

Boletim de Economia e Política Internacional

Número 22
Jan. | Abr. 2016



Boletim de Economia e Política Internacional

Número 22
Jan. | Abr. 2016



ipea

Governo Federal
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia, Substituto**

Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Mathias Jourdain de Alencastro

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

José Aparecido Carlos Ribeiro

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais, Substituto**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Chefe de Gabinete, Substituto

Márcio Simão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor

Edison Benedito da Silva Filho – Ipea, Brasil

Editor adjunto

Walter Antonio Desiderá Neto – Ipea, Brasil

Membros

Alcides Costa Vaz – Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Andrew Hurrell – Universidade de Oxford, Inglaterra
Ana Maria Alvarez – Conferência das Nações Unidas
para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Genebra
Carlos Eduardo Lampert Costa – Ipea, Brasil
Carlos Mussi – Comissão das Nações Unidas para
a América Latina e o Caribe (Cepal), Chile
Maria Regina Soares de Lima – Universidade Estadual
do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil
Renato Coelho Baumann das Neves – Ipea, Brasil

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2016

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília:
Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos
e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) é uma publicação da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e visa promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo da Economia Internacional e das Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

EDITORIAL	5
Walter Antonio Desiderá Neto	
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE OS PRIMEIROS MANDATOS DOS GOVERNOS LULA E DILMA	7
André Pimentel Ferreira Leão	
INTEGRAÇÃO PRODUTIVA PARAGUAI-BRASIL: NOVOS PASSOS NO RELACIONAMENTO BILATERAL	19
Gustavo Rojas de Cerqueira César	
AS REGIÕES DE FRONTEIRA COMO LABORATÓRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL	33
Walter Antonio Desiderá Neto Bruna Penha	
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS FRONTEIRAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL	51
Bruno Ricardo Viana Sadeck dos Santos Pedro Silva Barros	
POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA PARA AS FRONTEIRAS NOS GOVERNOS LULA E DILMA	65
Márcio Augusto Scherma	
NOVOS TEMPOS? CONSIDERAÇÕES SOBRE DIPLOMACIA E DEFESA NO GOVERNO LULA (2003-2010)	79
Alexandre Fuccille Lis Barreto Ana Elisa Thomazella Gazzola	

EDITORIAL

Walter Antonio Desiderá Neto¹

Neste primeiro quadrimestre de 2016, completam-se 25 anos desde que o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi fundado pelo Tratado de Assunção. Ao longo dessa trajetória, marcada por uma importante quantidade de avanços, além também de muitos percalços, diferentes dimensões foram se adicionando progressivamente ao processo de integração regional entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e, desde 2012, também a Venezuela.²

Inicialmente, havia sido definido ao processo um foco sobre aspectos econômico-comerciais, com vistas à formação de uma área de livre-comércio, dotada de uma tarifa externa comum (união aduaneira). O mercado comum, para o qual seria necessária a harmonização de diversas legislações, além das próprias políticas macroeconômicas nacionais, ficou postergado para um momento que permanece indefinido. De toda forma, observou-se um crescimento notável e importante da corrente de comércio do bloco, bem como dos fluxos de investimentos, revelando um sucesso inicial nessa área temática.

Em função das crises financeiras do final dos anos 1990, de mudanças na distribuição de poder do sistema internacional e também dos giros políticos ocorridos nos países do bloco, no início do século XXI foi decidido no Mercosul que, para prosperar, o processo de integração regional deveria avançar para novas áreas temáticas. Essas dimensões deveriam, de um lado, contribuir para agregar recursos de poder e elevar a capacidade de barganha do bloco na política global e, de outro, fazer com que a integração atingisse a vida dos cidadãos de maneira mais palpável, de modo a prover maior legitimidade ao processo. Desta forma, foram editadas várias decisões que deram corpo às dimensões social, política, participativa e distributiva da integração. Em conjunto, elas contribuíram para a atuação do bloco na forma de coalizão internacional, para a formatação inicial de uma cidadania comum mercosulina e para o enfrentamento das assimetrias estruturais entre os países-membros.

Contudo, com a crise econômica internacional de 2008, passado um primeiro momento em que políticas anticíclicas foram capazes de conter seus efeitos, de 2011 em diante o crescimento do Brasil, principal sócio do bloco, foi sofrendo uma desaceleração contínua até que chegasse à recessão. As dificuldades foram observadas também na Argentina, que, a partir do mesmo ano, começou a impor medidas protecionistas com o objetivo de reduzir seu *deficit* comercial com o Brasil e conter a evasão de divisas, no contexto de sua crise com os fundos abutres. Os sócios menores, por sua vez, que têm economias menos diversificadas, começaram a pressionar cada vez mais por uma maior abertura do Mercosul a países e blocos externos, na ideia de elevar o número de seus parceiros comerciais. Em decorrência desses fatores principais, a agenda regional foi perdendo a efervescência que havia adquirido nos anos anteriores à crise.

Em janeiro de 2016, o Uruguai assumiu a presidência *pro tempore* do Mercosul para o mandato do primeiro semestre deste ano em que o bloco completa 25 anos. De acordo com declarações proferidas pelo ministro das Relações Exteriores do país,³ Rodolfo Nin Novoa, foram definidas cinco prioridades da gestão em sua abordagem para o bloco.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Desde 2012, a Bolívia também encontra-se em processo de adesão plena.

3. Ver <<http://goo.gl/9ScbCC>> e <<https://goo.gl/hZMnMG>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

- 1) Retomar os objetivos econômico-comerciais iniciais, enfrentando as restrições que ainda existam nas trocas intrabloco e reestruturando a inserção internacional do Mercosul, na busca de acordos comerciais com terceiras partes.
- 2) Trabalhar para a ratificação, pelos Estados-partes, da renovação acordada para o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), agora contando com contribuições também da Venezuela.
- 3) Colaborar com a Venezuela para que o país consiga cumprir seu compromisso de internalizar o acervo normativo do Mercosul no prazo estabelecido de junho de 2016.
- 4) Finalizar o processo de criação e entrada em funcionamento do novo Subgrupo de Trabalho, o SGT nº 18 – integração fronteiriça, de forma a avançar em medidas que equacionem dificuldades enfrentadas pela população dessas regiões.
- 5) Rever as metas do Plano Estratégico de Ação Social (Peas).

Diante desse contexto, no qual avanços são comemorados e desafios são lançados, este número 22 do *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) buscou reunir um pequeno dossiê no qual são tratados temas diretamente relacionados e/ou transversais à integração sul-americana e ao Mercosul: as relações entre a integração fronteiriça, a política externa brasileira e as políticas de defesa e segurança. Desta forma, espera-se contribuir com as discussões em torno dos rumos do bloco, sempre com o objetivo de, nesses momentos de crise, avançar com as conquistas, evitar que elas se percam e deem espaço ao retrocesso.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE OS PRIMEIROS MANDATOS DOS GOVERNOS LULA E DILMA

André Pimentel Ferreira Leão¹

RESUMO

Este trabalho pretende fazer uma análise comparada de política externa. O objetivo é comparar as ações de política externa para a América do Sul implementadas no primeiro governo Lula com aquelas desenvolvidas pelo primeiro governo Dilma. Para isso, é necessário analisar tanto o âmbito doméstico – buscando entender a mudança dos perfis dos atores tomadores de decisão em política externa – quanto a conjuntura externa - visando à compreensão da evolução das instituições regionais de integração e dos governos de “esquerda”. Como esses dois fatores impactam decisivamente a formulação da política externa para a América do Sul, é importante compará-los para identificar as diferenças e as semelhanças entre as iniciativas e as estratégias desenhadas pelos dois governos, assim como para observar as continuidades e os recuos que ocorreram no governo Dilma.

Palavras-chave: América do Sul; política externa.

BRAZILIAN FOREIGN POLICY TOWARDS SOUTH AMERICA: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE FIRST TERMS OF LULA AND DILMA ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

This article aims to do an exercise of comparative foreign policy. Its main goal is to compare the foreign policy actions towards South America adopted by Lula's government on his first term, with the actions developed by Dilma's government on her first term. In order to perform this analysis, it is necessary to look at both the domestic and the international realms, so that it is possible, respectively, to understand the profile changes of the actors who make foreign policy decisions and to comprehend the evolution of the regional institutions of integration and the leftist governments. As these two aspects have a decisive impact on the formulation of the foreign policy tools towards South America, it is important to compare them, to identify the similarities and differences between the initiatives and strategies designed by both governments, and to observe the improvements and throwbacks that occurred in Dilma's government.

Keywords: South America; foreign policy.

JEL: F50; F59.

1 INTRODUÇÃO

Uma das grandes prioridades da política externa do governo Lula foi o aprofundamento das relações do Brasil com os países vizinhos. Desde o início do governo, a integração sul-americana consolidou-se como um dos principais eixos de atuação da política exterior, tendo sido inserida em um novo

1. Mestre em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

modelo de regionalismo, mais voltado para a concertação política e para a interlocução entre os países, passando por temas sociais e energia, indo além do tradicionalismo da integração restrita ao âmbito econômico-comercial. A materialização desse novo arranjo regional expressou-se, durante o primeiro mandato de Lula, sobretudo por meio das ideias dos principais formuladores da política exterior, como Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, que, entre outras iniciativas, possibilitaram o avanço da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), criada em 2004. Nesse contexto, deve-se destacar a forte presença da diplomacia presidencial, em que o presidente Lula teve papel muito importante para a evolução do processo de integração e para o desenvolvimento de melhores relações com o entorno regional.

A política externa do governo Dilma mantém a América do Sul em evidência, mas ela parece deixar de ser prioridade, tanto porque o governo se reveza entre iniciativas mais voltadas ao plano global quanto porque a presidenta prioriza mais questões de cunho doméstico em detrimento da política externa. No que concerne à diplomacia presidencial, ela perde força considerável quando é novamente comparada ao governo Lula, muito em função dessa preferência da presidenta pelo âmbito doméstico e pela falta de coordenação com os principais formuladores de política exterior do Itamaraty, que passou a sofrer um processo de certo esvaziamento e desprestígio em relação ao governo Lula.

Neste trabalho, trabalha-se com conceitos de análise de política externa (APE) que priorizam a agência – atores domésticos – em detrimento da estrutura do sistema internacional. Entre esses conceitos, seleciona-se o papel das ideias e da identidade, que têm origem na matriz construtivista de relações internacionais. Desse modo, o objetivo deste artigo é examinar as diferenças de comportamento da política externa dos primeiros mandatos de Lula e de Dilma por meio das ideias dos formuladores de política exterior e das identidades que aí se manifestam.

Este artigo classifica-se metodologicamente como um estudo exploratório, que serve como base para que se comparem as políticas externas desses dois governos. Nesse sentido, ele divide-se em cinco seções, excluindo-se esta introdução. Na seção 2, desenvolve-se o arcabouço teórico, em que se apresentam, brevemente, os conceitos citados. Na seção 3, analisam-se as ideias dos principais formuladores de política externa do governo Lula e seu impacto na integração regional. Na seção 4, também se observam as ideias dos personagens fundamentais da política exterior de Dilma, avaliando as diferenças em relação ao governo Lula. Por fim, na seção 5, tecem-se algumas considerações finais.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Uma das ferramentas mais úteis da APE é a observação do plano doméstico, por meio do comportamento dos agentes tomadores de decisão. Hudson (2005) afirma que um dos maiores interesses da análise de política externa é justamente o processo de tomada de decisão implementado – na maioria das vezes, mas nem sempre – por autoridades dos Estados. Não se trata, nesse caso, de analisar decisões isoladas, mas um conjunto delas, que se inserem em determinado contexto; nesse sentido, o foco de análise é o processo decisório (Hudson, 2005).

A utilização da análise de política externa como eixo de direcionamento deste artigo não implica o desprezo pela aplicação das teorias de relações internacionais (RI) para compreender o comportamento do Estado brasileiro no seu entorno regional. Hudson (2005), por exemplo, enfatiza que:

A (...) maior contribuição da APE à teoria de RI é identificar o ponto de interseção teórico entre os determinantes primários do comportamento do Estado: fatores ideacionais e materiais. O ponto de interseção *não* é o Estado, são as pessoas que tomam decisões (Hudson, 2005, p. 3, tradução do autor).²

Em outras palavras, a análise da política externa brasileira para a América do Sul deve incluir, além dos condicionantes externos do Estado, por exemplo, as instituições de integração regionais, a observação das ideias, das crenças e dos princípios de certos agentes domésticos - não somente os que atuam dentro da estrutura burocrática do Estado, por exemplo, o Itamaraty e os membros originários dos seus quadros – mas também outros que atuam em outras esferas da sociedade civil, como os partidos políticos e seus afiliados.

Os fatores ideacionais, ou seja, o papel das ideias – e também a questão da identidade – ganharam relevância no estudo de política externa, em grande parte, devido à perspectiva construtivista de RI (Kaarbo, 2003). Partindo dessa perspectiva, Goldstein e Keohane (1993) afirmam que ações tomadas por seres humanos dependem da qualidade de ideias, as quais ajudam a definir melhor certos princípios e a coordenar seus comportamentos individuais. A identidade, assim como as ideias, influencia os processos de tomada de decisão domésticos e também o comportamento externo dos Estados (Kaarbo, 2003). Embora a identidade não possa explicar toda e qualquer mudança em política externa e no comportamento dos Estados no ambiente internacional, as teorias que nela se baseiam oferecem um arcabouço explicativo importante para compreender temas em que a identidade predomina (Altorai, 2012).

A identidade tornou-se importante para o estudo da política externa na medida em que se conecta a outros fatores que fazem parte da agenda de APE, por exemplo, as crenças dos agentes domésticos, como os líderes governamentais (Kaarbo, 2003). A importância dessas crenças dos líderes não pode ser negada, já que tem um potencial explicativo muito grande, especialmente no que diz respeito a escolhas específicas de política externa e em situações de crise (*op. cit.*).

A APE é crucial porque ela oferece uma conceituação melhor da agência, ao contrário das teorias de RI, que focam mais a estrutura, o que implica perda de poder explicativo sobre mudanças de política externa (Hudson, 2005).

A relação entre identidade e política externa pode ser contextualizada dentro do processo decisório de instituições domésticas. Na medida em que as identidades dos atores encontram-se em conflito dentro das instituições, ou seja, quando elas são distintas, abordagens sobre a estrutura burocrática dessas instituições, nas quais essas diferenças podem ser negociadas, podem tornar a identidade um elemento de análise de política externa (Kaarbo, 2003).

Essa matriz teórica apresentada norteia esta análise da política externa brasileira dos governos Lula e Dilma porque não se podem desprezar os condicionantes internos que estruturam a formulação da política exterior para a América do Sul nos primeiros mandatos de ambos os governos. Nesse sentido, observações sobre a formação e a preservação – ou não – da identidade sul-americana do Estado brasileiro implica certo detalhamento da atuação de agentes domésticos importantes – como os ministros de Relações Exteriores, os secretários-gerais do Itamaraty, os partidos políticos – neste caso, o Partido dos Trabalhadores (PT) – e o assessor especial da Presidência da República (PR), Marco Aurélio Garcia.

2. "The (...) most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the primary determinants of state behavior: material and ideational factors. The point of intersection is not the state, it is human decision makers" (Hudson, 2005, p. 3).

3 CORRENTES DOMÉSTICAS E A INTENSIDADE DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NA AMÉRICA DO SUL

Dentro da política externa brasileira, ou seja, dentro da estrutura burocrática do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Itamaraty, há algumas correntes políticas distintas que se manifestam. Santos (2011) discorre sobre duas delas: uma chamada de liberal-institucionalista e outra de nacional-desenvolvimentista, dentro da qual esteve presente, de forma intensa, um enfoque mais ligado aos valores do PT, personificado na figura de Marco Aurélio Garcia. Já Saraiva (2010) fala em duas correntes, que ela denomina de institucionalistas pragmáticos e autonomistas. Na prática, não há diferenças entre as correntes, a não ser a denominação que cada autor oferece e a separação de uma corrente mais ligada ao PT. Esse enfoque vinculado ao PT, e também a acadêmicos defensores da integração regional, é chamado de comunidade epistêmica pró-integração por Saraiva (2013). Esse grupo situa-se fora do corpo diplomático do Itamaraty, possui uma visão mais progressista e foca a dimensão política da integração, ou seja, entende que o processo de integração fortaleceria a América do Sul na ordem internacional e teria como “base uma identidade comum e na qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional, e veem a institucionalização como um incentivo para a integração” (Saraiva, 2013, p. 9).

Desse modo, para Santos (2011), a corrente liberal-institucionalista visa, basicamente, a uma maior projeção econômica do Brasil no âmbito global. Saraiva (2010) segue a mesma linha e afirma que os institucionalistas pragmáticos defendem uma maior abertura econômica, sem, entretanto, abrir mão de uma política industrializante. Ambos argumentam que essas correntes surgiram no governo de Fernando Henrique Cardoso, e Saraiva (2010) detalha que, no âmbito partidário, elas encontram identidade no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e no Democratas (DEM).

A corrente nacional-desenvolvimentista prega o fortalecimento da indústria nacional, por vezes tendo um viés mais protecionista (Santos, 2011). Os autonomistas são mais ligados à ideia de desenvolvimentismo, universalismo, autonomia e maior presença do Brasil no cenário internacional (Saraiva, 2010). Ambos os autores defendem que corrente ganhou força no governo Lula, mas Saraiva (2010) sublinha que, embora seus membros sejam ligados a grupos mais nacionalistas, ela não se originou, necessariamente, do PT.

No que concerne à região sul-americana, os membros da corrente dos institucionalistas pragmáticos baseiam-se na “construção de uma liderança brasileira na América do Sul, mas com moderação e com base nas ideias de estabilidade democrática e desenvolvimento de infraestrutura” (Saraiva, 2010, p. 47). Já os pensadores da corrente dos autonomistas têm ideias distintas. Um ponto a se destacar é a participação ativa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, de Celso Amorim (ministro de Relações Exteriores do governo Lula), de Samuel Pinheiro Guimarães (secretário-geral do Itamaraty) e quadros acadêmicos do PT, que apresenta como expoente Marco Aurélio Garcia. Segundo Saraiva (2012), para esses agentes, a

integração regional de caráter político e social, com base em uma identidade sul-americana, seria vista como uma prioridade da política exterior. Eles seriam mais favoráveis que o Brasil se dispusesse a assumir uma parte relativa dos custos da integração sul-americana (Saraiva, 2012, p. 292).

Santos (2011) também concorda que a corrente mais ligada ao governo Lula confere maior peso à visão regional, priorizando uma maior sintonia com os vizinhos e “dando uma especial relevância à integração regional e à dimensão identitária” (Santos, 2011, p. 159).

Almeida (2005) destaca que uma das inovações da política externa do governo Lula é a participação de Samuel Pinheiro Guimarães e de Marco Aurélio Garcia, o que não ocorreu em administrações pretéritas. Enquanto o então secretário-geral era tido como formulador das principais ideias da política externa, o assessor especial para assuntos internacionais assumiu papel importante na definição – e, por vezes, também na execução – de algumas linhas de política exterior, principalmente as que se referiam ao cenário regional (*op. cit.*).

Pode-se afirmar, portanto, que a prioridade conferida à América do Sul e à integração regional se deve às ideias e às crenças dos principais formuladores da política externa brasileira. De acordo com Saraiva (2012), o presidente Lula foi uma figura muito importante na diplomacia nacional porque atuou, diversas vezes, como articulador de diferenças. No discurso de posse como presidente da República, Lula da Silva (2003, p. 9) salientou que “a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”, destacou que a integração da América do Sul é um projeto político e ainda disse que o Brasil apoiaria todos os arranjos institucionais necessários para que se pudesse forjar uma identidade sul-americana.

A diplomacia presidencial é tema comum em estudos de política externa, nos quais a quantidade de viagens presidenciais realizadas consiste em um indicador importante da política externa promovida pelo presidente da República (Cornetet, 2014). Nesse sentido, em matéria da BBC Brasil (Schreiber, 2015), Antonio Carlos Lessa afirmou que “as viagens presidenciais são uma medida interessante da intensidade com que o presidente se põe à disposição da diplomacia, do valor da política externa no (...) governo”, e que “Lula realmente levou às últimas consequências essa ideia de diplomacia presidencial. Ele produziu um novo parâmetro, um novo marco zero”. No que concerne à América do Sul, Lula realizou 38 viagens durante a vigência de seu primeiro mandato. A tabela 1 ilustra melhor a distribuição de viagens por cada país.

TABELA 1
Viagens de Lula para a América do Sul

País/ano	2003	2004	2005	2006
Argentina	2	1	2	2
Bolívia	1	2	-	2
Chile	-	1	-	1
Colômbia	-	-	2	-
Equador	1	1	-	-
Guiana	-	-	1	-
Paraguai	2	1	1	-
Peru	2	1	1	1
Suriname	-	-	1	-
Uruguai	1	-	2	-
Venezuela	1	1	2	2
Total	10	8	12	8

Fonte: Secretaria de Imprensa da PR. Ver mais em: <<http://goo.gl/oDU1Zi>>.

Elaboração do autor.

De acordo com Amorim (2004), os destinos do Brasil e dos seus vizinhos são interdependentes e, diante das afinidades que os aproximam e as dificuldades que devem ser superadas, a integração sul-americana torna-se um imperativo para a diplomacia. Além disso, o aprofundamento dos laços econômicos e uma maior convergência política dependem de aspectos como o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a formação da Casa e o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) (Amorim, 2004; 2005). Já Guimarães (2007) exacerba a importância da América do Sul para a política exterior, ao afirmar que mesmo que os vínculos e os interesses do Brasil com outras regiões do mundo sejam os melhores possíveis,

a política externa não poderá ser eficaz se não estiver ancorada na política brasileira na América do Sul. As características da situação geopolítica do Brasil, isto é, seu território, sua localização geográfica, sua população, suas fronteiras, sua economia, assim como a conjuntura e a estrutura do sistema mundial, tornam a prioridade sul-americana essencial (Guimarães, 2007, p. 170).

Garcia (2008) também enfatiza a opção brasileira em priorizar a América do Sul, sublinhando que a política externa do governo Lula decidiu por dar maior consistência à integração regional, sobretudo devido à transição do unilateralismo do pós-Guerra Fria para a configuração de um mundo multipolar, o que permitiu ao Brasil buscar associar-se com os vizinhos, com os quais compartilha aspectos históricos e valores.

Esse compartilhamento de valores insere-se na ideia de dimensão identitária, citada por Mallmann (2010), que afirma que é essa a percepção do Brasil em relação à América do Sul. Adler (1999) destaca que organizações internacionais podem contribuir para forjar identidades, já que elas podem encorajar os Estados a sentirem-se parte de determinada região. No que se refere ao continente sul-americano, instituições como a Casa e o Mercosul são importantes para entender como as ideias dos formuladores de política exterior preenchem-nas com um viés identitário sul-americano.

Almeida (2004) afirma que o Mercosul é crucial para a estratégia de política externa brasileira, tendo em vista que o presidente Lula ressaltou que ela poderia servir de base material para a união política da América do Sul. Uma das grandes novidades nesse âmbito é que os temas comerciais e econômicos cederam espaço aos temas sociais e políticos, com o Brasil dispondo-se a assumir os custos de colocar maior ênfase no Mercosul; outra novidade consiste no envolvimento direto de Samuel Pinheiro Guimarães no processo de integração sul-americana. Saraiva (2013) também defende que o Brasil passou a arcar com custos no Mercosul, por meio do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e que houve a coexistência das correntes autonomista e da comunidade pró-epistêmica sobre os destinos do Mercosul, em que a primeira defendia a ampliação do bloco, priorizando a liderança brasileira, e a outra era favorável ao aprofundamento político e social, buscando o seu fortalecimento institucional.

Saraiva (2013) enfatiza, ainda, que a estratégia da Casa – e também da União de Nações Sul-americanas (Unasul) – foi fundamental para a diplomacia brasileira, porque ela tem um perfil diferente de outras iniciativas na região, já que se aproxima mais de um modelo de governança regional do que dos padrões clássicos de integração e tem como exemplos as iniciativas de discussão de novos temas, como o diálogo político, a integração energética, os mecanismos financeiros e as assimetrias entre países. Marchiori (2011) salienta que a essência da Casa era o entendimento político e a integração social dos povos da América do Sul e, para que sua institucionalidade evoluísse, ela buscava evitar a duplicação de esforços integracionistas, ou seja, ela não geraria novos gastos para os países, e sim tentaria utilizar os mecanismos de integração já existentes, procurando apenas

aperfeiçoar seu funcionamento. A agenda prioritária da Casa incluía valores comuns, como a democracia, a igualdade soberana e a autonomia entre os Estados (Marchiori, 2011).

Sobre a autonomia, Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida (2014) entendem que o fortalecimento da autonomia nacional é importante para compreender a integração regional, porque, diante das diferentes perspectivas político-ideológicas entre os países da região, há o interesse do Brasil em preservar o processo de integração em nível intergovernamental, resguardando sua autonomia nacional. Na verdade, apesar de a autonomia ser um instrumento de “proteção” às diferenças, o respeito a ela acaba sendo um elemento unificador na integração (*op. cit.*).

Um outro elemento unificador é a existência de vários governos de esquerda na região, que, apesar de serem heterogêneos organizacionalmente, questionam as proposições liberais que vigoraram com força no fim do século XX. Dentro dessas esquerdas, é possível observar uma ênfase mais nacionalista – que preserve a autonomia dos Estados – e uma identidade sul-americana bastante forte (Lima e Coutinho, 2006).

4 O ESVAZIAMENTO DO ITAMARATY E A REDUÇÃO DA IMPORTÂNCIA DA AMÉRICA DO SUL PARA A POLÍTICA EXTERNA

A eleição de Dilma Rousseff à PR provocou algumas mudanças nas correntes de pensamento que vigoram no Itamaraty. A corrente autonomista, de viés mais desenvolvimentista, seguiu no comando de postos cruciais do ministério, porém a comunidade epistêmica pró-integração perdeu força no processo decisório, o que significa que, embora a presidenta tenha mantido as linhas gerais de política externa estabelecidas durante o governo Lula – por exemplo, uma atuação do Brasil em foros multilaterais como representante dos países do Sul e o foco na integração sul-americana – ela não atuou como elemento de equilíbrio e tampouco mostrou vontade política específica com o entorno regional (Saraiva, 2013).

Apesar da manutenção da corrente autonomista dentro do Itamaraty, ela deu lugar a uma geração mais jovem, com uma visão de mundo mais globalizada e, embora as linhas de atuação da política exterior para a América do Sul tenham sido mantidas, é possível perceber uma diminuição da sua importância dentro dos quadros gerais da política externa, materializada por ações que possuem um caráter mais pragmático e com baixo perfil, talvez como resultado de um comportamento mais pragmático adotado pelos autonomistas em relação a temas mais controversos da seara internacional (Saraiva, 2012). Nesse sentido, Cornetet (2014) destaca a perda de espaço de uma política externa mais “ativa e ativa” iniciada por Lula e Celso Amorim, e a ascensão de uma política mais “reativa”, como se exemplifica nos casos da suspensão do Paraguai do Mercosul e da demissão de Antonio Patriota, ministro das Relações Exteriores durante o início do governo Dilma. Casarões (2015) também realça essa perda da altivez e de atividade da política exterior, destacando que o governo passou a adotar atitudes mais táticas, em sua maioria defensivas.

Esse maior pragmatismo na política exterior também pode ser percebido pela mudança dos principais formuladores da política externa. Cornetet (2014) sustenta a ideia de que não houve mudança na estrutura burocrática do Itamaraty - mesmo com a troca do ministro e do secretário-geral de Relações Exteriores, além da manutenção de Marco Aurélio Garcia como assessor especial da PR – afinal, Antonio Patriota havia sido secretário-geral no governo Lula e Samuel Pinheiro Guimarães passou a exercer o cargo de alto representante-geral do Mercosul.

Entretanto, o problema nessa análise é não identificar a mudança de ideias e a sua força na condução da política externa. Lopes (2013a), por exemplo, afirma que, com Antonio Patriota, o Brasil voltou-se mais para o plano global, tendo buscado maior aproximação com os Estados Unidos e condenado as violações de direitos humanos no Irã, relegando a segundo plano o regionalismo pós-liberal na América do Sul. Santos (2011) também destaca que o entorno regional passou a ser secundário, considerando-se que o governo brasileiro preferiu entabular relações mais próximas com os países do Norte, como os Estados Unidos, e também com os países emergentes, como no bloco Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Por fim, Saraiva (2012) salienta que a prioridade do Brasil de construção de uma liderança regional cedeu espaço a uma vontade de estabelecer uma liderança mais ampla, de vocação mais global, que envolve os países do Sul em geral.

Cervo e Lessa (2014) acreditam que esse dilema entre o plano global e o regional não mancha a política exterior, tendo em vista que sua interpretação acerca da integração regional coaduna com sua vocação globalista, ou seja, as instituições integracionistas, como a Unasul e o Mercosul, têm papel sistêmico para as relações internacionais do Brasil, servindo para que o país construa um bloco regional de poder. Entretanto, os autores sublinham erros de política externa, como a suspensão do Paraguai do Mercosul e a admissão da Venezuela como membro pleno justamente nesse íterim (*op. cit.*).

Além desses erros, Lopes (2013b) cita o episódio do resgate do senador boliviano Roger Pinto Molina, cujo cerne é o *deficit* de liderança institucional do Itamaraty, ou seja, a dificuldade de relacionamento entre a presidenta da República e Antonio Patriota,³ o que representa um sintoma do processo de esvaziamento que sofre o Itamaraty. Em outro artigo, Lopes (2013a) descreve como problemas de atuação do Itamaraty a delegação de temas econômicos da política externa para Guido Mantega e Fernando Pimentel – respectivamente, ex-ministros da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – e de temas políticos e sociais para Marco Aurélio Garcia e Gilberto Carvalho, este último ex-ministro-chefe da Secretaria-Geral da PR.

A diplomacia presidencial representa uma mudança marcante em relação ao governo Lula e é exaltada por alguns autores. Cornetet (2014) mostra que a redução do número de viagens presidenciais realizadas por Dilma indica que a presidenta prioriza a política interna em detrimento da política externa. Saraiva (2012) também destaca a diminuição do papel da Presidência em assuntos de política externa, não tendo atuado como articuladora de diferentes visões dentro do governo, ao contrário do que ocorreu no governo Lula. Lopes (2013a) salienta que houve um recuo da diplomacia presidencial por desinteresse ou inaptidão de Dilma. Finalmente, Casarões (2013) aponta que a presidenta abdicou do exercício desse tipo de diplomacia – que fora tão importante na construção da imagem do Brasil desde o governo de Fernando Henrique Cardoso –, tendo se engajado muito pouco em temas internacionais, à exceção de cúpulas e visitas a alguns países amigos.

No tocante à América do Sul, deve-se ressaltar a diferença do número de viagens de Dilma quando comparado ao número de Lula (Cornetet, 2014). No total, como se observa na tabela 2, Dilma viajou 24 vezes à região, um pouco mais da metade das viagens de Lula.

3. Isso é o oposto do que ocorreu entre Lula e Celso Amorim, cujo relacionamento, sobretudo no que se refere à América do Sul, era convergente. Ver mais em Amorim (2005).

TABELA 2

Viagens de Dilma para a América do Sul

País/ano	2011	2012	2013	2014
Argentina	2	2	1	1
Bolívia	-	-	-	-
Chile	-	-	1	1
Colômbia	-	1	-	-
Equador	-	-	-	1
Guiana	-	-	-	-
Paraguai	1	-	1	-
Peru	1	1	2	-
Suriname	-	-	1	-
Uruguai	2	-	1	-
Venezuela	1	-	2	1
Total	7	4	9	4

Fonte: Secretaria de Imprensa da PR. Ver mais em: <<http://goo.gl/tSZCsb>>.

Elaboração do autor.

