível observar que o PDFF vai perdendo espaço (e recursos) ao longo dos anos do segundo mandato Lula. Chama a atenção que nos três relatórios referentes ao governo Lula (anos-base 2008, 2009 e 2010) o PDFF é apresentado com outro nome, "Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira", claramente um equívoco, já que a cartilha do programa foi publicada em 2009 e apresenta o nome correto, "Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira".

Outro fato que chama a atenção diz respeito aos indicadores. No relatório referente a 2008 é apresentado apenas um indicador, "Número de Ocupações Geradas nos Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira", sem mensuração. No campo "medidas corretivas", lê-se a mesma justificativa apresentada em anos anteriores

“Como investimentos em arranjos produtivos locais possuem, em média, duração de dois anos e meio a três anos para sua execução e alcance dos objetivos, até o presente momento não puderam ser verificados, prejudicando a mensuração do índice de referência”.(BRASIL, 2009b, p. 255)

Nos anos seguintes, o indicador também é apresentado sem mensuração. No relatório referente a 2009, sem qualquer explicação; e no referente a 2010 conta a seguinte observação: "É necessário a reestruturação deste indicador, pois a mensuração do mesmo é inviável." (BRASIL, 2011, p. 254).

O movimento descendente também afeta os recursos destinados ao programa. Os recursos previstos tem leve aumento de 2008 para 2009; entretanto, a execução dos recursos cai drasticamente de um ano para o outro, conforme pode ser observado na tabela 1, indicando a descontinuidade do programa. Em 2010, não houve sequer previsão de recursos.

Tabela 1. Recursos previstos e realizados pelo PDFF (2008-2009)

Ação	2008			2009		
	Previsto	Realizado	% realizado	Previsto	Realizado	% realizado
Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira	4.845.200	4.550.000	94%	700.000	0	0%
Apoio à Implantação da Infra-estrutura Complementar, social e produtiva na Faixa de Fronteira	158.596.433	90.310.828	57%	157.573.507	500.000	0%
Estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	1.394.864	395.000	28%	7.804.800	441.000	6%
Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	160.000	0	0%	160.000	0	0%
Organização social e do Associativismo na Faixa de Fronteira	120.000	0	0%	120.000	0	0%
TOTAL	165.116.497	95.255.828	58%	166.358.307	941.000	1%

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Assim, após uma série de problemas de gestão, e de falta de apoio político decisivo¹³⁹ o PDFF se encerra. Não será o fim, todavia, da articulação em prol de ações para as fronteiras que envolvem os paradigmas expostos no PDFF, como veremos a seguir.

¹³⁹ Este último fator foi uma constante nas entrevistas realizadas pelo autor junto à SAF, GSI, MIN e SRI.

Defesa e segurança nas fronteiras durante o governo Lula

O governo Lula também revisou a Política de Defesa Nacional, tendo sido aprovada em 2005¹⁴⁰. Ao contrário da PDN de 1996, o documento avança na delimitação de conceitos fundamentais, como defesa e segurança, conforme pode ser constatado no trecho

“I – Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”

O documento deixa claro, assim, que seu foco é na defesa nacional, uma vez que a segurança está voltada para assuntos internos. A II PDN foi construída, conforme apontou Silva (2008), com maior participação de outros setores além do Ministério da Defesa e MRE, ampliando o escopo de seus debates.

Quanto às fronteiras, a II PDN apresenta visão coerente com aquela apresentada no PDFF. Reconhece que, como últimos espaços terrestres a serem ocupados, as fronteiras continuariam ser focos de conflitos internacionais. Elege como prioridades a Amazônia e o Atlântico Sul, também pela vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestres e marítimas. Na Amazônia, preconiza a garantia da presença estatal e vivificação da faixa de fronteira para amenizar problemas como a prática de ilícitos internacionais.

Assim, três diretrizes estratégicas da II PDN envolvem diretamente as fronteiras. São elas: " aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas

¹⁴⁰ Decreto 5.484, de 30/06/2005. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Último acesso em 08/12/2014. Essa versão será doravante chamada de II PDN.

jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil"; " implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira"; e " atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira".

Existem ainda diretrizes que mencionam a cooperação com os países vizinhos, como as seguintes: "intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul" e "contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa". Desse modo, a II PDN trata da defesa mas reconhece a necessidade da cooperação (inclusive com outros países) e do desenvolvimento como fatores fundamentais para a sua garantia. O trecho a seguir evidencia essa visão

“Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica”

Posteriormente ao lançamento da II PDN o governo Lula tratou de buscar os meios para sua efetiva aplicação. A reorganização das forças armadas bem como a reestruturação da indústria brasileira de material bélico para fomentar os programas previstos na II PDN eram elementos básicos para o funcionamento da defesa nacional. Como passo seguinte nessa direção, o governo instituiu a Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008¹⁴¹.

Em consonância com a II PDN, a END também compartilha o pressuposto de que defesa e desenvolvimento estão profundamente atrelados

“Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada

¹⁴¹ Decreto 6.703, de 18/12/2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Último acesso em 08/12/2014.

uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento”

A Estratégia também ressalta a importância da presença militar nas fronteiras brasileiras, e destaca a região amazônica como a de maior atenção. Não por acaso, uma de suas diretrizes é "Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras."¹⁴². Nesse sentido, ressalta-se que a END reconhece a impossibilidade de "onipresença" das FA nas fronteiras, dadas as dimensões continentais do país e todas as dificuldades intrínsecas. A presença das FA seria combinada com ações de vigilância remota e movimentação das tropas, conforme aponta o trecho "A presença ganha efetividade graças à sua relação com monitoramento/controle e com mobilidade". Para isso, seria necessário reequipar as Forças Armadas e, para isso, a END propõe que

“(...) as Forças Armadas submeterão ao Ministério da Defesa seus Planos de Equipamento e de Articulação, os quais deverão contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego, de maneira a possibilitar: (...)

- que o Sistema de Defesa Nacional disponha de meios que permitam o aprimoramento da vigilância; o controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras; e da infraestrutura estratégica nacional; (...)

- o aumento da participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença”

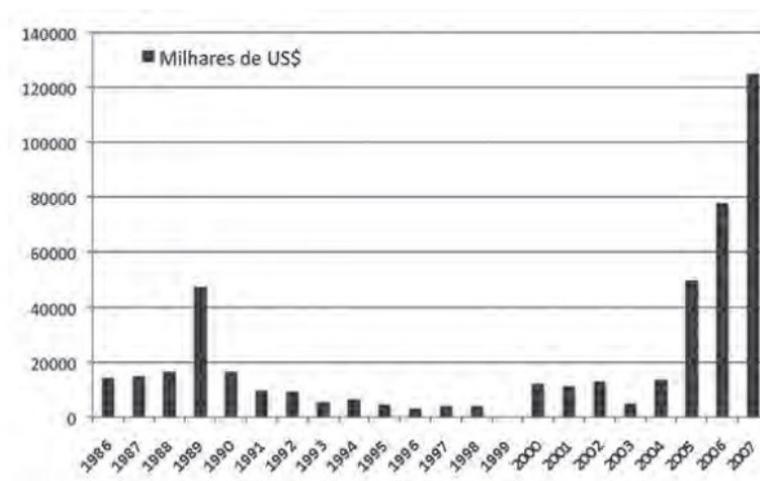
¹⁴² Como observado por Santos Filho, Peixoto e Silva (2010, sem página) "Ao longo do desenvolvimento das instituições brasileiras de defesa, os maiores efetivos acabaram por ficarem concentrados junto à região mais desenvolvida do país. As principais unidades do Exército encontram-se no Sudeste e no Sul do país, onde também estão sediadas as instalações tecnológicas da Força Aérea e a esquadra da Marinha. Por outro lado, as maiores preocupações no âmbito da defesa encontram-se no Norte e no Oeste do país e no Atlântico Sul. É claro que se justifica a preocupação com a defesa das regiões com as maiores concentrações demográficas e com os maiores parques industriais do país, entretanto a Marinha deve se fazer presente na foz e nas grandes bacias fluviais do rio Amazonas, ao Norte e dos rios Paraguai e Paraná, ao Sul. Da mesma forma, o exército deve realocar seu efetivo para o centro do país, o que facilitará seus deslocamentos em qualquer direção, maximizando a agilidade da resposta em caso de agressão. Ainda de acordo com esta ideia, é necessário incrementar a presença das três Forças nas áreas de fronteira."

Por fim, ressalta-se o estímulo à cooperação interministerial como forma de compatibilizar os esforços de desenvolvimento fomentados pelo governo às políticas de defesa. O trecho a seguir cita explicitamente o PDFF

“O Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infra-estrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego.”

Outra iniciativa do governo que caminha na mesma direção não é exatamente nova. Trata-se do Programa Calha Norte que, embora já existisse, via mingüarem seus recursos ano após ano, especialmente após 1989. Monteiro (2011, p. 120) salienta que o período que abrange os anos 90 foi de "(...) recursos escassos para as Forças Armadas como um todo e especificamente para o PCN, quando a relação civil-militar foi redefinida em novas bases". O gráfico a seguir ilustra esse momento e a retomada do programa após a posse de Lula:

Gráfico 1. Recursos totais do PCN (1986-2007)



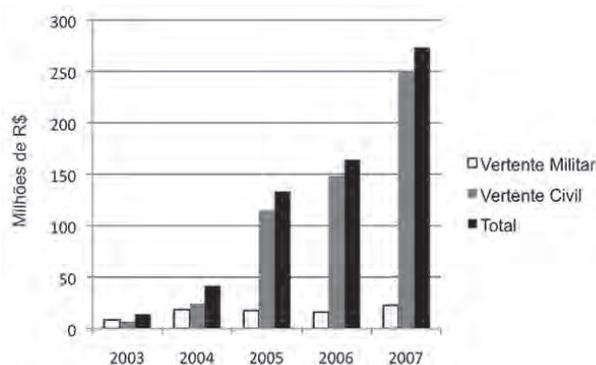
Fonte: Ministério da Defesa, apud Monteiro (2011).

A concepção do PCN previa uma vertente civil, como exposto no capítulo anterior. Contudo, nos primeiros anos de seu funcionamento, boa parte dos recursos foi destinada à vertente militar. A maioria dos recursos foi repassada para o Ministério do Exército que os aplicou em regiões consideradas estratégicas (Rio Negro, Alto Solimões, Tumucumaque e a região Yanomami). Naquela época, a vertente civil e outros projetos da vertente militar que não operados pelo Exército tiveram uma participação quase que inexpressiva, reafirmando o caráter eminentemente militar do (então) Projeto Calha Norte.

A partir do ano de 1990 os recursos destinados ao programa foram reduzidos acentuadamente, sendo limitados ao repasse de recursos exclusivamente para manutenção de operações internas das Forças Armadas, como apoio à melhoria e à implantação de infraestrutura militar na região amazônica.

