

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.