Um dado bastante significativo da tabela 2 é referente à Bolívia – parceiro importante do Brasil e país fundamental para avançar na questão da integração energética – para onde a presidenta não fez nenhuma viagem durante o primeiro mandato, ao contrário de Lula, que fez cinco. Isso inclusive gerou reclamações do presidente da Bolívia, Evo Morales.⁴

A redução da intensidade da diplomacia presidencial é sintomática da perda de espaço da América do Sul no governo Dilma. Apesar da manutenção do Mercosul como eixo propulsor do processo de integração – em que se promovem objetivos políticos, geopolíticos, financeiros e sociais que extrapolam o âmbito econômico-comercial, e desenvolvem-se ainda mais as iniciativas de integração, como o Focem, a participação do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (Cosiplan) – sua construção, a exemplo do governo Lula, ainda sobrepõe o projeto nacional ao regional, ou seja, ainda elege a autonomia nacional para preservar a soberania decisória (Cervo e Lessa, 2014). Saraiva (2013) também entende que há a manutenção do caráter do Mercosul no governo Dilma em relação ao governo Lula, mas cita as dificuldades comerciais como elemento de complicação nas relações entre os países, sendo que o Brasil não se mostra muito disposto a fazer concessões aos parceiros. Há, ainda, o problema da institucionalidade do bloco, que não avançou, a exemplo do Parlamento do Mercosul (Parlasul) (Saraiva, 2012).

No que diz respeito à Unasul, prolongamento da Casa, a política externa de Dilma continua a mantê-la como a maior instância política regional (Saraiva, 2013). A ideia de autonomia também continua vigente frente à Unasul, já que essa instituição contempla essa ideia, além de promover o desenvolvimento econômico e social e a formação de uma identidade sul-americana (Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida, 2014). Finalmente, outro avanço importante é a maior institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), com a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (Ceed) na Argentina, em 2011, que serve de suporte para que a Unasul construa uma identidade sul-americana em matéria de defesa e preserve a autonomia da região (Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida, 2014).

4. Ver mais em: <<http://goo.gl/JbUUgD>>.

As eleições na América do Sul também não provocaram grandes mudanças no quadro das esquerdas. Com exceção do Paraguai, em que houve a destituição de Fernando Lugo, e da Colômbia, nos demais países, como Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Venezuela e Chile, governos de vieses mais esquerdistas foram eleitos. Ainda é cedo para fazer um prognóstico mais detalhado, mas, a princípio, essa conjuntura favorece a manutenção de uma ênfase na ideia de identidade sul-americana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa para a América do Sul desenvolvida nos primeiros mandatos de Lula e de Dilma tem traços de continuidade, mas há certos ajustes, porque ela perde importância no governo Dilma quando comparada ao governo Lula. Vimos que a América do Sul perde espaço, sobretudo na presença e nas ideias dos principais formuladores de política externa; no entanto notamos certa continuidade no que diz respeito à atuação brasileira nas instituições de integração regional, que, com Dilma, seguem seu curso iniciado no primeiro mandato de Lula.

Reconhecemos as dificuldades que nosso trabalho apresenta, afinal escolhemos saltar a análise do segundo mandato do governo Lula, o que implica, de certa forma, ignorar a continuidade de certos processos de integração. Isso, portanto, acaba por prejudicar a análise, porque não podemos comparar iniciativas imediatamente anteriores aos do governo Dilma e se houve avanços ou recuos em determinadas estratégias de política externa. Além disso, certamente há problemas em restringir a análise da política externa somente ao campo das ideias e da identidade de política externa, porque deixamos de avaliar a sua execução, ou seja, a transformação do discurso e da retórica dos líderes políticos em prática. Entretanto, acreditamos que a análise das ideias é extremamente importante para entender as nuances da política externa, provocadas pelos agentes domésticos.

As ideias dos atores e sua presença na formulação da política externa são muito mais significativas no governo Lula do que no governo Dilma. Durante o governo Lula, existe um destaque e um espaço muito maior para que tanto o Itamaraty quanto outros atores participem da formulação da política exterior e façam avançar o processo de integração regional, situando a América do Sul como topo da prioridade de política externa. Nesse caso, identificamos que há uma convergência significativa entre Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, aliado a uma diplomacia presidencial bastante pujante, sendo que Lula participa ativamente da confecção da estratégia regional do Brasil.

Com Dilma, a diplomacia presidencial perde bastante força, muito em função das preferências da presidenta por envolver-se mais em questões domésticas do que internacionais. Além disso, observamos que o Itamaraty sofre um processo de certo esvaziamento, em que Antonio Patriota não consegue exercer liderança e não se entrosou com Dilma.

No âmbito das instituições regionais, há certa continuidade, principalmente no Mercosul, na Casa e na Unasul, quando se observa o aspecto da preservação da autonomia nacional e a questão da identidade sul-americana na política externa. Entretanto, para a integração continuar a se desenvolver, será necessário que o Itamaraty volte a desempenhar papel fundamental, contribuindo com a formulação de ideias, e que a PR se envolva de forma mais vigorosa na inserção do Brasil na América do Sul.

REFERÊNCIAS

- ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, n. 47, p. 201-246, 1999.
- ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.
- _____. Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 95-116, 2005.
- ALTORAIFI, A. **Understanding the role of state identity in foreign policy decision-making: the rise of Saudi-Iranian rapprochement (1997-2009)**. 2012. Thesis (Doctorate) – The London School of Economics and Political Science, London, 2012.
- AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Diplomacia, Estratégia, Política**, Brasília, ano I, n. 1, p. 41-48, out.-dez. 2004.
- _____. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPISA**, n. 4, p. 1-14, 2005.
- CASARÓES, G. Uma política externa à altura do Brasil. **Estado de São Paulo**, 9 set. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/WRUY5V>>. Acesso em: 24 abr. 2015.
- _____. Soberba, avareza e ira: os três pecados da diplomacia de Dilma Rousseff. **Estado de São Paulo**, 25 maio 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/l6SW6z>>. Acesso em: 26 maio 2015.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.
- GARCIA, M. A. A opção sul-americana. **Revista Interesse Nacional**, ano 1, n. 1, p. 22-28, abr.-jun. 2008.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. *In*: _____. (Eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. New York; London: Cornell University Press, 1993. p. 3-30.
- GUIMARÃES, S. P. O mundo multipolar e a integração sul-americana. **Revista Comunicação & Política**, v. 25, n. 3, p. 169- 189, 2007.
- HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.
- KAARBO, J. Foreign policy analysis in the twenty-first century: back to comparison, forward to identity and ideas. **International Studies Review**, v. 5, n. 2, p. 155-202, 2003.
- LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. V. Integração moderna. **Análise de Conjuntura OPISA**, n. 1, p. 1-15, 2006.
- LOPES, D. B. Antonio, o breve. **O Estado de São Paulo**, 15 jun. 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/fbAPbA>>. Acesso em: 16 ago. 2013.
- _____. Itamaraty sofre processo de esvaziamento no atual governo. **Folha de São Paulo**, 27 ago. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/jPsNvp>>. Acesso em: 14 maio 2015.
- LULA DA SILVA, L. I. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/oeTwSm>>. Acesso em: 12 nov. 2013.
- MALLMANN, M. I. Relações sul-americanas em perspectiva. **Revista Diálogo**, Canoas, n. 16, p. 183-201. jan.-jun. 2010.

MARCHIORI, A. P. A Comunidade Sul-americana de Nações: um projeto de integração. *In*: VIANA, J. P. S. L.; VASCONCELLOS, P. M. C.; MIGUEL, V. V. R. (Orgs.). **Integração sul-americana**: desafios e perspectivas. Porto Velho: Unir, 2011.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. O Brasil e a integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). **Relações Internacionais**, n. 41, p. 123-134, 2014.

SANTOS, S. C. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

_____. La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR., H. (Coords.). **El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe**: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: Cries, 2012. (Anuario de la Integración Regional y el Gran Caribe 2012). p. 289-300.

_____. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 3-21, 2013.

SCHREIBER, M. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. **BBC Brasil**, Brasília, 21 jan. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/TwIHCp>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

INTEGRAÇÃO PRODUTIVA PARAGUAI-BRASIL: NOVOS PASSOS NO RELACIONAMENTO BILATERAL

Gustavo Rojas de Cerqueira César¹

RESUMO

Nos últimos anos, o Paraguai vem registrando um incipiente processo de industrialização. A participação de empresas de capital brasileiro é uma importante característica deste processo, abrindo um novo capítulo nos históricos vínculos entre o modelo econômico paraguaio e o Brasil. Este artigo tem como objetivo apresentar os antecedentes do modelo econômico paraguaio e suas vinculações com o Brasil, discutir as principais transformações deste modelo e seus reflexos, tanto no plano interno quanto bilateral. Finalmente, busca-se analisar as motivações e as características gerais do emergente processo investidor brasileiro no Paraguai e seus reflexos no fluxo comercial bilateral.

Palavras-chave: política comercial paraguaia; regionalismo; estratégia de desenvolvimento.

PARAGUAY-BRAZIL PRODUCTIVE INTEGRATION: NEW STEPS IN THE BILATERAL RELATIONSHIP

ABSTRACT

In recent years, Paraguay has registered an incipient industrialization process, with important participation of Brazilian capital companies, opening a new chapter of the historical ties of the Paraguayan economic model with Brazil. The text aims to: present the history of the Paraguayan economic model and its links with Brazil, to discuss the main transformations of this model and its consequences, both internally and bilaterally, and analyze the general motivations and characteristics of emerging Brazilian investor process in Paraguay and its effects on bilateral trade flows.

Keywords: Paraguayan trade policy; regionalism; development strategy.

JEL: F59; F55; F63.

1 INTRODUÇÃO

A condição mediterrânea do Paraguai transforma-o em um interessante caso para analisar a integração regional e seus determinantes. A economia paraguaia é notavelmente mais aberta do que a da grande maioria dos demais países da América do Sul. Entretanto, os atores econômicos paraguaios historicamente mostraram-se renuentes com relação ao aprofundamento da integração regional. A ampliação da oferta exportável e o avanço do processo de industrialização foram, tradicionalmente, seus principais obstáculos.

Este trabalho busca discutir o fortalecimento da integração produtiva entre o Paraguai e seu principal parceiro comercial, o Brasil. Este artigo foi dividido em seis seções, além desta introdução.

1. Mestre em relações econômicas internacionais pelo programa conjunto entre a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) e a Universidade de Barcelona. Pesquisador no Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (Cadep). Pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte do Ipea. *E-mail:* <grojasc@gmail.com>.

Na seção 2 foi feita uma breve contextualização histórica do modelo econômico paraguaio e suas vinculações com o Brasil. Na seção 3 foram apresentadas as principais transformações institucionais vividas por seu modelo econômico durante o período democrático e a evolução da balança comercial. Na seção 4, o foco da análise recai sobre as principais mudanças registradas no relacionamento bilateral ao longo da última década. A seção 5 situa os fluxos de investimentos brasileiros no contexto dos investimentos estrangeiros diretos (IED) recebidos pelo Paraguai. Na seção 6 são apresentadas algumas considerações sobre a estratégia e o perfil dos investimentos brasileiros no Paraguai e seu impacto sobre o fluxo de comércio bilateral. Finalmente, na seção 7 são expostas as considerações finais e perspectivas.

2 O TRADICIONAL MODELO ECONÔMICO PARAGUAIO E SUAS VINCULAÇÕES COM O BRASIL

Ao longo dos últimos quarenta anos, a economia paraguaia desenvolveu-se em torno de três pilares: *i*) a exportação de *commodities* agrícolas; *ii*) a venda de energia elétrica para os países vizinhos (Brasil e Argentina); e *iii*) o comércio de reexportação ou de triangulação. As bases desse modelo econômico foram construídas durante os anos 1970, concomitantemente ao aprofundamento dos laços do regime ditatorial do general Alfredo Stroessner com a Ditadura Militar no Brasil. A assinatura do Tratado de Itaipu (1973) foi precedida pela construção da Ponte da Amizade (1959-1965), promovendo a abertura de novas vias de comunicação, tanto internas, rumo ao Leste paraguaio, quanto externas, com o Brasil. Esses movimentos reduziram a dependência paraguaia do porto de Buenos Aires, ampliando e diversificando sua conectividade com o mundo.

A histórica aproximação entre ambos os governos teve forte incidência no desenho do modelo de desenvolvimento paraguaio. Em primeiro lugar, a expansão da agricultura empresarial da soja, por meio dos “brasiguaios”, na zona fronteira, ampliou a escala e a mecanização da agricultura paraguaia, tradicionalmente de subsistência, promovendo uma maior especialização do perfil agroexportador. A aceleração, a partir da década de 1980, dos fluxos migratórios de brasileiros para o Paraguai iniciou um gradual deslocamento da população rural rumo aos centros urbanos em gestação.

A mais alta concentração fundiária do mundo (Gini 0,93) consolidou-se como principal vetor de exclusão e de conflitos sociais de um modelo que tem na terra sua principal fonte de crescimento e poder político. Entre 1991 e 2008, as unidades rurais camponesas, de até 50 hectares (ha), apresentaram uma redução de 28%, enquanto aquelas maiores de 500 ha registraram uma alta de 57%. Segundo Galeano (2012), em 2008, 2% dos proprietários possuíam 85% da área agrícola. Proprietários estrangeiros detinham 32% da área cultivada e 19% do total do território, 60% dos quais correspondem aos sojeiros “brasiguaios”. Há uma década, a comunidade brasileira residente representava 7% do total da população paraguaia.

Em segundo lugar, o expressivo aumento das exportações agrícolas, primeiramente de algodão, seguido, a partir dos anos 1980, de crescente expansão da soja, teve o Brasil como principal mercado de destino, acompanhado de um significativo aumento das importações paraguayas. Até meados dos anos 1990, a maior parte das importações paraguayas era constituída de bens de consumo, provenientes do Leste da Ásia e dos Estados Unidos, destinados, com alto índice de irregularidades fiscais, a alimentar o comércio de reexportação fronteiriço com o Brasil e, em menor medida, Argentina.

Em terceiro lugar, a construção da usina hidroelétrica binacional de Itaipu significou um ingresso de capitais sem precedentes na história da economia paraguaia, gerando um incipiente processo de

industrialização vinculada ao aumento do gasto público (Arce e Zárate, 2011). Entretanto, o crescimento da triangulação comercial, durante a etapa final da ditadura stronista, inibiu o desenvolvimento das empresas nascentes. A construção da usina tampouco foi acompanhada da ampliação da infraestrutura de distribuição da energia elétrica, desaproveitando a oportunidade de canalizá-la para impulsionar a industrialização (Masi, 2011). Pelo contrário: consolidou-se o paradoxo de o Paraguai ser o principal exportador de energia hidroelétrica do mundo, contando com uma matriz energética muito pouco sustentável: 48% do consumo interno ainda provêm da biomassa, 37% do petróleo importado e apenas 15% da energia elétrica (César e Arce, 2014).

A abertura ao Brasil foi um processo planejado pela ditadura de Stroessner, mas seus resultados não foram orientados por uma estratégia coerente de desenvolvimento econômico. As rendas geradas pela triangulação comercial, a expansão do setor agroexportador e os gastos governamentais foram acumulados pelo sistema clientelista monopolístico imperante no Paraguai autoritário, sustentando a “institucionalização” de um Estado depredador (Richards, 2005; Setrini, 2011). A depredação do Estado, base de sustentação do regime ditatorial, não permitiu a promoção de iniciativas de industrialização por substituição de importações (ISI), como na maior parte dos países da região. Se, por um lado, isso reproduziu o baixo desenvolvimento da estrutura produtiva, por outro lado, levou o país a disfrutar de relativa estabilidade macroeconômica e baixo endividamento externo. Os ajustes mais profundos no mercado de trabalho deram-se primeiro no campo do que nas cidades, com a expulsão dos camponeses e o aprofundamento da concentração da terra.

A concentração fundiária e a relação direta entre a posse da terra e o poder econômico e político é a origem dos conflitos no campo e das anomalias sociais da rápida urbanização precária. O aumento da dualidade entre a agricultura empresarial, intensiva em capital e terra, e a agricultura familiar, demandante de mão de obra, foi acompanhado da aceleração da migração campo-cidade. Há apenas uma década desde que a maioria da população paraguaia passou a residir em zonas urbanas, muitas cidades ainda seguem vinculadas com dinâmicas tipicamente rurais. A intensificação do precário processo de urbanização vem sendo marcada pela expansão dos cinturões de pobreza ao redor das zonas metropolitanas de Assunção e Ciudad del Este, levando centenas de milhares de paraguaios à imigração (UNFPA, 2013). As remessas dos imigrantes paraguaios representam a quarta principal fonte de divisas do país, atrás dos recursos gerados pelas exportações de energia elétrica, soja e carne bovina, contribuindo, em média, com 0,7% de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) ao longo da última década (Cresta, 2013).

Em síntese, o modelo econômico havia aberto, em termos práticos, as fronteiras paraguaias aos fluxos (legais e ilegais) de mercadorias, capitais e pessoas provenientes dos demais países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) antes mesmo da criação do bloco. A fundação do Mercosul representava a redução das barreiras para o envio da produção paraguaia aos mercados vizinhos. Não obstante, a baixa densidade e diversificação de sua estrutura produtiva traziam implícito o desafio da integração do Paraguai *para além* de suas fronteiras, apoiada em uma maior industrialização e exportação de bens não tradicionais (Arce, 2010a).

3 ENSAIOS DE TRANSFORMAÇÃO DO MODELO ECONÔMICO

A emergência da democracia foi acompanhada da lenta alteração das características estruturais da economia paraguaia: *i*) um dos mais baixos níveis de capital humano e infraestrutura da América Latina; *ii*) ausência de política industrial; *iii*) uma das cargas tributárias mais baixas (12%/PIB) e regressivas

do mundo, conjugada com alta evasão fiscal (OCDE, 2014); *iv*) baixo nível de formação bruta de capital fixo (FBCF) – em torno de 15% do PIB; *v*) elevada taxa de subemprego e reduzida cobertura de proteção social; e *vi*) concentração do crescimento econômico no segmento agroexportador e na economia informal, demandantes de reduzida mão de obra e com poucas e limitadas interconexões com o resto da estrutura produtiva (Masi e Díaz, 2012).

O Paraguai consolidou-se como quarto e sétimo maior exportador mundial, respectivamente, de soja e carne bovina. Ainda em 2015, 83% do total das exportações de produtos nacionais seguem concentradas em torno dos tradicionais complexos sojeiro-graneleiro e da carne, expondo a economia paraguaia a níveis mais elevados de crescimento, porém, acompanhados de uma volatilidade historicamente inédita.

Entretanto, transformações importantes vêm sendo registradas desde a eleição de Nicanor Duarte Frutos à Presidência, em 2003. Sua eleição deu-se de forma ineditamente limpa, orientada pela busca de um governo de concertação política e compromisso democrático, superando, parcialmente, a elevada instabilidade política, característica, até então, dos anteriores governos democráticos colorados. A maior estabilidade do ambiente político convergiu com o aumento dos termos de intercâmbio do comércio exterior paraguaio, permitindo a recuperação do equilíbrio externo e a sustentabilidade das contas fiscais.

Com relativo atraso em relação aos demais países da região, a chegada de uma equipe econômica com sólidas credenciais técnicas destravou o processo de implementação de reformas estruturais, iniciando, com relativo êxito, uma série de reformas fiscais, tributárias e administrativas. A nova administração buscava construir uma visão de médio prazo, tendo como eixo a promoção do crescimento econômico com maior equidade (Borda, 2006). O *Estudio sobre el Desarrollo Inclusivo del Paraguay: experiencias de una cooperación internacional* (Cepal, 2013), elaborado em cooperação com o governo japonês, estabeleceu as primeiras bases para a identificação do potencial de desenvolvimento de cadeias produtivas agroindustriais e suas necessidades de articulação inter e intrassetorial.

Como detalhado por Arce (2010a), o redirecionamento externo do modelo econômico teve três linhas de ação de ordem institucional. Em primeiro lugar, a melhoria da competitividade internacional. A criação, em 2004, da Rede de Investimentos e Exportações (Rediex) abriu canais para a interação institucionalizada entre o setor público e a iniciativa privada, por meio de fóruns de competitividade setorial, fomentando a formação de cadeias industriais e *clusters*. Essa medida foi acompanhada da implementação da janela única de exportação, simplificando o processo de exportação.

Em segundo lugar, a diversificação das exportações. O uso de incentivos fiscais *ex ante* (Lei nº60/1990, de promoção de investimentos; Lei de Maquila; regime de matérias-primas; regime automotivo nacional; e criação de Zonas Francas) passou a promover o nascimento de empresas exportadoras, por meio da exoneração de impostos internos – Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Valor Agregado – IVA, entre outros – e de tarifas aduaneiras. Não obstante, não foi feita nenhuma avaliação sobre a eficiência dos incentivos fiscais concedidos por meio dos diversos regimes.²

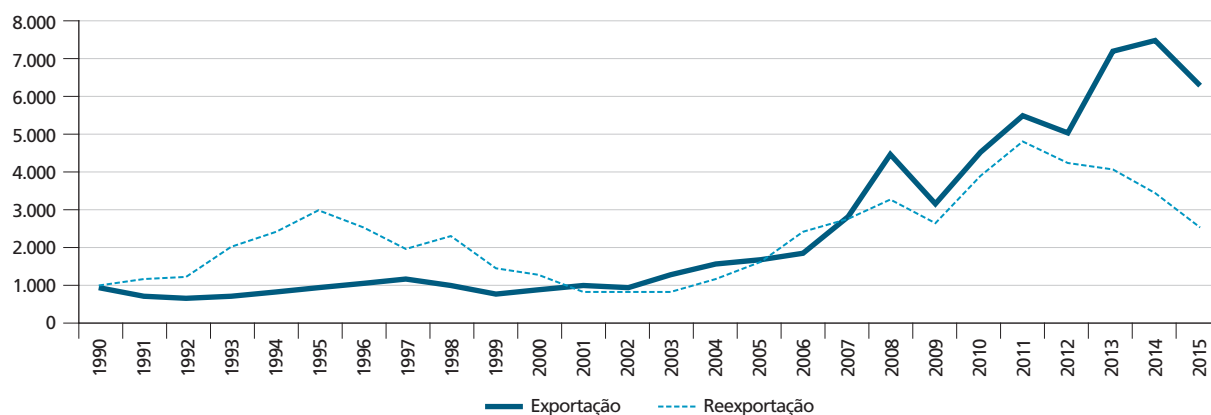
Por fim, as medidas negociadas pelo Paraguai no âmbito do Mercosul, em sua condição de pequena economia, permitiram ao país seguir gozando de uma ampla lista de exceções à tarifa externa comum (TEC), reduzindo o custo de importação de bens de capital, insumos e matérias-primas para o setor produtivo. Mas as exceções à TEC também incluíram parte importante dos bens que integram os fluxos de triangulação comercial mediante o Regime de Turismo (Masi, 2006).

2. A Lei nº 2.421/2004, de adequação fiscal, reduziu a alíquota do imposto cobrado sobre o faturamento das empresas, de 30% para 10%, e manteve o nível máximo do IVA em 10%. Apesar da ampliação da base tributária, registrada a partir da vigência da normativa, a pressão tributária no Paraguai segue sendo das mais baixas na América Latina (12% do PIB).

GRÁFICO 1

Exportações paraguaias (1990-2015)

(Em US\$ milhões)



Fontes: Obei e Cadep.

Elaboração do autor.

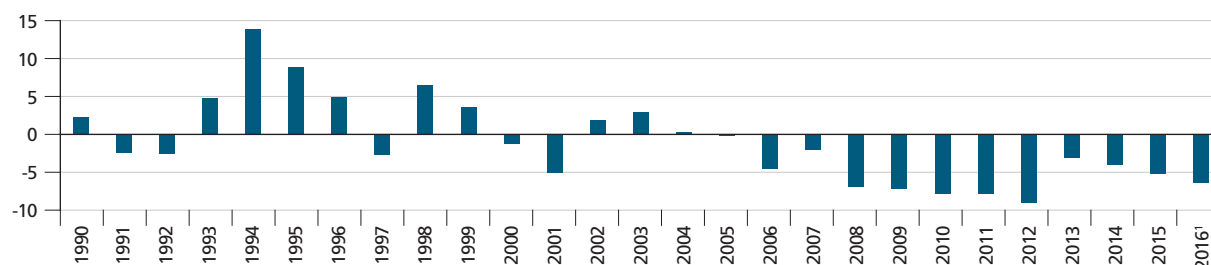
Dessa forma, temos visto a persistência de um elevado peso, ainda que declinante, da triangulação comercial na pauta de exportação paraguaia, em coexistência com o surgimento de um modelo produtivo ainda muito concentrado nos complexos da agroindústria de grãos e de carne bovina. Apesar da persistência, desde 2011, da queda das reexportações, provocada, em grande medida, pela desvalorização do real e a progressiva desaceleração da economia brasileira, os produtos do comércio fronteiriço seguem tendo um peso muito importante na definição das importações paraguaias, respondendo ainda por aproximadamente um terço do total (Cadep, 2016).

As sérias dificuldades estruturais de transformação do modelo econômico paraguaio mostram-se refletidas no peso das reexportações na balança comercial paraguaia. As divisas advindas dessas transações, não vinculadas com a capacidade produtiva local, mostram-se fundamentais para manutenção de reduzidos *deficit*, porém persistentes, da balança comercial. Esses saldos deficitários mostram-se expressivamente inferiores àqueles apontados pela balança comercial quando limitada à oferta exportável de bens estritamente paraguaios.

GRÁFICO 2

Saldo da balança comercial com reexportações (1990-2016)

(Em % do PIB)



Fonte: BCP.

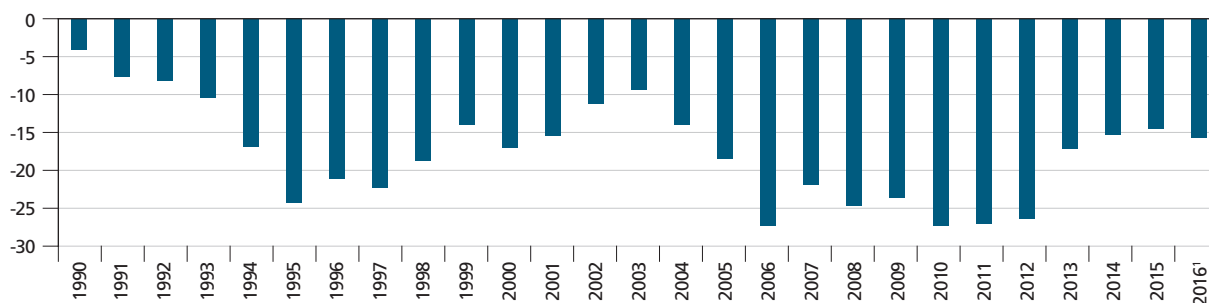
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Estimativa.

GRÁFICO 3

Saldo da balança comercial sem reexportações (1990-2016)

(Em % do PIB)



Fontes: BCP, DNA, VUE, Obei e Cadeq.

Elaboração do autor.

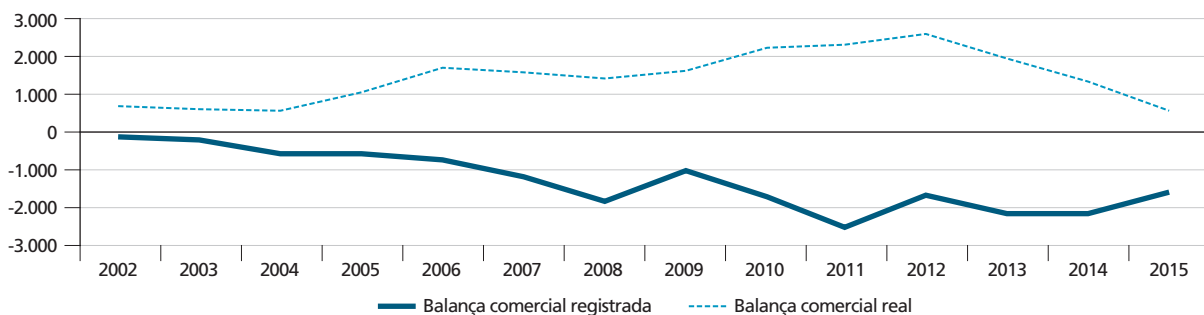
Nota: ¹ Estimativa.

Essas distorções mostram-se particularmente relevantes nas transações comerciais entre o Paraguai e o Brasil, às quais se agregam os envios ao Brasil da maior parte da parcela paraguaia da energia elétrica produzida por Itaipu binacional. O Brasil é o principal comprador da energia elétrica paraguaia e destino final da maior parte das reexportações. Somadas essas operações, a visão que comumente temos da balança comercial bilateral inverte-se, passando a evidenciar um persistente *superavit* real paraguaio.

GRÁFICO 4

Saldo da balança comercial com o Brasil (2002-2015)

(Em US\$ milhões)



Fontes: Obei e Cadeq.

Elaboração do autor.

4 MUDANÇAS POLÍTICAS E REDEFINIÇÃO DOS TERMOS DA RELAÇÃO BILATERAL

No Brasil, o governo de Lula buscou a revalorização da América do Sul como espaço de atuação da política exterior brasileira, rechaçando a proposta estado-unidense da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) (Codas, 2013). Esse movimento foi acompanhado do reconhecimento formal da existência de assimetrias entre os países-membros do Mercosul e a constituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), iniciativas propositivas da diplomacia paraguaia respaldadas por Brasília.

Contando com contribuições anuais não reembolsáveis da ordem de US\$ 100 milhões, 70% das quais integralizadas pelo Brasil, os recursos do Focem passaram a financiar obras de infraestrutura de significativo impacto no Paraguai. Ao longo dos últimos anos, os investimentos executados com recursos do fundo responderam, em média, por um terço do total dos investimentos públicos em infraestrutura (Benedetti, 2014), induzindo, igualmente, interessantes melhorias na gestão orçamentária e no processo de licitações públicas (Arce, 2010b). Por meio do Focem, o Brasil tornou-se o principal ofertante de cooperação internacional para o desenvolvimento do Paraguai, compensando a redução da oferta tradicionalmente proveniente de parceiros extrarregionais (Desiderá Neto, 2014; Benedetti, 2014).

Além do Focem, a administração Duarte Frutos contou com outras fontes de cooperação financeira e técnica brasileira para a expansão da economia paraguaia. Em 2004, foi concluída a pavimentação da Ruta 10, estrada unindo o Departamento de Canindeyú, fronteira de expansão sojeira limítrofe com os estados brasileiros de Mato Grosso do Sul e do Paraná, à rede vial paraguaia. Trata-se da única obra financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Paraguai, mediante empréstimo de US\$ 77 milhões. No ano seguinte, ambos os governos alcançaram importante entendimento ao elevar, de 4,0 para 5,1, o fator multiplicador do valor pago pelo Brasil pela cessão da energia paraguaia de Itaipu. Também foi estabelecido um novo indexador para a dívida paraguaia, contraída quando da construção da usina junto ao Tesouro brasileiro. Esses entendimentos ampliaram a disponibilidade de recursos do Tesouro paraguaio quando afrontava expressivo *deficit* fiscal.

Espósito Neto e De Paula (2014) detalham o aprofundamento registrado na cooperação bilateral entre 2006 e 2007. Durante esse período, Paraguai e Brasil assinaram dezenas de acordos de cooperação técnica para o desenvolvimento. Os principais projetos concentraram-se no fortalecimento das capacidades paraguaias em agricultura empresarial e familiar – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) –, biocombustíveis, educação técnica – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) –, administração pública – Escola Nacional de Administração Pública (Enap) – e questões fundiárias – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). No campo da educação, foi ampliada a cooperação nos seus variados níveis, desde a educação básica até a pós-graduação. O Paraguai passou a ser o país latino-americano com o maior número de estudantes bolsistas de graduação em universidades brasileiras (Ipea, 2013). A criação de universidades estaduais e federais na região de fronteira integrou uma das partes mais visíveis desse esforço.