O gráfico 1 expressa uma recuperação a partir de 2003, devido à ampliação de sua abrangência por parte do governo federal. Monteiro (2011) apontou que esse incremento se deu principalmente em virtude do aumento do número de convênios municipais e à ampliação da vertente civil das ações do programa. O gráfico 2, a seguir, apresenta esse detalhamento

Gráfico 2. Recursos do PCN, por vertente (2003-2007)



Fonte: Ministério da Defesa, apud Monteiro (2011).

Como pode ser observado, programas e projetos referentes à defesa continuaram refletindo preocupação quanto às fronteiras. Dada a importância desta faixa geográfica para a soberania nacional, este é um fato. As fronteiras sempre serão alvos de ações de defesa. O interessante aqui é notar não apenas a inclusão do desenvolvimento e da cooperação como fatores que contribuem para a defesa (isso já fora dito antes), e sim que, à essa época, existiam de fato iniciativas nesse sentido exclusivas para a faixa de fronteira, como o PDFF e outras que serão elencadas a seguir. Assim, pela primeira vez, a parceria entre defesa e desenvolvimento na região de fronteira era de fato possível. Os desdobramentos da II PDN e da END continuarão ao longo dos anos, e serão analisados na seção referente ao governo seguinte.

Outras ações para as fronteiras

Durante o governo Lula, uma série de outras ações acabaram por impactar as fronteiras brasileiras. Algumas dessas ações guardam relação com o PDFF, como por exemplo as obras de infra-estrutura física. Além da prioridade conferida à integração com os países da América do Sul pelos motivos anteriormente expostos, havia ainda a ideia de otimizar a inserção das exportações brasileiras em âmbito global. Explica-se: com o crescente papel da economia chinesa - especialmente como compradora de commodities - a busca por um melhor acesso aos mercados asiáticos juntou-se à integração sul-americana.

Uma vez que parcela importante das commodities brasileiras (em especial alimentos e grãos) é produzida na região centro-oeste do país, o escoamento desses produtos através de portos localizados na costa oeste da América do Sul - com saída direta para o Oceano Pacífico - otimizaria os custos e a logística. Assim, muitas obras fomentadas pelo governo brasileiro (via BNDES, principalmente) foram realizadas (por construtoras brasileiras) buscando unir a costa leste à costa oeste da América do Sul (NOVOA, 2009).

Além de facilitar as exportações do centro-oeste brasileiro, esses corredores auxiliariam no processo de integração sul-americano.

Esse tipo de ação teve início ainda no governo Cardoso, como foi visto, e supõe-se que parte delas contou com recursos do PDFF, haja vista que a ação de apoio à infraestrutura era a que possuía maior volume de recursos. O PPA 2008-2011 listou as principais obras realizadas e/ou em andamento à época de sua publicação (BRASIL, 2007b, p. 103)

“a) a ponte sobre o rio Acre, inaugurada em 2006;

b) a ponte sobre o rio Tacutu, em Roraima, na divisa com a Guiana, com inauguração prevista para 2008;

c) a segunda ponte sobre o rio Paraná, unindo Brasil e Paraguai, em processo final de licitação;

d) a ponte entre Jaguarão e Rio Branco, ligando o Rio Grande do Sul ao Uruguai;

e) a ponte sobre o rio Oiapoque, ligando o Amapá à Guiana Francesa;

f) a duplicação da BR-101 entre Palhoça (SC) e Osório (RS), rodovia central para a ligação entre o Brasil e a Argentina;

g) a duplicação de cerca de 30 km da rodovia do Mercosul (BR-116), entre São Paulo e Curitiba, sob responsabilidade do futuro concessionário;

h) construção de trecho da BR-174, entre Boa Vista e Pacaraima, no Estado de Roraima;

i) construção de trecho da BR-282, em Santa Catarina, melhorando as ligações com o nordeste argentino;

j) construção do Ferroanel de São Paulo, importante gargalo logístico para o Brasil e outros países da América do Sul.”

As obras de infraestrutura são parte essencial de um processo de integração regional, e muitas delas têm relevância ainda maior em regiões de fronteira, que acabam se tornando ponto de passagem de fluxos importantes entre países.

Além das referidas obras, outro ponto a se destacar é a criação do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) foi criado em 2005¹⁴³ na intenção de possibilitar maior integração nas ações de saúde e “contribuir para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde” (BRASIL, 2010b, p. 4) dos municípios de fronteira.

Essa necessidade foi percebida a partir dos estudos coordenados pelo MIN, que mostraram a superlotação como um dos principais problemas da saúde nas fronteiras. Vale lembrar que os municípios brasileiros recebem repasses financeiros para a área de saúde de acordo com seu contingente populacional. Na região de fronteira, muitos estrangeiros acabam sendo atendidos pelo sistema de saúde brasileiro, e estes não são contabilizados para o repasse de recursos, que se torna, por conseguinte, insuficiente¹⁴⁴.

Entendeu-se, então, que o referido problema poderia ser minimizado através da criação de um sistema que possibilitasse a compreensão plena da saúde na região fronteira, através de informações como: número de profissionais nas unidades de saúde, áreas de atendimento mais deficitárias, quantidade de estrangeiros não contabilizados na população (informação essa que influenciaria diretamente no valor do repasse público ao município), entre tantas outras informações possíveis. Neste cenário complexo, o SIS-Fronteira surge na tentativa de aumentar o controle sobre a situação fronteira e possibilitar maior cobertura no atendimento da população de fronteira.

“(…), a implantação do Projeto SIS-Fronteira é um passo inicial para o fortalecimento e a organização dos sistemas locais de saúde dos municípios fronteiriços brasileiros, pois poderão racionalizar e melhor planejar as ações de saúde em sua região, priorizando as áreas que necessitam de maiores incentivos” (BRASIL, 2010b, p. 5)

¹⁴³ Mesmo ano em que a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira é lançado, como uma das estratégias do governo vigente em estreitar as relações com os países sul-americanos.

¹⁴⁴ A sobreutilização dos serviços de saúde ocorre sempre que existe um diferencial entre os serviços dos dois lados da fronteira. É natural que os cidadãos fronteiriços busquem ser atendidos onde o serviço é melhor, mais barato (ou gratuito), ou ainda quando não existe oferta do seu lado da fronteira

Assim, o projeto (SIS-Fronteira) tem duas características principais: tem como alvo os municípios localizados no limite da fronteira (121 municípios no total); e é necessária a expressa vontade dos gestores municipais e estaduais para participação no projeto, através da assinatura a do Termo de Adesão que serviria como garantia dos repasses financeiros aos pactuados, além da criação de vínculo às etapas do projeto. A adesão dos municípios é publicada no Diário Oficial da União (BRASIL, 2010b).

O projeto SIS-Fronteira foi dividido em duas etapas e três fases de execução, como forma de garantir sua implementação. As fases resumem-se na divisão de tarefas, planejamento e implantação das ações, de maneira que possibilite a execução do projeto e a garantia de resultados. O Projeto compreende três fases de execução a serem realizadas em cada município fronteiro:

“FASE I – Realização do Diagnóstico Local de Saúde quali-quantitativo e elaboração do Plano Operacional Ações:[...]”

FASE II – Qualificação da Gestão, de serviços e ações, e implementação da Rede de Saúde nos municípios fronteiriços, conforme Diagnóstico Local e Plano Operacional.

FASE III – Implantação de serviços e ações nos municípios fronteiriços, conforme Diagnóstico Local e Plano Operacional.”

Como forma de monitorar e avaliar as ações, uma das estratégias utilizadas foi a parceria com universidades através de convênios para garantir a realização da Fase I, quando são elaborados o Diagnóstico Local e o Plano Operacional a serem executados nas duas próximas fases. Para as fases seguintes, além de encontros regionais para compartilhar experiências, foi criado um sistema de informação chamado Sistema de Gestão do Programa Nacional de Ações Integradas de Saúde nos Territórios Diferenciados (Sigest), alimentado pelo gestor municipal para monitoramento do recurso e alcance das metas.

Alinhado ao sistema, também foram criados: o Comitê Permanente de Implementação e Acompanhamento das Ações Relativas ao SIS-Fronteira e Câmara Técnica de Assessoramento.

Podem ser considerados como pontos fortes desse sistema: a articulação além dos entes subnacionais, a parceria com universidades no desenvolvimento de pesquisas sobre a região, e a elaboração dos diagnósticos locais e de planos operacionais que permitem repasses financeiros baseados na necessidade local. Contudo, apesar dos resultados positivos com a atuação dos entes subnacionais e atores da sociedade civil como as universidades, a autonomia desses atores ainda é limitada pelo poder do Estado. Além disso, muitos vizinhos mostram-se relutantes em contribuir com um sistema que, além de ser criação brasileira, pode torná-los de alguma maneira vulneráveis e reduzidos em sua soberania pelo acesso à informação que esse sistema possa vir a ter.

Uma outra ação que impactou os municípios fronteiriços brasileiros durante o governo Lula foi a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF). A SAF é parte da estrutura da Secretaria de Relações Institucionais (SRI), órgão da Presidência da República criado em 2005¹⁴⁵.

A Secretaria de Relações Institucionais tem como competência: i) a coordenação política do Governo; ii) condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos; e iii) a interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios¹⁴⁶. A SAF insere-se sobretudo nesta última atribuição; ou seja, o diálogo federativo.

¹⁴⁵ A SRI foi criada pela Medida Provisória 259, de 21/07/2005, posteriormente convertida na Lei 11.204, de 05/12/2005. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Mpv/259.htm>. Último Acesso em 10/12/2014.

¹⁴⁶ O Decreto 6.207, de 18/09/2007 (que substituiu o Decreto 5.526 de 26/08/2005) dispõe sobre a estrutura regimental da SRI. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6207.htm>. Último acesso em 10/12/2014.

As principais atribuições da SAF são: i) assessorar o Ministro e o Presidente nas relações com Governadores e Prefeitos; ii) operar as relações de negociações e parcerias com os Prefeitos por meio do Comitê de Articulação Federativa - CAF; iii) operar o sistema de atendimento aos Estados e Municípios (Governadores, Prefeitos e Secretários); e iv) Pautar no Governo Federal as questões federativas¹⁴⁷.

A SAF possui três eixos de atuação. São eles: i) atendimento institucional; ii) cooperação federativa; e iii) cooperação internacional federativa. Ou seja, apesar de ser um órgão destinado ao diálogo com os entes subnacionais, há uma vertente de cooperação internacional, que, embora não seja exclusiva para a cooperação transfronteiriça, acaba por incluí-la.¹⁴⁸

Contudo, a iniciativa mais importante do período final do governo Lula ocorre quase concomitante ao fim do PDFF. Trata-se da criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Seu surgimento, contudo, tem início em 2007 com a criação do Comitê de Articulação Federativa – CAF¹⁴⁹, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais. Pouco mais de um ano depois, no âmbito da CAF, foi criado um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), para "(...) elaborar propostas que visem ao desenvolvimento e à articulação de ações de integração fronteiriça com os países

¹⁴⁷ Disponível em < http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_fed>. Último acesso em 10/12/2014.

