



Rumo à cooperação e ao desenvolvimento: as políticas brasileiras para a faixa de fronteira

Towards cooperation and development: Brazilian public policies for the border area

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.493

Marcio Augusto Scherma¹

Resumo

O artigo analisa as políticas federais para a “faixa de fronteira” brasileira, indicando continuidades e mudanças. Utilizou-se a revisão bibliográfica e a análise documental para testar a hipótese de que, a partir da redemocratização, há uma ruptura com o padrão anterior de atuação nas fronteiras. Tanto na doutrina como na ação, predominava a segurança como o foco nacional para a região. Já a partir dos anos 1980, o foco de atuação seria alterado e passaria a estar no potencial de integração das fronteiras e no fomento ao seu desenvolvimento socioeconômico. Detectou-se uma transição entre tais visões que, porém, não coincide cronologicamente com a redemocratização, embora ganhe intensidade a partir dela. Atualmente ambas visões coexistem e disputam espaços institucionais, políticas e recursos.

Palavras-chave: fronteiras; integração regional; política externa brasileira; políticas públicas; política regional.

Abstract

This paper aims to analyze Brazilian federal policies for the border area, indicating continuities and changes overtime. It was used literature review and document analysis to test the hypothesis that from Brazilian redemocratization occurs a break with the previous pattern of activity at the borders. Both in doctrine and action, security prevailed as the national focus for the region. Starting in the mid-1980s, the main focus goes changing and became the potential for integration of borders and the promotion of socio-economic development of these areas. The study detected a transition from these views that does not coincide chronologically with redemocratization, although it increases from there. Nowadays, the two views coexist and compete for institutional spaces, policies and resources.

Keywords: borders; regional integration; Brazilian foreign policy; public policies; regional policy.

1 Doutor em Relações Internacionais (UNICAMP). Professor adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Artigo submetido em 08/07/2016 e aprovado em 05/12/2016.





A formação das fronteiras brasileiras e o início do século XX

O território que futuramente seria o Brasil teve fronteiras² antes de ser “descoberto”, como demonstram a bula *Inter Caetera* (1493) e o Tratado de Tordesilhas (1494). Os portugueses, contudo, não se limitaram ao estabelecido por esse último tratado. O expansionismo foi motivado pelo desejo de enriquecimento rápido, sendo consolidado com o Tratado de Madrid (1750). Começou aí a política luso-brasileira para as fronteiras³. Inicialmente, o método utilizado para vigiar e buscar preservar pontos chave de invasões externas foi a construção de fortes (TEIXEIRA SOARES, 1973).

Cessada a expansão do território, tornou-se imperativo delimitar e demarcar essas fronteiras. Não havia política clara para isso, a princípio. Somente a partir da ocorrência de atritos que as questões de limites foram sendo resolvidas. Foi durante a gestão de Rio Branco que a resolução dos problemas limediros restantes foi prioridade. Completados os tratados de limites, o Brasil passou para a fase de demarcação da fronteira (TEIXEIRA SOARES, 1973).

No período que se estende de 1912 a 1930, tendo o país solucionado as principais questões relativas ao seu território, alcançou maior estabilidade. A política externa à época focou em dois pontos, conforme Cervo e Bueno (2002): a ampliação do mercado externo e a busca por maior prestígio no sistema internacional.

Além desses objetivos, após a assinatura dos tratados de limites, o Estado brasileiro teve como preocupações de primeira ordem a segurança e a defesa de seu território, e a busca pelos meios para tal. Quanto às estratégias para o alcance dos objetivos, a política externa brasileira investiu na parceria com os Estados Unidos da América (EUA).

Um dos acontecimentos mais relevantes do período foi a I Guerra Mundial (1914-1918). A participação brasileira na guerra despertou nas autoridades a sensação de que o país não tinha meios suficientes para se proteger em caso de novo conflito. Seria preciso, portanto, garantir esses meios. O Brasil, então, consegue apoio externo, com a missão militar francesa e a missão naval estadunidense.