Entre os diversos acordos alcançados durante esse período, destaca-se o Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e dos Investimentos entre Paraguai e Brasil, estabelecendo a vigência bilateral do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). O entendimento estabelece a difusão de oportunidades de investimentos no Paraguai junto a empresários brasileiros. Foram realizados estudos de correspondência da oferta exportável paraguaia em relação à demanda brasileira, identificando potenciais de expansão em confecções e têxteis, plásticos, químicos, artigos de higiene e limpeza e produtos alimentícios (Brasil, 2007).

Os avanços no relacionamento bilateral foram potencializados, em 2008, com a histórica eleição de Fernando Lugo, interrompendo seis décadas de hegemonia do Partido Colorado na Presidência da República do Paraguai. A renegociação do Tratado de Itaipu havia sido uma das principais bandeiras eleitorais de Lugo, eleito por meio de uma aliança entre movimentos sociais (Alianza Patriótica para el Cambio) e o tradicional Partido Liberal. Apesar do “golpe parlamentar” sofrido em meados de 2012,

desencadeado após o massacre de camponeses ocorrido em Curuguaty, seu governo representa um marco para o processo democrático paraguaio.

A assinatura da declaração conjunta *Construindo uma Nova Etapa no Relacionamento Bilateral*, por Lula e Lugo, em julho de 2009, elevou o nível do relacionamento bilateral, estabelecendo uma série de decisões históricas: *i*) triplicação do valor pago pela cessão da energia paraguaia, de US\$ 2,8 para US\$ 8,4/MWh (aproximadamente), ou seja, o fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia elevou-se de 5,1 para 15,3; *ii*) abertura da discussão sobre a possibilidade de o Paraguai negociar com outras empresas brasileiras de energia que não apenas a Eletrobras; *iii*) a partir de 2023, quando se prevê a quitação da totalidade da dívida paraguaia de Itaipu, o Paraguai poderá negociar a venda de seu excedente hidroelétrico a terceiros países (90% das transações internacionais de energia elétrica na América do Sul são ofertadas pelo Paraguai); e *iv*) a construção de uma linha de transmissão de Itaipu a Assunção, custeada por contribuições voluntárias do Brasil ao Focem (Cardoso, 2010; Menezes, 2013; Gamón, 2009). Igualmente, o entendimento reforçou a diretriz de fomentar o crescimento e a diversificação das exportações paraguayas ao Brasil, facilitando, particularmente, o acesso de produtos com maior valor agregado e a atração de investimentos brasileiros dirigidos ao Paraguai (César e Arce, 2009; Codas, 2011).

5 OS INVESTIMENTOS BRASILEIROS DIRETOS NO PARAGUAI

A atratividade do Paraguai encontra-se em seus reduzidos custos de produção e no pragmatismo de seu ambiente regulatório. Apresenta o menor custo de energia elétrica e a menor carga tributária da América do Sul, um sistema tributário claro e simples, ampla disponibilidade de mão de obra, flexibilidade no regime laboral, baixo custo salarial, bem como facilidades para a obtenção de licenças e registros. Sua proximidade geográfica dos principais parques industriais e mercados de consumo do Brasil tende a reduzir o tempo e o custo do transporte. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a carga tributária no Paraguai seria 50% menor que no Brasil e a energia elétrica, 65% menor (Ramos, 2014). O Paraguai ocupa a 100ª posição entre os países que apresentam maior facilidade para a realização de negócios, à frente do Brasil (116ª posição) e da Argentina (121ª posição) (World Bank, 2016).

Segundo o Banco Central do Paraguai, o Brasil é a segunda principal origem do IED recebido pelo país, somando um estoque de US\$ 856 milhões, correspondente a 15% do estoque total, apenas superado pelos US\$ 2,02 bilhões investidos pelos Estados Unidos. Entre 2008 e 2014, o estoque dos investimentos brasileiros acumulou crescimento de 116%, pouco abaixo da expansão de 134% do estoque total de IED. Apesar do crescimento expressivo visto ao longo dos últimos anos, o estoque total de IED responde por apenas 18% do PIB paraguaio, ainda muito aquém da média na América do Sul, de 33% do PIB.

Para além do volume dos investimentos brasileiros no Paraguai, estes possuem um aspecto qualitativo estratégico. De acordo com a Fundação Dom Cabral (FDC, 2015), o Paraguai é o terceiro mercado externo mais escolhido pelas multinacionais brasileiras para o início de seus processos de internacionalização, apenas atrás da Argentina e dos Estados Unidos.

TABELA 1

Estoque de IED por setor (2008-2014)

(Em US\$ milhões)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Primário	125	143	151	184	292	311	306
Secundário	740	666	847	954	1.441	1.346	1.560
Terciário	1.504	1.854	2.038	2.748	3.403	3.285	3.675
Total	2.369	2.663	3.036	3.886	5.136	4.942	5.541

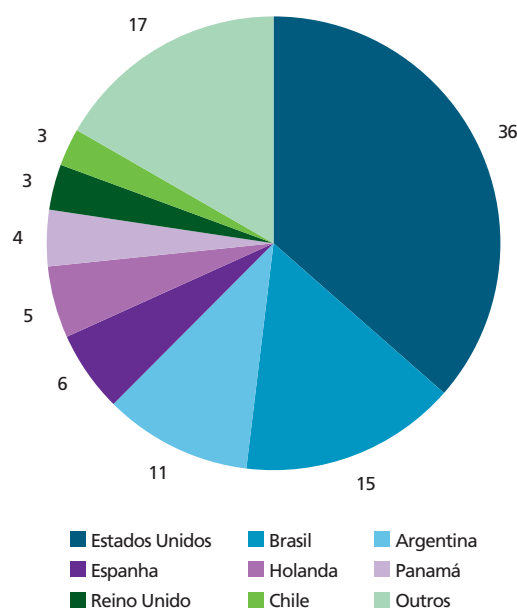
Fonte: BCP.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 5

Estoque de IED por origem (2014)

(Em %)



Fonte: BCP.

Elaboração do autor.

6 IMPACTOS E ESTRATÉGIA DOS INVESTIMENTOS BRASILEIROS DIRETOS

Enquanto os investimentos estado-unidenses concentram-se no setor terciário, os investimentos brasileiros possuem um claro perfil secundário. Um recente estudo de Trepowski, Martínez e Romero (2014) identificou 32 empresas brasileiras com investimentos no setor produtivo paraguaio. Quase todos os investimentos relacionados começaram a ser executados a partir de 2008.

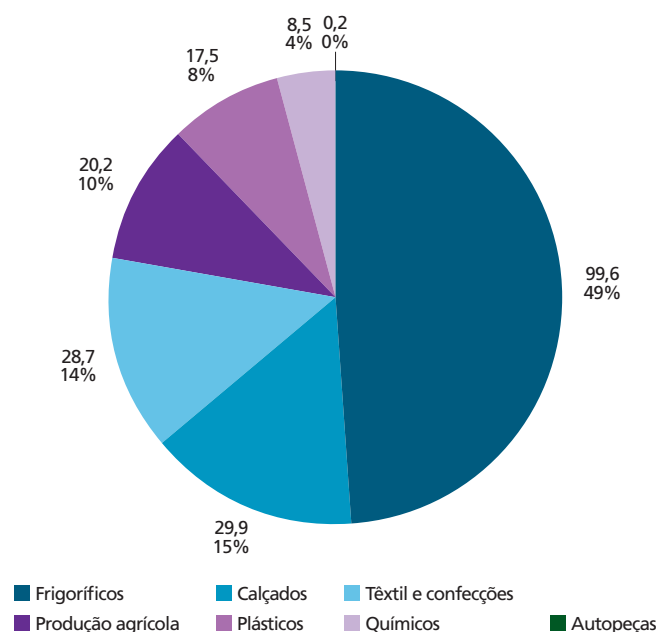
Com exceção da aquisição e da ampliação de frigoríficos locais e empreendimentos pioneiros em curso nos setores de cimento e metalurgia, a grande maioria dos projetos de investimento alcança valores de até US\$ 12 milhões, sendo liderados por pequenas e médias empresas paranaenses, paulistas e catarinenses. Todos os projetos destas pequenas e médias empresas operam sob o regime de maquila. Ao todo, as empresas de capital brasileiro no Paraguai exportaram US\$ 205 milhões ao

Brasil em 2013, valor correspondente a 20% do total das exportações paraguaias de bens nacionais dirigidas naquele ano ao Brasil. Estas exportações encontram-se notadamente concentradas em São Paulo (43% do total), Paraná (14%) e Santa Catarina (14%).

GRÁFICO 6

Empresas de capital brasileiro no Paraguai: exportações ao Brasil por setor (2013)

(Em US\$ milhões e %)



Fonte: Trepowski, Martínez e Romero (2014).

Elaboração do autor.

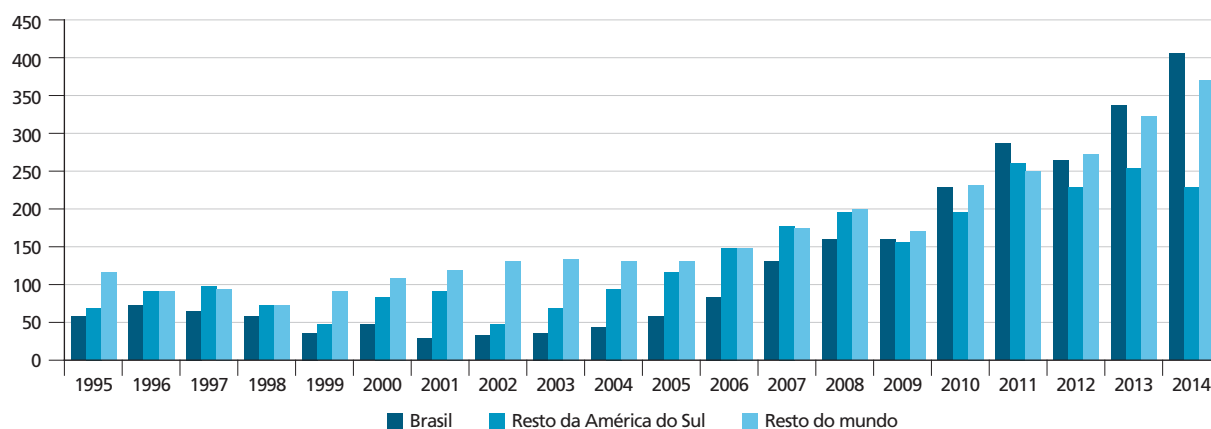
O IED brasileiro vem desempenhando importante papel no impulso das exportações paraguaias. Aproximadamente três quartos do total das exportações paraguaias de carne bovina são realizadas por frigoríficos de capital brasileiro. Essa participação eleva-se a 90% no caso dos envios de carne dirigidos ao Brasil, seu terceiro mercado de destino, atrás, respectivamente, da Rússia e do Chile. Já nos segmentos não tradicionais, os setores de calçados (96%), químicos (36%), têxteis e confecções (33%) e plásticos (30%) foram aqueles em que as empresas brasileiras apresentaram maior peso dentro da oferta setorial exportável destinada ao Brasil.

Para além do impacto direto do IED brasileiro na criação de oferta exportável, o dinamismo da demanda brasileira vem sendo uma variável de primeira ordem na expansão das exportações não tradicionais paraguaias. O dinamismo das exportações de manufaturas não agrícolas, registrado a partir do início da crise econômica internacional, esteve notadamente puxado pela crescente demanda do mercado brasileiro, compensando largamente a forte queda das exportações destinadas à Argentina, historicamente principal mercado das exportações de manufaturados não agrícolas paraguaios (César e Masi, 2013). Os envios ao Brasil não se retraíram durante o período mais grave da crise econômica internacional, em 2009, desempenhando um importante papel contracíclico para os segmentos não tradicionais paraguaios.

GRÁFICO 7

Exportações paraguaias de manufaturados não agrícolas (1995-2014)

(Em US\$ milhões)



Fontes: Obei e Cadep.

Elaboração do autor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Apesar de ser a menor economia do Mercosul, as elevadas taxas de crescimento registradas pela economia paraguaia ao longo dos últimos anos estão ampliando seu peso dentro do comércio exterior brasileiro, particularmente do setor industrial. O Paraguai já é o quinto principal destino das exportações industriais brasileiras (apenas atrás dos Estados Unidos, da Argentina, da Holanda e do México), respondendo pelo segundo maior *superavit* comercial bilateral da indústria, atrás da Argentina (Fiesp, 2016). Apesar do crescimento expressivo do comércio bilateral, desde 2008 a China passou a ser a principal origem das importações paraguaias, deslocando o Brasil para o segundo posto.

A pauta das exportações brasileiras ainda se encontra muito vinculada aos agricultores da comunidade brasileira residentes no país. Quase a metade das exportações brasileiras dirigidas ao Paraguai é composta por diesel, adubo, tratores, colheitadeiras e ferramentas agrícolas, destinadas a seguir ampliando a fronteira sojeira (Brasil, 2016). Essas vendas são alentadas pelo Estado brasileiro, que as financia por meio do programa BNDES Exim. Ao desconsiderar seus impactos sociais e ambientais, a expansão da fronteira sojeira vem abrindo cicatrizes em uma sociedade marcada por profundas desigualdades.

Diversificar essa pauta implica negociar uma parceria mais equitativa entre Paraguai e Brasil. Ao longo da última década, o avanço do processo democrático paraguaio somou-se ao reconhecimento formal das assimetrias, à ampliação da agenda de cooperação e à renegociação das condições financeiras e administrativas de Itaipu, possibilitando o nascimento de uma nova etapa no relacionamento bilateral.

O fortalecimento das capacidades produtivas do Paraguai constitui um dos eixos centrais dessa nova etapa. Pressionado pela elevação dos custos de produção, o setor fabril brasileiro passou a ver o Paraguai como um atraente destino de investimento. Estes investimentos estão forjando um incipiente processo de industrialização, na contramão da reprimarização vista na maioria dos países da região, tendo o Brasil como principal mercado. A gradual substituição do comércio de reexportação por

cadeias produtivas transfronteiriças é o objetivo a ser perseguido por ambos os países, devendo ser acompanhado por uma redefinição da relação dos grupos agroempresariais brasileiros com seu entorno nessa nova etapa do relacionamento bilateral. As maiores facilidades para a incorporação de insumos importados e os reduzidos custos de produção no Paraguai podem ser um importante instrumento para a construção de uma plataforma para o enfrentamento conjunto do “desafio chinês”, assentada na sinergia de capacidades genuínas e aprendizado mútuo.

Além do crescente número de maquiladoras, desde 2014 empresas médias dos setores siderúrgico e metalúrgico brasileiro vêm se instalando no Paraguai em busca de um maior aproveitamento do baixo custo da energia elétrica, abrindo possibilidades de desenvolvimento e complementaridade com setores industriais de maior complexidade, como naval e autopeças, que concentram grande parte da presença dos capitais coreanos e japoneses no Paraguai. A possibilidade da ampliação da produção de autopeças, principal setor do comércio intraindustrial regional, encontra-se vinculada com a conclusão da negociação de acordo automotivo com o Brasil, em curso. Em contrapartida, o país deverá proibir a importação de automóveis usados, reduzindo a concorrência enfrentada pelas montadoras brasileiras no mercado paraguaio. Por sua vez, o gradual levantamento das restrições impostas pelo governo argentino à livre navegação do rio Paraná, em curso, reabre as possibilidades da promoção de um maior desenvolvimento da Hidrovia Paraguai – Paraná.

Não há dúvidas de que os investimentos estão chamados a desempenhar papel fundamental na estratégia de cooperação e promoção comercial. Além do acordo automotivo, o Brasil acaba de apresentar proposta de acordo de cooperação e facilitação de investimentos no âmbito do Mercosul (Perrone e César, 2015), iniciativas que poderiam produzir inovações no processo de construção de uma política industrial paraguaia. A agenda de promoção de investimentos deve ser complementada com o aprofundamento da cooperação bilateral em áreas como facilitação do comércio, reconhecimento mútuo de normas técnicas, obras de infraestrutura e cooperação técnica e científica.

Nesse contexto, a agenda de reformas do Estado paraguaio deve ser acelerada, fortalecendo suas capacidades e a progressividade de suas políticas. No plano da política industrial, esses primeiros passos deveriam concentrar-se em sustentados investimentos em infraestrutura e maior focalização em torno de setores com maior capacidade de geração de empregos e constituição de fornecedores locais, o que requereria uma maior diferenciação dos regimes de incentivo fiscal e um verdadeiro monitoramento das contrapartidas exigidas às empresas beneficiadas.

As complexas e intensas relações entre Brasil e Paraguai convivem, paradoxalmente, com preconceitos, estereótipos e amplo desconhecimento mútuo. Aprofundar o debate sobre as relações bilaterais confronta-nos, inevitavelmente, com a necessidade de uma profunda *compreensão* das dinâmicas que reproduzem históricas desigualdades em ambas as sociedades, bem como com os efeitos e as contradições da liderança brasileira na América do Sul.

REFERÊNCIAS

- ARCE, L. Tendiendo costosos puentes: Paraguay en el Mercosur. **Civitas**, v. 10, n. 1, p. 118-133, 2010a.
_____. Focem: ¿instrumento olvidado? Recuento de las acciones y proyectos en marcha a través de la ayuda mercosureña. **Observatorio Económico de la Red Mercosur**, 11 junio 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/KnmpWV>>. Acesso em: 10 set. 2015.

ARCE, L.; ZÁRATE, W. **Auge económico, estancamiento y caída de Stroessner: 1973-1989.** In: BORDA, D.; MASI, F. (Coords.). Estado y Economía en Paraguay (1870-2010). Asunción: Cadep, 2011.

BENEDETTI, E. C. B. **Cooperação internacional e a agenda de desenvolvimento social no Mercosul: novas perspectivas para a integração.** 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

BORDA, D. **Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas.** Santiago: Cepal, 2006. (Serie Informes y Estudios Especiales, n. 18).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Elementos para um programa de substituição de importações brasileiras oriundas de países da América do Sul.** Brasília: MRE; Funcex, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Exportação brasileira para o Paraguai: principais produtos.** Brasília: MDIC, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/Y6Nkj8>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

CADEP – CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMIA PARAGUAYA. **Informe de Comercio Exterior 2015-2016.** Asunción: Cadep, 2016.

CARDOSO, G. R. **A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu.** 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay: experiencias de una cooperación internacional.** Santiago: Cepal, 2013.

CÉSAR, G. R. C.; ARCE, L. La renegociación de Itaipu: una nueva oportunidad para el Paraguay. **Meridiano**, Brasília, v. 47, n. 110, p. 19-21, 2009.

_____; _____. **Paraguay: un exportador de energía con poca luz.** Caracas: Petroguía, 2014. (Directorio Energético Latinoamericano). p. 214-215.

CÉSAR, G. R. C.; MASI, F. **Mercosur: los pequeños se inclinan hacia Brasil.** Asunción: Obei; Cadep, 2013.

CODAS, G. El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil. In: CURSO PARA DIPLOMATAS SUL-AMERICANOS, 9., 2011, Brasília. **Anales...** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

_____. **O Brasil nas relações Sul-Sul e na integração regional da América do Sul: uma agenda de estudo e debate.** São Paulo: FES, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/VuAasb>>. Acesso em: 20 set. 2014.

CRESTA, J. **Las remesas y su contribución al crecimiento económico: el canal de la inversión.** Asunción: Obei; Cadep, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7rrWdo>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

DESIDERÁ NETO, W. A. **O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula.** 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ESPÓSITO NETO, T.; DE PAULA, O. F. Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012). In: TALLER PARAGUAY DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES, 7., 2014, Ciudad del Este. **Anales...** Ciudad del Este: Universidad Nacional del Este, 2014.

FDC – FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras: a capacidade de adaptação cultural das empresas brasileiras no mundo.** Belo Horizonte: FDC, 2015.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Raio X do comércio exterior brasileiro 2015.** São Paulo: Fiesp, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/5gzmbc>>. Acesso em: 20 set. 2015.

GALEANO, L. A. Paraguay and the expansion of the Brazilian and Argentinian agribusiness frontiers. **Canadian Journal of Development Studies**, v. 33, n. 4, p. 458-470, 2012.

GAMÓN, E. E. **En una nueva dimensión histórica**: breve resumen de una gestión patriótica. Asunción: Arandurá Editorial, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010**. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

MASI, F. Ups and downs of Paraguayan trade policy in the 90s. *In*: BOUZAS, R. (Org.). **Domestic determinants of national trade strategies**: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile. Paris: Obreal/Eularo, 2006.

_____. Paraguay: cuando la energía no es igual a desarrollo. **Observatorio Económico de la Red Mercosur**, 29 nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/6HKQ0C>>. Acesso em: 20 out. 2014.

MASI, F.; DÍAZ, F. R. **Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico inclusivo**. Asunción: Cadep, 2012. (Nota de Política, n. 3).

MENEZES, R. G. Crise na integração sul-americana: o governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano. *In*: SALATINI, R.; PRADO, H. (Orgs.). **Pacifismo e cooperação nas relações internacionais**: teoria e prática. 1. ed. Dourados: UFGD, 2013.

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. **Estadísticas tributarias en América Latina**: 1990-2012. Paris: OCDE, 2014.

PERRONE, N.; CÉSAR, G. R. C. Brazil's bilateral investment treaties: more than a new investment treaty model? **Columbia FDI Perspectives**, New York, n. 159, p. 1-3, 2015.

RAMOS, M. Robson Andrade: “o Paraguai é uma oportunidade”. **Época**, 1º abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/7b3Zt5>>. Acesso em: 20 out. 2014.

RICHARDS, D. G. ¿Es posible un estado para el desarrollo en el Paraguay? *In*: ABENTE, D.; MASI, F. (Coords.). **Estado, economía y sociedad**: una mirada internacional a la democracia paraguaya. Asunción: Cadep, 2005.

SETRINI, G. Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monopólico al clientelismo plural. *In*: BORDA, D.; MASI, F. (Coords.). **Estado y economía en Paraguay (1870-2010)**. Asunción: Cadep, 2011.

TREPOWSKY, L. O.; MARTÍNEZ, C. R.; ROMERO, J. B. **Cadenas productivas brasileñas**: invirtiendo en Paraguay. Asunción: Ipie, 2014.

UNFPA – FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **El Paraguay exporta soja, carne y jóvenes**. Asunción: UNFPA, 2013. (Documento de Trabajo, n. 11).

WORLD BANK. **Doing Business 2016**: measuring regulatory quality and efficiency. Washington: World Bank Group, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CÉSAR, G. R. C.; ARCE, L. Paraguay y su suspensión del Mercosur. **Cronista**, 6 jul. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/GkJfZO>>. Acesso em: 20 set. 2014.

VAZQUEZ, F. Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio. *In*: MASI, F. (Coord.). **Asimetrías internas y política comercial externa**. Asunción: Cadep, 2011.

AS REGIÕES DE FRONTEIRA COMO LABORATÓRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL

Walter Antonio Desiderá Neto¹
Bruna Penha²

RESUMO

Este artigo objetiva colocar em discussão o papel da fronteira como laboratório da integração regional no Mercado Comum do Sul (Mercosul), entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, na qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercutem com mais intensidade. Para tanto, apresenta-se uma revisão dos conceitos acerca do tema fronteira e descrevem-se aspectos da convivência entre os povos de regiões fronteiriças, a fim de trazer à tona como a fronteira caracteriza-se como um lugar de relações complexas, as quais geram demandas relevantes para o processo de integração e para o desenvolvimento regional. Em seguida, tomando uma amostra definida de iniciativas de diferentes dimensões temáticas da integração como base, analisa-se a maneira como elas podem ter um impacto diferenciado sobre o cotidiano transfronteiriço. Por último, alguns apontamentos finais buscam concluir o conjunto de ideias apresentadas.

Palavras-chave: fronteiras; integração regional; Mercosul.

BORDER REGIONS AS A LABORATORY TO REGIONAL INTEGRATION IN MERCOSUR

ABSTRACT

This article aims to bring to discussion the role of borders as a laboratory to regional integration in Mercosur, once it is understood as a space of demands and problem solving experimentations, in which the decisions taken in regional level have more intense effects. Therefore, a revision of the concepts related to frontiers as a subject is presented, as well as aspects of the everyday life in border towns are described to show their complexity and also how they bring demands to the integration process and regional development. After that, by taking a sample of different integration initiatives as a base, it is analyzed the way these decisions may cause more impact in the cross-border everyday life. At last, some points are made to conclude the whole of the presented ideas.

Keywords: borders; regional integration; Mercosur.

JEL: F15; F53; F59.

1 INTRODUÇÃO

Em março de 2016, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou 25 anos de existência. Desde sua criação, o bloco econômico passou por importantes altos e baixos, tendo sido relançado algumas vezes, formal e informalmente. No início, os objetivos da integração regional restringiam-se mais ao campo econômico-comercial, e o cronograma de medidas tomadas voltava-se bastante a

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte do Ipea.

aspectos aduaneiros. Posteriormente, em função de crises cambiais e financeiras, nos anos 2000 decidiu-se pelo avanço do processo sobre novas dimensões: social, política, participativa e distributiva. Recentemente, com o impasse no sistema multilateral global de comércio, os países da região parecem estar buscando um resgate dos objetivos iniciais, na procura por sanar imperfeições da área de livre-comércio e da união aduaneira e ampliar o relacionamento comercial externo do bloco.

No que se refere ao desenvolvimento e à integração da faixa de fronteira dos países do Mercosul, algumas decisões tomadas no âmbito do processo regional acabaram dedicando-se exclusivamente a essa tarefa ao longo desses anos. Do ponto de vista do escopo temático, essas iniciativas de certa forma acompanharam as dinâmicas predominantes no contexto da integração como um todo. Nesse sentido, durante o chamado “período de transição” (1991-1994), no qual o mercado comum deveria ter sido completamente formatado, a principal medida relacionada à fronteira consiste no Acordo de Recife – Decisão Comissão do Mercado Comum (CMC) nº 05/93. Ele versa a respeito do controle aduaneiro integrado nas passagens de fronteira, tendo como principal função organizar a fiscalização e a arrecadação tributária. Portanto, nota-se que a fronteira aparece pensada no contexto das trocas comerciais.

Nos anos seguintes, a lógica livre-cambista permaneceu influente. O tema da fronteira veio reaparecer novamente no chamado Programa de Assunção (Decisão CMC nº 02/99),³ o qual está relacionado com medidas para a simplificação operacional e dos trâmites de comércio exterior e de fronteira. Nesse acordo, são listadas diversas atividades a serem efetuadas para a melhoria dos postos de controle integrado. Portanto, dá seguimento a uma visão da fronteira como ponto de passagem de bens.

Chegando ao final dos anos 1990, com a relativa paralisia pela qual passava o bloco em função da crise econômica no Brasil e da crise política e econômica iniciada na Argentina, abriu-se espaço para a edição de algumas decisões mais voltadas para o campo político na integração regional. São emblemáticos o Protocolo de Ushuaia (1998), que cria o compromisso institucional democrático, e a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz (1999). Nesse contexto, do ponto de vista das fronteiras, a conjuntura favoreceu a celebração do Acordo sobre Trânsito Vicinal entre os Estados-Partes do Mercosul, promovido em 1999 pela Reunião de Ministros do Interior (RMI) do CMC. Este acordo avança sobre a questão da livre circulação de pessoas em cidades gêmeas, dando início a uma ampliação da visão a respeito do tratamento da integração fronteiriça.

Em 2002, essa tendência de expansão consolidaria-se com a criação do Grupo *Ad Hoc* sobre Integração Fronteiriça (Gahif), vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC). Coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e integrado aos órgãos técnicos responsáveis pelos temas relacionados à agenda, o Gahif tinha⁴ como objetivo criar instrumentos normativos, ou outros cursos, que promovessem a integração das comunidades fronteiriças, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida dessas populações e sem prejuízo para os regimes nacionais ou os negociados entre dois ou três Estados-partes.

De 2003 em diante, a partir do Consenso de Buenos Aires, os objetivos da integração como um todo expandiram-se, atingindo novas dimensões. Do ponto de vista das fronteiras, percebe-se, nessa fase, um crescimento no número de decisões que, mesmo não sendo direcionadas exclusivamente para

3. Em 1998, a Decisão CMC nº 20/98 encomendou aos quatro países que preparassem estudos individuais que identificassem procedimentos administrativos e operacionais de comércio exterior que redundassem em barreiras às trocas na região. Uma vez identificadas, os países deveriam propor medidas para eliminá-las. As negociações em torno destes estudos resultaram no Programa de Assunção.

4. Está sendo transformado em um novo Subgrupo de Trabalho (SGT) vinculado ao GMC, o SGT nº 18 – integração fronteiriça.

essas regiões, tiveram impacto cada vez maior sobre a vida da população desse território – apresentando um escopo temático mais extenso e acompanhando a dinâmica geral adquirida pelo processo regional.

Das decisões que primeiro tangenciaram e depois ganharam relevância no impulso do tema das fronteiras na agenda do bloco, destacam-se, nesse período, a criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)⁵ e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), ambos em 2004. Com relação ao FCCR, sua primeira reunião foi realizada em 2007, quando foi proposto seu regulamento e foi criado, entre outros, o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (Gtif) – incorporando para si a função de estabelecer um fluxo formal de colocação de demandas das entidades subnacionais de fronteiras perante os governos centrais. Ao longo dos anos, o tema tornou-se um dos principais eixos de ação do fórum.⁶ Por iniciativa do Gtif, contando inclusive com a cooperação técnica das agências da Espanha e da Itália, foram executados projetos para a melhoria das capacidades de gestão dos governos locais de fronteira.

Em 2012, um amplo plano de ação foi aprovado pelo FCCR, estabelecendo metas e prazos para o biênio 2013-2014. O eixo “integração fronteiriça” foi dividido em seis conjuntos de iniciativas denominados macroatividades: *i*) articulação da cooperação entre atores locais subnacionais nas fronteiras; *ii*) formulação de uma legislação fronteiriça; *iii*) reativação do Gtif; *iv*) articulação com o Focem; *v*) monitoramento e avaliação da governança fronteiriça; e *vi*) políticas públicas conjuntas. Cada grupo contém uma lista de ações específicas a serem executadas, que envolvem diferentes áreas, como educação, saúde, processo legislativo, integração produtiva, política de crédito e segurança. Após uma pausa para a avaliação dos resultados, em 2015 um novo plano foi editado para o biênio 2016-2017, dando seguimento aos trabalhos.

O Focem, por sua vez, é um fundo para o financiamento de projetos que promovam a redução das assimetrias entre os países do Mercosul. Ele é composto por quatro programas temáticos: *i*) convergência estrutural; *ii*) desenvolvimento da competitividade; *iii*) coesão social; e *iv*) estrutura institucional. O seu capital é integralizado exclusivamente por aportes realizados pelos países do bloco, totalizando anualmente o montante de US\$ 100 milhões. Os sócios maiores aportam a maior parte dos recursos, enquanto os menores recebem a maior parte, no objetivo de transferir recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas.

A Decisão CMC nº 18/05, que estabelece o funcionamento do Focem, é explícita em seu art. 3, ao definir que os projetos vinculados aos programas *i* e *iii* devem ser prioritariamente direcionados para as regiões de fronteira, com o objetivo principal de melhorar a conectividade da infraestrutura de transportes e contribuir para elevar a qualidade de vida da população dessas regiões, combatendo a pobreza e o desemprego. Desta forma, o Focem também acabou tornando-se um instrumento de potencial importância para a melhoria da integração fronteiriça. É o caso, por exemplo, do Projeto nº 10/07, *Fortalecimento de Comunidades Locais com Projetos de Economia Social de Fronteira*, implantado pelo Uruguai em suas fronteiras com a Argentina e o Brasil, que teve como objetivo

5. O FCCR substituiu a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (Remi), ambos subordinados ao GMC. Eles diferenciam-se porque o FCCR passou a contar com a representação de estados, províncias e departamentos, além dos municípios e das intendências. A Remi, por sua vez, havia sido criada em 2000 por pressão da Rede Mercocidades, a qual fora fundada espontaneamente por iniciativa de algumas cidades do bloco com o objetivo de ganhar voz no processo regional – revelando um processo que tramitou de baixo para cima. Desta forma, houve uma ascensão desse tema na estrutura institucional do Mercosul, provendo alguma capacidade a entidades subnacionais para exporem suas demandas e influenciarem o processo de integração.