¹⁴⁸ A cooperação internacional federativa tem cinco focos de atuação: i) RIAD - OEA; ii) MERCOSUL/Foro Consultivo; iii) cooperação com Regiões Italianas; iv) políticas de Fronteiras; e v) apoio às iniciativas dos Municípios e Estados. Em entrevista concedida ao autor em 25/07/2014, o Assessor Internacional da SAF, Bruno Ricardo Viana Sadeck, indicou que a atuação da SAF nas políticas de fronteira teve grande incremento a partir de 2011.

¹⁴⁹ Decreto 6.181, de 03/08/2007. O CAF tem a "(...) finalidade de promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas." Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6181.htm>. Último acesso em 10/12/2014.

vizinhos, em particular no âmbito do Mercosul, bem como à coordenação federativa dessas ações"¹⁵⁰.

Esse GTI envolveria as seguintes instituições: Ministério da Integração Nacional (que o presidiria); Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios; Frente Nacional de Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul; e Fórum de Governadores da Amazônia Legal.

Em 2009, foi proposta a inclusão de mais quatro instituições no GTI: Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e Ministério da Defesa ¹⁵¹.

Em julho de 2010, através de Exposição de Motivos Interministerial (MRE/MIN/SRI) é proposta a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, tendo sido discutida previamente no âmbito do GTI. Na análise ali desenvolvida (BRASIL, 2010c, p. 105), constatou-se que

“(...) as ações empreendidas pelos agentes públicos federais, estaduais e municipais, embora bem intencionadas, não vêm apresentando a efetividade esperada, traduzindo-se em resultados pontuais e políticas públicas fragmentadas. Percebeu-se que nenhum órgão ou instituição, individualmente, detém a capacidade de enfrentar o complexo desafio do desenvolvimento e da integração da Faixa de Fronteira, sem que conte com elevada articulação entre os órgãos federais e também entre as unidades federadas envolvidas e suas comunidades fronteiriças. A proposta de se instituir uma Comissão Permanente para o desenvolvimento de atividades com vistas ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira, composta de órgãos federais, estaduais e municipais, além de outras entidades representantes das unidades federadas e instituições brasileiras com atuação no território

¹⁵⁰ Resolução CAF n.8, de 15/12/2008, disponível em < <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/Resolucao08.pdf>>. Último acesso em 10/12/2014.

¹⁵¹ Resolução CAF n. 10, de 17/11/2009. Disponível em < <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/Resolucao10.pdf>>. Último acesso em 10/12/2014.

fronteiriço, busca oferecer solução aos problemas gerados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas em execução naquela região”

Assim, a CDIF nasce a partir dos entendimentos dos motivos que levaram ao fim do PDFF, numa tentativa de aprimorar a elaboração e execução de políticas públicas para a região de fronteira. Deste modo, percebe-se que o fim do PDFF não significou a retirada do tema "fronteiras" da agenda política nacional. Ele persiste; e, com a CDIF, marca presença em vários Ministérios e instituições. Em 08 de setembro de 2010, a CDIF é formalmente instituída através de decreto presidencial . Referido Decreto dispõe sobre as competências da Comissão, que são as seguintes

“I - definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, estimulando a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos visando a complementaridade das ações.

II - apresentar estudos que visem a melhoria da gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira;

III - propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere o inciso anterior;

IV - apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; e

V - interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços.”

A CDIF é composta pelas seguintes instituições: Ministério da Integração Nacional (coordenador); Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Pesca e

Aqüicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério da Cultura; e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Além dos representantes destes órgãos, poderão participar como convidados membros das seguintes instituições: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios; Frente Nacional de Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL; Fórum de Governadores da Amazônia Legal; Fórum dos Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL. Outras entidades, públicas ou privadas, ainda poderiam participar a convite.

Como visto, à CDIF caberá a definição dos critérios de atuação governamental na faixa de fronteira. Sua atuação terá início no governo seguinte. Entretanto, a experiência acumulada desde o PDSFF constitui uma base a partir da qual pensar as políticas para a região. Com esse intuito - de revisar o já realizado e propor novas modalidades de atuação - é publicado, em 2010, documento chamado "Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na faixa de fronteira", elaborado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (BRASIL, 2010c).

O documento reafirma os conceitos elaborados quando do estudo encomendado ao grupo Retis/UFRJ e contempla a divisão em arcos e sub-regiões que já era utilizada pelo PDSFF. Em seguida, busca fazer um balanço das atividades levadas a cabo na fronteira pelo governo federal. Nesse sentido, há avaliações sobre a atuação federal em termos gerais, como a seguinte: "(...) não raro, os órgãos desconhecem as ações e projetos uns dos outros, fato que, por vezes, tem ocasionado superposição de esforços em detrimento de outras áreas mais carentes dentro da faixa de fronteira" (BRASIL, 2010c, p. 34)

Há, também, avaliações específicas sobre o PDSFF e seu funcionamento que são bastante elucidativas, como as seguintes:

“Em função da complexidade dos objetivos e metas estabelecidos pelo programa e da dinâmica institucional própria da Faixa de fronteira, alguns entraves têm dificultado sua implementação. Dentre esses, podemos destacar a necessidade de pessoal nos órgãos fiscalizadores na fronteira, o baixo índice de execução orçamentária e a pouca articulação junto aos parlamentares na formulação das emendas. (...) Cabe destacar que mais de 90% desses recursos [do PDFF] são originários de emendas parlamentares.” (BRASIL, 2010c, p. 35 e 39)

Assim sendo, foi visto como imprescindível o debate e atuação conjunta dos diversos órgãos possivelmente envolvidos com as ações na fronteira - dando origem primeiro ao GTI sobre Integração Fronteiriça e, posteriormente, à CDIF. Na constituição da CDIF foi prevista a criação (e posterior incorporação) de Núcleos Regionais de fronteira, que são

“(...) compostos de instituições que, em sua atuação, contribuem para o desenvolvimento e integração fronteiriços, em nível local ou regional. A formação, composição e caracterização dos referidos núcleos deverão se pautar pelas especificidades do território que representam e pela dinâmica própria das instituições que ali atuam em questões relacionadas à fronteira daquela região. A existência dos núcleos regionais é essencial para o sucesso da CDIF, na medida em que propicia a articulação das políticas setoriais com as características particulares de cada fronteira e permite o aprimoramento do diálogo federativo numa dada região”.(BRASIL, 2010c, p. 79).

Com a atuação dos Núcleos Regionais, a CDIF pretendia caminhar decisivamente rumo à regionalização da política fronteiriça, buscando nas fontes as principais demandas, dificuldades e oportunidades de atuação. Então, a partir de todas as informações disponíveis à época, oriundas não apenas do governo federal, estados e municípios como também contemplando iniciativas coordenadas por entidades fora da esfera pública¹⁵², o documento sintetiza uma proposta de ação geral para cada arco da fronteira, e em seguida especifica as ações por área, envolvendo: fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico; educação, saúde, trabalho e migrações; meio ambiente e recursos hídricos; e infraestrutura.

¹⁵² Um exemplo importante diz respeito às entidades municipalistas. O documento organizado pelo GTI de Integração Fronteiriça em 2010 utiliza, por exemplo, informações divulgadas no Relatório Final do I Encontro dos Prefeitos dos Municípios da Fronteira, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à época muito atuante na área (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2008).

A criação da CDIF em 2010 marca o final dos oito anos de governo Lula, marcados pela reelaboração do PDSFF, transformado em PDFF; sua execução e encerramento. A temática da fronteira, contudo, não deixou de existir no governo. A partir da experiência adquirida, a forma de atuação foi sendo reelaborada. O governo seguinte herdou, por conseguinte, um histórico já relevante no tratamento das fronteiras; ou seja, funcionários públicos e instituições engajados e com experiência no tema. Além disso, a regionalização dos debates nos estados e municípios mobilizaram esses atores, que agora tinham mais demandas e acesso ao governo federal.

O governo Dilma Rousseff

O governo Lula terminou com índices de aprovação em torno de 80%¹⁵³, graças em grande parte às melhoras em indicadores sociais e econômicos¹⁵⁴. Nas eleições de 2010, Lula apoiou a candidata pelo Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff, que havia sido ministra de Minas e Energia e Ministra-Chefe da Casa Civil durante seu governo. Dilma foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil naquele ano, tendo enfrentado no segundo turno o candidato José Serra, do PSDB.

Conforme exposto na introdução, a análise deste período recairá fundamentalmente nos aspectos relacionados às fronteiras. Entretanto, vale dizer que, apesar de representar o mesmo partido político e de sustentar-se numa coalizão partidária relativamente próxima à do seu antecessor, o governo Dilma Rousseff apresenta singularidades em sua política externa. Cornetet (2014, p. 111-112), por exemplo, afirma que

“Consideramos que o atual governo segue com os mesmos objetivos na esfera internacional mantidos pelo anterior – incluindo a obtenção de desenvolvimento

¹⁵³ Consultar <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/12/16/aprovacao-a-governo-lula-e-de-80-e-bate-novo-recorde-diz-cniibope.htm>>. Último acesso em 15/12/2014.

¹⁵⁴ Destacam-se a redução do índice de gini e o aumento do emprego formal, mesmo o governo tendo enfrentado a crise internacional de 2008-2009.

por meio da diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder regional –, mas a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas. Dessa forma, a mudança principal consistiria em uma contenção dos esforços da diplomacia brasileira. A hipótese secundária, sobre a causa dessa mudança, consiste na de que a contenção realizada pelo governo atual foi causada, principalmente, pelo perfil administrativo da nova presidente e pela conjuntura internacional, marcada por uma crise econômica persistente e por instabilidade política em algumas regiões, o que constrange a ação do Brasil”

Quanto à atuação nas fronteiras, contudo, a discrepância parece ser maior e mais substantiva. As principais iniciativas nacionais tomadas durante o governo Rousseff foram de caráter securitário e/ou militar. São elas: o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF); a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

A PDN e a END, juntamente a outras iniciativas como o Policiamento Especializado de Fronteiras (Pefron), o Grupo Especial de Segurança de Fronteiras (Gefron), o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, e também a partir da realização de seminários que contaram com a participação de acadêmicos, civis e militares, foram base para o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), em 2011.

O decreto 7.496 de 08/06/2011¹⁵⁵ instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras indicando, já em seu primeiro artigo, que o PEF visa “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira.”

Os crimes realizados na fronteira, segundo o documento, são o tráfico – de drogas, armas e pessoas, fiscal e financeiro – contrabando, sonegação e exportação ilegal de veículos, ambientais e homicídios. O PEF é uma elaboração em conjunto entre o MD e Ministério da Justiça (MJ). Ele prevê a atuação do MD com as Forças Armadas, Marinha

¹⁵⁵ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm >. Último acesso em 15/12/2014.

do Brasil (MB), Força Aérea Brasileira (FAB) e Exército Brasileiro (EB); enquanto o MJ atuaria com a Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Federal (DPF), e a Força Nacional (FN).

Como especificado no segundo artigo do decreto o PEF prevê a atuação conjunta do Brasil com os países limítrofes através da “realização de parcerias para atuação nas ações” e de “ações de cooperação internacional com países vizinhos”.