2 O sueco Kjéllen (apud BACKHEUSER, 1942) compara analogamente as fronteiras do Estado à epiderme de um corpo vivo – é ela que recebe e transmite em primeira mão, assim, todas as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao “cérebro” estatal – destinadas ou vindas do exterior. As fronteiras, desse modo, podem ser constantemente modificadas durante a história.

3 Aqui, e em todo o texto, nos referimos às fronteiras terrestres. Não se desconhece a existência das fronteiras marítimas nem sua relevância; todavia, optou-se por esse enfoque dado que as políticas para tais fronteiras também foram pensadas e propostas separadamente.





Os países da América do Sul mostraram-se apreensivos com essas missões e com os discursos que rejeitavam propostas de desarmamento. Acusações de que se estaria articulando um imperialismo brasileiro não foram raras na imprensa platina (GARCIA, 2006).

Foi nesse cenário que se estabeleceu uma política de “expectativa e discrição”, que visava primeiramente evitar litígios na região. Propunha-se um plano de ação que incluía “resolver definitivamente as questões de fronteira ainda pendentes, por falta de acordo ou de ratificação dos atos já concluídos” (GARCIA, 2006, p. 432)⁴.

Nesse contexto, na gestão de Washington Luís nasceu o órgão que concentraria o pensamento e a atuação brasileira na região de fronteira: o Conselho de Defesa Nacional (CDN). Como apontado por Furtado (2013), o CDN tinha função consultiva, e a responsabilidade pelo estudo e coordenação de informações relativas à defesa da pátria. Embora essencialmente composto por militares, era aberto a convites da presidência (ou seja, havia civis); contudo, a responsabilidade burocrática pelas comunicações, papéis e arquivo era do Estado-Maior do Exército. Assim, é possível notar que a tendência de políticas para as fronteiras foi a de assegurar o território, a partir de garantias militares.

A chamada “Revolução de 1930” levou ao poder Getúlio Vargas. Para centralizar o poder, promulgou nova Constituição em 1934, que tem importância especial para as fronteiras. Nela, o CDN é substituído pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), com competência para estudar e coordenar todas as questões relativas à segurança nacional. O Estado-Maior do Exército continuaria chefiando as rotinas burocráticas, e o CSSN era essencialmente composto por militares, não tendo alterado significativamente a estrutura do CDN. É também na Constituição de 1934 que se define uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, na qual certas atividades deveriam se submeter ao crivo do CSSN⁵, já que a região era vital para a segurança nacional (FURTADO, 2013).

Por fim, a Constituição de 1934 manteve “uma Seção de Segurança Nacional em cada um dos ministérios instituídos no governo de 1934” (FURTADO, 2013, p. 55). Assim, Furtado (2013, p. 56) observou que, embora tenha durado apenas até 1937, a Constituição de 34 foi um marco para o tratamento das fronteiras já que

4 Foram celebrados acordos fronteiriços com Paraguai, Bolívia, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela.

5 A anuência do CSSN seria necessária para a concessão de terras ou de vias de comunicação (sempre com capitais majoritariamente nacionais) e o estabelecimento de indústrias. Ainda cabia à União a regulamentação do uso das terras públicas na região.





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

Em 1937, Vargas inaugura o período conhecido como Estado Novo. Nessa fase autoritária, é outorgada nova Constituição, que também impactou as fronteiras. Primeiro, por alargar a parcela de território definida como faixa de fronteira de cem para cento e cinquenta quilômetros. Em segundo lugar, o CSSN foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), presidido pelo presidente da República e constituído pelos ministros de Estado, além dos chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha, mantendo a configuração e atribuições do CSSN. Também manteve o tratamento diferenciado da faixa de fronteira, para concessão de terras ou vias de comunicação, além da exigência da predominância de capitais e trabalhadores brasileiros (FURTADO, 2013).

A fronteira era cada vez mais reconhecida como área de segurança nacional sujeita ao controle do Estado. Além disso, nota-se que as dificuldades adicionais, criadas pelas normas já citadas, ao estabelecimento de empreendimentos rurais e urbanos contribuía para que tanto a densidade populacional quanto o desenvolvimento de tal região fossem relativamente menores.