6. Além da integração fronteiriça, consolidaram-se também como eixos prioritários do FCCR a integração produtiva e a construção de uma cidadania regional.

fortalecer as comunidades locais com projetos de economia social, fornecendo apoio técnico a microempresas, preferencialmente as de natureza associativa.

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é colocar em discussão o papel da fronteira como laboratório da integração regional, entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, no qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercutem com mais intensidade. Este trabalho está dividido em quatro seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na seção 2 apresenta-se uma revisão dos conceitos acerca do tema fronteira e descrevem-se aspectos da convivência entre os povos de regiões fronteiriças, a fim de trazer à tona como a fronteira caracteriza-se como um lugar de relações complexas, as quais geram demandas relevantes para o processo de integração e para o desenvolvimento regional. Na seção 3, por sua vez, tomando uma amostra definida de iniciativas de diferentes dimensões temáticas da integração como base, analisa-se a maneira como elas podem ter um impacto diferenciado sobre o cotidiano transfronteiriço. Por último, na seção 4 alguns apontamentos finais buscam concluir o conjunto de ideias apresentadas, sem ter, contudo, o objetivo de esgotar a discussão.

2 A CONVIVÊNCIA TRANSFRONTEIRIÇA

No Brasil, a faixa de fronteira é composta por 588 municípios, os quais estão distribuídos em onze estados e têm, no total, cerca de 10 milhões de habitantes. Em geral, seus níveis de desenvolvimento socioeconômico são inferiores à média nacional (Sperotto *et al.*, 2016). Essa situação de assimetria interna não é muito diferente na Argentina, no Uruguai e na Venezuela, onde os principais centros urbanos são suas capitais, cidades com vocação litorânea. O caso discrepante é o paraguaio, que não tem saída para o mar e no qual a principal cidade, a capital Assunção, localiza-se na fronteira com a Argentina.

Entre as cidades fronteiriças brasileiras, 29 são cidades gêmeas, das quais seis são conurbadas (Bento, 2015). As cidades gêmeas conurbadas são aquelas em que a fronteira não é física (montanha, rio), mas é uma linha imaginária, geralmente traçada por uma rua. A linha que as divide, mesmo que seja politicamente bem demarcada, é móvel e borrada pela movimentação de bens e pessoas.

Existe uma distinção conceitual entre linha, faixa e região de fronteira. As duas primeiras dizem respeito à caracterização jurídica da fronteira: a demarcação do limite entre dois países e a demarcação interna de até onde se considera próximo da linha de fronteira (no Brasil, são 150 km de distância da linha para dentro), respectivamente. A região de fronteira, por seu turno, refere-se às realidades social, econômica, cultural e administrativa da faixa de fronteira.

A concepção de território, por sua vez, em sua versão mais simples, refere-se às dimensões jurídica e administrativa de áreas geograficamente delimitadas. Nessa perspectiva, o território está relacionado aos processos de controle, de dominação e/ou de apropriação dos espaços físicos por agentes públicos e privados. Ele pode ser transformado por meio de práticas e significações dos espaços ocupados pelas comunidades. A esfera social da territorialidade corresponde, em certa medida, à reprodução de uma formação socioeconômica concretizada em relações de trabalho, na produção, na distribuição, na troca e no consumo de bens e serviços em um mercado regional. Como mencionado anteriormente, nas decisões e nos acordos do Mercosul, a fronteira era inicialmente pensada no contexto das trocas comerciais. Entretanto, o convívio transfronteiriço é bastante complexo e não se restringe aos seus aspectos econômicos e aduaneiros, na medida em que também corresponde à esfera da vida cotidiana e estende-se àquilo que diz respeito às relações interpessoais, como, por exemplo,

relações trabalhistas, de amizade e de casamento, as quais envolvem diversas questões como as de gênero, os direitos das crianças e dos adolescentes e os direitos laborais.

Em regiões de fronteira, essa esfera social define-se nacional e internacional ao mesmo tempo. Além disso, esse espaço social de interação nas margens das fronteiras internacionais configura uma transfronteira, em que há uma dinâmica social translocal nas relações entre as populações fronteiriças, as quais, por vezes, driblam os mecanismos de controle das burocracias nacionais (Marcano, 1996).

Na fronteira do Brasil com o Paraguai, por exemplo, as cidades gêmeas Ponta Porã (Mato Grosso do Sul – Brasil) e Pedro Juan Caballero (Amambay – Paraguai) são simbolicamente separadas e fisicamente unidas pela Avenida Internacional. Os centros de cada uma das cidades cresceram em torno desta avenida, na qual as trocas comerciais, as interações e o fluxo de pessoas são intensos. Os imigrantes paraguaios que moram em Ponta Porã identificam-se como “brasiguaios”, mas, neste caso, o termo não se refere aos camponeses brasileiros que imigraram para o Paraguai durante a ditadura de Alfredo Stroessner. Foi revelado, por meio de pesquisa etnográfica, que, neste caso, trata-se de uma metáfora nativa identitária de um imigrante orientado a apagar sua “paraguaidade” e abraçar-se (Penha, 2014).

O multilinguismo, por seu turno, pode ser visto como uma característica intercultural, mas pode também ser interpretado a partir das relações sociais e políticas, que contornam ou reforçam estigmas e variam de acordo com o espaço de interação. Neste sentido, há uma discrepância entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero no que diz respeito ao uso dos três idiomas. No Brasil, o paraguaio fala três idiomas e o brasileiro, geralmente, fala o português, um pouco de castelhano e poucas palavras em guarani. Em Pedro Juan Caballero, o uso dos três idiomas é constante, principalmente no centro comercial. O português configura-se como a língua predominante na relação entre as duas cidades. Pode-se considerar que esta predominância esteja atrelada às relações de poder entre os dois países. Ser indígena e ser paraguaio são motivos para a discriminação, uma vez que estes são estigmatizados como preguiçosos, aproveitadores, contrabandistas e perigosos.

A “brasiguaidade” aparece, portanto, como uma maneira de manipular identidades e interagir de maneira mais eficaz no espaço transfronteiriço. Essa eficácia é necessária não apenas para contornar estigmas, como também para facilitar o acesso a serviços públicos que proporcionem uma qualidade de vida mais digna. Os programas de política social do Brasil aparecem, no caso descrito, como motivo para imigrar e para permanecer nesse país. Nota-se que pesquisas feitas em transfronteiras podem revelar demandas que são geradas nesses espaços e que requerem decisões e ações conjuntas por parte do conjunto dos países.

As relações interpessoais entre as populações fronteiriças são ambíguas, por vezes contraditórias, e refletem, de certa maneira, as assimetrias sociais e econômicas locais e entre os países, as quais são diagnosticadas em dados estatísticos. Estes dados são normalmente a principal base utilizada para a formulação de políticas públicas que têm como objetivo enfrentar tais disparidades. De toda forma, pesquisas de teor qualitativo, com trabalho de campo, são também essenciais para informar questões significativas sobre essas regiões e a integração entre populações fronteiriças, como certas configurações menos evidentes do comércio internacional, questões relativas ao tráfico de pessoas, aos conflitos étnicos, aos problemas no mercado de trabalho, entre outras. Ao mesmo tempo, elucidam os potenciais de desenvolvimento da região.

Pode-se dizer que existe uma integração cotidiana e espontânea de fronteira. Ao mesmo tempo, os processos de integração impulsionados pela administração central dos países também influenciam o conjunto da sociedade no âmbito rotineiro, uma vez que impactam unidades governamentais

estaduais e locais. O envolvimento dos governos subnacionais nessas relações internacionais – a paradiplomacia – leva à descentralização das iniciativas externas do país, reunindo diversos agentes em uma rede de gestão mais sensível e próxima dos problemas cotidianos de territórios marginalizados. Os acordos paradiplomáticos atuam por meio de contatos permanentes ou *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, a fim de promover atividades socioeconômicas e culturais (Benzatto e Prado, 2014). O desenvolvimento das regiões de fronteira pode colaborar para a descentralização da produção econômica nacional e promover a diminuição das desigualdades sociais nos níveis nacional e internacional (Pucci, 2010).

Nesse sentido, é preciso ser pragmático ao pensar e trabalhar com os dados referentes às regiões de fronteira e com as teorias que são produzidas pelos campos de conhecimento que abordam essa questão. Em outras palavras, isso significa romper com o senso comum que vê as fronteiras como um lugar do qual é melhor manter distância (Albuquerque, 2009), para então vê-las como um lugar de potencialidades, laboratório para iniciativas da integração regional e do melhoramento do Mercosul – sem, contudo, perder o senso crítico.

3 O IMPACTO DIFERENCIADO DE DECISÕES DO BLOCO SOBRE AS REGIÕES DE FRONTEIRA

Conforme mencionado anteriormente, desde 2003, com o Consenso de Buenos Aires, o escopo da integração tem se expandido para novas dimensões no Mercosul: social, política, participativa e distributiva. Entre as iniciativas levadas à frente na dimensão social, é importante destacar como projetos abrangentes o Plano Estratégico de Ação Social (Peas) – Decisão CMC nº 67/10 – e o Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania – Decisão CMC nº 64/10.

O Peas é composto por dez eixos, subdivididos em 26 diretrizes, que estabelecem um amplo leque de metas para o desenvolvimento regional, como a erradicação da fome, da pobreza e das desigualdades sociais, a garantia dos direitos humanos para a igualdade étnica, racial e de gênero, a universalização da saúde pública e da educação, entre outras.

O Estatuto da Cidadania, por sua vez, objetiva conformar uma carta coesa de normas para garantir a todos os cidadãos do Mercosul a livre circulação de pessoas, a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas e a igualdade de condições para o acesso ao trabalho, à saúde e à educação. Somados, esses dois grandes projetos, conforme sejam devidamente executados, deverão formar um importante arcabouço normativo para o equacionamento de diversas questões que afligem a convivência transfronteiriça.

Uma vez que a implementação completa do Peas e do Estatuto da Cidadania vai requerer ainda esforços conjuntos no médio prazo,⁷ a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) – que tem, entre outras atribuições, a de assistir ao CMC e ao GMC – editou pela primeira vez, em 2010, a chamada *Cartilha da Cidadania do Mercosul*, na qual estão compiladas as principais normas vigentes de interesse dos cidadãos. Atualmente, são 59 iniciativas⁸ divididas em doze categorias: *i*) circulação de pessoas e bens; *ii*) trabalho e seguridade social; *iii*) educação; *iv*) defesa do consumidor; *v*) apoio à produção e ao comércio; *vi*) correspondências e encomendas; *vii*) cooperação consular

7. O Estatuto da Cidadania está previsto para ser concluído no aniversário de trinta anos do Mercosul, em 2021.

8. Aparentemente são sessenta, mas a iniciativa *residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru* repete-se nas categorias *circulação de pessoas e bens* e *trabalho e seguridade social*.

e jurídica; *viii*) direitos humanos; *ix*) integração cultural; *x*) aspectos sanitários e de saúde; *xi*) dimensão social; e *xii*) temas diversos. Esta cartilha tem sido objeto de constante atualização normativa em sua versão digital.⁹ Por isso, sendo uma seleção de iniciativas realizada por uma instituição do próprio bloco regional, a *Cartilha da Cidadania do Mercosul* foi escolhida neste trabalho como amostra para a análise a respeito do impacto diferenciado de algumas decisões do Mercosul sobre as regiões de fronteira.¹⁰

O exame foi realizado com base em informações oferecidas por pesquisas de campo presentes na literatura (Rabossi, 2004; Hartmann, 2005; Albuquerque, 2009; Penha, 2014) e em resultados obtidos pelo projeto em rede do Ipea, *Mercosul e Regiões de Fronteira*,¹¹ tomando como premissa principal a ideia de que nas fronteiras, em especial nas cidades gêmeas, alguns fluxos são mais frequentes e se fazem mais presentes no cotidiano dos cidadãos do que nos interiores dos países. Com esta premissa em mente, foram separados três grupos de iniciativas: *i*) as que têm impacto maior nas fronteiras, e de forma positiva para a vida da população; *ii*) as que têm impacto maior nas fronteiras, porém de forma negativa para a vida da população; e *iii*) as que não têm impacto maior significativo nas fronteiras. Cada um desses grupos está listado, respectivamente, nos quadros 1, 2 e 3 a seguir.

Das 59 iniciativas listadas pela cartilha, observou-se que, nas fronteiras, 49 têm impacto maior e positivo (83%), quatro têm impacto maior e negativo (7%) e seis não têm impacto maior (10%). Esse diagnóstico preliminar corrobora o argumento de que esses territórios são laboratórios da integração, nos quais demandas são formadas e soluções são experimentadas, mesmo que em alguns casos não haja um fluxo formal entre uma coisa e outra.

QUADRO 1

Iniciativas presentes na *Cartilha da Cidadania do Mercosul* que têm impacto maior e positivo na região de fronteira

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens.	Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.	Decisão CMC nº 28/02 – Acordos nºs 13 e 14, Decisão CMC nº 04/11, Decisão CMC nº 21/11, Decisão CMC nº 20/12.
Circulação de pessoas e bens.	Documentos válidos para viajar.	Decisão CMC nº 18/08, Decisão CMC nº 21/12, Decisão CMC nº 37/14.
Circulação de pessoas e bens.	Dispensa de tradução de documentos administrativos para efeitos de imigração entre os Estados-partes do Mercosul.	Decisão CMC nº 44/00.
Circulação de pessoas e bens.	Responsabilidade civil emergente de acidentes de trânsito.	Decisão CMC nº 01/96.
Circulação de pessoas e bens.	Regulamento único de trânsito e segurança viária.	Resolução GMC nº 08/92.
Circulação de pessoas e bens.	Tratamento aduaneiro para material promocional.	Resolução GMC nº 121/96.
Circulação de pessoas e bens.	Controles integrados de fronteira e horário nos pontos de fronteira.	Resolução GMC nº 127/94, Decisão CMC nº 04/00 (Acordo de Recife), Decisão CMC nº 05/00, Decisão CMC nº 18/14.
Circulação de pessoas e bens.	Relação nominal de pontos de fronteira de controles.	Resolução GMC nº 29/07.
Circulação de pessoas e bens.	Serviços públicos de telefonia básica em zonas fronteiriças no Mercosul.	Resolução GMC nº 66/97.

(Continua)

9. Mercosul (2010a), disponível em: <<http://goo.gl/1rOgYS>>. Acesso em: 1º mar. 2016.

10. A *Cartilha da Cidadania do Mercosul* lista iniciativas relacionadas com os seguintes tipos de normativas: declarações presidenciais, decisões CMC, resoluções GMC e recomendações CMC. Para este estudo, não foram incluídas as recomendações, por elas não apresentarem nenhum caráter vinculante.

11. Esse projeto foi executado em formato de rede com a parceria da Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (Uniselva), da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), do Rio Grande do Sul, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES) e da Secretaria de Meio Ambiente do Planejamento, da Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (Semac). Ele esteve vigente entre 2012 e 2014. Os relatórios finais estão em fase de reorganização e devem ser publicados em 2016.

(Continuação)

Categoria	Iniciativa	Normativa
Trabalho e seguridade social.	Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.	Decisão CMC nº 28/02 – Acordos nºs 13 e 14, Decisão CMC nº 04/11, Decisão CMC nº 21/11, Decisão CMC nº 20/12.
Trabalho e seguridade social.	Acordo multilateral de seguridade social do Mercosul.	Decisão CMC nº 19/97.
Trabalho e seguridade social.	Condições mínimas do procedimento de inspeção do trabalho no Mercosul.	Decisão CMC nº 32/06.
Educação.	Protocolo sobre integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico e tabela de equivalências.	Decisão CMC nº 04/94, Decisão CMC nº 15/08.
Educação.	Protocolo de integração educativa e revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimento e estudos de nível médio técnico.	Decisão CMC nº 07/95.
Educação.	Protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos Estados-partes do Mercosul.	Decisão CMC nº 08/96.
Educação.	Protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados-partes do Mercosul.	Decisão CMC nº 09/96.
Defesa do consumidor.	Defesa do consumidor – garantia contratual.	Resolução GMC nº 42/98.
Apoio à produção e ao comércio.	Políticas de apoio às micro, pequenas e médias empresas do Mercosul.	Resolução CMC nº 59/98.
Apoio à produção e ao comércio.	Programa de Integração Produtiva do Mercosul.	Decisão CMC nº 12/08.
Apoio à produção e ao comércio.	Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul (FAFM).	Decisão CMC nº 45/2008, Decisão CMC nº 06/09.
Apoio à produção e ao comércio.	Agricultura familiar.	Decisão CMC nº 20/14, Recomendação CMC nº 02/14.
Correspondências e encomendas.	Intercâmbio postal entre cidades localizadas em região de fronteira e controle aduaneiro do intercâmbio postal entre cidades situadas em região de fronteira.	Resolução GMC nº 29/98, Resolução GMC nº 21/99.
Cooperação consular e jurídica.	Jurisdição internacional em matéria contratual.	Decisão CMC nº 01/94.
Cooperação consular e jurídica.	Protocolo de cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa e protocolo de medidas cautelares.	Decisão CMC nº 05/92, Decisão CMC nº 27/94.
Cooperação consular e jurídica.	Protocolo de assistência jurídica mútua em assuntos penais.	Decisão CMC nº 02/96.
Cooperação consular e jurídica.	Acordo sobre extradição entre os Estados-partes do Mercosul.	Decisão CMC nº 14/98.
Cooperação consular e jurídica.	Benefício da justiça gratuita e assistência jurídica gratuita.	Decisão CMC nº 50/00.
Cooperação consular e jurídica.	Transferência de pessoas condenadas dos Estados-partes do Mercosul.	Decisão CMC nº 34/04.
Direitos humanos.	Promoção e proteção dos direitos humanos no Mercosul.	Decisão CMC nº 17/05.
Direitos humanos.	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos.	Decisão CMC nº 14/09, Decisão CMC nº 12/10.
Direitos humanos.	Campanha de informação e prevenção do delito de tráfico de pessoas.	Decisão CMC nº 12/06.
Direitos humanos.	Acordo contra o tráfico ilícito de migrantes entre os Estados-partes do Mercosul.	Decisão CMC nº 37/04.
Direitos humanos.	Mecanismo de articulação para a atenção a mulheres em situação de tráfico internacional.	Decisão CMC nº 26/14.
Integração cultural.	Integração cultural do Mercosul.	Decisão CMC nº 11/96.
Integração cultural.	Patrimônio cultural do Mercosul.	Decisão CMC nº 21/14.
Aspectos sanitários e de saúde.	Normas sanitárias para o intercâmbio no Mercosul de caninos e felinos domésticos.	Resolução GMC nº 04/96.
Aspectos sanitários e de saúde.	Procedimentos mínimos de inspeção sanitária em embarcações que navegam pelos Estados-partes do Mercosul.	Resolução GMC nº 06/03.
Aspectos sanitários e de saúde.	Controle de entrada e saída de entorpecentes e substâncias psicotrópicas para uso em casos especiais/uso compassivo de medicamentos em pacientes.	Resolução GMC nº 66/00.
Aspectos sanitários e de saúde.	Autorização para entrada e saída de medicamentos que contenham entorpecentes e substâncias psicotrópicas para pacientes em trânsito.	Resolução GMC nº 74/00.
Aspectos sanitários e de saúde.	Informação básica comum para a caderneta de saúde da criança.	Resolução GMC nº 04/05.
Dimensão social.	Estatuto da Cidadania – plano de ação.	Decisão CMC nº 64/10.
Dimensão social.	Plano Estratégico de Ação Social (Peas).	Decisão CMC nº 12/11.
Dimensão social.	Instituto Social do Mercosul (ISM).	Decisão CMC nº 03/07.
Dimensão social.	Alto representante-geral do Mercosul.	Decisão CMC nº 63/10.
Dimensão social.	Unidade de Apoio à Participação Social (Uaps).	Decisão CMC nº 65/10.
Dimensão social.	Organização e movimentos sociais do Mercosul.	Decisão CMC nº 10/15.
Temas diversos.	Dia do Mercosul.	Decisão CMC nº 02/00.
Temas diversos.	Segurança.	Decisão CMC nº 37/04, Decisão CMC nº 16/06.
Temas diversos.	Incorporação do guarani como idioma do Mercosul.	Decisão CMC nº 35/06.
Temas diversos.	Símbolos do Mercosul.	Decisão CMC nº 17/02.

Fonte: Cartilha da Cidadania do Mercosul (Mercosul, 2010a).

Elaboração dos autores.

Desse primeiro grupo (quadro 1), é importante pormenorizar o significado de algumas dessas iniciativas, de forma a esclarecer a razão pela qual seu impacto é maior e positivo nas fronteiras. Neste sentido, da categoria *circulação de bens e pessoas*, vale destacar a questão sobre a residência para os nacionais dos Estados-partes, cujas decisões provêm algumas simplificações no que diz respeito ao processo burocrático para a regularização migratória de cidadãos do Mercosul, Colômbia, Bolívia, Chile, Equador e Peru. Como se sabe, uma vez regularizado, o imigrante passa a ter a garantia dos direitos civis vigentes no país que o recebe. Por essa razão, essa iniciativa também compõe a categoria *trabalho e seguridade social*, sendo direitos dos imigrantes transferirem recursos para o país de origem e receberem tratamento, salário, condições trabalhistas e seguros sociais iguais aos que os cidadãos nacionais recebem.

Esses dois últimos itens são complementados, neste caso, para os membros plenos do bloco, pelas iniciativas *acordo multilateral de seguridade social do Mercosul* e *condições mínimas do procedimento de inspeção do trabalho no Mercosul*. A primeira estabelece normas para as relações de seguridade social entre os países. Com ela, os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios de um Estado-parte são levados em conta pelos outros para fins de aposentadoria. A segunda iniciativa, por sua vez, busca assegurar condições gerais de trabalho, como o registro dos trabalhadores, a jornada regular e a proibição do trabalho infantil, além de condições de higiene e segurança.

Essas decisões são especialmente importantes para a população fronteiriça, uma vez que o trabalho é uma das principais motivações para que as pessoas cruzem a fronteira. Na faixa de fronteira de Mato Grosso com a Bolívia,¹² por exemplo, as diferenças econômicas são significativas e o modelo de ocupação dos municípios fronteiriços envolve estruturas produtivas diversas, variando da pecuária extensiva – região do Pantanal – à agricultura também extensiva, porém com uso de tecnologias sofisticadas, voltada para o mercado exportador. Dessa produção, localizada na região norte da fronteira mato-grossense, destaca-se a soja, mas há também a produção agrícola de subsistência e, em menor proporção, áreas de cultivo comercial, no centro e no centro-sul da faixa. Entre esses pequenos proprietários há aqueles que são artesãos, pescadores, vendedores ambulantes e trabalhadores que executam serviços sazonais nas fazendas e cidades próximas, muitas vezes do outro lado da fronteira (Higa *et al.*, 2016).

Esses trabalhos temporários fazem parte da chamada migração pendular, ou seja, o movimento regular de pessoas para trabalho e/ou estudo em outro município que não o de residência. Em regiões de fronteira, esse deslocamento é internacional. Os dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) sobre deslocamentos pendulares apontam fluxos importantes na extensão da faixa de fronteira, seja pelo volume de pessoas, seja pela proporção que representam sobre o total dos fluxos. Entre as cidades em que se tem uma taxa alta desse tipo de deslocamento em relação ao total nacional encontram-se os municípios fronteiriços de Foz do Iguaçu – Paraná (9,1%), Santana do Livramento – Rio Grande do Sul (3,8%), Ponta Porá – Mato Grosso do Sul (2,9%), Chuí – Rio Grande do Sul (1,8%) e Tabatinga – Amazonas (1,3%). Esses números são obtidos a partir da quantificação apenas das saídas do Brasil, uma vez que dados similares dos países vizinhos não são disponibilizados. Caso fossem computados, o volume de pessoas em trânsito seria consideravelmente superior, pois contaria os trabalhadores dos países vizinhos que fazem o movimento oposto (Cardoso e Moura, 2016).

12. Mesmo que a Bolívia não seja ainda um Estado-parte do Mercosul (está em processo de adesão plena), o país é um Estado-associado desde 1996. Além disso, as condições na fronteira Mato Grosso-Bolívia não diferem muito das condições da fronteira Mato Grosso do Sul-Paraguai.

Medidas que simplifiquem os trâmites para o trânsito livre e seguro dessas pessoas, como objetivam as iniciativas da categoria *circulação de pessoas e bens* da cartilha, são de impacto maior e positivo em regiões em que o fluxo internacional é frequente. A dispensa de tradução de documentos para imigração e a validação de documentos comuns para viajar também contribuem para consolidar o processo de integração, principalmente em fronteiras secas, em que esse deslocamento é cotidiano e precisa ser mais prático.

No que se refere à educação, o *protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados-partes do Mercosul*, assim como o *protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos Estados-partes do Mercosul*, objetivam promover o intercâmbio e a cooperação entre instituições de nível superior do Mercosul para a formação de professores universitários. Além disso, as quatro iniciativas dessa categoria também estão relacionadas com a validação e o aproveitamento dos certificados de conclusão dos cursos na região.

Em cidades gêmeas, além do trabalho, a escola é outra importante motivação para a travessia diária. Segundo dados das Secretarias Municipais de Educação dos municípios de Ponta Porã (fronteira com Pedro Juan Caballero – Paraguai) e de Corumbá (fronteira com Puerto Quijarro – Bolívia), ambos de Mato Grosso do Sul, a quantidade de alunos estrangeiros na rede de ensino de cada uma delas, respectivamente, representa quase 20% em uma e mais de 10% na outra (Oliveira, 2016).

O Peas apresenta um alinhamento importante com essa categoria, uma vez que, entre os objetivos prioritários de seu eixo temático *ix*, destacam-se: o fomento a ações de formação docente e de multiplicadores para a integração regional; a execução de programas complementares de formação docente em espanhol e português como segundas línguas; o fortalecimento de estratégias e ações concretas nas regiões de fronteira com as instituições educativas; assim como a promoção de ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões com as cidades que possuem escolas participantes do Programa Escolas de Fronteira. Este programa foi criado em 2005, a partir da necessidade de estreitamento de laços de interculturalidade entre cidades vizinhas, tendo como objetivos a integração de estudantes e professores dos países limítrofes e a ampliação das oportunidades do aprendizado de uma segunda língua (Argentina e Brasil, 2008).

Por oportuno, outra decisão com impacto positivo é a incorporação do guarani como idioma oficial do Mercosul, junto com o espanhol e o português, como era determinado no Protocolo de Ouro Preto (1994). Essa decisão representa o reconhecimento do valor histórico do idioma, tendo, assim, uma relevância simbólica de valorização do guarani. No entanto, no cotidiano de fronteira, a presença do idioma guarani está além do campo histórico. “O universo das línguas nesta zona de fronteira se constitui em uma dimensão privilegiada de observação sobre as assimetrias de poder entre as línguas” (Albuquerque e Sousa, 2014, p. 11). O reconhecimento do guarani como idioma do Mercosul desafia estigmas e chama atenção para a diversidade e as assimetrias da região, que são parte relevante da agenda de integração.

Prosseguindo nas categorias do quadro 1, no caso de *apoio à produção e ao comércio*, vale destacar o Programa de Integração Produtiva do Mercosul e a criação do Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul (FAFM). O objetivo deste programa é estimular a complementaridade entre os diferentes elos das cadeias produtivas regionais, para facilitar a incorporação da produção dos países de menor desenvolvimento econômico nos processos produtivos dos demais sócios, além de elevar a produtividade.

Por seu turno, o FAFM conta com aportes anuais de US\$ 360 mil, com maior contribuição de Argentina e Brasil. Seu objetivo é financiar programas e projetos relacionados à agricultura familiar. Ambas as iniciativas têm impacto diferenciado na região de fronteira, uma vez que a partir delas cria-se a oportunidade para esses municípios constituírem pontos focais para a ligação de cadeias produtivas industriais e agrícolas de um lado a outro, seja do ponto de vista logístico, seja do produtivo.

No tema da saúde, a iniciativa de se definir uma informação básica comum nas cadernetas das crianças objetiva facilitar a comunicação de um país a outro, em seus hospitais e postos de saúde, na eventualidade de trânsito ou migração de famílias. São quatorze itens, como, por exemplo, *tabela de crescimento, alimentação e desenvolvimento até 1 ano de vida*, que são estabelecidos como exigências mínimas presentes nas cadernetas de saúde. Em cidades gêmeas, onde a possibilidade de uma pessoa precisar ou escolher ser atendida do outro lado da fronteira é maior e mais comum, esta iniciativa tem uma repercussão maior. O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, de caráter público e universal, mesmo com suas carências, muitas vezes é o único serviço à disposição de populações com baixo poder aquisitivo presentes do outro lado da fronteira nos países parceiros, por exemplo.

O benefício da justiça gratuita e a assistência jurídica gratuita, integrantes da categoria *cooperação consular e jurídica*, estabelecem que nas jurisdições dos diferentes países do bloco serão reconhecidos estes benefícios mutuamente em processos em que sejam requeridas medidas cautelares, recepção de provas no exterior e outras medidas de cooperação tramitadas por meio de cartas rogatórias, tudo isento de despesas. Por sua vez, o *acordo contra o tráfico ilícito de imigrantes*, da categoria *direitos humanos*, prevê medidas de cooperação para o combate e a prevenção desse delito, como o intercâmbio de informações sobre os grupos delituosos (e sua forma de organização) envolvidos ou suspeitos desse crime; o compromisso em garantir a qualidade dos documentos de viagem expedidos por cada país, a fim de evitar a falsificação; e a prestação mútua de cooperação técnica voltada para capacitar os serviços públicos a darem tratamento humano às vítimas, com respeito e proteção aos seus direitos reconhecidos internacionalmente. Em última análise, essas duas iniciativas visam prover segurança física e jurídica aos cidadãos do Mercosul.

Deve-se lembrar que as fronteiras são o principal ponto de passagem também das atividades ilícitas internacionais, como o tráfico de migrantes, que é definido em lei como “a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente” (Brasil, 2004). A fronteira pode servir como ponto de passagem para grandes centros do país vizinho ou de outros países e, especificamente na transfronteira, até mesmo como lugar de trabalho para as pessoas traficadas. Portanto, o combate a esses crimes afeta diretamente a qualidade de vida dessas regiões.

Em 2011, foram criados, no Brasil, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron). Em 2012, criou-se o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), que deve ser totalmente implantado em um período de dez anos, iniciando a partir de um projeto-piloto que abarca a região das fronteiras de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai. Apesar de terem um cunho mais nacional, essas ações preveem a cooperação com países vizinhos. Dessa maneira, o Brasil lançou mão de iniciativas no âmbito da defesa que, entre outros objetivos, visam reprimir e combater as condutas criminosas que usam as fronteiras como lugar de entrada e saída de produtos em desconformidade com a lei (contrabando e descaminho) e como passagem para o tráfico de pessoas. São medidas para a melhoria da segurança, que deve impactar positivamente no cotidiano fronteiriço.

No que se refere à *dimensão social*, é interessante notar que tanto o Peas quanto o Estatuto da Cidadania estão contemplados na cartilha, tendo em vista que envolvem complexos planos de ação com grande potencial de impacto sobre o cotidiano dos cidadãos do bloco. As ações propostas pelo Peas, em especial, são de particular importância para as fronteiras secas, caso seja levado em consideração que esses lugares caracterizam-se como espaços de distinção de identidades coletivas por meio da demarcação da diferença. Quer dizer, as regiões lindeiras abrigam em si outras fronteiras, como as econômicas, as etárias, as de gênero e as identitárias, as quais geram demandas urgentes e que compõem diversos trechos do plano, em especial a seguinte diretriz e os seus objetivos:

promover políticas distributivas observando a perspectiva de gênero, idade, raça e etnia; garantir o acesso a serviços de assistência social pelas famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social; desenvolver programas de transferência de renda às famílias em situação de pobreza; fortalecer os territórios sociais por meio da articulação entre as redes de proteção e promoção social; e promover o intercâmbio de iniciativas e experiências exitosas (Mercosul, 2010b, eixo I, diretriz 2).