De acordo com o PEF, as Forças Armadas atuarão em conjunto com as forças de segurança pública na região fronteira, de forma a cobrir pontos estratégicos delimitados pelos órgãos que compõem o PEF. A operacionalidade das ações previstas no PEF será feita pelos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e pelo Centro de Operações Conjuntas (COC) que são a ligação entre o governo federal e os municípios das regiões de fronteira atendidas pelo PEF além de estabelecer as diretrizes das operações e acionar os meios necessários à sua execução.

O PEF é baseado em dois eixos de atuação: a chamada "Operação Sentinela" e a "Operação Ágata". A Operação Sentinela - que vem sendo realizada pelo MJ desde 2010 - é de caráter permanente e tem foco em ações de inteligência, sendo essa intensificada passando a contar com o apoio das Forças Armadas.

A Operação Ágata é de natureza pontual e temporária, e baseia-se no aumento da presença e do impacto das forças envolvidas em pontos focais da faixa de fronteira. A Operação Ágata envolve a participação das Forças Armadas e o uso de meios como embarcações, aviões e outros veículos militares.

A partir dos primeiros resultados do PEF o governo lançou, ainda em 2011, a Estratégia Nacional de Segurança Pública das Fronteiras (Enafron) que prevê melhorias na vigilância na Amazônia por meio de patrulhamento aéreo, terrestre e nos 9.523 km de rios e canais que separam o país dos vizinhos. A Enafron é assim conceituada:

“Conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011)

A Enafron tem dois objetivos definidos, a saber:

“Promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira; e enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira com um todo” (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2011)

As ações dar-se-ão através de operações conjuntas de inteligência dos órgãos federais, sobretudo dos Ministérios envolvidos, ligados ao Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) que coordenará e compartilhará as informações para o desencadeamento das operações nas fronteiras.

O plano da Enafron consiste em três fases. A primeira, em andamento, consiste em operações administrativas de curto prazo, para a estruturação da estratégia. A segunda fase consiste no engajamento e integração federativa, para promover a estabilização e enraizamento da Enafron. Por fim, a terceira fase é aquela em que os projetos estratégicos tornar-se-ão ações práticas permanentes.

Também como um desdobramento do PDN, da END e da Enafron, as Forças Armadas desenvolvem ainda, através do Exército brasileiro, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). O Sisfron é "um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira", e seu principal objetivo é "fortalecer a defesa territorial e garantir a soberania nacional na faixa de fronteira, aumentando o poder de dissuasão do Estado brasileiro e

contribuindo decisivamente com o seu esforço de desenvolver e manter efetivo controle dessas áreas. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014)

Trata-se, portanto, de um projeto que prevê ampliar a vigilância nas áreas de fronteira através do uso de tecnologias de monitoramento e sensoriamento remoto. Conforme afirmou o Gen. Enzo Peri

“(...) vamos precisar de radares sofisticados de curto e longo alcance, de equipamentos de visão noturna, de torres de observação e transmissão de sinais, de câmeras óticas e termais, de imageamento por satélites, de sistemas de treinamento e simulação, de Veículos Aéreos não Tripulados (VANTs), de blindados para proteção de fronteiras, de veículos de apoio, de embarcações especiais, enfim, tudo que nos ajude diante dos desafios que temos pela frente. O Sisfron abrange distâncias continentais e vai lidar com deficiência de infraestrutura, afastamento dos grandes centros, diversidades regionais e, principalmente, a permeabilidade das nossas fronteiras, desafios que já enfrentamos hoje”¹⁵⁶

Em entrevista concedida ao autor, o Gen. João Oliveira revelou outros aspectos relevantes do Sisfron. O projeto é também um incentivo à modernização do Exército e um impulso às empresas de tecnologia nacional, já que cerca de 75% do material envolvido com o sistema será de origem nacional. O projeto tem duração aproximada de dez anos, entre seu início e o funcionamento total do sistema em todo território, e estima-se que envolverá recursos entre R\$ 10 bilhões e R\$ 12 bilhões.

O projeto piloto (e início da implantação) do Sisfron ocorre na fronteira entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai. Em 13 de novembro de 2014 o Sisfron foi oficialmente lançado na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados/MS, sede do Centro de Operações do projeto piloto. A partir deste piloto o projeto se estenderá às demais regiões¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Declaração retirada de entrevista ao site DEFESANET. Disponível em < <http://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/1287/SisFron---Gen-Enzo-Apresenta-o-Sistema> >. Último acesso em 15/12/2014.

¹⁵⁷ Em entrevista concedida ao autor, o Gen. Oliveira afirmou que o local do projeto piloto foi escolhido na região Centro Oeste como forma de evitar os "extremos" da fronteira brasileira: tanto no sul, onde as

Os projetos para a fronteira do governo Rousseff citados anteriormente dão a impressão de que poderia haver um retorno à visão securitizadora/militarizada da atuação estatal nas fronteiras. Por isso, é importante situar como ocorrem as iniciativas para a promoção do desenvolvimento da fronteira em seu governo.

Em primeiro lugar, observa-se uma mudança na atuação do Ministério da Integração Nacional. O PPA 2012-2015 não apresentou nenhum programa específico para as fronteiras, após o fim do PDFF. Além do PDFF, foram descontinuados outros programas de políticas regionais, como o Promeso e o Conviver.

Algumas ações e/ou iniciativas presentes no PDFF podiam ainda ser encontradas no novo PPA, mas em outro programa, chamado Integração Sul-Americana, uma iniciativa de escopo mais amplo, que visava fortalecer a integração regional como um todo – e a cooperação fronteiriça era parte dessas iniciativas. No documento de apresentação do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011b, p. 21), a integração sul-americana é apresentada como uma prioridade,

“A opção da política externa brasileira em meio a essas turbulências internacionais continuará sendo a busca pelo multilateralismo nos níveis de governança regional e global ao longo do período do PPA 2012-2015. Ademais, o Brasil buscará aprofundar as relações com os polos emergentes, países africanos e asiáticos, bem como buscará aprofundar a integração latino-americana. No caso da integração com os países vizinhos, ganha importância a busca do desenvolvimento equilibrado da região com ações de ampliação de mecanismos de financiamento do bloco, integração das infraestruturas e busca pelo fortalecimento de uma identidade comum”

Neste mesmo documento, contudo, as fronteiras foram resumidas a um parágrafo, quando da apresentação específica do Programa Integração Sul-Americana (BRASIL, 2011b, p. 267):

“Em paralelo, é fundamental ter presente a vulnerabilidade das populações fronteiriças, para as quais se devem implementar políticas especiais, destinadas

condições de implementação seriam facilitadas dado a proximidade com grandes centros e o maior desenvolvimento relativo, quanto no norte, onde o cenário seria o inverso.

à melhoria das condições de vida das pessoas estabelecidas na Faixa de Fronteira”.

Especificamente, o Ministério da Integração Nacional era responsável por um objetivo neste programa: “Estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na Faixa de Fronteira, por meio de políticas públicas que tenham em conta sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração regional sul-americana, com vistas a reduzir a vulnerabilidade das populações fronteiriças, sobretudo no fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e na promoção do acesso a políticas sociais”.

Em entrevista ao autor, Alexandre Bastos Peixoto (Coordenador-Geral de Programas Macrorregionais da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional) afirmou que o MIN teve dificuldades operacionais nesse Programa, especialmente quanto ao contingenciamento de recursos, uma vez que, segundo seu depoimento, o programa não era prioritário no governo federal e não se mostrou muito efetivo, até porque teve (poucos) recursos apenas em seu primeiro ano e, segundo ele, precisa ser revisto.

Nessa mesma linha, destaca-se uma “não-decisão”; ou seja, uma decisão negativa frente a uma proposta. Trata-se da proposição do chamado “Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira - Plano Brasil Fronteira”, uma iniciativa proposta pelo MIN enquanto órgão coordenador da CDIF e apresentado em 2012. Referido plano seria uma alternativa à descontinuidade do PDFF, abarcando a região de fronteira com os mesmos princípios norteadores anteriores, todavia com mudanças em estratégias, objetivos, modelo de gestão e indicadores – resultados da experiência acumulada anteriormente.

Em texto para discussão de dezembro de 2012, são apresentadas as principais características do Plano. Enquanto a abrangência do Plano e o diagnóstico da região sejam bastante semelhantes aos das iniciativas anteriores, há mudanças importantes na nova

proposta, expressa já na visão de futuro do Plano, que confere ênfase ainda maior à integração da região em todas as suas dimensões

“O Plano Brasil Fronteira pretende consolidar a faixa de fronteira como espaço de cooperação e integração cultural e comercial, de livre trânsito de pessoas, de compartilhamento de trabalho e de serviços e de construção de uma comunidade sul-americana coesa, de tal forma que a região ganhe escala para competir mundialmente.” (BRASIL, 2012b, p. 6)

O Plano previa ainda três programas estruturantes e cinco programas complementares, a partir dos quais se desenvolveriam projetos específicos. Reproduzimos a seguir tabela que apresenta estes programas.

Tabela 2. Programas do Plano Brasil Fronteira

Estruturantes	E.1 - programa de adensamento e diversificação da estrutura produtiva da faixa de fronteira e sua integração aos mercados interno e externo;
	E.2 - programa de acesso a serviços públicos básicos para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira;
	E.3 - programa de infraestrutura econômica e urbana para a consolidação de uma rede de cidades equilibrada na faixa de fronteira.
Complementares	C.1 - programa de aperfeiçoamento de mecanismos de articulação institucional entre as diferentes organizações governamentais e entidades da sociedade civil com atuação direta ou indireta no desenvolvimento e integração da zona de fronteira;
	C.2 - programa de aperfeiçoamento das fontes de financiamento para o desenvolvimento socioeconômico da zona de fronteira;
	C.3 - programa de consolidação de rede de estudos aplicados ao desenvolvimento e integração da faixa, consorciada a incubadoras de empresas e institutos de educação profissional e tecnológica;
	C.4 - programa de segurança pública e solução de contenciosos que garantam ambiente propício ao desenvolvimento e integração da faixa;
	C.5 - programa de revisão/aprimoramento da legislação e regulamentações diversas que afetam a dinâmica da faixa de fronteira.

Fonte: BRASIL (2012b).

A partir desses programas, a proposta desdobra-se em alguns objetivos estratégicos e ações prioritárias. O que se nota é que o Plano Brasil Fronteira teria incorporado de forma bastante significativa as disparidades regionais da faixa de fronteira, criando um modelo de gestão regionalizado, no qual os municípios e outros atores locais são os protagonistas das propostas de projetos e de sua gestão, levando em conta as suas especificidades locais. Essa característica que aparece na proposta é fruto da experiência

acumulada anteriormente, e também do modelo de atuação da CDIF, que regionalizou o pensamento para as fronteiras, através da criação dos Comitês locais.