O final da década de 1930 é marcado pelo início da II Guerra Mundial. O Brasil une-se ao esforço de guerra aliado, e sai vencedor, tendo se aproximado significativamente dos EUA, sobretudo militarmente. Nesse período, os Estados Unidos articularam acordos militares bilaterais com os países da América Latina. Gerson Moura (1996, p. 165) caracterizou esses acordos:

Do ponto de vista norte-americano, esses acordos bilaterais eram da maior importância porque permitiriam: 1) a doutrinação das forças armadas latino-americanas nas táticas e técnicas militares dos EUA; 2) a padronização do equipamento (...); 3) o fato de que as missões militares criariam boa vontade entre seus colegas (latino-americanos) e facilitariam a entrada de forças americanas no país em tempo de guerra; 4) a oportunidade de ‘canalizar as ambições militares dos vizinhos latino-americanos em linhas de interesse mútuo’

O primeiro ponto listado por Moura (1996) é essencial para compreendermos como a visão estadunidense sobre segurança e contenção do comunismo será





absorvida pelas Forças Armadas brasileiras e influenciará no tratamento dado às fronteiras nas décadas seguintes.

Ainda sobre militares e fronteiras, vale salientar que, na Constituição de 1946, o CSN foi mantido praticamente nos mesmos moldes daqueles do Estado Novo, mantendo inalterada a visão das fronteiras como área de segurança nacional.

A busca pela industrialização é a tônica do período que se estende do retorno de Vargas ao fim do mandato de Kubitschek. Com renúncia de Jânio Quadros em 1961, e a ascensão de João Goulart, o país viu uma polarização entre tendências de esquerda e direita. Também Washington demonstrava apreensão com a América Latina, sobretudo após a Revolução Cubana – o Brasil seria o novo elo frágil do continente, pois consideravam Goulart um esquerdista. O acirramento culminou no golpe de 31 de março de 1964, que levou os militares ao poder, apoiados pelos Estados Unidos.

O Período Militar

A construção das ideias por trás dos grupos que ascenderam ao poder em 1964 remonta aos EUA dos anos 1950, com a disseminação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), elaborada pelo Conselho de Segurança Nacional daquele país, e que depois viria a influenciar os militares latino-americanos que, por meio de convênios de cooperação, lá estudariam ou seriam treinados de acordo com tal doutrina.

A DSN buscava a defesa do modelo democrático-cristão que caracterizaria o “Ocidente”, tendo assim a característica de ser fortemente anticomunista. Também é preciso salientar o que se entendia por comunismo, e por quais meios esse poderia chegar ao poder:

A flexibilização do conceito de comunismo, ou seja, a sua amplitude, é a base ideológica para fundamentar um dos conceitos-chave da DSN: o do ‘inimigo interno’. Partindo da premissa de que o comunismo não seria estimulado via uma agressão externa, mas, sim, insuflado dentro das fronteiras nacionais de cada país, esse conceito é fundamental para explicar e legitimar as medidas tomadas pelos governos ditatoriais (...) O inimigo passa a ser visto como sinônimo desde grupos armados de esquerda, partidos democrático-burgueses de oposição, trabalhadores e estudantes, setores progressistas da Igreja, militantes de Direitos Humanos até qualquer cidadão que simplesmente se opusesse ao regime. (FERNANDES, 2009, p. 838)





Uma vez que o inimigo poderia vir de qualquer parte, desenvolveu-se também a ideia de “fronteiras ideológicas”. Tal conceito refere-se ao fato de que a distinção entre aliado/adversário não obedeceria mais a critérios geográfico-territoriais, mas seria marcada pelas diferenças ideológicas.

O Brasil criou uma instituição congênere ao *National War College* americano no final da década de 1940 – a Escola Superior de Guerra (ESG), com a finalidade de “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para planejamento da Segurança Nacional” (BRASIL, 1949).