A partir da exposição de todas essas questões, demonstra-se como a inclusão, no calendário escolar, do dia 26 de março¹³ como o Dia do Mercosul, à primeira vista uma decisão de menor importância, tem potencial de impacto maior e positivo nas fronteiras. O fortalecimento da identidade regional e a conscientização do processo de integração, em contextos nos quais o fluxo transfronteiriço é frequente, são questões fundamentais para que os cidadãos busquem conhecer e, então, exigirem os seus direitos.

QUADRO 2

Iniciativas presentes na *Cartilha do Cidadania do Mercosul* que têm impacto maior e negativo na região de fronteira

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens.	Regime de bagagem no Mercosul.	Decisão CMC nº 18/94.
Circulação de pessoas e bens.	Seguro de responsabilidade civil do proprietário.	Resolução CMC nº 120/94.
Defesa do consumidor.	Defesa do consumidor.	Resolução CMC nº 126/94.
Integração cultural.	Tratamento aduaneiro para a circulação, nos países do Mercosul, de bens integrantes de projetos culturais aprovados pelos órgãos competentes.	Resolução GMC nº 122/96.

Fonte: Cartilha da Cidadania do Mercosul (Mercosul, 2010a).

Elaboração dos autores.

Em referência às iniciativas do quadro 2, por sua vez, as quais têm impacto maior, porém negativo nas regiões de fronteira, por se tratar dos casos com potencial geração de problemas, e em razão de o número delas ser menor que o das iniciativas do quadro 1, cabe detalhá-las uma a uma.

De acordo com o regime de bagagem, os viajantes do Mercosul só podem atravessar as fronteiras terrestres levando consigo, isentos de tributos, bens equivalentes ao máximo de US\$ 150, apenas uma vez por mês. São isentos também, e não fazem parte dessa franquia, roupas e objetos de uso pessoal, além de livros, folhetos e periódicos. Os bens que excederem essa valoração devem pagar 50% de imposto de importação. Desta forma, está claro que o objetivo dessa norma é evitar que importações com fins comerciais sejam realizadas pelos chamados “sacoleiros” e escapem da tributação incidente.

Entretanto, quando se leva em consideração o cotidiano da população que vive em cidades gêmeas, essa franquia acaba revelando-se muito restritiva. As pessoas desenvolvem relações de parentesco de um

13. Data da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991.

lado a outro da linha de fronteira, e essa norma acaba limitando até mesmo, por exemplo, trocas de presentes que elas desejem fazer entre si. De um ponto de vista mais econômico, impossibilita também que os empresários que tenham filiais de seus estabelecimentos comerciais dos dois lados da fronteira transfiram estoques entre elas, por exemplo. Ainda que na maioria dos casos a realidade seja caracterizada pela baixa fiscalização, permitindo que transações ocorram à revelia da norma, as regiões de fronteira precisam contar com uma legislação própria que estabeleça para elas um regime especial.

O seguro de responsabilidade civil do proprietário de veículos terrestres, por sua vez, é uma modalidade de seguro que foi criada pelo bloco que tem como objeto indenizar a terceiros ou reembolsar o segurado pelos montantes pelos quais seja civilmente responsável na ocorrência de acidentes em um país do Mercosul diferente daquele no qual o veículo seja matriculado. Não se trata de um seguro obrigatório oferecido pelos governos dos países. Essa norma apenas define as características de um produto diferenciado que as seguradoras poderão vender aos seus clientes, desde que haja acordo estabelecido com outra seguradora no país vizinho.

O defeito dessa norma, quando se considera os habitantes das regiões de fronteira que têm o costume de viajar com seus veículos para o país vizinho com frequência (em razão dos variados motivos já demonstrados anteriormente), reside no fato de obrigá-los a contratar um produto adicional para terem cobertura no país vizinho. Para levar em conta as necessidades dessa população, seria possível realizar apenas um adendo na norma (ou uma norma própria) no qual obrigasse as seguradoras a oferecerem tais coberturas sem custo adicional no caso de os veículos serem matriculados em municípios da faixa de fronteira, por exemplo.

Com relação à resolução sobre defesa do consumidor, neste caso é a sua falta de conteúdo que se revela como o principal problema: ela apenas instrui a Comissão de Defesa do Consumidor a seguir em seus trabalhos destinados à elaboração de um regulamento comum para essa questão, definindo que, enquanto tal regulamento não for aprovado, cada país seguirá aplicando sua legislação. O problema é que desde então essa harmonização não ocorreu. Desta forma, em regiões de fronteira, a indefinição abre espaço para que haja uma diversidade de normas aplicáveis no caso de uma pessoa realizar compras em estabelecimentos no outro país, gerando uma insegurança jurídica aos consumidores. Neste caso, a solução encontra-se na harmonização das legislações sobre direitos do consumidor, tarefa que se encontra com bastante atraso.

Por fim, de acordo com a Resolução GMC nº 122/96, os bens que forem destinados à exibição ou à utilização em eventos culturais aprovados pelos órgãos nacionais competentes em outro país do bloco receberão o Selo Mercosul Cultural. Com essa marca, os bens circularão no regime de exportação temporária, no país de saída, e de admissão temporária, no país de ingresso, mediante os quais ficam suspensos os tributos incidentes até o retorno dos bens, quando são isentos.¹⁴ Entre os intuítos dessa iniciativa, está o de garantir a segurança do patrimônio cultural, além de combater o roubo e o tráfico de obras de arte. O selo compõe um projeto maior, o Mercosul Cultural, criado em 1996. Em 2010, foi aprovado o Fundo Mercosul Cultural, que financia a criação, a circulação, a proteção e a difusão de bens e atividades culturais. Essas medidas são positivas enquanto fomentam a divulgação da produção de bens culturais entre os países do bloco, promovendo uma identidade mercosulina que possa alcançar lugares além dos arredores das fronteiras, ou seja, onde a integração cultural é menos óbvia.

14. Se o proprietário não retornar com os bens dentro do prazo informado, deixa de haver a suspensão e os impostos são cobrados.

Ao mesmo tempo, o problema do selo está no fato de ser um dispositivo elaborado do ponto de vista dos governos centrais, com baixa sensibilidade às necessidades das fronteiras, nas quais a circulação desses bens deveria acontecer de forma ainda mais fluida. As políticas que incentivam uma integração cultural geopoliticamente mais difusa, a exemplo dos grandes eventos promovidos pelas autoridades nacionais do bloco, podem revelar-se insuficientes, uma vez que é possível que se perca de vista que a integração cultural também ocorre no cotidiano, nos lugares em que, de fato, as populações de cada país encontram-se com frequência. Desta forma, considerando as regiões de fronteira como pontos focais dessa integração, esse tipo de benefício aduaneiro deveria aplicar-se a quaisquer bens que estejam relacionados a eventos culturais – inclusive os eventos menores – promovidos nos municípios fronteiriços, sem a necessidade de aprovação dos órgãos centrais. Em outras palavras, deveria ser levado em consideração que, nessas regiões, eventos que cruzam as fronteiras já possuem um Selo Mercosul Cultural simbólico inerente, dispensando autorizações.

Em face dessas dificuldades que aparecem para as cidades gêmeas – as existentes em função de sua própria condição e aquelas que algumas normativas acabam criando –, algumas soluções vieram surgindo ao longo do tempo pela via bilateral ou por meio da paradiplomacia e da cooperação descentralizada. Em outras palavras, historicamente os países da região têm tratado suas questões fronteiriças diretamente com suas contrapartes, em um processo que precede a própria formação do Mercosul e que acabou produzindo marcos jurídicos próprios na forma de acordos e tratados. Entre Brasil e Uruguai, por exemplo, a fronteira recebeu um Estatuto Jurídico ainda em 1933. Seus municípios, por sua vez, também têm se organizado. Nos anos 1980 e 1990, havia seis comitês de fronteira intermunicipais: Chuí-Chuy; Santana do Livramento-Rivera; Jaguarão-Rio Branco; Quaraí-Artigas; Aceguá-Acegua; e Barra do Quaraí-Bella Unión (Aveiro, 2006).

Com a formação do bloco regional, no que se refere às cidades gêmeas, a assinatura do ora mencionado Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço (1999) veio trazer um novo arcabouço de maior fôlego para a criação de mecanismos especiais de gestão para esses espaços. Ele estabelece a possibilidade de os cidadãos domiciliados em localidades contíguas de dois ou mais Estados-partes obterem uma credencial (carteira, documento) especial (sem substituir o documento de identidade). Com ela, eles podem cruzar a fronteira mediante um processo mais ágil e diferenciado.

Com base nessa proposta, Brasil e Uruguai, em 2004, e Argentina e Brasil, em 2005, assinaram acordos bilaterais sobre localidades fronteiriças vinculadas.¹⁵ Estes acordos tomaram a dianteira desse processo ao estabelecerem, além das prerrogativas de circulação facilitada previstas na decisão do bloco, um leque ampliado de direitos aos portadores das carteiras de trânsito vicinal fronteiriço de suas cidades gêmeas. Entre eles, listam-se: exercício de trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais do país em que é desenvolvida a atividade, inclusive no que se refere aos requisitos de formação e exercício profissional, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que delas emanam; acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade; atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade; acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência; e quaisquer outros direitos que venham a ser acordados.

15. Embora a ratificação do acordo com a Argentina ter se dado no Brasil apenas em 2015 (em função, principalmente, de preocupações com os custos envolvidos em termos orçamentários para saúde e educação, por exemplo), o acordo está em funcionamento, com a principal demanda dando-se, principalmente, em Foz do Iguaçu (Brasil)-Puerto Iguazú (Argentina).

Os portadores da carteira também podem requerer que seus veículos automotores sejam identificados especialmente, de forma a poderem circular livremente dentro da localidade fronteiriça vinculada. O transporte de mercadorias também recebe um regime especial, por meio do qual a regulamentação é simplificada. Prevê-se, ainda, cooperação em combate a epidemias (vacinação, por exemplo) e em matéria educativa, contando até mesmo com ensino especial das disciplinas de história e geografia – levando em conta os conteúdos dos dois países.

Percebe-se, portanto, tratar-se de um regime arrojado, que leva em consideração diversas necessidades locais e busca enfrentar os eventuais problemas que as legislações de origem das administrações centrais podem trazer para a convivência local transfronteiriça. Por essa razão, no plano de ação do Estatuto da Cidadania, art. 3, o tratamento do tema da integração fronteiriça faz referência a essa experiência, a meta sendo aparentemente universalizar, para as demais regiões análogas do bloco, os mesmos benefícios. Na fronteira entre Brasil e Paraguai, por exemplo, com a securitização da fronteira em função de questões como o contrabando, o descaminho e o tráfico de pessoas, jamais foi negociado um mecanismo que sequer se aproximasse desse modelo. A redução das assimetrias bilaterais e a superação de preconceitos brasileiros são passos fundamentais para que um acordo dessa natureza seja assinado pelos dois países.

Do ponto de vista da cooperação descentralizada, é merecedor de nota o projeto Fronteiras Abertas, que foi financiado desde 2007 pela Direção-Geral da Cooperação para o Desenvolvimento do Ministério de Assuntos Exteriores da Itália, em conjunto com algumas regiões italianas. Seu objetivo foi transferir práticas de êxito das cidades italianas para as localidades fronteiriças dos países do Mercosul, de forma que estas formulassem mecanismos conjuntos de articulação institucional, com vistas a melhorar as capacidades locais de gestão pública. O projeto também forneceu assistência técnica para a elaboração de projetos financiáveis de planejamento territorial, desenvolvimento econômico local, redução da pobreza e inclusão social, fortalecimento institucional, gestão ambiental e turismo sustentável (Sausi e Oddone, 2010, p. 151-156). Ele demonstra que, na falta de estímulos e recursos provenientes dos governos centrais, os atores subnacionais têm dialogado diretamente entre si – e buscado a cooperação de atores externos – para sanar problemas resultantes da condição fronteiriça.

QUADRO 3

Iniciativas presentes na *Cartilha da Cidadania do Mercosul* que não têm impacto maior significativo na região de fronteira

Categoria	Iniciativa	Normativa
Circulação de pessoas e bens.	Eliminação dos limites para a obtenção de divisas e cheques de viagem relacionados com serviços de turismo e de viagens.	Resolução GMC nº 43/92.
Apoio à produção e ao comércio.	Acordo sobre arbitragem comercial internacional do Mercosul.	Decisão CMC nº 03/98.
Apoio à produção e ao comércio.	Transações comerciais em moedas locais e sistema de pagamentos em moeda local.	Decisão CMC nº 25/07, Decisão CMC nº 09/09.
Cooperação consular e jurídica.	Mecanismo de cooperação consular entre os países do Mercosul, Bolívia e Chile.	Decisão CMC nº 35/00.
Correspondências e encomendas.	Transporte de encomendas em ônibus de passageiros de linha regular habilitados para viagens internacionais.	Resolução GMC nº 28/05.
Temas diversos.	Caráter público dos projetos de norma Mercosul.	Resolução GMC nº 08/05.

Fonte: Cartilha da Cidadania do Mercosul (Mercosul, 2010a).

Elaboração dos autores.

Por fim, o quadro 3 contém as iniciativas presentes na *Cartilha da Cidadania do Mercosul* que não têm razão aparente para repercutirem com mais intensidade nas regiões de fronteira em comparação

com o interior dos países e os grandes centros urbanos. Não se considera necessário detalhar seus teores um a um. Neste caso, o importante é ressaltar como sua quantidade e sua proporção nessa amostra são pequenas (seis iniciativas, 10% do total). Estes números indicam que são poucas as decisões em que o impacto na fronteira não é maior, reforçando a ideia de que são espaços em que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas da integração regional merecem maior atenção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi revelar o papel da fronteira como laboratório da integração regional, entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, na qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercutem com mais intensidade. Para atingir o objetivo, buscou-se examinar a maneira como algumas iniciativas do Mercosul têm impactos diferenciados nas regiões de fronteira, tomando como base a *Cartilha da Cidadania do Mercosul*.

A visão das fronteiras como laboratório da integração, de toda maneira, não é uma novidade. Ainda que analisando sob óticas diferentes, alguns autores vêm levantando essa questão há algum tempo. Neste sentido, Alvarez (2010, p. 68) afirma que “se o processo de integração emperra nas fronteiras, dificilmente alcançará um estágio mais profundo”. Sausi e Odone (2010, p. 134), por sua vez, ressaltam que “as entidades subnacionais contam com uma maior capacidade de resposta frente às preferências dos cidadãos e (...) [promovem] a aglutinação dos interesses pró-integracionistas”. Para Vigevani *et al.* (2011, p. 147), “a cooperação descentralizada e a participação dos atores locais são aspectos fundamentais para o aprofundamento de um processo de integração regional”. Bento (2015, p. 108), por fim, defende que “as fronteiras passam a ser compreendidas (...) como espaço-laboratório de integração de base entre as populações fronteiriças”.

No exame aqui efetuado, buscou-se demonstrar de que forma iniciativas do bloco acabam trazendo soluções ou criando demandas para a população fronteiriça. De toda forma, é importante ressaltar que, em certa medida, a análise realizada baseou-se principalmente no conteúdo das normativas, com um olhar de certa maneira distanciado. Contudo, sabe-se que muitas iniciativas são ineficazes na prática e carecem da fiscalização necessária para funcionarem. Desta forma, o aprimoramento dessas normas deve acontecer também a partir de propostas baseadas em análises que levem em consideração questões profundas do cotidiano das populações fronteiriças. Esses exames dizem respeito não apenas às práticas empiricamente quantificáveis dessas populações, mas também a questões sociais e identitárias, que envolvem, por exemplo, a hibridização e os conflitos culturais. Para tanto, a análise de dados qualitativos, principalmente os coletados por meio de estudo de campo, é bastante relevante, uma vez que traz à tona a complexidade das relações sociais nessas regiões.

É necessário lembrar, também, que as regiões de fronteira são lugares nos quais as assimetrias estruturais entre os países são realçadas. Incluí-las no planejamento do desenvolvimento regional tem como benefício sua capacidade de sempre atentar sobre a necessidade de enfrentar essas desigualdades. Além disso, integrar as fronteiras é uma forma de interiorizar o desenvolvimento dos países da região, que se colocaram de costas uns para os outros historicamente, ao enfatizarem suas regiões litorâneas.

Outro aspecto relevante que merece ser ponderado é o fato de que, embora existam algumas poucas iniciativas voltadas para a integração fronteiriça entre os países do Mercosul, é verdade também que os membros do bloco pouco fazem para integrarem suas regiões de fronteira com o interior e os

grandes centros de seus países. Para ser efetiva, uma iniciativa que integre comunidades transfronteiriças lado a lado precisa estar embasada em políticas públicas que liguem essas comunidades ao restante da economia de seus países. Em outras palavras, não adianta promover a integração produtiva entre dois elos que estão desconectados de uma cadeia maior. Portanto, é necessário que haja políticas nacionais de fronteira em todos os países do Mercosul.

Neste aniversário de 25 anos do Mercosul, em que o bloco regional parece estar voltando-se novamente para suas origens, buscando enfatizar os aspectos econômico-comerciais, é importante lembrar que, para as fronteiras, focar apenas essa agenda não é benéfico. Para as pessoas que vivem a integração em seu cotidiano transfronteiriço, em lugares nos quais os fluxos de bens, serviços, pessoas, trabalho, capital e até mesmo crime organizado, entre outros, ocorrem todos os dias, mais importante é avançar com os trabalhos para a conformação do Estatuto da Cidadania e sua ratificação, garantindo direitos e eliminando boa parte das reais fronteiras. E essa tarefa está marcada para os trinta anos do bloco.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. L. C. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 15, n. 31, p. 137-166, jan.-jun. 2009.
- ALBUQUERQUE, J. L. C.; SOUSA, F. A. **Escolas de fronteira**: percebendo diferenças, construindo pontes. Paper apresentado na 29ª Reunião Brasileira de Antropologia (RBA). Natal: UFRN, 2014.
- ALVAREZ, G. O. Identidades migrantes, fronteira e cidadania. *In*: SOARES, M.; MATTOS, I. M.; MARTINS, D. C. (Orgs.). **Região e poder**: representações em fluxo. 1. ed. Goiânia: PUC-Goiás, 2010. p. 65-88.
- ARGENTINA; BRASIL. **Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira (PEBF)**. Brasília; Buenos Aires: [s.n.], 2008.
- AVEIRO, T. M. M. **Relações Brasil-Uruguai**: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- BENTO, F. R. Cidades-gêmeas e conurbadas e fronteira: na vanguarda da integração regional. *In*: PRADO, H. S. A.; ESPÓSITO NETO, T. (Orgs.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015.
- BENZATTO, A. P. A.; PRADO, H. S. A. A paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Meridiano 47**, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan.-fev. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.
- CARDOSO, N. A.; MOURA, R. Regiões de fronteira e fluxos migratórios: o caso do Paraná. *In*: DESIDERÁ NETO, W.; PENHA, B.; MORAES, R. (Orgs.). **Mercosul e regiões de fronteira**. Brasília: Ipea, 2016. No prelo.
- HARTMANN, L. Performance e experiência nas narrativas orais da fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 24, p. 125-153, jul.-dez. 2005.
- HIGA, T. C. C. S. *et al.* Mercosul e regiões de fronteira. *In*: DESIDERÁ NETO, W.; PENHA, B.; MORAES, R. (Orgs.). **Mercosul e regiões de fronteira**. Brasília: Ipea, 2016. No prelo.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- MARCANO, E. J. **La construcción de espacios sociales transfronterizos entre santa Helena de Uairem (Venezuela) y Villa Pircaima (Brasil)**. 1996. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Cartilha da Cidadania do Mercosul**. Montevideu: Mercosul, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/1rOgYS>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. Conselho do Mercado Comum. Decisão nº 67/2010. **Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas)**. Montevideu: Mercosul, 2010b.

OLIVEIRA, T. C. M. Contribuição ao estudo da dimensão dos serviços na região de fronteira e o Tratado do Mercosul. *In*: DESIDERÁ NETO, W.; PENHA, B.; MORAES, R. (Orgs.). **Mercosul e regiões de fronteira**. Brasília: Ipea, 2016. No prelo.

PENHA, B. O retrato das assimetrias no espaço transfronteiriço entre o Brasil e o Paraguai. *In*: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PUCCI, A. S. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: Funag, 2010.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este**: vidas e vendas num mercado de fronteira. 2004. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SAUSI, J. L. R.; ODDONE, N. La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. **Tendencias**, v. 11, n. 2, p. 131-159, jul.-dic. 2010.

SPEROTTO, F. Q. *et al.* Investimentos produtivos e em infraestrutura na região da fronteira. *In*: DESIDERÁ NETO, W.; PENHA, B.; MORAES, R. (Orgs.). **Mercosul e regiões de fronteira**. Brasília: Ipea, 2016. No prelo.

VIGEVANI, T. *et al.* Actores locais, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del Mercosur. **Anuario de la Cooperación Descentralizada**, v. 6, p. 147-168, 2011.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS FRONTEIRAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

Bruno Ricardo Viana Sadeck dos Santos¹
Pedro Silva Barros²

RESUMO

Há algum tempo existe um debate sobre o papel das fronteiras dentro das relações internacionais. O processo de formação de blocos regionais e o advento de novas perspectivas para os países sul-americanos propiciaram um horizonte pacífico e de respeito mútuo entre os povos da região, limitando séculos de desconfianças e disputas. Neste contexto, as fronteiras são um espaço natural de interação entre os habitantes da região. O primeiro passo para o aprofundamento da integração entre os países sul-americanos passa necessariamente por essa área, envolvendo os atores locais, da sociedade, do Estado e do setor econômico, com vistas a criar um ambiente propício para a superação de barreiras e a construção de bens públicos regionais. O objetivo é discutir a política externa brasileira direcionada para a fronteira, de 1985 a 2014, com a seguinte estrutura: *i)* debate histórico-teórico da fronteira e análise de seu tratamento na dinâmica entre os países da região; *ii)* iniciativas de integração regional para a “aproximação das fronteiras”, tanto bilaterais quanto multilaterais, particularmente no Mercado Comum do Sul (Mercosul); e *iii)* projetos atuais de fomento à integração.

Palavras-chave: política externa brasileira; fronteiras; integração regional; América do Sul; Mercosul.

BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND THE BORDERS IN THE PROCESS OF SOUTH AMERICAN INTEGRATION

ABSTRACT

The role of borders has been debated in international relations for some time. The conformation of regional blocs and the appearance of new perspectives for South American countries have forged a pacific situation of mutual respect within the region, putting an end to centuries of disputes and distrusts. In this context, the borders are a natural space of interaction between the inhabitants of the region. In order to deepen regional integration, the first step involves dealing with these areas and their local actors (society, state and market). The goal must be to overcome the existent barriers and build regional public goods. With this in mind, this article aims to discuss how the Brazilian foreign policy has dealt with the borders of the country, from 1985 to 2014. The text has the following structure: *i)* historic and theoretical analysis of the borders and their dynamics within the regions; *ii)* regional integration initiatives aimed to approaching the borders, bilateral and multilateral, particularly in Mercosur; and *iii)* recent projects launched to foster border integration.

Keywords: Brazilian foreign policy; borders; regional integration; South America; Mercosur.

JEL: F15; F53; F59.

1. Doutor em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor adjunto na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

2. Doutor em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é lançar luz sobre como o tema fronteira é tratado no âmbito da política externa brasileira, a partir de 1985 até os dias atuais, começando por apresentar o debate histórico-teórico sobre fronteira, passando pelas iniciativas de integração regional para a “aproximação das fronteiras”, tanto bilaterais quanto multilaterais, particularmente no Mercado Comum do Sul (Mercosul), e terminando pelos projetos atuais de fomento à integração.

O Estado nacional é um fato concreto na vida de todos os indivíduos. A ideia de que o Estado nasce com a nação não corresponde, em muitos casos, à realidade, uma vez que a nação é uma construção ideológica posterior, muitas vezes havendo sido construída pelo próprio Estado. A nação, em seu sentido moderno, surge na Europa, de forma incipiente, com o Renascimento italiano, quando se diferenciam florentinos, milaneses, napolitanos etc. Em seu pleno sentido sociopolítico, as nações europeias emergem a partir do século XVI, com a formação e a consolidação de Estados nacionais, como França e Inglaterra. O Estado nacional adquire sua forma moderna a partir do século XVIII e configura-se em sua plenitude na segunda metade do século XIX, com as unificações de Alemanha e Itália. Essa modalidade de Estado generaliza-se para o resto do mundo a partir daquele momento. O surgimento natural das nações teria sido impossível pela ignorância das massas, pela diversidade de etnias e religiões, pela ausência de tradições reais efetivas, pela tardia fixação das línguas ou das difusas tradições orais, entre outras tantas questões. Assim, o surgimento das nações apenas foi possível depois do surgimento do Estado moderno, que organizou uma administração central do Estado e como consequência dos programas de educação pública, do serviço militar e da vontade dos dirigentes de unificar suas populações.

Segundo Max Weber, o Estado moderno tem como característica principal o monopólio do uso da violência. Ou seja, o Estado “não se deixa definir a não ser pelo meio específico que lhe é peculiar (...): o uso da coação física” (Weber, 2002, p. 56, tradução dos autores).³ Outra característica do Estado moderno, segundo o autor, refere-se ao território que, para ele, “corresponde a um dos elementos essenciais do Estado” (*op. cit.*, p. 56, tradução dos autores).⁴ Segundo o autor, as fronteiras são linhas que separam territórios geográficos dominados por distintos grupos hegemônicos. As fronteiras definem os limites físicos do exercício da hegemonia de um Estado nacional.

Desses conceitos deriva a soberania, que pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2000, p. 1179). A soberania, segundo a teoria moderna da ciência política, tem uma face interna e outra externa. Internamente, cabe ao soberano garantir a paz social, mediante a eliminação dos conflitos internos. A situação de paz interna é essencial para enfrentar a luta com outros Estados na arena internacional. Externamente, cabe ao Estado soberano decidir acerca da paz e da guerra, o que implica um sistema de Estados que não tenha juiz, que equilibram suas relações mediante a guerra, ainda que sendo esta cada vez mais regulada pelo direito internacional (*op. cit.*, p. 1180).

Com o passar do tempo, esses conceitos entraram em crise. A principal razão deve-se ao fato de o Estado moderno não ser mais capaz de se apresentar como centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política e único ator na arena internacional. Assim, o conceito de soberania faz-se mais complexo. Desse fato resulta uma maior complexidade da questão a ser analisada.

3. “No se deja definir a no ser por el específico medio que le es peculiar (...): el uso de la coacción física” (Weber, 2002, p. 56).

4. “Corresponde a uno de los elementos esenciales del Estado” (Weber, 2002, p. 56).

Para o fim desse monismo contribuíram, ao mesmo tempo e entre outros fatos, a realidade cada vez mais pluralista das sociedades democráticas e o novo caráter das relações internacionais, nas quais a interdependência entre os diferentes Estados faz-se cada vez mais forte, sofrendo um golpe profundo com a ascensão das comunidades supranacionais.

Isso não significa que desapareceu o poder, mas simplesmente uma determinada forma de organização dele. Com as transformações do Estado contemporâneo, consequência dos fenômenos de globalização e interdependência entre os Estados, houve uma adaptação do Estado nacional, sem que este abandonasse sua função básica de defesa da soberania nacional. Isso se deve a que, em um contexto caótico, o Estado, assim como a sociedade, deve ser resiliente para sobreviver no caos. A resiliência significa “capacidade para suportar pressões sem ver-se destruído, mantendo seu estado atual de equilíbrio ou evoluindo para outro considerado satisfatório” (Castellano, 2014, p. 19, tradução dos autores).⁵ Por equilíbrio entende-se o contrário de crise. Neste caso, o equilíbrio é o *status quo* da organização do sistema internacional no capitalismo, ou seja, a organização do sistema em Estados soberanos. Assim, o caos pode ser entendido como o

aumento da complexidade, imprevisibilidade, perda acelerada da confiança como principal aglutinador das múltiplas forças e processos que interatuem constantemente nas sociedades, a rápida desapareção do que usualmente temos considerado como “normal” (Castellano, 2014, p. 17, tradução dos autores).⁶

O caos do sistema internacional está na crise dos conceitos socialmente construídos de soberania e poder, consequência da globalização. O bom desempenho do sistema depende de certas capacidades que o Estado, inclusive no caos, consegue ter na medida que se pode mover livremente no sistema, ou seja, na medida em que consiga garantir sua soberania. Nos últimos anos, a comunidade internacional deu passos importantes no sentido de limitar a ação hegemônica de algumas potências, por exemplo, ao regulamentar a guerra ou garantir a segurança de pequenos Estados desprovidos de força militar. Entretanto, a importante ajuda internacional prestada a países como Ruanda, que, em um primeiro momento, pode parecer uma diminuição de soberania, na verdade garante sua participação no sistema, já que o país não conseguiria subsistir sem a ajuda internacional.

Nesse sentido, para este artigo interessa-nos tratar do território de forma mais específica, do limite geográfico que finaliza a soberania de um país: a fronteira. Esta foi tratada historicamente como a linha divisória entre os Estados nacionais, desde a época da colonização, passando pelo período de independência até os dias atuais, além de serem locais mais distantes dos grandes centros urbanos desenvolvidos. Existe, portanto, uma dívida histórica para com estas localidades de diversas naturezas e formas.

As fronteiras são um espaço natural de interação entre os habitantes de dois territórios e um ambiente propício para o desenvolvimento de sinergias mútuas. O primeiro passo para o aprofundamento da integração entre os países sul-americanos passa necessariamente por essa área, envolvendo os atores locais, da sociedade, do Estado e do setor econômico, com vistas a criar um ambiente propício para o crescimento sustentável e a construção de bens públicos regionais, superando barreiras históricas.

5. “Capacidad para soportar presiones sin verse destruido, manteniendo su estado actual de equilibrio o evolucionando hacia otro considerable como satisfactorio” (Castellano, 2014, p. 19).

6. “Aumento de la complejidad, impredecibilidad, pérdida acelerada de la confianza como principal aglutinador de las múltiples fuerzas y procesos que interactúan constantemente en las sociedades, la rápida desaparición de lo que usualmente hemos venido considerando como ‘normal’” (Castellano, 2014, p. 17).

Este artigo possui sete seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta o debate histórico sobre fronteiras, relacionando-as com os conceitos de soberania, cooperação e relações internacionais. A seção 3 caracteriza as fronteiras brasileiras e as relacionam com a política externa do país. A seção 4 contextualiza o surgimento do Mercosul, vinculando-o com as questões fronteiriças bilaterais. A seção 5 apresenta o tratamento que receberam as fronteiras brasileiras nos últimos trinta anos. A seção 6 trata da experiência do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), uma nova política pública para as regiões de fronteira. Por fim, a seção 7 traz as considerações finais.

2 FRONTEIRA, SOBERANIA, COOPERAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O Estado moderno é característica necessária do processo que se iniciou com a Revolução Industrial e atua como peça-chave no desenvolvimento econômico da sociedade. Ele está, portanto, junto ao nacionalismo, intrinsecamente identificado com o sistema capitalista, de tal maneira que se pode refletir que, quando o nacionalismo está muito disperso na sociedade, o Estado apresenta-se menos resiliente. Entretanto, quanto mais coerentes são os grupos sociais em torno do Estado, mais resiliente este é. Do ponto de vista da formação dos Estados modernos e da manutenção do equilíbrio de poder, a Paz de Vestefália (conhecida também pelo nome de Tratado de Münster ou Osnabrück), de 1648, foi o primeiro marco de reconhecimento mútuo sobre os territórios dos países europeus da modernidade, inaugurando o sistema internacional. Os principais conceitos instituídos por este tratado dentro das relações internacionais e do direito internacional foram: soberania, territorialidade, autonomia e legalidade (Bobbitt, 2003, p. 55).