Entretanto, conforme exposto anteriormente, o Plano Brasil Fronteira não se materializou. Alexandre Peixoto afirmou em entrevista que, como cerca de 90% dos recursos do PDFF eram oriundos de emendas parlamentares, eles não necessariamente garantiam a integração regional. Assim, novas ações para a região partiriam desse protagonismo local, expresso no Plano Brasil Fronteiras:

“Num segundo momento, com um programa mais amplo de desenvolvimento regional, a perspectiva seria articular com os núcleos regionais pra que eles nos transmitissem as prioridades, e trabalhassem os projetos ali. E, principalmente, a criação de um Plano (...) o Plano Brasil Fronteira (...). [no início de 2013] os estados já estavam com seus núcleos instituídos, a grande maioria deles apresentou uma espécie de plano estadual de fronteira, e a ideia era que o Plano Brasil Fronteira absorvesse as prioridades e pudesse trabalhar como se fosse um pacto das fronteiras. Ao sentar na mesa da CDIF, nós começamos a perceber que esse Plano era uma proposição dos estados que nós estávamos encampando, mas que os outros ministérios não abraçavam, principalmente o Ministério do Planejamento, que seria o primordial para que um plano desse decolasse. E aí nós vimos que não ia sair, e que se a gente insistisse por esse caminho não ia decolar. Fatiamos os planos estaduais por área (saúde, educação...) e repartimos entre os ministérios. E o que nós estamos observando hoje é que o diálogo com os ministérios tem sido muito difícil.”

Assim, a falta de apoio de outros ministérios foi fundamental para que o Plano Brasil Fronteira não se institucionalizasse. Além disso, Peixoto destacou novamente que o tema “fronteiras” não é prioridade central do governo federal, o que traz dificuldades para captação de recursos, como foi o caso do “Integração Sul-Americana”. Peixoto ressalta a esse respeito que a falta de recursos não significa, todavia, que a fronteira tenha sido “esquecida” pelo governo federal. Um indício, segundo ele, seria o fato de que a fronteira é a única região que ainda possui uma equipe própria dentro do MIN.

Ainda em 2014, o MIN oficializou uma portaria que define o conceito de “cidades-gêmeas” e oficializa seu número (30). A definição é a que segue:

“Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de

infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Art. 2º Não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes”¹⁵⁸

O que se nota no período posterior a 2011 é que, paralelamente à atuação do Ministério da Integração Nacional, os atores subnacionais tem se tornado mais ativos na proposição e articulação de iniciativas para a região de fronteira (PRADO, 2013)¹⁵⁹. Um exemplo marcante disso foi a criação da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, coordenada pelo Deputado Marco Maia (PT/RS) em abril de 2014¹⁶⁰. A Frente Parlamentar é uma reivindicação feita desde 2012 pela entidade municipalista Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Portanto, as políticas para as fronteiras no governo Dilma Rousseff parecem caracterizar-se, por um lado, pelo protagonismo de iniciativas voltadas à defesa e segurança, notadamente envolvendo as Forças Armadas, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça. São estas iniciativas que contam com volume significativo de recursos, como por exemplo o Sisfron. Por outro lado, as políticas focadas na promoção do desenvolvimento através da cooperação continuaram existindo, mas de forma menos institucionalizada e sofrendo, cada vez mais, com o contingenciamento de recursos.

Considerações Finais

¹⁵⁸ Portaria 123, de 21/03/2014, republicada no Diário Oficial da União de 26/03/2014. Disponível em < <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/68108445/dou-secao-1-26-03-2014-pg-64>>. Último acesso em 15/12/2014.

¹⁵⁹ A recente inclusão da cooperação fronteiriça na SAF não seria, assim, mero acaso.

¹⁶⁰ A composição da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira pode ser consultada em < http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53427.asp>. Último acesso em 15/12/2014.

A nova realidade internacional é de cada vez maior interdependência, local e global. A globalização afetou todas as áreas de atuação dos Estados nacionais, de modo que a solução de problemas passa, em grande parte das vezes, também pela cooperação internacional. O Brasil buscou se inserir nessa nova realidade a partir de um acordo de integração com os países vizinhos – o Mercosul. Nos anos 2000, a integração sul-americana ganha força a partir da prioridade brasileira e de uma agenda proativa que incluía diversos temas.

Conforme a estabilidade democrática e econômica foi alcançada no Brasil, tornou-se mais fácil o planejamento a médio/longo prazos. Resolvidas as grandes questões políticas e econômicas, outros temas ganharam espaço na agenda nacional de políticas públicas, agora sob um novo enfoque, já que o regime autoritário e a Doutrina de Segurança Nacional ficaram para trás.

As fronteiras passaram a ser incluídas na agenda nacional de forma distinta do que vinha ocorrendo. Se por muito tempo elas foram alvo de preocupações relacionadas à segurança, agora a promoção do desenvolvimento também aparece, num paradigma bastante diferente. Esse novo modelo vê a fronteira como uma região singular (embora com especificidades em si mesma), e tem como fundamental a cooperação com os vizinhos, para buscar a promoção do desenvolvimento conjunto. Entende-se que um modelo de cooperação “ganha-ganha” é o mais benéfico, já que, por exemplo, muito pouco adiantaria fechar a fronteira brasileira contra o narcotráfico quando os vizinhos continuam extremamente pobres e lá a economia da droga continua atraindo mais e mais pessoas.

O desenvolvimento das regiões de fronteira, nessa lógica, não seria apenas benéfico para a situação socioeconômica dos seus residentes, mas também acabaria por auxiliar o Estado como um todo, na medida em que também contribuiria para diminuir os incentivos à adesão às redes ilegais que ali operam.

A materialização desses entendimentos é um processo. Não é rápido, nem linear. É preciso compreender a influência das ideias nesse processo. No caso das fronteiras, estudiosos demonstraram – a pedido do governo - a necessidade de intervenções estatais na fronteira e apontaram as condições que julgavam mais propícias para isso. Essas condições são o que apontamos aqui como “novo paradigma”. Os atores políticos que receberam esses estudos parecem ter-se convencido das ideias ali apresentadas, e políticas públicas acabaram sendo elaboradas a partir delas.

Como visto, tanto o PDSFF quanto o PDFF enfrentaram uma série de dificuldades: de gestão, orçamentária e de apoio político. É nesse ponto que é preciso compreender esse movimento como um processo. O fato de atores específicos terem incorporado essa nova visão, mesmo que tenham conformado uma política pública, não significa que todos os atores políticos também o tenham feito. Assim, em algumas situações nas quais foi preciso apoio político decisivo de instâncias superiores, este apoio pode ter esbarrado em atores que não estão plenamente sensibilizados da importância do tema ou convencidos do modelo proposto.

Entretanto, pode-se observar no período que tanto o tema como o modelo proposto ganham força. Ainda que atores decisivos possam não ser ainda adeptos, o modelo de atuação dos envolvidos com as políticas públicas para as fronteiras parece ter tido sucesso em convencer atores locais e parlamentares. Isso fica claro com a formalização dos núcleos estaduais de fronteira, com a atuação de entidades municipalistas como a FNP e a CNM, com a constituição da Frente Parlamentar Mista para a faixa de fronteira e com uma série de iniciativas subnacionais.

Com os atores locais mobilizados, os atores nacionais ganham força, a partir das reivindicações constantes dos primeiros junto à esfera nacional (mantendo o tema em pauta) e também com a institucionalização de espaços de discussão (locais e regionais) acerca do tema. Deste modo, o fim de programas como o PDFF não pode ser encarado como um fracasso derradeiro dessa nova visão.

Ao mesmo tempo em que novas ideias tentam se impor, antigas buscam resistir. Nesse último período analisado, as duas visões de mundo coexistem. O que chamamos aqui de antiga visão ganha mais força – em termos de recursos e projetos – no governo Rousseff, com o PEF, ENAFRON e SISFRON (este último concentrando cerca de R\$ 10 bilhões em recursos). A seu favor estão a experiência acumulada dos atores (no caso, as Forças Armadas) na região de fronteira, bem como a força de uma visão que tem nas fronteiras apenas uma área perigosa (local e nacionalmente, na medida em que os fluxos indesejados entram pela fronteira e atingem os grandes centros).

Assim, o momento atual é de competição entre duas visões sobre um mesmo tema, o que acarreta em dois tipos distintos de políticas que são aplicadas para a região de fronteira. A mais antiga ainda recebe mais recursos, dado que mais atores dão suporte a ela, enquanto a nova busca construir seu espaço – e, ao contrário de todo o período anterior de nossa história, tem conseguido materializar-se em políticas públicas, ainda que encontre resistência e dificuldades nesse processo.

CONCLUSÕES

A presente tese buscou analisar a atuação do Estado brasileiro para a região conhecida como “faixa de fronteira” do ponto de vista das relações internacionais, buscando, complementarmente, destacar a importância do tema para a disciplina. Através de um resgate histórico, buscou-se evidenciar o papel que as fronteiras ocuparam e ocupam tanto na política externa brasileira quanto em outras políticas públicas.

Inicialmente, foi apresentada a relação do conceito de fronteiras com os demais conceitos-chave da disciplina de relações internacionais. A seguir, contextualizou-se o tratamento do tema nas duas principais correntes teóricas – realismo e liberalismo, destacando que nenhum dos dois dá grande importância ao estudo específico do tema. Isso em mente, apresentou-se a alternativa do construtivismo como metateoria capaz de abarcar o fenômeno em questão. A tese foi, então, escrita a partir desta ótica. O capítulo um expôs ainda considerações metodológicas sobre o modelo de análise utilizado.

O segundo capítulo inicia com uma análise sobre a delimitação das fronteiras brasileiras e os conflitos envolvidos até a configuração atual do território nacional. Em seguida, analisa o papel das fronteiras na política brasileira desde o início do século XX até o final do período militar. Essa é um período chave para compreender o tratamento conferido à região. Ora, conforme exposto no primeiro capítulo, durante o período de formação dos Estados nacionais as fronteiras eram a chave da manutenção da soberania estatal – a primeira linha a ser cruzada em caso de invasão externa. Por isso mesmo, deveria ser defendida com todas as forças, já que a existência da soberania estatal depende também de sua inviolabilidade.

Essa visão também aplicou-se no Brasil, especialmente durante o período de sua formação territorial, que se deu violando limites estabelecidos anteriormente. O país tratou, assim, de assegurar suas “novas posses” a partir da fixação de contingentes militares

em áreas consideradas estratégicas, nas novas fronteiras abertas. Feitas as negociações com os vizinhos e assegurada certa tranquilidade na região, o país tratou de demarcar as fronteiras. A partir daí, mantém essa visão de vigilância e proteção através da presença militar.

Já em meados do século XX, dois conflitos internacionais desempenharão um papel importante no tratamento brasileiro à região: a segunda guerra mundial e a guerra fria. Na primeira, o Brasil – em dado momento visto como possível aliado estratégico por parte dos Estados Unidos – acabou por receber cooperação militar destes últimos, até chegar a participar efetivamente do conflito, com envio de tropas. A formação de militares brasileiros em escolas americanas jogará um papel importante no mundo do pós-guerra.