A nova percepção do Estado moderno pós-vestefaliana impôs para a ordem internacional a ideia de centralização, baseada em uma distinção entre o âmbito público e o âmbito privado. Dentro do seu território, o Estado teria o monopólio do uso da força, enquanto fora dele teria a incumbência primordial de assegurar a manutenção de suas fronteiras contra possíveis invasões.

Nesse sentido, o equilíbrio de poder pode ser avaliado como um caminho escolhido pelos países em manter um sistema até o momento em que um destes Estados consiga atingir uma possível supremacia (Nour, 2004, p. 96). Caberia aos países mais ambiciosos e beligerantes a manutenção e/ou o rompimento da paz negociada.

Por fim, a Paz de Vestefália também foi uma tentativa de estabelecer o equilíbrio em uma sociedade internacional anárquica, na qual os próprios países organizavam-se e faziam por si mesmos – especialmente os mais fortes – valer o comportamento de outros países, de acordo com seus interesses e objetivos, por meio do citado tratado.

A soberania, a fronteira e a cooperação são objetos de alguns estudos de teóricos das escolas realista, neorrealista e liberal das relações internacionais. Entre os escolhidos para compor este trabalho, podemos destacar os autores Hans Morgenthau (2002), Kenneth Waltz (2002) e Robert Keohane (1984).

Morgenthau, da escola realista, afirma que exercer a soberania, a partir do seu território, corresponde ao fato de toda nação ter a liberdade para exercer sua autonomia e administrar seus assuntos internos e externos, da melhor maneira que os governantes e a população decidirem, conforme as seguintes palavras:

cada nação tem o direito de dar a si própria a constituição que lhe aprouver, de promulgar leis que desejar, independentemente dos seus efeitos sobre seus próprios cidadãos e de escolher qualquer tipo de sistema de administração. A nação tem plena liberdade para adotar qualquer tipo de estabelecimento militar, com vistas à concretização dos propósitos de sua política externa (Morgenthau, 2002, p. 572).

Para o autor, no campo da segurança e da defesa, a fronteira significa o ponto-limite de um Estado e, por conseguinte, o começo de outro; porém, caso haja um conflito de interesses ou disputa pelo poder (por exemplo, fronteira franco-alemã), a região fronteira será o local em que se iniciará um confronto, rompendo o ambiente de tranquilidade.

Dessa maneira, a busca por compreender a relação entre soberania e fronteira está diretamente ligada ao processo de formação e consolidação dos Estados nacionais, o que implica uma necessidade de afirmação de força e manutenção dos seus territórios, diante de uma sociedade internacional anárquica.

Constatar o êxito histórico que teve a inovação do Estado nacional não significa desconhecer que este se encontra submetido a tensões e desafios que, ao menos na Europa, podem eventualmente conduzir a sua substituição por uma configuração pós-nacional. Segundo Giddens (1991, p. 5), compreender a atualidade requer uma melhor análise dos conceitos construídos em torno da modernidade. Isso se deve ao fato de estarmos alcançando um período no qual as consequências da modernidade estão se fazendo mais radicalizadas e universalizadas do que antes.

O realismo hobbesiano nas teorias das relações internacionais questionava a cooperação e a interdependência desde o ponto de vista da razão política que deveria orientá-la. Ou seja, o realismo não se opôs, em teoria, ao princípio da autodeterminação e à sua defesa por organizações internacionais de objetivo universal (Nogueira, 2005, p. 20). Sua oposição manifestava-se quando a defesa desse princípio contrariava as necessidades de equilibrar as relações de poder entre os atores mais importantes da política internacional (Carr, 2001). Entretanto, alguns analistas como Joseph Nye, Robert Keohane e Stephen Krasner (Krasner, 1982; Keohane e Nye, 1977) tentavam explicar o motivo de os Estados soberanos, que definiam seus interesses de forma racional e egoísta, cooperavam na criação de regimes. Era igualmente importante analisar como os regimes influenciavam as escolhas e as preferências dos Estados de modo a possibilitar a cooperação. Para esses autores, as instituições são variáveis intervenientes, capazes de explicar como atores com preferências diferentes resolvem seus conflitos por meio da construção de arranjos cooperativos que podem, inclusive, mudar a ordem de tais preferências de maneira a superar impasses encontrados no sistema internacional (Nogueira, 2005, p. 26).

A distensão entre Estados Unidos e União Soviética nos anos 1980 criava condições para a cooperação multilateral no sistema das Nações Unidas em uma gama mais ampla de questões, inclusive na área de segurança, com a negociação de acordos de limitação de armas estratégicas e mísseis antibalísticos. Nesse mesmo período, sobretudo com a força que ganham os países não alinhados depois da Conferência de Bandung (1955), começam a surgir trabalhos que enfatizavam a relevância dos países intermediários no sistema internacional. Tais trabalhos buscavam compreender a posição destes países dentro do sistema e a maneira como participavam do jogo político. Assim, referindo-se aos países intermediários como *system affecting states*, Keohane (1984) afirma que “ao não poder influenciar o sistema internacional individualmente, o fazem por meio da articulação de alianças e ações coletivas, ou por meio de instituições internacionais”. Assim, a análise desses autores, apesar de suas diferenças, assume a soberania como característica constituidora do Estado.

Com o fim da Guerra Fria e com os avanços da União Europeia, alguns analistas começam a reivindicar o fim da soberania estatal na nova ordem internacional, na qual a cooperação e a interdependência entre os Estados tornam-se mais visíveis do que no contexto de suspeita entre os Estados, vivido ao final da Segunda Guerra Mundial. Importante contribuição nesse sentido é a de Antonio Negri e Michel Hardt. Segundo os autores,

os fatores de produção e intercâmbio – dinheiro, tecnologia, pessoas e bens – se comportam cada vez mais à vontade, em um mundo além das fronteiras nacionais; com isso, é cada vez menor o poder que tem o Estado-nação de regular esses fluxos e impor sua autoridade (Hardt e Negri, 2001, p. 11).

Na construção do argumento, Negri e Hardt fazem uso do conceito de biopoder, criado por Foucault. Segundo Foucault, o biopoder refere-se a uma situação na qual o que está em jogo são a produção e a reprodução da própria vida. Quando o poder torna-se plenamente biopolítico, todo o corpo social é abarcado pela máquina do poder e envolvido em suas virtualidades. O poder expressa-se como um controle que se estende pelas profundidades da consciência e dos corpos da população e, ao mesmo tempo, por meio da totalidade das relações sociais (Foucault, 1994, p. 194).

Assim, para Hardt e Negri, o declínio da soberania dos Estados-nação não quer dizer que a soberania como tal esteja em declínio (Hardt e Negri, 2001, p. 12). A soberania tomou uma nova forma, composta por uma série de organismos nacionais e supranacionais, unidos por uma lógica ou regra única. Esta nova forma de soberania não estabelece um centro territorial de poder, nem se baseia em fronteiras (*op. cit.*, p. 13).

O que todas essas teorias têm em comum é o fato de buscarem uma generalização para a explicação das tensões vividas pelo Estado contemporâneo.

Assim sendo, o contexto de aproximação dos Estados, em prol do desenvolvimento de atividades conjuntas e em detrimento de ações únicas de proteção e segurança das fronteiras nacionais, propiciou uma mudança de postura dos países e deflagrou um ambiente adequado para uma nova ordem mundial.

O papel da fronteira é fundamental no cenário de globalização, uma vez que essa região é o caminho natural pelo qual podem ser executados programas e projetos de cooperação bilateral ou multilateral, com vistas à aproximação dos países, além de ser um lugar para negócios lícitos ou ilícitos.

3 CARACTERIZAÇÃO DA FRONTEIRA BRASILEIRA E A POLÍTICA EXTERNA

O Brasil possui alguns aspectos marcantes que caracterizam a fronteira nacional. A extensão de seus limites terrestres supera os 15 mil km, percorrendo onze estados brasileiros, três regiões e fazendo divisa com dez países da América do Sul (Brasil, 2005, p. 15).

A faixa de fronteira brasileira é derivada do processo histórico, que teve como principal fundamento a preocupação com a segurança e soberania nacional da colônia, desde os seus tempos do descobrimento, passando pelos dois períodos do Império, pelas fases da República e chegando até os dias recentes.

De acordo com essa descrição, podemos observar que a faixa de fronteira abrange um número aproximadamente de 10% das cidades brasileiras, e três regiões que estão agrupadas da seguinte maneira:

- região Sul: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná;
- região Centro-Oeste: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul;
- região Norte: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará.

Na tabela 1 há a distribuição dos municípios por estado de fronteira, conforme o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 1
Distribuição dos municípios por estado de fronteira

Região	Estado	Número de municípios
Sul	Rio Grande do Sul	197
	Santa Catarina	82
	Paraná	139
Centro-Oeste	Mato Grosso	28
	Mato Grosso do Sul	44
Norte	Rondônia	27
	Acre	22
	Amazonas	21
	Amapá	8
	Roraima	15
	Pará	5
Total		588

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

Como nota-se na distribuição acima, muitas áreas da faixa de fronteira são heterogêneas e divergentes, como, por exemplo, baixa ocupação territorial, o que implica uma densidade demográfica reduzida e índices socioeconômicos preocupantes.

De acordo com Cervo e Bueno (2008), para colocar a questão das fronteiras do Brasil em perspectiva histórica, é fundamental partir de certas constatações prévias: *i*) em 1822, o Brasil herdou uma situação de facto confortável (Tratados de Tordesilhas e de Madri assinados pelos portugueses); *ii*) a expansão das fronteiras deu-se no período colonial, cedendo os textos jurídicos diante dos tratados internacionais; e *iii*) não houve nem preocupação política nem doutrina de limites para orientar, de forma decisiva, até meados do século XIX (*op. cit.*, p. 87).

Os dois autores destacam que o tema fronteira para o Brasil é marcado por um conceito-chave: a nacionalidade. Isto se explica pelas revoltas regionais e pelas tentativas separatistas que ocorreram durante o período do Segundo Reinado, ou seja, as fronteiras nacionais são uma herança portuguesa, um legado histórico, e foram sustentadas pelo Estado monárquico de D. Pedro I e II.

Logo, a questão de fronteiras entre o Brasil e os seus vizinhos reduziu-se fundamentalmente à esfera político-jurídica no século XIX, reduzindo as alternativas de solução, a partir de tratados bilaterais que regulavam suas fronteiras e limitavam as ações de cada país, especialmente as localizadas no Cone Sul. Entretanto, essa postura negociadora brasileira não impediu o surgimento de conflitos e confrontos, notadamente, a guerra do Paraguai de 1864-1870 (Cervo e Bueno, 2008, p. 91).

No início do século XX, o Brasil, por meio do chanceler Barão do Rio Branco, encerrou as disputas com os países vizinhos, sem a necessidade de utilização de força, e consolidou a demarcação das fronteiras nacionais tanto ao norte (Colômbia, Guiana Holandesa e Guiana Inglesa), quanto ao sul (Argentina e Uruguai), além de incorporar definitivamente o Acre ao território nacional (Cervo e Bueno, 2008, p. 197), o que possibilita a integridade do solo brasileiro há mais de cem anos.

4 O CONTEXTO BILATERAL E O SURGIMENTO DO MERCOSUL

Ao longo das primeiras décadas do século XX, a relação entre o Brasil e seus países vizinhos era marcada pela distância mútua e pela prioridade diplomática direcionada para o eixo Norte-Sul. As principais iniciativas de aproximação bilateral foram feitas com a Argentina, principalmente nos períodos de Vargas e Perón e Kubitschek e Frondizi.

Com o fim da Ditadura Militar, em 1985, e o advento do regime democrático, o Brasil inaugura uma nova fase das relações com seus vizinhos. A partir das tratativas bilaterais entre os presidentes Sarney e Alfonsín, iniciou-se uma aproximação envolvendo aspectos como economia, política, cooperação científica, cultural e tecnológica.

Para Altemani (2005, p. 219), a redemocratização brasileira e também a argentina foram decisivas para alterar de vez o padrão de relacionamento entre Brasil e Argentina, pois possibilitaram a aproximação dos maiores países da América do Sul e puseram fim à hipótese de conflito entre os dois países.

Os exemplos mais claros da política externa de aproximação Brasil-Argentina foram a Declaração de Iguazu de 1985, a Ata de Integração de 1986 e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988.

Diante do novo cenário mundial dos anos 1990 e a partir do entendimento político e estratégico entre os governos brasileiro e argentino, começou o processo de aproximação diplomática com outros países vizinhos, como Paraguai e Uruguai, uma vez que a política de alianças regionais passou a ser uma tônica presente na agenda pós-Guerra Fria.

O advento do Mercosul, em 1991, fortalece os laços estratégicos do Brasil e possibilita uma maior projeção de poder na região. De acordo com Altemani (2005), a política externa brasileira deste período era caracterizada por três opções: *i*) integração com os Estados Unidos; *ii*) integração sub-regional; e *iii*) alianças extra-hemisféricas.

Ao olhar para a segunda opção, o autor ressalta que, apesar de inovador, o Mercosul, em parte, pode ser realmente rotulado como uma opção estratégica, por ter sua origem determinada pelas alterações no sistema econômico internacional e pela contínua e crescente importância dos mercados norte-americano, europeu e asiático, além de um processo cooperativo, por meio de promoção de modernização e reestruturação industrial (Altemani, 2005, p. 236).

Na ótica das relações internacionais, o Mercosul contribui profundamente para a consolidação de um clima de confiança mútua com a eliminação da sensação de conflito entre os seus principais parceiros do continente sul-americano. Logo, há uma estabilidade política e de segurança permanente na região.

Apesar dos diversos problemas ocorridos ao longo dos 24 anos de existência do Mercosul (crises no Paraguai de 1996 e 2013; crise cambial de 1999; renúncia de Fernando de la Rúa em 2001 e crise da Venezuela em 2014), o bloco regional ainda continua sendo prioridade na agenda diplomática brasileira, o que não impede a necessidade de uma renovação constante dos compromissos políticos dos governantes com o Mercosul, bem como uma renovação na sua estrutura e reformulação de seu financiamento, a fim de torná-lo mais ágil e eficiente.

5 AS AÇÕES EM FRONTEIRA PÓS-1985

Observou-se, na seção anterior, que o contexto bilateral e o surgimento do Mercosul foram marcados, de um lado, por uma grande distância do Brasil dos seus países vizinhos ao longo de décadas, enquanto que, de outro lado, há uma recente aproximação, principalmente desde meados dos anos 1980.

Como foi destacado no início deste trabalho, o objetivo é enfatizar a temática da fronteira dentro das ações de política externa brasileira; ou seja, do ponto de vista prático, interessa-nos os atos e os tratados bilaterais firmados pelo Brasil com os países vizinhos, a partir de 1985 até 2014, ano que marcou o começo da redemocratização brasileira.

A lista dos acordos e atos bilaterais e suas principais temáticas estão relacionadas na tabela 2.⁷

TABELA 2
Acordos e atos bilaterais (1985-2014)

País	Todos os assuntos	Fronteira	Principais temas de fronteira
Argentina	92	11	Localidades fronteiriças; comissão de desenvolvimento e cooperação em fronteira.
Bolívia	68	3	Implantação do comitê de fronteiras.
Colômbia	42	3	Comissão de vizinhança.
Guiana	38	0	Nenhum.
Guiana Francesa	25	1	Utilização de ponte.
Paraguai	90	3	Comitê de fronteiras e ações de cooperação em Itaipu.
Peru	74	4	Comitê de fronteiras e voos de monitoramento na fronteira.
Suriname	35	0	Nenhum.
Uruguai	112	8	Cidades fronteiriças (estudo, trabalho, residência) e comissão de desenvolvimento e cooperação em fronteira – comitês de fronteiras.
Venezuela	79	2	Comitê de fronteiras e voos de monitoramento na fronteira.

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE).
 Elaboração dos autores.

Conforme verificado pelo mapeamento, nota-se que o tema fronteira está presente na agenda bilateral de forma incipiente, correspondendo a cerca de 10% dos atos bilaterais celebrados pelo Brasil com os dez países da América do Sul.⁸

Assim sendo, podemos classificar as relações bilaterais para a fronteira em três níveis: *i*) elevado: são aqueles países em que há uma sinergia considerada de integração; *ii*) moderado: são aqueles países em que existe uma integração mediana e/ou iniciante; e *iii*) baixa: são aqueles países em que não há nenhuma integração oficial ou inexistem ações conjuntas.

Nesse sentido, no primeiro nível é possível destacar que as relações bilaterais brasileiras com foco na fronteira são mais elevadas com dois países (Argentina e Uruguai) em que há alta sinergia de atividades compartilhadas envolvendo os diferentes níveis de governo (federal e municipal).

As principais características desse grupo é a ocupação territorial intensa, bem como as semelhanças e os laços culturais que unem a população dos dois lados da fronteira, o que proporciona um considerado nível de integração populacional, econômico e político.⁹

7. Disponível em: <<http://goo.gl/Wexzjs>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

8. Cabe ressaltar que a Guiana Francesa não é considerada um Estado nacional independente. Ela é um território francês; portanto, faz parte da União Europeia.

9. O Brasil possui 588 municípios de faixa de fronteira. A região Sul responde por 450 municípios desse quantitativo.

Com esses países o Brasil possui os acordos e tratados mais expressivos no que se refere ao aprofundamento das ações de cooperação, além de desenvolvimento conjunto das cidades fronteiriças, especialmente aquelas localizadas na faixa de fronteira.¹⁰

No nível moderado, temos os casos do Paraguai, da Venezuela, da Colômbia, da Bolívia e do Peru, que possuem acordos internacionais mais voltados para o fomento de iniciativas de cooperação, especialmente no que se refere à criação de uma agenda bilateral comum (criação dos comitês de fronteira) e ao tema de segurança e proteção.

As características principais desse grupo é a moderada ocupação populacional no território fronteiriço, grandes distâncias entre as cidades brasileiras e altas dificuldades de interação entre as cidades brasileiras e as cidades vizinhas. Neste contexto, vale destacar a alta presença de brasileiros no território fronteiriço paraguaio, em virtude da ocupação promovida pelo governo Stroessner nos anos 1960 e 1970.

No terceiro e último nível, encontram-se as relações com a Guiana, o Suriname e a Guiana Francesa. Com esses países há uma baixa interação das ações em fronteira envolvendo poucas cidades, assim como a densidade demográfica baixíssima de ambos os lados. O único ato internacional celebrado foi o acordo para utilização da ponte binacional entre Oiapoque (Amapá) e St. Georges de l'Oyapock (Guiana Francesa).

Progressivamente, o Mercosul tem tratado do desenvolvimento fronteiriço. Em 1999, foi formalizado o Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço. A ausência de tratado ou acordo multilateral formalizado que estimulasse a integração social e/ou econômica da região foi amenizada com a criação, pela Resolução nº 59/2015 do Mercosul, do Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (SGT nº 18), no âmbito de seu o Grupo do Mercado Comum (GMC).

6 A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF)

Em busca de soluções para problemas comuns da região de fronteira, foi constituído, em 2009, o CIF pelos municípios brasileiros de Barracão (Paraná), Bom Jesus do Sul (Paraná), Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e Bernardo de Irigoyen (Misiones, na Argentina). A partir deste consórcio foi elaborada uma proposta de desenvolvimento para a região, definida por ações integradas nas áreas de educação, turismo, agroecologia e produtos locais.

O CIF foi criado para implementar a proposta de desenvolvimento e apoiar os municípios da região, com apoio de órgãos governamentais. Como a legislação brasileira não permite a participação de municípios estrangeiros no consórcio público – que pode constituir-se como pessoa jurídica de direito público ou privado, mas sempre de direito interno, ou seja, nacional –, a solução encontrada foi garantir a participação do município argentino como compromisso político, mas sem previsão legal.

Essa solução, no entanto, apresenta diversas limitações, pois não é possível compartilhar o rateio dos custos do consórcio com o município estrangeiro, nem contratualizar direitos e obrigações decorrentes da ação consorciada. Apesar disso, por meio do consórcio tem-se criado programas e projetos para ajudar os municípios que o compõem, inclusive o município de Bernardo de Irigoyen, na Argentina.

10. A faixa de fronteira do Brasil equivale a um espaço territorial de 150 km de largura para dentro do território, estabelecida pela Lei nº 6.634 de 1979.

O CIF tem trabalhado em parceria com os governos estaduais do Paraná, de Santa Catarina e de Misiones (Argentina), e federais argentino e brasileiro em diversas áreas, como saúde, educação, turismo, desenvolvimento regional, segurança pública, arquitetura, urbanismo e habitação.

Em cinco anos, o CIF conseguiu realizar vários desses programas, alguns ainda em execução, melhorando o cenário da região e permitindo um desenvolvimento contínuo e próspero dessa faixa de fronteira. Entre as ações desenvolvidas, destaca-se a elaboração do Plano Plurianual Participativo do Território do CIF para o próximo quadriênio (PPA 2015-2018).

O CIF é hoje uma referência no país e no Mercosul porque é uma iniciativa exitosa, um arranjo territorial que tem se mostrado extremamente eficaz para a atração de investimentos públicos e privados, alcançando suas metas e provando que unindo forças é possível promover o desenvolvimento.

A experiência do CIF tem mostrado que a integração fronteiriça é o meio de dinamizar o processo de desenvolvimento econômico e social dessas regiões de fronteira. O grande desafio apontado é responder à especificidade dessa região de fronteira, que exige criar políticas públicas e legislação específica com o propósito de resolver problemas comuns das cidades gêmeas e dos demais municípios localizados na faixa de fronteira.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações apresentadas indicam que o assunto fronteira é ainda pouco explorado de modo abrangente dentro da política externa brasileira. Apesar da existência de algumas iniciativas, o Brasil possui uma postura com visão incipiente com a fronteira, baseado no *modus operandi* da escola realista, o que poderia estar vinculado ao histórico de proteção e segurança nacional presente desde os tempos de colonização.

As possíveis explicações para esse fato são os vários séculos que o Brasil esteve completamente de “espaldas” para os seus vizinhos e provavelmente vice-versa, além da tradição costeira que os temas fronteiriços para posições não prioritárias colocaram na agenda dos governos nacionais por diversas gestões.

Observa-se que a política externa brasileira de 1985-2014 possui uma tendência pela ação bilateral, uma vez que o número de acordos dessa área é bem superior ao número encontrado na esfera multilateral. Esse fato pode ser entendido em virtude da heterogeneidade fronteiriça do Brasil, das diferenças e das semelhanças com os países vizinhos, da facilidade de construir uma pauta bilateral e da possível decisão interna do Itamaraty. A dicotomia entre proteger *versus* cooperar é um fato marcante da política externa brasileira dentro da história diplomática com os seus vizinhos.

Em uma visão cooperativa e integracionista, o caso do CIF é um bom exemplo de como as atuações conjunta e articulada envolvendo as localidades fronteiriças de países diferentes, com o apoio de órgãos nacionais e estaduais, podem modificar a realidade e trazer benefícios para a população que habita essa região.

Assim sendo, em uma perspectiva de globalização, a integração fronteiriça é um desafio para os velhos conceitos do Estado nacional, principalmente no que tange à soberania e à dimensão do poder político. Os países passam a ser mais interdependentes e vinculados uns aos outros, o que implica uma grande busca pelo fortalecimento de redes globais.

A possibilidade de mudança efetiva do espaço fronteiriço está vinculada a uma política de Estado permanente para essas localidades, de preferência em cooperação com o país vizinho, permitindo que se tenham políticas públicas que promovam o desenvolvimento fronteiriço de forma equilibrada e equânime.

REFERÊNCIAS

- ALTEMANI, H. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 2000. v. 2.
- BOBBIT, P. **A guerra e a paz na história moderna**: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MI, 2005.
- CARR, E. H. **Vinte anos de crise**: 1919-1939. Brasília: Ed. UnB, 2001.
- CASTELLANO, H. **La investigación social y la planificación del desarrollo en contextos caóticos**. Caracas: UCV, 2014. Mimeografado.
- CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2008.
- FOUCAULT, M. Les mailles du pouvoir. In: DEFERT, D.; EWALD, F. (Eds.). **Dits et écrits**. Paris: Gallimard, 1994.
- GIDDENS, A. **Consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.
- HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- KEOHANE, R. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**: world politics in transition. Boston: Little Brown, 1977.
- KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **Internacional Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- NOGUEIRA, J. P. **Teoria das relações internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- NOUR, S. **A paz perpétua de Kant**: filosofia do direito internacional e relações internacionais. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- WALTZ, K. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.
- WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ANDERSON, B. **Imagined communities**. London: Verso, 1991.
- BELL, D. The world and the United States in 2013. **Daedalus**, v. 116, n. 3, p. 1-31, 1987.
- BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Nacionalismo no centro e na periferia do capitalismo. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 171-194, 2008.
- GELLNER, E. **Nations and nationalism**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

- GILPIN, R. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GUIMARÃES, S. P. Nação, nacionalismo, Estado. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 145-160, 2008.
- HABERMAS, J. **A constelação pós-nacional**. São Paulo: Littera Mundi, 2001. (Ensaio Político).
- HOBSBAWM, E. J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo**. São Paulo: Ed. Forense Universitária, 2000.
- _____. **Globalização, democracia e terrorismo**. Lisboa: Ed. Presença, 2007.
- KENNAN, G. F. **Around the Cragged Hill: a personal and political philosophy**. New York: W. W. Norton & Co., 1993.
- ONUJI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. *In*: Oliveira, H. A.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- RICUPERO, R. A resiliência do Estado nacional diante da globalização. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 129-144, 2008.
- WALLERSTEIN, I. The rise and future demise of the world capitalist system: concepts for comparative analysis. *In*: _____. (Ed.). **The capitalist world-economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA PARA AS FRONTEIRAS NOS GOVERNOS LULA E DILMA

Márcio Augusto Scherma¹

RESUMO

Dadas a magnitude e a importância da faixa de fronteira brasileira como áreas estratégicas para a soberania do país, este trabalho propõe-se a realizar uma análise das principais iniciativas relativas à defesa e à segurança para a faixa de fronteira brasileira no período de 2003 a 2014. Utilizou-se a revisão bibliográfica e a análise documental para analisá-las não apenas em seu conteúdo, em suas premissas e em seus resultados, mas também em suas relações com políticas anteriores. Além disso, buscou-se relacioná-las às demais iniciativas para a faixa de fronteira brasileira ocorridas durante o período em questão. A pesquisa detectou que, sobretudo após a redemocratização, vem somando-se às políticas de defesa e segurança projetos e programas que buscam o desenvolvimento socioeconômico e de cooperação com os vizinhos, na busca (também) de colaborar para amenizar os problemas que podem colocar em xeque a soberania e a segurança do país.

Palavras-chave: fronteira; segurança; defesa; política externa brasileira.

DEFENSE AND SECURITY POLICIES TOWARDS THE BORDERS IN LULA AND DILMA ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

Given the magnitude and importance of the Brazilian border as a strategic area for the country's sovereignty, this paper proposes to carry out an analysis of the main initiatives on defense and security to the Brazilian border from 2003 to 2014. Literature review and document analysis were used to analyze it not only in its content, assumptions and results, but also in their relationship with past policies. In addition, it sought to relate them to other initiatives for the Brazilian border region occurred during the same period. It was found that, especially after the return to democracy, projects and programs that seek social and economic development and cooperation with neighbors has been added to defense policies and security, aiming (also) to collaborate to mitigate the problems that may put in question the country's sovereignty and security.

Keywords: borders; security; defense; Brazilian foreign policy.

JEL: F52; F59.

1 INTRODUÇÃO

As fronteiras são regiões geográficas que se distinguem das demais especialmente devido ao fato de que nelas as interações internacionais são uma realidade cotidiana. Estas interações comportam fluxos de pessoas, mercadorias, recursos financeiros, culturais, entre outros, podendo ter impacto positivo ou negativo para os países, dependendo do investimento e da atuação de ambos na região. Podem, assim, ser áreas de reafirmação da soberania nacional ou, ao contrário, regiões vulneráveis.

1. Doutor em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Estadual Paulista (Unesp), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

O Brasil é o maior país da América do Sul, apresentando 15.719 km de fronteiras terrestres com nove países mais a Guiana Francesa. A faixa de fronteira brasileira abarca onze Unidades da Federação (UFs), 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.

Dada essa magnitude e também tendo em vista a importância da faixa de fronteira como área estratégica para a soberania do país, este trabalho propõe-se a realizar uma análise das principais iniciativas relativas à defesa e à segurança para a faixa de fronteira brasileira no período de 2003 a 2014.

Essas políticas serão analisadas não apenas em seu conteúdo, em suas premissas e em seus resultados (quando for o caso), mas também em sua relação com políticas anteriores. Além disso, buscar-se-á relacioná-las às demais iniciativas para a faixa de fronteira brasileira ocorridas durante o período em questão. Pretende-se, assim, lançar um olhar para possíveis continuidades e/ou descontinuidades, resgatando as motivações políticas para tal.

Para isso, este artigo está estruturado em seis seções. Em seguida a esta introdução, na seção 2, será apresentada uma breve contextualização histórica acerca do tratamento brasileiro para as fronteiras, desde sua consolidação até o final do regime militar. A seção 3 analisa a transição para o regime democrático, com a elaboração de uma nova Constituição e os primeiros governos civis – nos quais convivem visões distintas sobre como tratar a fronteira.

Nesse momento de transição, mesmo os programas de cunho militar para as fronteiras, como o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) e o Programa Calha Norte (PCN) (1985), passam a incluir a cooperação com os vizinhos e aspectos civis. Programas que buscam desenvolver econômica e socialmente a faixa de fronteira (muitos deles buscando cooperação com os vizinhos) passam a conviver com os projetos e programas de vertente militar, sobretudo a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

Após essa análise, na seção 4 este trabalho adentra os governos de Lula da Silva, nos quais observou-se um movimento ascendente das políticas de fomento ao desenvolvimento, com viés cooperativo. Apesar disso, no governo Lula (2003-2010), as ações relativas à defesa e à segurança não deixaram de ocorrer.

A análise seguinte, do governo Dilma (2011-2014) – seção 5 –, revelou que no período de seu primeiro mandato essas ações perderam força e as iniciativas de cunho militar voltam a ocupar posição de destaque nas políticas para as fronteiras brasileiras, culminando com o início da execução do Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (Sisfron).

Por fim, as considerações finais – seção 6 – buscam evidenciar as principais descobertas deste trabalho, bem como apontar possíveis novos temas para pesquisas mais aprofundadas.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Após a consolidação dos limites brasileiros no início do século XX, 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, 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.

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 (Miyamoto, 1995, p. 170).

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” (Brasil, 1891, cap. V, título II, art. 64).²

Esse entendimento é materializado, posteriormente, com a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), em 1927. Esse órgão permanece como principal responsável pelas políticas e ações para as fronteiras brasileiras até o final do período militar, ainda que com outros nomes e mudanças em sua estrutura.³ 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 regime militar marca o auge desse ciclo, quando as ideias da Escola Superior de Guerra (ESG) servem de base para a atuação do governo. A ESG adaptou a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) estadunidense ao contexto brasileiro, formulando, assim, sua própria versão. Na versão nacional da DSN, o inimigo era o mesmo: o comunismo – seja em sua versão internacional, seja como “inimigo interno”. Por conseguinte, persistia também, na versão brasileira da DSN, a noção de fronteiras ideológicas. Esse 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 contrários à ideologia nacional pudessem colocar em risco a segurança nacional. Nesse caso, o “inimigo” subversivo estaria nas fronteiras brasileiras, e poderia levar o país à situação de defensor e guardião dos valores ocidentais na América Latina (Miyamoto, 1981). Não é de se estranhar, portanto, que nesse período a visão de segurança e defesa tenha fornecido a base das políticas para a fronteira.

A partir da década de 1970 esse cenário começa a se modificar. Fenômenos como a globalização, o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, a integração regional e a interdependência econômica influenciam sobremaneira essa mudança. A partir de então, podem ser observadas mudanças no entendimento sobre fronteira, de modo que ela deixa de ser compreendida como mero limitador

2. A Constituição de 1891 pode ser encontrada em: <<http://goo.gl/7JSiY9>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

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

de territórios e soberanias, e passa a ser vista como elemento integrador; ou seja, com a função de facilitar a consecução de interesses estratégicos, permitindo a construção de acordos de cooperação.