No conflito ideológico da guerra fria, o Brasil posicionou-se na esfera capitalista, sob liderança estadunidense. Desde o intercâmbio militar iniciado no período anterior, e que continuou durante a guerra fria, uma parte importante dos militares brasileiros acabou incorporando o ideal anticomunista tal como expresso nas terras do norte. Quando veio o golpe de 1964 que instaurou o regime militar autoritário no Brasil, esta visão passou a ocupar um espaço privilegiado na formulação de políticas – o do Conselho de Segurança Nacional (CSN), à época, órgão de assessoramento direto do presidente.

A ideia de que existia um “inimigo interno” e de que havia “fronteiras ideológicas” levou, mais uma vez, a considerar a região de fronteira como estratégica para a segurança: movimentos subversivos comunistas (brasileiros e/ou estrangeiros) poderiam atuar ali e adentrar o território nacional. Além disso, parte dos militares viam os vizinhos com desconfiança (sendo a recíproca verdadeira, uma vez que os vizinhos viam aspirações imperialistas no Brasil), o que dificultava a aproximação e integração.

Essa visão vai-se flexibilizando ainda durante o período militar. Aos poucos, as mudanças internacionais (aumento da interdependência, novos temas na agenda de relações

internacionais, mudanças no sistema financeiro internacional, etc.) vão influenciando os entendimentos por aqui. Um exemplo disso é a aproximação do Brasil junto aos países amazônicos como forma de garantir a soberania sobre a região, a partir de uma série de críticas internacionais feitas à gestão brasileira das florestas.

O terceiro capítulo analisa as mudanças ocorridas após os anos 70, e que culminaram com o final da guerra fria. Com o fim do mundo bipolar, o anticomunismo deixou de fazer sentido, sendo substituído cada vez mais, por uma lógica de integração global. No Brasil (assim como em muitos países da América do Sul), os anos 80 marcam o retorno da democracia e a aproximação para a integração regional.

No Brasil, o fim do regime autoritário não significou, todavia, uma mudança imediata para o tratamento dado às fronteiras, conforme apregoava a hipótese deste trabalho. Como visto, sinais de mudança podem ser observados ainda durante o regime militar. Além disso, o período inicial da democracia é marcado por conflitos entre a antiga visão e uma nova, ainda incipiente (os debates ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte deixam isso claro). Os atores democráticos comandavam a transição, mas lidavam com forças que por duas décadas comandaram os destinos do país e acumularam expertise em diversos temas, inclusive nas rotinas burocráticas, que também estavam sob seu controle, em muitos casos.

Para completar, o país atravessava sérios problemas econômicos desde o início dos anos 80 (crise da dívida, hiperinflação, baixo crescimento). Estes somavam-se às grandes questões políticas: a própria transição democrática e o impeachment do primeiro presidente eleito foram as duas principais. Essas questões ocuparam o centro da agenda e muitos esforços se concentraram na resolução destes problemas, de modo que temas secundários (como fronteiras) tiveram ainda menos espaço que o habitual.

Isso não quer dizer, todavia, que nada ocorreu nas fronteiras durante esse período. Ao contrário. Observando a inação do poder público ali, e buscando recuperar

certo prestígio político, os militares propõem duas iniciativas para as fronteiras, aproveitando-se da experiência que adquiriram com o tema: o Projeto (depois Programa) Calha Norte e o Sivam/Sipam. Desta forma, as primeiras políticas públicas para as fronteiras após a redemocratização continuaram com o mesmo viés anterior.

É somente no final dos anos 90 que a situação vai-se alterar significativamente, conforme exposto no quarto capítulo. A estabilidade política e econômica alcançadas a partir da metade da década de 1990 trazem as condições para que outros temas da agenda política recebam maior atenção, além de propiciarem ao governo planejamento de médio/longo prazo. Todos esses fatores contribuirão para o desenvolvimento de políticas distintas para as fronteiras.

A primeira delas, o PDSFF, teve origem nos estudos encomendados pelo governo Fernando Henrique Cardoso para elaboração do segundo PPA de seu governo. A partir de estudo que indicou possíveis Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, constatou-se a defasagem da faixa de fronteira e propôs-se um programa para seu desenvolvimento. Centrado no envio de recursos através de emendas parlamentares, o programa enfrentou dificuldades, embora tenha o mérito de ter sido o primeiro a olhar toda a faixa de fronteira como uma região de menor desenvolvimento relativo e propor ações que visassem amenizar essa situação.

Com o governo Lula, essa visão ganha força e dá um salto qualitativo. A inclusão da faixa de fronteira como uma das regiões contempladas pela nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional tornou necessário um estudo mais completo sobre a situação. Esse estudo, encomendado pelo governo a acadêmicos especializados, forneceu a base técnico-científica necessária para a formatação de um novo programa. Neste, o desenvolvimento da fronteira teria de ser fomentado a partir de suas potencialidades e da cooperação local/regional (que nesse caso é também internacional). Os vizinhos, em ações de cooperação e integração, faziam parte do plano, pela primeira vez.

Importantes atores burocráticos (especialmente no MIN, no GSI/PR, na SRI/SAF e também no MRE), convencidos da relevância do tema, de como deveria ser tratado e da solução proposta, propuseram o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira materializou esse pensamento em suas diretrizes, objetivos e ações. Entretanto, dificuldades persistiram. Atores políticos de primeiro escalão ainda não tinham plena convicção, seja da relevância do tema, seja da forma como deveria ser abordado. Por isso, em alguns momentos, o PDFF sofreu com a falta de recursos. Também ocorreram dificuldades no relacionamento com os municípios (588) da faixa de fronteira. Dada a magnitude da região, a centralização da política não pareceu a melhor alternativa.

Assim, com o fim do PDFF, os atores engajados no tema optaram por constituir um espaço permanente de diálogo interministerial – a CDIF. A atuação da CDIF se deu no sentido de institucionalizar o tema tanto no governo federal quanto nos municipais e estaduais. A criação de núcleos regionais de fronteira mantém vivo o debate, nestes locais, sobre os problemas e possíveis soluções para eles, levando – em alguns casos – as demandas ao governo federal, que agora atua a partir das necessidades constatadas pelos próprios atores locais.

Já no governo Dilma Rousseff, a partir de diagnósticos e planos estaduais, a CDIF propôs um novo programa, o Plano Brasil Fronteira, desta vez sem sucesso. Aliás, seu mandato foi caracterizado por retomar e investir pesado em programas e projetos para as fronteiras voltados essencialmente para a segurança (destaque para a Enafron e o Sisfron). Ações para as fronteiras com o que chamamos aqui de “nova visão” persistem, porém muito mais a partir de iniciativa de outros atores do que do governo federal propriamente dito.

Desta forma, a hipótese trabalhada nesta tese foi confirmada parcialmente. De fato, há uma mudança no tratamento das fronteiras. Entretanto, ela não se dá imediatamente após a redemocratização; tampouco é um movimento linear. As origens da mudança podem ser observadas ainda durante o regime militar, e mesmo após uma crescente a partir dos

anos 2000, nos últimos quatro anos pode ser observado um retorno à “antiga visão” sobre as fronteiras.

O fato é que ambas visões coexistem socialmente, e disputam o convencimento da sociedade. Quando atores importantes estão convencidos de uma dessas visões, é mais provável que as políticas sigam essa linha. Esse processo de convencimento pode se dar de diversas formas (seja a partir de opiniões técnico-científicas ou a partir de demandas que chegam por parte da população e/ou grupos, estes sim convencidos).

Acreditamos que o acompanhamento dos desenvolvimentos futuros é fundamental para a compreensão de como esse embate terminará (se é que terminará; afinal, nada impede que as duas visões coexistam sempre). Todavia, em nosso ponto de vista, o mais importante é que os analistas de relações internacionais estejam atentos para o tema das fronteiras; importante, mas em geral relegado a um segundo plano na nossa disciplina, que pode contribuir sobremaneira para seu estudo.

BIBLIOGRAFIA

ADLER, Emanuel (1999). O construtivismo no estudo das relações internacionais. In: **Revista Lua Nova**, n. 47, p. 201-246.

AGUILAR, Sérgio (2011). Regimes militares e a segurança nacional no cone sul. In: **Militares e Política**, n. 9, p. 64-82.

ALMEIDA, Paulo R. (1996). A diplomacia do liberalismo econômico. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 173-210

AMADO, Rodrigo (1996). A política externa de João Goulart. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 283-298.

AMORIM NETO, Otávio (2011). **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro, Campus.

ANDRADE, Karenina V (2003). **Projeto calha norte e suas transformações**. 99f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília.

ANDREAS, Peter (2003). Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century. In: **International Security**, vol. 28, n. 2, p. 78-111.

ANTIQUERA, Daniel de Campos (2006). **A Amazônia e a política externa brasileira: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)**. 203f. Dissertação (Mestrado em Relações

Internacionais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

ARAUJO, Braz José de (1996). A política externa no governo de Jânio Quadros. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 253-282.

ARON, Raymond (2002). **Paz e guerra entre as nações**. Brasília, Ed. UnB.

AVEIRO, Taís Marques (2006). **Relações Brasil-Uruguai: a Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço**. 238p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert (1985). Achieving Cooperation Under Anarchy. In: **World Politics**, vol 38, n. 1, p. 226-254. Cambridge, Cambridge University Press.

AYERBE, Luis F. (2002). **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. Ed. Unesp, São Paulo.

BACKHEUSER, Everardo (1942). Geopolítica e geografia política. In: **Revista Brasileira de Geografia**, n. 1, vol. 4, p. 21-38, São Paulo.

BARTELSON, Jens (1995). **A genealogy of sovereignty**. Cambridge, Cambridge University Press.

BEAULAC, Stephane (2003). The Social Power of Bodin's 'Sovereignty' and International Law. In: **Melbourne Journal of International Law**, University, vol. 4, n. 1, p. 1-28.

BECARD, Danielly Silva R (2009). **Relações exteriores do Brasil contemporâneo**. Vozes, Petrópolis.

BERTAZZO, Juliana (2012). Brazilian Security and defence policy under president Dilma Rousseff: transition and initial challenges. In: **Critical Sociology**, 38(6), p. 809-821.

BIERSTEKER, Thomas J (2002). State, sovereignty and territory. In: RISSE; SIMMONS; CARLSNAES. **Handbook of international relations**. London, SAGE Publications, p. 245-272.

BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia (1996). The social construction of state sovereignty. In: BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia. **State Sovereignty as social construct**. Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-21.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G (1998). **Dicionário de Política**. Brasília, Ed. UnB.

BODIN, Jean (1992). On Sovereignty. In: FRANKLIN, Julian (ed.) **Cambridge Texts in the History of Political Thought Jean Bodin**. Cambridge, Cambridge University Press.

—————(1955). **Six Books of the Commonwealth**. Ed. por M. J. TOOLEY. Disponível em: <http://www.constitution.org/bodin/bodin_.htm>. Último acesso em 31/01/2012.