Nesse período, surgem programas militares que começam a incluir aspectos civis e a cooperação com os vizinhos, ainda que de forma secundária, como o PCN, de 1985, e o Tratado de Cooperação Amazônica (1978).

3 A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA E O GOVERNO CARDOSO

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*.

A saída dos militares da Presidência 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 (MD), entre outros casos.

Passada a transição política, a economia começa 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 seus *status quo*.

Nesse cenário, não se torna estranho que as fronteiras fiquem em 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 com uma suposta “vertente civil” – o PCN. Em uma região tradicionalmente ligada à segurança, com presença histórica das Forças Armadas, e em um contexto em que internacionalmente discutia-se uma suposta “falta de atenção” brasileira à região, a proposição de uma política com as características do PCN pelas Forças Armadas não é surpreendente.

No que diz respeito às regiões de fronteira, merece destaque também a iniciativa dos projetos Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), já no governo Collor de Mello. Seguindo lógica semelhante (e, de certa forma, complementar) à do PCN, os projetos visavam à 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. Seu governo 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 a 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.

No primeiro governo Cardoso, nenhuma nova política específica para as regiões de fronteira foi implementada. Contribuiu fortemente para isso o momento delicado tanto na economia quanto na política. Até alcançar a 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.

O que se indica 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 (por meio do PCN e do Sivam/Sipam).

É bem verdade que os 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 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 Mercado Comum do Sul (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 do que prática – e a proposta da Iniciativa Amazônica também são sinais que indicavam maior predisposição à abertura e à cooperação.

Sinais mais claros nesse sentido já aparecem durante o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do qual faziam parte programas como Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Grande Fronteira do Mercosul e Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. Estes programas reconhecem que se trata de uma área tradicionalmente relegada a segundo plano nas políticas nacionais e que, justamente por isso, apresentava um desenvolvimento socioeconômico mais baixo.

4 O GOVERNO LULA

No governo Lula da Silva, essa tendência ganha força e, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, é criado um programa específico para a faixa de fronteira brasileira, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

O programa prevê

o fortalecimento das regiões de fronteira e de seus subespaços, envolvendo a Amazônia, a região central e o Mercosul, configura-se como uma oportunidade de adquirir a competitividade necessária para o desenvolvimento sustentável integrado com os países da América do Sul (Brasil, 2009, p. 10).

O PDFF estrutura-se em torno de quatro grandes diretrizes: *i*) fortalecimento institucional; *ii*) desenvolvimento econômico integrado; *iii*) cidadania; e *iv*) marco regulatório. Desta forma, o PDFF sobressai-se entre todas as demais políticas públicas para a faixa de fronteira já realizadas pelo Brasil, uma vez que inclui aspectos muito pouco explorados em iniciativas anteriores, destacando-se a cooperação com os países vizinhos.

O lançamento de um programa visando ao desenvolvimento socioeconômico e à cooperação nas fronteiras não significou, contudo, que o governo deixaria de lado as ações relativas à segurança e defesa. Nesse sentido, é importante recordar que o governo Lula revisou a Política de Defesa Nacional (PDN), tendo sido aprovada a nova versão em 2005. 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 (Brasil, 2005).

O documento deixa claro, assim, que seu foco é a defesa nacional, uma vez que a segurança está voltada para assuntos internos. A segunda PDN foi construída, conforme apontou Silva (2008), com maior participação de outros setores além do MD e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ampliando o escopo de seus debates.

Quanto às fronteiras, a segunda PDN apresenta visão coerente com aquela apresentada no PDNF. Reconhece que, como últimos espaços terrestres a serem ocupados, as fronteiras continuariam a 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-se 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 segunda PDN envolvem diretamente as fronteiras. São elas: “aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas 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” (Brasil, 2005).

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” (Brasil, 2005). Desse modo, a segunda 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 (Brasil, 2005).

Posteriormente ao lançamento da segunda 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 segunda 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 2008.

Em consonância com a segunda 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 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 (Brasil, 2008).

A END 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” (Brasil, 2008). Neste sentido, ressalta-se que a END reconhece a impossibilidade de “onipresença” das Forças Armadas nas fronteiras, dadas as dimensões continentais do país e todas as dificuldades intrínsecas. A presença das Forças Armadas 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” (Brasil, 2008). Para isso, seria necessário reequipar as Forças Armadas e, para tanto, 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 (Brasil, 2008).

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.

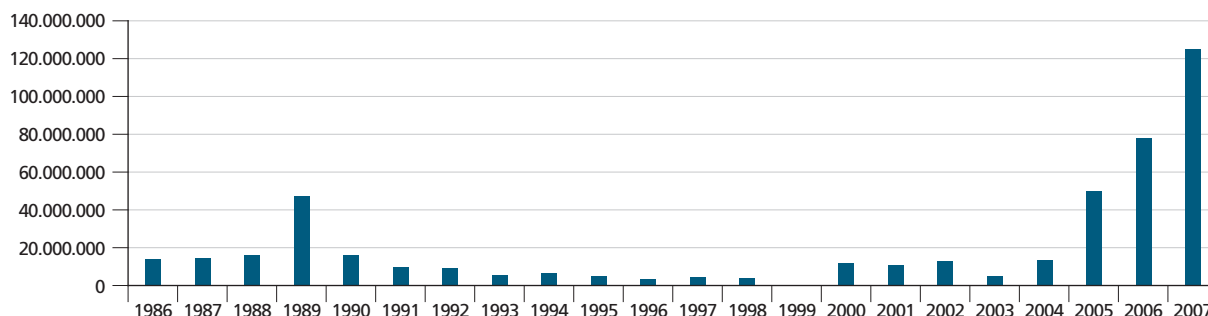
O Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de arranjos produtivos locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das hipóteses de emprego (Brasil, 2008).

Outra iniciativa do governo que caminha na mesma direção não é exatamente nova. Trata-se do PCN que, embora já existisse, via minguarem seus recursos ano após ano, especialmente após 1989. Monteiro (2011, p. 120) salienta que o período que abrange os anos 1990 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 1 ilustra esse momento e a retomada do programa após a posse de Lula.

GRÁFICO 1

Recursos totais para o PCN (1986-2007)

(Em US\$)



Fonte: Monteiro (2011).

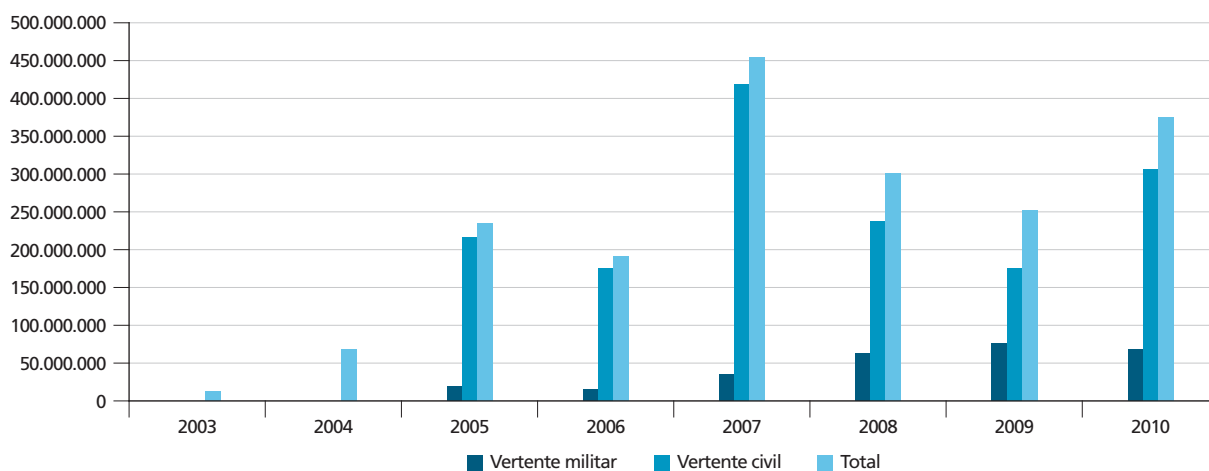
A concepção do PCN previa uma vertente civil; contudo, nos primeiros anos de seu funcionamento, boa parte dos recursos foi destinada à vertente militar. A maioria dos recursos foi repassada para o Ministério do Exército, que os aplicou em regiões consideradas estratégicas. Naquela época, a vertente civil e outros projetos da vertente militar que não operados pelo Exército Brasileiro (EB) tiveram uma participação quase que inexpressiva, reafirmando o caráter eminentemente militar do (então) PCN.

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 2 expressa uma recuperação a partir de 2004, devido à ampliação de sua abrangência por parte do governo federal. Monteiro (2011) apontou que esse incremento deu-se principalmente em virtude do aumento do número de convênios municipais e da ampliação da vertente civil das ações do programa.

GRÁFICO 2

Recursos do PCN, por vertente (2003-2010)

(Em R\$)



Fonte: Relatórios do PCN (2003-2010)/MD.

Elaboração do autor.

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. Assim, pela primeira vez, a parceria entre defesa e desenvolvimento na região de fronteira era de fato possível.

5 O GOVERNO DILMA

O governo Lula terminou com índices de aprovação em torno de 80%, graças, em grande parte, às melhorias em indicadores sociais e econômicos. Nas eleições de 2010, Lula apoiou a candidata pelo Partido dos Trabalhadores (PT), 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.

Entretanto, vale dizer que, apesar de representar o mesmo partido político e de sustentar-se em uma coalizão partidária relativamente próxima à coalizão do seu antecessor, o governo Dilma Rousseff apresenta singularidades em sua política externa. Cornetet (2014), 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 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 (Cornetet, 2014, p. 111-112).

Quanto à atuação nas fronteiras, contudo, a discrepância parece ser maior e mais substantiva. Apesar de ter não apenas continuado com o PCN, como mantido a ampla maioria de seus recursos para a vertente civil do programa (gráfico 3), as principais iniciativas nacionais tomadas durante o governo Rousseff foram de caráter securitário e/ou de defesa.

As iniciativas anteriormente citadas são: o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF); a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) e o Sisfron.

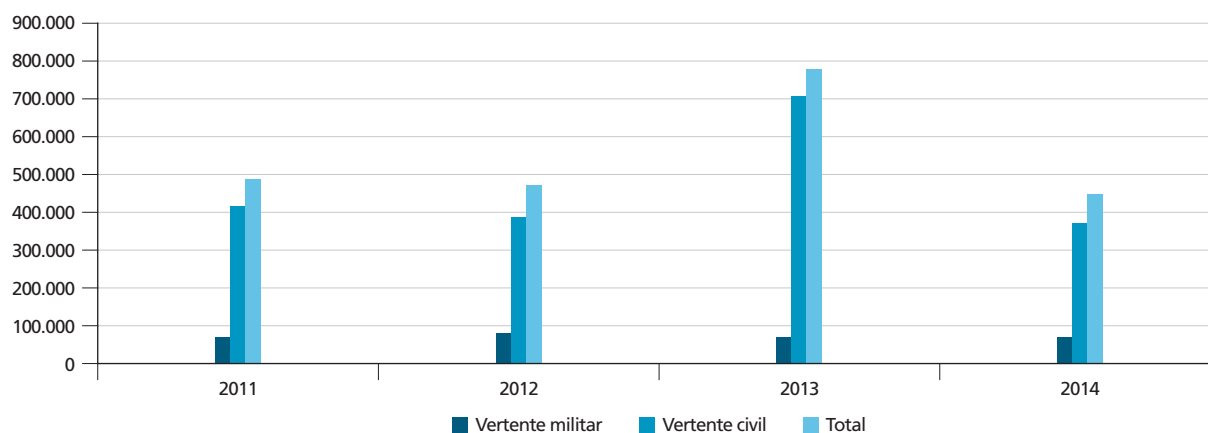
A PDN e a END, juntamente a outras iniciativas, como o Policiamento Especializado de Fronteiras (Pefron), o Grupo Especial de Segurança de Fronteiras (Gefron), o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça (MJ), e também a partir da realização de seminários que contaram com a participação de acadêmicos, civis e militares, foram base para o lançamento do PEF, em 2011.

O Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, instituiu o PEF indicando, já em seu primeiro artigo, que ele visa “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (Brasil, 2011b, art. 1).

GRÁFICO 3

Recursos do PCN, por vertente (2011-2014)

(Em R\$ milhares)



Fonte: Relatórios do PCN (2011-2014)/MD.

Elaboração do autor.

Os crimes realizados na fronteira, segundo o documento, são o tráfico – de drogas, armas e pessoas, fiscal e financeiro – o contrabando, a sonegação e a exportação ilegal de veículos, ambientais e homicídios. O PEF é uma elaboração em conjunto entre o MD e o MJ. Ele prevê a atuação do MD com as Forças Armadas, a Marinha do Brasil (MB), a Força Aérea Brasileira (FAB) e o EB, enquanto o MJ atua com a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Polícia Federal (PF), e a Força Nacional (FN).

Como especificado no segundo artigo do decreto, o PEF prevê a atuação conjunta do Brasil com os países limítrofes por meio da “realização de parcerias para atuação nas ações” e de “ações de cooperação internacional com países vizinhos” (Brasil, 2008, arts. 3 e 4).

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 estas intensificadas, 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. Esta operação 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 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 (Brasil, 2011a).

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 (Brasil, 2011a).

As ações dar-se-ão por meio 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 constitui-se em operações administrativas de curto prazo, para a estruturação da estratégia. A segunda fase consiste no engajamento e na integração federativa, para promover a estabilização e o 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, por meio do EB, o Sisfron, que 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 (Brasil, 2014).

Trata-se, portanto, de um projeto que prevê ampliar a vigilância nas áreas de fronteira por meio do uso de tecnologias de monitoramento e sensoriamento remoto. Conforme afirmou Gen Enzo em matéria da Defesanet:

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 (Perin, 2011).

Em entrevista concedida ao autor, o general responsável pelo Sisfron em Brasília revelou outros aspectos relevantes do projeto, que 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 (Oliveira, 2014). 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 (Mato Grosso do Sul), sede do Centro de Operações do projeto-piloto. A partir deste piloto, o projeto se estenderá às demais regiões.

Os projetos para a fronteira do governo Rousseff citados anteriormente dão a impressão de que poderia haver um retorno à preponderância da visão securitizadora/militarizada da atuação estatal nas fronteiras. Somam-se a esses indícios a descontinuidade de projetos e programas cujo foco reside no desenvolvimento socioeconômico da fronteira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela sua importância estratégica e geopolítica, as regiões de fronteiras são áreas de preocupação central para a defesa e a segurança dos Estados, na medida em que delimitam o território sob autoridade estatal (soberania), e por serem o ponto por meio do qual entram e saem bens e pessoas. Essas características levaram a região a ser tratada historicamente a partir do ponto de vista da defesa e da segurança. Deste modo, a maior parte das políticas para as fronteiras tinha esse viés e baseava-se em ações das polícias e Forças Armadas.

No Brasil, esse cenário perdura desde a delimitação territorial do país. Entretanto, a quase exclusividade desse tipo de políticas na região levou a uma situação paradoxal. Como as políticas de defesa e segurança eram praticamente as únicas do Estado na região de fronteira, esta desenvolveu-se muito menos do que outros locais. O baixo desenvolvimento deu força às redes ilegais que historicamente operam na região, passando a engrossar suas fileiras com mão de obra que não encontrava empregos e oportunidades no mercado formal. Assim, aumentam as atividades ilegais e a violência delas resultantes na fronteira. O reconhecimento de índices altos de criminalidade leva a novas políticas mais repressivas, gerando um ciclo de retroalimentação da situação de insegurança.

Os entendimentos sobre a fronteira começam a ser alterados a partir da década de 1970, conforme descrito no texto, a partir de uma série de alterações no sistema internacional, interamericano e nacional. O fim da Guerra Fria, a redemocratização e as iniciativas de integração regional nos anos 1980/1990 reforçam essa tendência no Brasil. Lentamente, vão se somando às políticas de defesa e segurança projetos e programas que buscam o desenvolvimento socioeconômico e de cooperação com os vizinhos, na busca (também) de colaborar para amenizar os problemas que podem colocar em xeque a soberania e a segurança do país.

O auge desse movimento dá-se no governo Lula da Silva, especialmente com a criação do PDFE, concebido como alavanca para o desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, o governo não apenas manteve as políticas de defesa e segurança, como as atualizou nesse novo contexto. Desta forma, a PDN e a END incorporam esse entendimento: de que a segurança e a defesa nas fronteiras passam também por ações de cooperação com os vizinhos, tanto para as ações relativas ao tema propriamente quanto para ações que busquem o desenvolvimento socioeconômico.

No governo Rousseff, contudo, as ações, políticas e os projetos para o desenvolvimento perdem espaço em função das políticas de defesa e segurança, o que pode indicar um enfraquecimento da visão cooperativa. São estas iniciativas que contam com volume significativo de recursos, como, por exemplo, o Sisfron. Entretanto, as políticas focadas na promoção do desenvolvimento por meio da cooperação continuaram existindo, mas de forma menos institucionalizada e sofrendo com o contingenciamento de recursos.

Assim, o momento atual é de competição entre duas visões sobre um mesmo tema, o que acarreta dois tipos distintos de políticas que são aplicadas para a região de fronteira. Acreditamos que o acompanhamento dos desenvolvimentos futuros é fundamental para a compreensão de como esse embate acabará (se é que terá fim, já que nada impede que as duas visões coexistam), tanto em termos de ideias quanto de resultados. 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.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: <<http://goo.gl/7JSiY9>>. Acesso em: 3 fev. 2014.
- _____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005. Disponível em <<http://goo.gl/JaTztr>>. Acesso em: 8 dez. 2014.
- _____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em <<http://goo.gl/6NmHJp>>. Acesso em: 8 dez. 2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MI, 2009. Disponível em <<http://goo.gl/rV0o2Z>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- _____. Câmara dos Deputados **Apresentação da Enafron**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a.
- _____. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/f0BP7>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- _____. Exército Brasileiro. **Apresentação do Sisfron**. Brasília: EB, 2014. Arquivo pessoal.
- CORNETET, J. M. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.
- FURTADO, R. **Descobrimo a faixa de fronteira**: a trajetória das elites organizacionais do Executivo federal, as estratégias, as negociações e o embate na constituinte. Curitiba: Ed. CRV, 2013.
- MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A. (Orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998.
- MIYAMOTO, S. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. **Perspectivas**, São Paulo, n. 4, p. 75-92, 1981.
- _____. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papyrus, 1995.
- MONTEIRO, L. C. R. O Programa Calha Norte e a redefinição das políticas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anpur, 2011.
- OLIVEIRA, J. R. **Entrevista**. [27 de julho, 2014]. Brasília: Quartel General do Exército, 2014. Entrevista concedida a Márcio Augusto Scherma.
- PERIN, O. Sisfron: Gen Enzo apresenta o sistema. **Defesanet**, 4 jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/S2M572>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- SILVA, H. P. **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar**. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

NOVOS TEMPOS? CONSIDERAÇÕES SOBRE DIPLOMACIA E DEFESA NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Alexandre Fuccille¹
Lis Barreto²
Ana Elisa Thomazella Gazzola³

RESUMO

A política externa brasileira do período Lula da Silva (2003-2010) caracterizou-se por possuir uma ênfase distinta da de seus antecessores, notadamente por uma nova orientação em que, na histórica busca pela autonomia, aquela passou a privilegiar a construção da autonomia pela diversificação. Se durante boa parte da história brasileira o país manteve sua política externa sustentada essencialmente em seu pilar diplomático, contrariando a visão aroniana de que política externa deve ser equilibrada entre diplomacia e defesa, no governo Lula algumas medidas sugerem que a defesa passaria a possuir um novo espaço na concepção da política externa. Nessa direção, iniciativas como a reformulação da Política de Defesa Nacional (PDN), o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), entre outras medidas importantes, explicitam preocupações da administração Lula para com a temática defesa que contribuíram para aproximar esse tópico da política externa.

Palavras-chave: política externa brasileira; diplomacia; defesa; Conselho de Defesa Sul-Americano; autonomia.

NEW TIMES? CONSIDERATIONS ON DIPLOMACY AND DEFENSE IN THE LULA GOVERNMENT (2003-2010)

ABSTRACT

The Brazilian foreign policy during the government of Lula da Silva (2003-2010) is characterized by having a different emphasis from its antecessors, notably by a new orientation that, in Brazilian historic search for autonomy, this new autonomy started to focus on the idea of diversification. If during a lot of time in history, Brazilian foreign policy has been sustain by the diplomatic side, disagreeing with Aron's view that proposed that foreign policy should be balanced between diplomacy and defense, during Lula's government some measures indicated that defense could have more space inside the foreign policy. In this direction, standards as the reformulation of the National Defense Policy, the release of National Defense Strategy, the creation of South American Defense Council, among others important initiatives, they show some of Lula's government concerns with the defense that contributed to approximate this theme from foreign policy.

Keywords: Brazilian foreign policy; diplomacy; defense; South American Defense Council; autonomy.

JEL: F52; F59.

1. Professor na Universidade Estadual Paulista (Unesp) e doutor em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail:* <fuccille@gmail.com>.

2. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp/Unicamp/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* <lisbarretori@gmail.com>.

3. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp/Unicamp/PUC-SP. *E-mail:* <ana.thomazella@gmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

Será verdadeiro que diplomacia e defesa são temas destinados ao divórcio analítico no Brasil? Ao olharmos retrospectivamente nossa história, é possível perceber que, por meio de mudanças em relação à noção de autonomia que é adotada para a política externa brasileira, temos períodos de maior aproximação ou afastamento da defesa com a política externa e, em decorrência, da interlocução daquela com a diplomacia. A manutenção da autonomia como uma diretriz da política externa brasileira deveu-se, fundamentalmente, à predominância da burocracia diplomática e ao seu insulamento na elaboração e na execução desta política, o que não quer dizer que a noção de autonomia não se alterasse com o tempo, dependendo de variações ocorridas dentro do próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Não obstante, deve-se ressaltar que, historicamente, nenhuma dessas noções de autonomia contemplou autonomia em defesa como um de seus objetivos. Somente a partir da intensificação dos processos de redemocratização e globalização, que trouxeram novos atores e interesses para competir com a burocracia diplomática nos rumos tomados pela política externa brasileira, foi que houve maior atenção aos temas militares e sua inclusão na agenda. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) existiu uma maior preocupação com os assuntos castrenses, mas enfocando sua vertente interna, de relações civis-militares e emprego no campo doméstico, sendo apenas no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que o tema realmente ganharia atenção para sua vertente externa. A posição do Brasil no sistema internacional, o nível de conflitividade e/ou cooperação regional, o jogo político-estratégico hemisférico, a organização e a distribuição de incentivos no interior do sistema político nacional, entre outros pontos, informaram, de forma mais ampla, as possibilidades de diálogo entre os “punhos de renda” e os “punhos de aço” no novo quadro, como será discutido mais à frente.

Este artigo é composto de seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 analisaremos como a diplomacia procurou articular seu diálogo enquanto burocracia na formulação da política externa brasileira. Na seção 3 será tratarmos acerca do espaço da defesa nesta política externa. Na seção 4 falaremos sobre as mudanças e as continuidades sob os governos Cardoso e Lula da Silva. Na seção 5 abordarmos a ressignificação da defesa na política externa brasileira do período lulista. Por fim, na seção 6 constam as considerações finais.

2 O LUGAR DA DIPLOMACIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Política externa, ou diretriz política que fundamenta a atuação externa de um ator político, geralmente de um Estado, é idealmente concebida como uma manifestação dos interesses dele, partindo do pressuposto de que estes interesses possam ser representativos de todo o Estado. No entanto, a prática da elaboração da política externa afasta-se de sua forma ideal, sendo marcada, normalmente, por interesses de uma quantidade restrita de grupos, que disputam entre si as decisões e os rumos que esta deve seguir, ora sobressaindo um sobre o outro, ora encontrando um caminho mediano entre eles, variando conforme cada caso (Allison, 1969).

No caso do Brasil, parte dos especialistas em política externa aponta para a existência de uma histórica proeminência da burocracia diplomática tanto na elaboração quanto na execução desta política. Este fato consolidou-se ao longo dos anos por diversos motivos, entre eles o reconhecimento do elevado nível de preparo dos diplomatas brasileiros, que gerou, entre estes

e a sociedade civil, a ideia de que eles são um corpo altamente competente para ditar os rumos desta política, e também pelo pouco interesse que a política externa gera à política partidária e eleitoral no país, o que resulta em um debate político e social anêmico que corrobora com seu insulamento (Lima, 2010; Mariano, 2007).

Por advir quase essencialmente de uma única burocracia e por não ser tema que acenda emoções eleitorais, as diretrizes da política externa brasileira pouco se alteraram ao longo da história, permitindo a existência de uma padronização na atuação brasileira. Deste padrão, parte da bibliografia especializada concorda que a busca por autonomia é uma diretriz recorrente na política externa brasileira, porém, o sentido atribuído a esta autonomia se altera. Por isso, a depender do período histórico tratado, a autonomia ganha caracterizações, como “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação”, ou ainda “autonomia pela diversificação”, que intentam destacar as nuances desta busca por autonomia em determinado momento da história brasileira (Vigevani e Cepaluni, 2007). Para Pinheiro (2010), as causas para as mudanças na concepção de autonomia no Brasil são reflexos, principalmente, de mudanças de perspectivas dentro do próprio MRE – o Itamaraty –, o que não quer dizer que constrangimentos externos, ou eventos significativos (tanto internos quanto externos) não influenciem as concepções do próprio ministério.

Esse panorama poderia nos levar a supor que há, no Itamaraty, uma postura unificada, ainda que metamórfica, sobre os caminhos a serem adotados pela política externa brasileira. Entretanto, pesquisadores da burocracia apontam para a existência de grupos divergentes dentro do próprio MRE, que concorrem entre si para o estabelecimento de suas perspectivas (Saraiva 2010). A oscilação entre os membros destes grupos nos cargos de maior poder dentro da pasta pode ser reflexo tanto da própria dinâmica promocional desta burocracia quanto por nomeações impostas pelo Executivo.

Uma vez que constatamos que o Itamaraty, por si só, já não representa uma ideia unificada, a partir da redemocratização, na década de 1980, uma nova dinâmica é gerada na política externa. Os reflexos sociais das crises econômicas internacionais e as intervenções diretas de organismos internacionais, a exemplo da realizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) na política interna, são fatos que geraram um maior interesse de outros grupos sociais e do próprio governo pelos desfechos no campo externo. Isso pode ser verificado pela afirmação de mecanismos de maior controle da política externa para o Legislativo, como também pela consolidação da prática de uma diplomacia presidencial mais assertiva a partir dos anos 1990, que são casos que indicam um maior interesse de outras esferas do Estado e do governo nos rumos da política externa, e que abrem espaço para mudanças e inclusão de outros temas e atores.

3 O LUGAR DA DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Defesa, para Aron (2002), traduz-se em uma das formas de manifestação da política externa. Para este autor, a defesa, juntamente à diplomacia, seriam as formas com as quais a política externa expressa-se internacionalmente, sendo elas complementares e idealmente inseparáveis, ainda que uma possa destacar-se mais do que a outra, a depender do momento de paz ou de conflito.

De maneira geral, no caso brasileiro, a defesa pouco atuou como uma parte da política externa ao longo da história do Brasil independente, bem diferente do caso da diplomacia (Menezes, 1997). As raízes para isso são várias e oscilam desde uma visão desconfiada que as elites oligárquicas mantiveram

em relação às Forças Armadas durante o Império e a República Velha,⁴ passando também pela tendência consolidada pelo Itamaraty de grande autonomia e peso na elaboração e na execução da política externa, o que resultou em uma política sustentada quase essencialmente em seu pilar diplomático.

Esse arranjo não era incoerente com as premissas políticas adotadas pela política externa desde o início da República. Ser autônomo na política externa brasileira nunca quis dizer ser autárquico e, assim sendo, autonomia não podia significar autonomia de tudo e de todos ao mesmo tempo. Por essa razão, a autonomia podia sim ser expressa por meio de uma diversidade de coisas, tanto de uma aproximação das grandes potências, como foi o caso da política de aproximação com os Estados Unidos durante boa parte do século XX – entendida como paradigma americanista –, quanto também poderia expressar-se por meio de uma tendência mais ampla, de colaboração com uma ampla gama de atores – conhecida como paradigma globalista. Buscava-se autonomia em ambos os casos, cada um dentro de sua interpretação do termo e, por este motivo, autonomia não significou necessariamente, e na maior parte do tempo, pensar uma maior independência do país para a área de defesa.

Maior autonomia em defesa associa-se, quase sempre, às premissas realistas que ressaltam a necessidade de cada Estado de ser capaz de cuidar sozinho da própria sobrevivência e segurança (*self-help*). Se no decurso da história brasileira essa necessidade viu-se pouco clara, seja pela crença de que o país localizava-se em uma região pacífica, seja pela pouca vontade política de fortalecer as Forças Armadas, ou seja, ainda, pela confiança de uma proteção dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, nos anos 1990, com o fim do conflito bipolar Leste-Oeste, o devaneio kantiano de uma paz perpétua duraria pouco tempo. Em um mundo em que ressurgia com intensidade os conflitos étnicos e religiosos, assistíamos a uma expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) para o Leste Europeu e a redefinição de sua área de atuação para além de seu teatro de operações original, a deflagração da *war on terror*, entre outras notícias pouco alvissareiras, que recolocavam os imperativos de defesa sob nova roupagem.

4 MUDANÇAS E CONTINUIDADES: A “AUTONOMIA PELA PARTICIPAÇÃO” E A CONSTRUÇÃO DA “AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO”

Para compreendermos o significado das mudanças empreendidas pelo governo Lula na política externa brasileira, é preciso também observar, ainda que de maneira geral, como esta fora conduzida nos governos anteriores, enfocando particularmente o período de seu antecessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso. Isso ocorre porque o fim da Ditadura Militar no Brasil, marcado pelo retorno à democracia, pelas fortes crises econômica e social vividas pelo país na década de 1980 e pelo término da Guerra Fria, criou um ambiente propício à consolidação das diretrizes que fundamentaram a ideia de “autonomia pela participação”, que influenciaria a autonomia buscada nos anos do presidente Cardoso, e seria justamente a partir de uma percepção mais cética sobre os limites impostos a essa participação que surgiram as mudanças que levariam à formulação da ideia de “autonomia pela diversificação”, que caracterizou o governo Lula da Silva.

4. Carvalho (2006, p. 57) aponta que, durante o Império as Forças Armadas, eram vistas como uma ameaça para as oligarquias, que preferiam utilizar a Guarda Nacional, pois entendiam estas como mais adaptáveis e utilizáveis para seus interesses políticos. Com a República e a extinção da Guarda Nacional, estas elites oligárquicas criaram polícias – hoje conhecidas como Polícias Militares (PMs) – que, por serem subordinadas aos governos dos estados da Federação, eram utilizadas pelas elites políticas locais para a manutenção de seus interesses e para defender-se de alguma atuação do governo federal empregando as Forças Armadas, mormente por meio das chamadas “salvações”.

A formulação da política externa brasileira no período pós-redemocratização foi influenciada, de modo geral, por perspectivas advindas do fim da Guerra Fria, que oscilaram de positivas para negativas ao longo das décadas de 1990 e 2000. Enquanto na primeira década via-se positividade no fomento dado à ideia de cooperação internacional e criavam-se expectativas de que as instituições internacionais possuiriam representatividade e força para impor uma ordem mais equilibrada ao sistema internacional, a segunda década seria cética com relação à capacidade e à representatividade dessas organizações. Se os atentados de 11 de setembro de 2001 já indicavam que o cenário estava longe de ser ordeiro e pacífico após a Guerra Fria, caberia à Segunda Guerra do Golfo trazer demonstrações de que a anarquia persistia e de que o poder e a potência ainda possuíam seu lugar nas relações internacionais.