BOERSNER, Demetrio (1996). **Relaciones Internacionales de America Latina**. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1996). As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos**, n.45, p. 152-166, São Paulo, CEBRAP.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2005). **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Disponível em <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>>. Último acesso em 15/15/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2005b). **Plano Plurianual 2004-2007. Relatório Anual de Avaliação.** Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. (2006). **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR – Sumário Executivo).** Disponível em <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2006b). **Plano Plurianual 2004-2007. Relatório Anual de Avaliação.** Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2007). **Plano Plurianual 2004-2007. Relatório Anual de Avaliação.** Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2007b). **Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem presidencial. Volume 1.** Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2008). **Plano Plurianual 2004-2007. Relatório Anual de Avaliação.** Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2009). **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Disponível em <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2009b). **Plano Plurianual 2008-2011. Relatório Anual de Avaliação**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2010). **Plano Plurianual 2008-2011. Relatório Anual de Avaliação**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2010b). **Relatório de Desempenho do Projeto SIS-Fronteira**. Brasília.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2010c). **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na faixa de fronteira**. Disponível em <<https://docs.google.com/file/d/0B5BeIYgngIvIS0ZzcWpDTIJ3MIE/edit?pli=1>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2011). **Plano Plurianual 2008-2011. Relatório Anual de Avaliação. Vol. II, Caderno final**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2011b). **Plano Plurianual 2012-2015. Mensagem presidencial**. Disponível em <

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2012). **Plano Plurianual 2008-2011. Relatório Anual de Avaliação**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t197>>. Último acesso em 15/12/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2012b). **Texto para Discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira**. Disponível em <<https://docs.google.com/open?id=0B5BeIYgngIvldFlwZHJKT1VleU0>>. Último acesso em 15/12/2014

BRESSER PEREIRA, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, 47 (1), Brasília.

_____ (2008). **Nação, Estado e Estado-Nação**. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf>>. Último acesso em 31/01/2012.

BULL, Hedley (2002). **A sociedade anárquica**. Brasília, Ed. UnB.

BURNS, Bradford (2003). **A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EMC.

CARDOSO, Fernando H. (1998). **Avança, Brasil: proposta de governo** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>>. Último acesso em 15/12/2014.

CARDOSO, Rodrigo Bertoglio (2008). **O conceito de soberania nos realistas clássicos: Aron, Morgenthau e Carr**. Paper apresentado no II Congresso da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED).

CARNEIRO, Ricardo (2002). **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo, Ed. UNESP, Ed. UNICAMP.

CARVALHO, Thiago R (2010). **O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Mato Grosso Do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira**. 289f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS.

CASTELLS, Manuel (1999). **Sociedade em rede - A Era da informação: Economia, sociedade e cultura**. Volume 1. São Paulo, Ed. Paz e Terra.

_____ (2003). **A Galáxia da Internet**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.

_____ (2009). **Communication Power**. Oxford, Oxford University Press.

CASTRO, Lavínia B (2005). Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F. ; VILLELA, A. (orgs) (2005). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo (2002). **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

CHECKEL, JT (1998). The constructivist turn in international relations theory. In: **World politics**, vol. 50, n. 2, p. 324-348. The John Hopkins University Press.

COMBLIN, Joseph (1978). **A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (2008). **I Encontro dos Municípios de Fronteira: Relatório Final**. CNM, Brasília/DF.

CORNETET, João M (2014). A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. In: **Revista Conjuntura Austral**, vol 5, n. 24, pp. 111-150.

CORREA, Luis Felipe Seixas (1996). A política externa de José Sarney. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 361-385.

CORSI, Francisco Luiz (2007). Política Externa e Desenvolvimento no Estado Novo. In: **Locus: Revista de História**. Juiz de Fora, vol. 13, n. 2, p. 247-260.

COUTO E SILVA, Golbery (1981). **Conjuntura política nacional - o poder executivo & Geopolítica do Brasil**. J. Olympio, Rio de Janeiro.

CYPRIANO, Wellington M. (2006). A Geopolítica do Projeto SIVAM/SIPAM para a Amazônia. In: **Revista geo-paisagem** (online), ano 5, n. 10. Disponível em <http://feth.ggf.br/Sivam.htm#_ftn1>. Último acesso em 27/09/2014.

DALIO, Danilo José (2009). **A barganha nacionalista-pragmática: a política externa do segundo governo Vargas para os Estados Unidos (1951-1954)**. 208 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

DANESE, Sérgio (1999). **Diplomacia presidencial**. Rio de Janeiro, Topbooks.

DIAS, Mariana (2014). **Apontamentos sobre a integração regional para infraestrutura sulamericana: considerações sobre a posição da política externa brasileira**. Paper apresentado no 2º Seminário de Relações Internacionais: Graduação e Pós-graduação “Os BRICS e as Transformações da Ordem Global” da Associação Brasileira de Relações

Internacionais, João Pessoa. Disponível em <
[http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/anais/21/1405898083_ARQUIVO_Marian
aDuque_IIRSA_ABRI_2014.pdf](http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/anais/21/1405898083_ARQUIVO_Marian
aDuque_IIRSA_ABRI_2014.pdf)>. Último acesso em 27/11/2014.

DINIZ, Eugenio (1994). Um diálogo de surdos: o projeto calha norte. In: **Revista Lua Nova**, n. 34, p. 87-116.

DREIFUSS, René Armand (1981). **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis, Vozes.

DUVERGER, M (1970). **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.

EICHENGREEN, Barry. (2000). **A Globalização do Capital: uma história do Sistema Monetário Internacional**. São Paulo, Editora 34.

ESPÓSITO NETO, Tomaz (2012). **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia, poder**. 322f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

EXÉRCITO BRASILEIRO (2014). **Apresentação do Sisfron**. Arquivo disponibilizado ao autor pelo Gen. João Oliveira.

FAGUNDES, Flavia C. (2013). **O Sivam e a cooperação amazônica**. Paper apresentado ao 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte/MG. Disponível em
<<file:///C:/Users/Marcio/Downloads/O%20SIVAM%20E%20A%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20AMAZ%C3%94NIA-FI%C3%A1via%20Carolina.pdf>>. Último acesso em 27/09/2014.

FAUSTO, Boris (2013). **História do Brasil**. EdUSP, São Paulo.

FERNANDES, Ananda Simões (2009). A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. In: **Antíteses**, vol. 2, n.4, p. 831-856.

FERREIRA, Túlio Sérgio H. (2006). A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 49, n. 2, p. 119-136.

FICO, Carlos (2008). **O grande irmão: da operação Brother Sam aos anos de chumbo - o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

FRANCO, Geisa Cunha (2008). **A política externa do governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa – o Brasil entre os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o eixo regional**. 209f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

FUKUYAMA (1992). **O Fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro, Rocco.

FURTADO, Renata (2013). **Descobrimo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do executivo federal as estratégias, as negociações e o embate na constituinte**. Ed. CRV, Curitiba.

GADELHA, Regina Maria A. F. (2002). Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira norte. In: **Estudos Avançados**, vol. 16, n. 45, p. 63-80.

GARCIA, Eugenio Vargas (1997). O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 40, n. 1, p. 18-40.

_____ (2006). **Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920**. Ed. UnB, Brasília.

GIAMBIAGI, F. ; VILLELA, A. (orgs) (2005). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier.

GILPIN, Robert (1987). **The Political Economy of International Relations**. Princeton, Princeton University Press.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli (1993). Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. In: **Estudos Históricos**, vol. 6, n. 12, p. 211-246.

GROSS, Leo (1948). The peace of Westphalia, 1648-1948. In: **The American Journal of International Law**, vol. 42, nº 1, p. 20-41.

GUIMARÃES, Bruno Costa; WINTER, Rafael (2010). **Geopolítica da ditadura militar: como a geografia e o território brasileiro serviram aos objetivos do governo**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional dos Geógrafos, Porto Alegre.

GUIMARÃES, Samuel P. (2001). **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Ed. UFRGS, Porto Alegre.

HAAS, Ernst B. (1964). **Beyond the Nation State**. Stanford, Stanford University Press.

HARVEY, Brian (2006). **Manual de Gestão dos Fundos Estruturais da União Européia**. Rede Européia Anti Pobreza, Porto.

HEINSFELD, Adelar (2003). **A geopolítica de Rio Branco: as fronteiras nacionais e o isolamento argentino**. Joaçaba, UNOESC.

HELD, David; MCGREW, Anthony (2007). **Globalization Theory: approaches and controversies**. Cambridge, Cambridge University Press.

HERNANDEZ, Matheus de C. (2014). **A Conferência de Viena e a Internacionalização dos Direitos Humanos**. Ed. Juruá, Curitiba.

HIRST, Monica (1996). A política externa do segundo governo Vargas. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 211-230.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia (1995). A política externa no Brasil em dois tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38(1), p. 5-23.

HOBBS, Thomas (1974). **O Leviatã**. Coleção "Os Pensadores". São Paulo: Abril Cultural.

HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary (1996). Europe with Regions: channels of regional representation on Europe Union. In: **Publius: The Journal of Federalism**, vol. 26, n. 1, p. 73-92.

HURD, Ian (2008). Constructivism. In: **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford, Oxford University Press, p. 298-316.

HURREL (2009). **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro, FGV.

IPEA (2008). **Políticas sociais: acompanhamento e análise. N. 16**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_16_completo.pdf>. Último acesso em 15/12/2014.

JORGE, Arthur G. A (1999). **Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão de Rio Branco**. Brasília, Senado Federal.

KEOHANE, Robert (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. In: **International Organization**, vol. 23, n. 2.

_____ (2005). **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, Princeton University Press.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (2001). **Power and Interdependence**. New York, Longman.

KINDELBERGER, C. (1973). **The World in Depression 1929-1939**. Berkeley, University of California Press.

KRASNER, Stephen D (1981). Transforming International Regimes: What the third world wants and why. In: **International Studies Quarterly**, vol. 25, n. 1, p. 119-148

—————(1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: **International Organization**, vol. 36, n. 2, p. 185-205.

—————(2001). Abiding Sovereignty. In: **International Political Science Review**, vol. 22, n. 3, p. 229-251.

KRATOCHWIL, Friedrich (1986). Of systems, boundaries and territoriality: an inquiry into the formation of the state system. In: **World Politics**, vol 39, n. 1, p. 27-52.

LAFER, Celso (2002). **Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002**. Brasília, Funag/Ipri, 2 vols.

MACHADO, Lia Osório (1998). Limites, Fronteiras, Redes. In: Dutra, V. S. et. al. **Fronteiras e Espaço Global**, AGB, Porto Alegre, p. 41-49.

MANN, Michael (1992). O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J (org). **Os Estados na história**. Rio de Janeiro, Imago, p. 163-204

MARIANO, Karina (1995). O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. In: **Cadernos CEDEC**, nº 50.

MARIANO, Karina; TESSARI, Gustavo (2006). As Cidades nos Processos de Integração Regional. In: **Perspectivas**, São Paulo, v. 30, p. 55-79.

MARIANO, Karina; MARIANO, Marcelo (2005). Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luis Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; Fapesp, p. 131-160

MEIRA MATTOS, Carlos de (1990). **Geopolítica e teoria de fronteiras**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.

MELLO, Flávia de C. (2002). Política externa brasileira e os blocos internacionais. In: **São Paulo em perspectiva**, 16(1): 37-43.

MENDES, Ricardo Antonio S. (2005). Marchando com a família, com Deus e pela liberdade: o “13 de março” das direitas. In: **Revista Varia Historia**, n. 33, p. 234-249.

MENDONÇA, Renato F. M. (1956). **Fronteira em marcha: ensaio de geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro, Companhia editora Americana.

MENEGHETTI NETO, Alfredo (2005). **Rede de Cidades: Cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da rede Mercocidades**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

MICHELS, R (1982). **Sociologia dos Partidos Políticos**. Ed. UnB, Brasília.

MIYAMOTO, Shiguenoli (1981). Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. In: **Perspectivas**, São Paulo, n. 4, p. 75-92.

_____ (1987). Atlântico Sul: zona de paz e cooperação?. In: **Lua Nova**, São Paulo, vol. 3, n. 3, p. 20-23.

_____ (1989). Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, 1 (1), p. 145-163

_____ (1995). **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas, Papirus.

_____ (2002). Geopolítica do Brasil: algumas considerações. In: CARVALHO, Leonardo A (org.) - **Geopolítica & Relações Internacionais**. Curitiba, Juruá Editora, p. 59-78.

_____ (2004). O ideário da paz em um mundo conflituoso. In: BEDIN, Gilmar (et. al). **Paradigmas das Relações Internacionais**. Ijuí/RS, Ed. Unijuí, p. 15-56

_____ (2009). Forças Armadas, defesa e segurança. In: **Strategic Evaluation: International Journal of Defence & Conflict Analysis**, n. 1, p. 71-96.

_____ (2011). Amazônia: meio ambiente, fronteiras e segurança. In: MARTINS, Estevão; MOREIRA, Felipe (orgs). **As relações internacionais na fronteira norte do Brasil**. Boa Vista, Ed. UFRR, p.61-84.

MIYAMOTO, S; MENEZES, H.; SCHERMA, M. (2010). Política externa e desenvolvimento: o governo Geisel (1974-1978). In: **Política Hoje**, vol 19, n. 1, p. 80-120

MONIZ BANDEIRA, Luiz A. (2012). **A expansão do Brasil e a formação dos estados na bacia do Prata - Argentina, Uruguai, Paraguai (da colonização à guerra da tríplice aliança)**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

MONTAGNA, Wilson (1986). A doutrina da segurança nacional. In: **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, vol. 6, p. 29-40

MORAES, Reginaldo C. C. (1995). **Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da CEPAL**. Ed. Ática, São Paulo.

MORGENTHAU, Hans (2002). **A política entre as nações**. Brasília, Ed. UnB.

MOREIRA, Luiz F; QUINTEROS, Marcela C; SILVA, André L. R. (2010). **As relações internacionais da América Latina**. Ed. Vozes, Petrópolis.

MOURA, Gerson (1980). **Autonomia na Dependência**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

_____ (1985). As razões do alinhamento: a política externa brasileira no pós-guerra (1946-1950). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ns. 109-110, p. 37-50

_____ (1996a). O Brasil na Segunda Guerra Mundial (1942-1945). In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 87-114.

_____ (1996b). A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a guerra fria. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p.161-172.

_____ (2012). **Relações exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial**. FUNAG, Brasília.

MURPHY, Alexander (1996). The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations. In: BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia (1996). **State Sovereignty as social construct**. Cambridge, Cambridge University Press, p. 81-120.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe — CEPAL (1994). **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile.

NEGRO, Sandra C (2007). Integración y desequilibrios regionales en la Unión Europea: cohesión económica y social y fondos estructurales. In: BARRAL, Welber; CORREA, Carlos (orgs). **Derecho, Desarrollo y sistema multilateral del comercio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 221-244.

NOGUEIRA, J. & MESSARI, N (2005). **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro, Elsevier.

NOVOA, Luís F. (2009). O Brasil e seu “desdobramento”: o papel do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung et (org.). **Empresas Transnacionais Brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão Popular.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (1976). **As forças armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)**. Petrópolis, Vozes.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (2005). **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri, Manole.

OLIVEIRA, Henrique Altemani (2005). **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva.

OLIVEIRA FILHO, João P (1991). A segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagens do Projeto Calha Norte. In: HÉBETTE, Jean (org.). 1991. **O cerco está se fechando**. Petrópolis, Vozes.

PADRÓS, Enrique Serra (2005). A ditadura brasileira de Segurança Nacional e a Operação 30 horas: intervencionismo ou neocisplatinação do Uruguai? In: **Ciências e Letras**, Porto Alegre, n.37, p. 227-249, jan/jun.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002). **Programa de governo 2002: coligação Lula presidente**. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Último acesso em 15/12/2014.

PHILPOTT, Daniel (2001). **Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations**. Princenton, Princeton University Press.

PINHEIRO, Letícia (2004). **Política Externa Brasileira - descobrindo o Brasil**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro.

PRADO, Débora; MIYAMOTO, Shiguenoli (2010). A política externa do governo José Sarney (1985-1990). In: **Revista de Economia e Relações Internacionais - FAAP**, vol. 8, n. 16, p. 67-80.

PRADO, Lídia (2012). **Soy loco por ti, América: a integração regional como prioridade da política extrema brasileira na era Lula (2003-2010)**. 166f. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.

PRADO, Henrique S. (2013). **Inserção dos Atores Subnacionais no Processo de Integração Regional: o caso do MERCOSUL**. Dourados: Editora da UFGD.

PUCCI, Adriano S (2010). **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília, FUNAG.

QUADRAT, Samantha Viz (2012). A preparação dos agentes de informação e a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985). In: **Revista Varia Historia**, Belo Horizonte, vol. 28, nº 47, p.19-41: jan/jun.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo (2003). O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, n. 1, p. 213-221.

SAINT-PIERRE, Héctor (2011). "Defesa" ou "segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. In: **Contexto Internacional**, vol. 33, n. 2, p. 407-433.

SALOMÓN, Mónica (2008). **El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos Del Mercosur em el Contexto de La Política Exterior Brasileira**. Trabalho apresentado no Seminário sobre El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos Del Mercosur. Buenos Aires, Argentina.

SALOMÓN, Mónica (2011). A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas In: PINHEIRO ; MILANI. **Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política**. Ed. FGV, p. 269-299.

SANTOS, Everton Rodrigo (2007). Ideologia e dominação no Brasil (1974-1989): um estudo sobre a Escola Superior de Guerra. In: **Sociedade e Estado**, vol. 22, n. 1, p. 153-185, Brasília.

SANTOS JUNIOR, Raimundo (2007). **A globalização ou o mito do fim do estado**. Ijuí, Ed. Unijuí.

SANTOS FILHO, Iberê; PEIXOTO, Bernardo; SILVA; Mónica (2010). O Novo Plano de Estratégia Nacional de Defesa Brasileira: O fim de um Estado Pacifista? In: **Boletim Mundorama**, Brasília. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/07/09/o-novo-plano-de-estrategia-nacional-de-defesa-brasileira-o-fim-de-um-estado-pacifista-por-ibere-pinheiro-dos-santos-filho-bernardo-dos-reis-peixoto-monica-alexandra-silva/>>. Último acesso em 08/12/2014.

SARAIVA, Miriam G (2012). **Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Ed. Fino Traço, Belo Horizonte.

SARNEY, J (1990). América Latina e Caribe discutem o meio ambiente. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 60, p. 65-71, jan/mar

SASSEN, Saskia (1998). **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel.

————— (2006). **Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages**. Princeton, Princeton University Press.

SEITENFUS, Ricardo (1996). Quatro teses sobre a política externa brasileira nos anos 1930. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 115-160.

SILVA, Fabrício (2010). Até onde vai a "onda rosa"? In: **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 2. Disponível em <http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/71_analises_AC_n_2_fev_2010.pdf>. Último acesso em 02/12/2014.

SILVA, Golbery do C. (1981). **Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil**. Ed. José Olympio, Rio de Janeiro.

SILVA, Helder P. (2008). **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar**. 122f. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense. Niterói.

SILVEIRA, Azeredo da (1974). Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão em 28 de março. In. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 01, n.01.

SKIDMORE, Thomas (1988). **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

————— (2007). **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

SOUTO, Cintia Vieira (2001). A política externa do governo Médici (1969-1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil. In: **Revista Cena Internacional**, vol. 3, n. 1, p. 43-61.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. (1996). O "pragmatismo responsável". In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 337-360.

STEIMAN, R.; MACHADO, L.O. (2002). Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica. **Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ

STEPAN, Alfred (1975). **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Rio de Janeiro: Artenova.

TEIXEIRA SOARES, Álvaro (1973). **História da formação das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.

TILLY, Charles (1996). **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo, Ed. Edusp.

URT, João Nackle (2009). **Construção da confiança na América do Sul: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985)**. 155f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra (2007). **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago, Nações Unidas.

VIGEVANI, Tullo (1996). Os militares e a política externa brasileira: interesses e ideologia. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, p. 61-86.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2011). **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. Ed. Unesp, São Paulo.

VILLA, R. ; OSTOS, M. (2005). As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. In: **Revista brasileira de política internacional**. Vol.48 no.2, pp. 86-110

VISENTINI, Paulo Fagundes (2003). **Relações Internacionais do Brasil - de Vargas à Lula**. Ed. Perseu Abramo, São Paulo.

_____ (2004). **A política externa do regime militar**. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

_____ (2013). **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Ed. Elsevier, Rio de Janeiro.

WALTZ, Kenneth (1979). **Theory of international politics**. McGraw-Hill

WEBER, Cynthia (1995). **Simulating sovereignty: intervention, the state and symbolic exchange**. Cambridge, Cambridge University Press

WEBER, Max (1982). **Ensaio de sociologia** (ed. por H. H. Gerth e C. W. Mills). Rio de Janeiro, LTC Editora.

_____ (2009). **Economia e Sociedade**. Brasília, Ed. UnB, volumes I e II.

WEGNER, Felipe H. (2009). **Os mistérios da operação 30 horas: fantasia ou intervencionismo brasileiro no Uruguai?** Trabalho apresentado no IV Congresso Internacional de História, Maringá.

WENDT, Alexander (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. In: **International Organization**, 41, vol 3, p. 335-370.

_____ (1992). Anarchy is what states made of it: the social construction of power politics. In: **International Organization**, vol. 46, n. 2, p. 391-425.

_____ (1994). Constructing International Politics. In: **International Security**, vol. 20, n. 1, p. 71-81.

_____ (1999). **Social Theory of International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press.

YOUNG, Oran R (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. In: **International Organization**, vol. 36, n. 2, p. 277-297.

ZAVERUCHA, Jorge (2005). A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. In: **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 107-121. Curitiba.

ZEHFUSS, M (2002). **Constructivism and International Relations: the politics of reality**. Cambridge, Cambridge University Press.