Os anos de 1990 foram inevitavelmente marcados pelo fim da Guerra Fria. Após mais de quatro décadas de conflito Leste-Oeste, de polarização política e da possibilidade do início de uma guerra nuclear que dominaram a agenda internacional, o fim da Guerra Fria soava, para muitos, como uma nova fase nas relações internacionais. Essa quadra seria marcada pela vã esperança de um menor belicismo, de uma atuação mais eficaz das instituições internacionais e, outrossim, por uma efetiva maior atenção aos temas relacionados à economia, aos direitos humanos, ao meio ambiente, entre outros, que estiveram por muitos anos ofuscados pela névoa das questões de segurança que marcavam o período bipolar (Saint-Pierre, 2011).

Dentro dessa nova fase, as instituições internacionais teriam um papel importante, pois se entendia que seria por meio delas que as grandes questões internacionais passariam a ser encaminhadas e resolvidas. Este entendimento foi fortalecido com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, que trazia uma maior institucionalização quando comparada ao regime internacional estabelecido pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, do inglês General Agreement on Tariffs and Trade), bem como pela forma como foi decidida a intervenção no Iraque no contexto da Primeira Guerra do Golfo, que foi discutida e acertada dentro da Organização das Nações Unidas (ONU), o que corroborava o sentimento de que todos os países poderiam participar das decisões internacionais, desde que participassem das grandes organizações internacionais. E foi dentro dessa lógica que o governo brasileiro optou por agir.

O termo “participação” que caracterizou a busca pela autonomia a partir do presidente Fernando Collor (1990-1992) refere-se precisamente à busca de participação na construção da chamada nova ordem internacional – a fim de torná-la mais favorável a seus interesses, principalmente os econômicos –, por meio da presença mais ativa nos organismos internacionais. Não obstante, para alguns autores (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003), o termo mais adequado para o período seria aquele designado pelo próprio governo, o de “autonomia pela integração”, que enfatiza o desejo por uma participação que, primeiramente, necessitaria passar pela integração, de fato, ao sistema internacional.

Deve-se destacar que essa participação ou integração, ainda que passasse distante de uma postura de alinhamento, baseava-se em uma postura pouco confrontativa com os Estados do centro em temas considerados sensíveis, a exemplo daqueles da área de segurança. O governo brasileiro à época procurou formas de atuar de maneira mais contundente no cenário internacional e, para isso, esbarrou na necessidade de demonstrar engajamento com a nova ordem a ser fundada. A busca por credenciais, como chamou Luiz Felipe Lampreia (1996) – chanceler durante o governo Cardoso –, nada mais era do que a tentativa de conquistar a confiança internacional em determinados setores,

e seria esta busca que levaria o Brasil a participar e a assinar uma série de compromissos internacionais que o governo entendia que demonstravam seu comprometimento.

Se fazer parte da edificação da nova ordem internacional exigia alguma contrapartida do Brasil, este buscou fazê-lo da maneira que entendeu como mais proveitosa. Partindo da lógica de que “temas estratégicos cederam lugar aos assuntos que realmente contam no cotidiano de homens e mulheres: os padrões de bem-estar e a qualidade de vida” (Cardoso, 1995), não era entendido como danoso ao interesse brasileiro assumir compromissos internacionais nas amplas áreas de segurança e defesa – entre outras em que se optou por não confrontar os países centrais –, desde que esses gerassem reflexos positivos para outras áreas consideradas como mais proeminentes a partir de então, a exemplo da economia.

Assim, o Brasil aceitou a participação em regimes de segurança que possuíam reflexos restritivos para a defesa, uma vez que impunham sérias restrições às possibilidades de desenvolvimento dela, como foi o caso do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) de 1968, do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, do inglês Missile Technology Control Regime) de 1987, dos acordos para a proscrição de armas químicas, biológicas e minas terrestres, do controle sobre a venda de materiais de emprego militar (MEMs), entre outros.⁵ De acordo com as falas oficiais do governo, esse ponto de vista, entretanto, não era percebido como um possível descuido com a segurança nacional, já que esta passaria a ser assegurada não pelo incremento das forças nacionais de defesa, mas por meio da construção de uma estrutura de segurança coletiva forjada no bojo da ONU, “que há de servir a toda a comunidade internacional e não de instrumento de interesses localizados” (Cardoso, 1995, p. 18).

Não é difícil supor que essa visão sofresse sérias objeções, principalmente por parte do aparelho militar no Brasil que, até a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, eram – também *de jure* – os atores centrais para as questões de defesa. No entanto, além da crise da redução de poder institucional que vinham sofrendo desde o fim do período autoritário (Ferreira, 2000), as Forças Armadas, historicamente, foram presentes nos rumos da política interna, porém não nos da política externa, o que em parte explica o pouco impacto que a visão destes atores possuía, mesmo em um tema intimamente ligado a eles.

Efetivamente, a questão que mais pesava para que essas decisões fossem tomadas era a primazia da diplomacia nos rumos a serem tomados pela política externa, mesmo quando envolvia questões de defesa. O otimismo dos anos 1990 ressaltava a já exacerbada importância do viés diplomático e, por esse motivo, houve pouco questionamento quando dos acordos e regimes firmados terem sido selados com nenhuma ou quase nula consulta aos representantes da defesa. Mesmo o Legislativo que, desde a Constituição de 1988 possuía capacidade e mecanismos para atuar de maneira mais incisiva em relação a esses temas, optou por adotar uma postura pouco questionadora e colaborativa. O Executivo, por seu turno, sendo exercido por um ex-ministro das Relações Exteriores indicava, pelo menos nesse tema, apoio às escolhas feitas.

Contudo, após assumir vários compromissos desse tipo e deles obter vantagens muito aquém das esperadas, o próprio governo manifestaria sua decepção com o desenrolar da cena internacional.⁶ A ausência de uma reforma substantiva nos organismos internacionais impedia que eles se tornassem mais democráticos e/ou representativos, questão que, somada à atuação fechada do Grupo dos Oito (G8) –

5. Acordos disponíveis no *site* do MRE (Brasil, [s.d.]): <<http://goo.gl/JyJ8YW>>.

6. Decepção publicizada no discurso proferido na II Reunião de Presidentes da América do Sul. Ver Cardoso (2002).

principal diretório de poder mundial –, indicava a manutenção do poder internacional nas mãos de poucos, fazendo com que o governo Cardoso, ao seu crepúsculo, iniciasse outro *modus operandi*, que buscou, na priorização de seu entorno estratégico imediato constituído pela América do Sul e na expansão das relações do Brasil com “países periféricos” como China, Índia e África do Sul, uma nova forma de resistir a essa nova distribuição de poder que pouco parecia beneficiar-lhe. Essa pôde ser sentida em diversos aspectos, a exemplo da resistência mais firme ao projeto da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), indicando a busca por uma forma de atuação para o país que fosse mais autônoma em relação aos centros de poder internacionais.

No que se refere às questões de defesa, a não realização do cenário internacional esperado gerou um problema em larga escala. Sem o redesenho da estrutura de segurança dentro dos organismos internacionais e sem a implantação de um sistema internacional mais “regrado e justo”, ao lado de uma escalada nas ações norte-americanas que, além de violentas, eram inexpressivas na direção de representarem qualquer tipo de consenso internacional, crescentemente passou a ser percebido um cenário pouco amistoso, no qual dificilmente o Brasil poderia contar com alguém para a manutenção de sua segurança. Era chegado o momento de se rever o modelo de inserção internacional brasileiro e, entre outras coisas, repensar o lugar da defesa na política externa brasileira.

5 A DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: UMA RESSIGNIFICAÇÃO

Em 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores (PT), à Presidência do Brasil, a política externa ganharia um lugar de destaque nas preocupações e orientações governamentais. O interesse deste governo pela pasta de relações exteriores retoma as origens do partido, pois, desde sua criação, na década de 1980, já havia uma preocupação explícita com as relações internacionais e uma agenda própria (Fortes 2011), manifesta em vários documentos, inclusive no de fundação do partido (FPA, 1980). Essa agenda petista, como indicam o conteúdo e os termos usados nos documentos do partido, foi fortemente influenciada pela Política Externa Independente (PEI),⁷ nome atribuído à diretriz política formulada por um pequeno grupo de diplomatas dentro do próprio Itamaraty, no início da década de 1960, sucintamente caracterizada pela “ideia de que se deve defender a soberania e os ‘interesses nacionais’, mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 276). A PEI foi aplicada por um breve período à época de sua criação, mas angariou simpatizantes dentro e fora do ministério com o passar dos anos e, como resultado das eleições de 2002, colocou simpatizantes dessa visão, simultaneamente, nos cargos de ministro das Relações Exteriores (Celso Amorim), de secretário-geral do Itamaraty (Samuel Pinheiro Guimarães), de assessor especial da Presidência da República (PR) para Assuntos Internacionais (Marco Aurélio Garcia), na presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado (Eduardo Suplicy-PT) e na PR (Luiz Inácio Lula da Silva).

Observada a ampla convergência de pessoas de visão política semelhante em cargos de direção, e somando-a ao momento econômico positivo do país, a política externa dos dois governos do presidente Lula da Silva tornou-se um dos pontos mais marcantes do governo, inaugurando mais uma noção de autonomia – nomeada “autonomia pela diversificação” – que, apesar de não romper

7. A referência literal ao termo “Política Externa Independente” e a defesa de atributos coerentes com essa visão política podem ser vistas também em resoluções do partido. Ver Freitas (2008).

com as diretrizes anteriores, inovou ao ponto de fazer com que parte da mídia e do meio acadêmico acusassem-na de “partidária” e “ideológica”, ignorando a participação e a influência que a própria chancelaria teve em sua elaboração.

Nos termos propostos por Vigevani e Cepaluni (2007), “diversificação” não se refere ao abandono à participação nos organismos internacionais, mas ao reconhecimento de que intervir no cenário internacional exige também uma atuação por outros caminhos, principalmente por meio da *diversificação* de parceiros. Pode-se constatar que essa nova noção de autonomia buscava uma trilha mais independente dos centros globais de poder, pois passava a perceber o cenário como mais conflitivo, anárquico e marcado pela divisão Norte-Sul, do que fora percebido na década anterior. Em decorrência, o Brasil passou a mover maiores esforços próprios ou em conjunto com outros Estados periféricos, fosse com o intento de melhor resistir aos danos impostos pelo sistema, fosse com o propósito de reformá-lo ou, ainda, melhorar sua posição relativa e torná-lo menos vicioso. O reflexo dessa visão foi além das convergências ou divergências de votos na ONU; autonomia tornou-se importante em novos setores, inclusive naqueles mais sensíveis e confrontativos, como será visto no exemplo da defesa.

É dentro da percepção desse cenário que se inaugura a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Em seu percurso pela busca da autonomia em seu novo critério – “pela diversificação” –, o novo governo empenhou-se em superar certas condições que passaram a ser entendidas como debilidades do Brasil e, entre elas, a defasagem na qual se encontravam as capacidades defensivas do país.⁸ As motivações para essa superação passavam, no discurso governamental, principalmente pela obrigação de melhor proteger os recursos naturais, mas também pelo entendimento de que o Brasil necessitava de Forças Armadas condizentes com seu tamanho e importância, partindo da interpretação de que um país como o gigante sul-americano precisaria de eficaz capacidade dissuasória, em contraste com a situação de penúria material então existente.

Nesse intento, ao longo de oito anos o governo Lula tomou uma série de medidas que, em parte, continuaram, mas principalmente ampliaram e deram nova razão de ser às medidas já encetadas durante o mandato do presidente Cardoso, gerando uma série de novas iniciativas de âmbito nacional e regional, que tiveram como impacto não apenas a retomada da importância dos temas relacionados à defesa, mas também a aproximação dessas questões da agenda de política externa. Por exemplo, o comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah, do francês Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti) desde 2004 enquadra-se no acima exposto, em que, para além das justificativas protocolares de ajuda humanitária etc., perfila-se em linha com o histórico pleito brasileiro em ter um assento permanente no interior do Conselho de Segurança da ONU.

5.1 Expansão e ressignificação: aproveitamentos do governo Cardoso

Como visto anteriormente, nos anos do período Cardoso (1995-2002) foram assumidos compromissos internacionais que tolhiam capacidades da defesa nacional, sem que houvesse, de fato, uma contrapartida que compensasse esse comprometimento. A decisão por essa amarração, apesar de demonstrar a percepção de que o aparelho militar perdia ainda mais espaço como um dos vetores da política externa,

8. Em discurso de posse como secretário-geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães listaria sua percepção sobre as vulnerabilidades nacionais, que seriam “econômicas, e sua síntese é o elevado déficit em transações correntes; são tecnológicas, e se expressam pela necessidade de importar tecnologia devido à reduzida geração de inovações; são de natureza política, pela ausência do Brasil nos principais centros de decisão mundial, como o Conselho de Segurança da ONU e o G8; são de natureza militar, diante da imensidão do território e da instabilidade do cenário mundial” (Guimarães, 2003).

deixando esta a cargo da diplomacia, não significava que o governo Fernando Henrique não tivesse movido esforços importantes para a questão de defesa, ainda que estes esforços visassem mais a uma tentativa de algum controle civil sobre as Forças Armadas, eliminando o contato direto entre poder civil e poder militar que caracterizou a era Vargas, do que propriamente uma preparação para seu uso externo. Nesse sentido, argumentamos que muitas das medidas adotadas pelo governo Lula da Silva ampliaram e deram novo significado às medidas tomadas por seu antecessor.

Entre as medidas que podem ser apresentadas como continuidade, destacamos o lançamento da segunda versão da Política de Defesa Nacional (PDN) e a tentativa de fortalecimento da direção civil do MD. A primeira versão da PDN, de 1996, e a criação do MD, em 1999 – extinguindo os antigos ministérios militares da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e do Estado-Maior das Forças Armadas –, no contexto do governo em tela, representavam a continuidade de uma série de atos que, desde o fim da Ditadura Militar (1964-1985), buscavam estabelecer, ainda que por vias tortuosas, um controle e uma direção civil sobre o conjunto das Forças Armadas (Fuccille, 2006). Ainda que os impactos iniciais destas medidas estivessem muito aquém do desejável por um misto de resistência dos setores militares combinado a uma falta de vontade política mais profunda, elas serviram de base para que novos passos fossem dados.

O lançamento da segunda versão da PDN, em 2005, já indicava isso. Ainda que sofra da mesma crítica que a primeira, caracterizada por ser demasiadamente genérica e pouco se caracterizar como uma diretriz para a defesa, a segunda PND já transmitia uma tentativa de avanço em relação à primeira (Soares, 2011). Demonstrar que o documento tem o intento, a cada reformulação, de se tornar mais específico e, aos poucos, trazer à mão dos governos o controle sobre essa política, já é, por si só, uma medida relevante.

Em relação à PDN, também foi reformulada sua razão de ser. Os discursos dos anos Cardoso enfatizavam como o lançamento desta política poderia ser utilizado como demonstração de controle civil dos militares que o país oferecia ao mundo com o intento de incrementar sua credibilidade internacional – confiabilidade esta entendida como necessária para que o Brasil pudesse atuar nos organismos internacionais com legitimidade, como propunha a ideia de autonomia visada nesse período. Não obstante, o governo Lula da Silva, ainda que não abandonasse a ideia do controle civil, enfatizou a importância da reestruturação da defesa e superação das debilidades, reforçando a necessidade de que o país tornasse suas capacidades defensivas mais independentes dos centros internacionais de poder. Ainda que a segunda PDN resistisse como marca da tentativa de direção civil, a nova roupagem argumentativa serviu para angariar alguma simpatia por parte dos militares.⁹

O caso do MD gerou mais controvérsia. Sendo finalmente criado em 1999 após certa resistência por parte dos militares,¹⁰ o ministério traria em seu bojo uma série de expectativas quanto, principalmente, à sua capacidade de auxiliar o desenvolvimento de uma diretriz de defesa que não se restringisse a

9. É com preocupação que vemos a alteração da PDN para Política Nacional de Defesa (PND) a partir de 2012. Fugindo ao foco deste artigo, ainda assim é importante registrar que não se trata de uma mera questão de sintaxe a mudança de uma política de *defesa nacional* para outra *nacional de defesa*, encerrando profundas questões tanto epistemológicas quanto ontológicas.

10. As manifestações à época do envio do projeto de criação do MD ao Congresso Nacional foram: “creio que houve pressões para que ele [FHC] criasse o ministério (...). Pressões externas existiram (...). Os americanos raciocinam como se todo o mundo, ao sul do Rio Grande, fosse igual” (Zenildo Zoroastro de Lucena, ministro do Exército *apud* Fuccille, 2006); “o Ministério da Defesa não partiu de nós e nem do povo, do anseio popular. Partiu de uma determinação do governo” (Walter Werner Bräuer, ministro da Aeronáutica *apud* Fuccille, 2006); “a Marinha sempre foi contra o Ministério da Defesa (...). O Ministério da Defesa tende a uma centralização administrativa que não conduz a nada correto (...). [Como] o patrão-mor adotou, todo o mundo vai atrás” (Mauro César Rodrigues Pereira, ministro da Marinha *apud* Fuccille, 2006).

ser um desdobramento do desejo das Forças Singulares. Esperava-se a efetivação de uma política de defesa feita pela democracia civil para uma sociedade democrática, que, por meio de seu MD, construiria a direção política e exerceria o controle sobre os seus militares. Ainda que o realizado durante o governo Cardoso tenha ficado muito aquém disso, tanto por resistência militar quanto por desinteresse por parte da sociedade civil e do Legislativo, a criação do ministério logrou dar um primeiro e tímido passo nessa direção, ao afastar o contato direto entre militares e o Executivo, por meio da implantação de uma voz unitária e civil que, a partir de então, falaria em nome de todo o ministério tanto interna quanto externamente (Fuccile, 2006).

A força ou a fraqueza dessa voz unitária oscilou seriamente também no governo Lula da Silva. Após a saída do ministro Viegas (diplomata de carreira), incapaz de se manter à frente da defesa principalmente pelo tamanho da oposição interna que encontrou no ainda excessivamente militarizado ministério, e das breves passagens do então vice-presidente José de Alencar e do ex-governador da Bahia Waldir Pires, o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Nelson Jobim, assume, em 2007, e permanece até o primeiro ano do governo Dilma Rousseff (2011), sendo o mais longo ministro da pasta até hoje. Entre outras coisas, o sucesso de Jobim no MD deveu-se à real vontade política do governo em fazer avançar uma agenda de defesa brasileira, combinada ao perfil institucional do gaúcho de Santa Maria – que havia sido deputado constituinte pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ministro da Justiça no governo Cardoso e ministro do STF, características estas que lhe conferiam ampla capacidade de diálogo –, o que resultou em um amplo trânsito e legitimidade nas atividades desenvolvidas e reduziu sensivelmente os óbices normalmente colocados pela caserna.

As melhoras impostas nacionalmente referem-se, em geral, ao incentivo à revitalização da indústria nacional de defesa, à aquisição e ao desenvolvimento de capacidade científica e tecnológica (fosse por meio de produção própria ou de acordo de transferência de tecnologia), e compra de bens prontos que permitissem suprir parte das demandas consideradas mais urgentes. Todos esses três aspectos retomam a ideia inicial de *autonomia*, uma vez que tentam romper com a dependência tecnológica, que pode ser entendida como uma das ferramentas que ajudam a reproduzir o *status quo* na distribuição de poder no cenário internacional (Lima, 2010). Era o início da reestruturação da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira que, na década de 1980, havia colocado nosso país entre os dez maiores exportadores em material de defesa no planeta e de fundamental importância, tanto quantitativa como qualitativamente, em nossa pauta de exportações devido ao alto valor agregado que esses produtos trazem em seu bojo.

O que talvez não fosse previsto é que essa voz unitária que representou o ministro, uma vez que forte e gozando de importante legitimidade entre civis e militares, teve efeitos para além da luta interna por orçamento e destaque, na qual normalmente embatem-se os ministérios. Ocupando um espaço que nunca esteve aberto, o ministro Nelson Jobim, com anuência do presidente Lula da Silva, embarcaria em uma jornada regional para dar formato, em fins de 2008, a um ousado plano de cooperação regional em defesa, conhecido como Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ao qual nos dedicaremos a seguir.

5.2 Defesa como parte da política externa: contexto regional

O CDS é um órgão de cooperação sub-regional em defesa, do qual fazem parte os doze Estados sul-americanos. O CDS é uma estrutura fundada dentro da então recém-criada União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e possui um formato de decisão intergovernamental que necessita de consenso para deliberar. Essa estrutura, apesar de nada peculiar quando colocada no contexto da integração sul-americana, ganhou destaque por tratar de um tema sensível como o da defesa, entre Estados tão diferentes e, alguns deles, possuidores de sérias desconfianças mútuas.

Em meio às vastas observações e análises que podem ser feitas sobre o CDS, vamos focar aquelas que aproximam a questão da defesa com a política externa brasileira, destacando, em primeiro lugar, a própria iniciativa. O conselho trata-se de uma ação brasileira para o subcontinente que se encaixava na lógica da autonomia pela diversificação, em que buscava, na aproximação com a região, maior independência na área de defesa em relação aos países centrais, ao mesmo tempo em que tomava o cuidado de não confrontar abertamente Washington e sua liderança no nível global. A criação, por iniciativa brasileira, denota a preocupação com defesa em seu sentido amplo de política externa, retomando a necessidade de se pensar em uma região forte e unida (agora em um novo quadro marcado pelo “regionalismo pós-hegemônico”), que não necessite e desestimele intervenções estrangeiras e que procure resolver as questões intrarregionais de maneira pacífica.¹¹

A criação do CDS *per se* já reforça o viés que marcou o período Lula da Silva, que é o de se pensar essa dimensão como uma questão de política externa, pelo fato de ser problemático trabalhar defesa em um arranjo regional sem que isso seja parte de uma política exterior. No entanto, o novo arranjo ainda vai além. Ao tentar definir o que é “defesa” de uma maneira que constituísse o mínimo comum aceitável para que se iniciassem os trabalhos, ficou provisoriamente decidido que esse conceito seria somente relacionado a temas externos, excluindo a vertente da defesa que se associa a questões internas, normalmente ligadas à segurança pública.¹² Essa visão foi o que fez com que a chamada “agenda negativa” que caracterizou o relacionamento Estados Unidos-América do Sul no período pós-Guerra Fria, centrada no combate ao tráfico de drogas, terrorismo e outros delitos de natureza policial, fosse parcialmente superada, não entrando na pauta do conselho, mas igualmente possibilitando o avanço, ao se valer de tal noção de defesa, na medição de seus gastos na região. Neste último caso, para a metodologia adotada pelo CDS, só é considerado gasto com defesa aqueles que visam à manutenção da segurança nacional em relação a objetos externos (Saint-Pierre, 2011).

Ainda que não tenha passado por nenhuma prova de fogo capaz de pôr em xeque a eficácia e a eficiência do CDS e a tão propalada identidade sul-americana em matérias de defesa, e até este momento siga como uma promessa não realizada, é tangível a ação dessa estrutura institucional como um ator “dessecuritizador” de temas e percepções no subcontinente.

Todo esse panorama regional que inspirava o reconhecimento da defesa como parte da política externa não foi um movimento isolado, e foi antecedido e acompanhado também por iniciativas internas, em especial pela Estratégia Nacional de Defesa (END), pela Política Nacional da Indústria de Defesa (Pnid) e pela Política de Ensino de Defesa (Pensd), como demonstraremos adiante.

11. As possíveis conexões entre o complexo regional de segurança e o CDS podem ser encontradas em Fuccille e Rezende (2013).

12. A definição oficial ainda não existe, mas está em desenvolvimento no interior de um Grupo de Trabalho do CDS.

5.3 Defesa como parte da política externa: inovações internas

Os empreendimentos regionais propostos pelo Brasil não foram feitos sem uma cobertura interna que colocasse a região como importante para a concepção de autonomia e de defesa que era pensada. Além da segunda PDN, outros documentos voltados à melhoria da defesa foram lançados no período.

Complementando a reformulação da PDN, em 2005 foi aprovada a Pnid. Esse documento, apesar de breve e pouco detalhado, retoma a preocupação do governo em reativar a indústria de defesa do país, que já foi pujante em um passado não muito distante. O objetivo da Pnid é especialmente favorecer a construção de uma BID, proporcionando, entre outras coisas, incentivos fiscais para que os produtos possam ter competitividade quando inseridos no mercado. A política ainda indica que, apesar de existir a necessidade de adquirir produtos no exterior, o objetivo é claramente reduzir a dependência brasileira na área, tornando-o mais autônomo na sua produção.

Ainda que tal propósito possa parecer, em parte, oposto à proposta de cooperação regional do CDS que fora sugerida três anos depois, caberia à END desfazer parte desta incoerência (Vaz, 2013). A END de 2008 caracterizou-se por ser, até então, o documento mais completo e detalhado sobre defesa. Ela contempla temas que perpassam a educação, a infraestrutura, a ciência e tecnologia, entre outros temas sensíveis; delimita áreas de interesse estratégico, a exemplo do Atlântico Sul e da América do Sul, reconhecendo, nesta última, a região por excelência para a construção de uma maior autonomia em relação aos temas de defesa (o que mais tarde se configuraria uma tentativa na parceria industrial, pensando-se, inclusive, na construção de um complexo industrial regional de defesa). A questão da importância da escala aqui, explicitada já na inauguração das reuniões de ministros da defesa da América do Sul – ocorrida no interior da maior feira de defesa da América Latina, a Laad (do inglês Latin America Aerospace and Defence), no Rio de Janeiro, em 2003, ano inaugural do governo Lula –, é fundamental para os esforços de rearticulação da BID brasileira.

Por último, mas não menos importante, o Decreto nº 7.274, de 2010 (que dispõe sobre a Política de Ensino de Defesa) visa à construção de capacidade civil para atuar na área de defesa, mas também propõe um maior intercâmbio entre governo, burocracias, academia e sociedade civil, para que se promova um debate público para a área, importante à consolidação da democracia e fomento de uma cultura de defesa (quicá redundando em uma nova cultura estratégica).

Ainda que todas essas medidas necessitem ser analisadas ao curso do tempo que ultrapassa os governos Lula da Silva (2003-2010), pode-se afirmar que só a existência delas já tem grande importância para a aproximação da defesa com a política externa. Por mais que passos para trás possam ser dados, dificilmente os novos atores incluídos nesse processo – que vão desde empresários interessados na indústria, passando por acadêmicos, especialistas e burocratas – poderão ser apagados ou, pelo menos, facilmente excluídos da vida política e dos rumos da defesa e de sua reflexão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, historicamente, o tema da defesa pouco esteve associado à política externa por diversas questões, entre elas a primazia e a autonomia que a diplomacia gozou por décadas para definir os rumos da política externa. Esta primazia diplomática permitiu que esta burocracia imprimisse os rumos da política externa brasileira durante boa parte do século XX. A busca pela autonomia marcou a presença diplomática na política externa, mas esta autonomia, por mais que mudasse de

significado com o tempo, não se traduzia na atuação autônoma do país em relação à sua própria segurança externa, por motivos que iam desde a defasagem militar brasileira, passando por um sentimento de que vivemos em uma região pacífica, e coroada pela segurança ofertada pelos estadunidenses durante a Guerra Fria.

Além da centralidade da diplomacia para a definição do sentido de autonomia adotado pela política externa, temos também diferentes motivos que levaram ao afastamento dos representantes da defesa em tomar parte nos rumos da política externa. O envolvimento contínuo das Forças Armadas com questões políticas e a ausência de governantes interessados em pensar defesa em seu sentido clássico (que remete à defesa contra ameaças externas), foram também essenciais para a não instituição de diretrizes que aproximassem as questões de defesa da agenda de política externa.

Na década de 1990, com o fim da Ditadura Militar no Brasil um lustro antes, a redemocratização e a necessidade de instauração do controle civil sobre a atuação das Forças Armadas, inicia-se um período de maior interesse governamental sobre as questões de defesa. Todavia, o cenário de fim da Guerra Fria reforçaria a ótica de que era um momento para se pensar especialmente em questões econômicas e comerciais, superando o pensamento marcadamente militar do período anterior, o que levou sucessivos governos brasileiros a assumirem posturas e comprometimentos que restringiram o desenvolvimento da defesa em seus diversos aspectos, e contribuíram para afastar ainda mais o tema da agenda de política externa. Essa postura, integrante de uma noção de autonomia nova caracterizada pela participação nos grandes arranjos globais, era entendida como a melhor maneira de inserir o país internacionalmente, mesmo que isso gerasse custos para áreas que deixavam de ser vistas como essenciais.

Contudo, no governo Lula da Silva houve singularidades que ajudaram a aproximar defesa da política externa. Em primeiro lugar, podemos citar a consolidação de uma noção de autonomia que favorecia o pensamento da defesa como uma parte da política externa brasileira – a “autonomia pela diversificação” –; em segundo, apontamos para como reformas empreendidas no governo Cardoso, como a criação do MD, possibilitaram que, durante o governo Lula, essa burocracia ganhasse força para influir na política externa, quebrando o isolamento militar e a tradicional predominância do Itamaraty. Esses fatores, combinados a novos documentos políticos de alto nível para a área de defesa e uma conjuntura econômica mais positiva do país, permitiram que fosse feita uma reflexão mais profunda a respeito do tema e sua importância para a política externa brasileira. Esperamos que essa inflexão tenha aberto decisiva e definitivamente as portas para o pensamento de defesa como parte constitutiva da política externa, política pública permeável aos anseios da cidadania, sem que necessariamente novas coincidências políticas precisem voltar a acontecer.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, issue 3, p. 689-718, 1969.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Sistema de Atos Internacionais**. Brasília: MRE, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/JyJ8YW>>. Acesso em: 28 maio 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Conferência no “Collège D’Europe”. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 22, n. 77, p. 117-121, 1995.

- _____. II Reunião de Presidentes da América do Sul. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 29, n. 91, p. 49-53, 2002.
- CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- FERREIRA, Oliveiros S. **Vida e morte do partido fardado**. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2000.
- FORTES, Alexandre. A política externa do governo Lula: algumas considerações. *In*: FREIXO, Adriano *et al.* (Orgs.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- FPA – FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Documentos de fundação do PT: programa**. São Paulo: FPA, 1980. Disponível em: <<http://goo.gl/WYJYhS>>. Acesso em: 24 maio 2015.
- FREITAS, Auxília. **Propostas de política externa do Partido dos Trabalhadores para o governo da República: da crítica anti-sistêmica ao pragmatismo (1980-2002)**. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.
- FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Cerimônia de posse do secretário-geral das Relações Exteriores. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 30, n. 92, p. 27-32, 2003.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. O desafio da diplomacia. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 23, n. 78, p. 287-301, 1996.
- LIMA, Maria Regina Soares. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. *In*: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo. (Orgs.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2007.
- MENEZES, Delano T. **O militar e o diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.
- PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889- 2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010. (Coleção Descobrimo o Brasil).
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, ano 1, n. 1, p. 45-52, 2010.
- SOARES, Samuel Alves. A defesa na política externa da era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada. *In*: FREIXO, Adriano *et al.* (Orgs.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- VAZ, Alcides Costa. A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências. *In*: FAUSTO, Sergio; SORJ, Bernardo. (Orgs.) **O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?** Rio de Janeiro; São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; iFHC, 2013.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia por integração. **Revista Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

GONÇALVES, William. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. *In*: FREIXO, Adriano *et al.* (Orgs.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. *In*: FREIXO, Adriano *et al.* (Orgs.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

WINAND, Érica. **Diplomacia e defesa na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e Editoração

Editorar Multimídia

Capa

Aline Rodrigues Lima

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) tem como missão promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo de Economia Internacional e de Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter entre 3 mil e 6 mil palavras, respeitando o máximo de 50 mil caracteres, com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i*) título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii*) até cinco palavras-chave; *iii*) um resumo de até 250 palavras, com a respectiva tradução para o inglês (*abstract*); *iv*) classificação JEL; e *v*) informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado.
12. As submissões deverão ser feitas *on-line* pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas do boletim.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais do *Boletim de Economia e Política Internacional*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