A ESG adaptou a DSN estadunidense ao contexto brasileiro, formulando versão própria. Os conceitos de inimigo interno e fronteiras ideológicas, somados às ideias expansionistas de 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).

As ideias elaboradas no meio militar moldaram identidades também na sociedade civil. Essa visão de mundo e de projeto de país ganharam adeptos e espaço na política nacional, culminando com o golpe de Estado em 1964. A partir de então, os militares puderam colocar em prática as ideias desenvolvidas durante mais de uma década.

O regime militar no Brasil levou à presidência o marechal Castelo Branco, que participou da FEB e estudou na *Fort Leavenworth War School*. Como linha mestra de sua política externa, têm prioridade as relações hemisféricas – com papel preponderante para as relações com os Estados Unidos.

A estratégia de alinhamento aos EUA é vista por Cervo e Bueno (2002) como equívoco para a época, já que, após a crise dos mísseis, as tensões da Guerra Fria vão sendo paulatinamente amenizadas. Portanto, uma nova correção de rumos tornou-se necessária, e ela veio a partir de 1967, já em novo governo militar⁶.

A nova Constituição (1967) manteve, em linhas gerais, a regulamentação para a faixa de fronteira – os 150 quilômetros a oeste da linha divisória eram considerados agora como parte das “áreas indispensáveis à segurança nacional”; e não mais das “zonas indispensáveis à defesa nacional”. Manteve também a

6 Apesar da promessa constante no Ato Institucional nº1 de que os militares deixariam o poder em 1966, a chamada “linha dura” militar pressionou Castelo Branco, que aprovou os Atos Institucionais 2, 3 e 4 e estendeu seu mandato até 1967.





exigência de assentimento prévio do CSN para algumas atividades, conforme destacado anteriormente.

A principal novidade ficou por conta da importância do CSN. Foi a partir de 1967 que o órgão ganhou mais membros e poder, o que “fez com que esse colegiado alcançasse o mais alto nível de assessoramento direto ao presidente da República para formulação e execução da política de segurança nacional” (FURTADO, 2013, p. 64). A influência militar nas políticas para a faixa de fronteira tornou-se mais forte.

Sob o governo de Costa e Silva, a cooperação, como auxiliadora para o desenvolvimento econômico, ganhou força nas políticas para as fronteiras. Exemplo dessa mudança foi o Tratado da Bacia do Prata, de 1969. O tratado tinha por finalidade “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável” (BRASIL, 1970).

Internamente, as relações entre o governo militar e a sociedade foram se deteriorando. Mesmo no Congresso havia sinais claros de descontentamento com o novo regime. O governo militar reagiu com o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que deu ao regime poderes absolutos, especialmente após o fechamento do Congresso.

O mandato de Costa e Silva terminou de forma abrupta com seu falecimento em 1969. As negociações conduziram ao poder o general Emílio Médici. Seu governo foi marcado pela forte repressão aos movimentos dissonantes que ganharam espaço nos anos anteriores. Respalhado pelo AI-5, a política concentrou-se nas mãos do presidente e de poucos ministros.

O fato influenciou também na gestão das questões relativas à fronteira, que continua sendo exclusividade militar, de modo cada vez mais concentrado. O CSN ganhava mais força, tendo atingido o ápice no governo Médici, quando, em 1974, o chefe do Gabinete Militar assumiu a condição de ministro de Estado. Como o cargo de secretário-geral do CSN era privativo militar, essa alteração de status

além de fortalecer possível aplicação de diretrizes militares às atividades na faixa de fronteira, dotou a SG/CSN das prerrogativas de ministério, empoderando essa organização no âmbito do governo. (FURTADO, 2013, p. 65)

De todos os acordos envolvendo as regiões de fronteira firmados no período, o que mais chamou atenção, pela grandiosidade e pela questão estratégica, foi o da construção da usina de Itaipu.





Para o período seguinte, foi conduzido ao poder Ernesto Geisel. Seu governo procurou dar início a uma transição para a reabertura política de modo controlado. O período foi marcado por mudanças profundas no sistema internacional. O fim do sistema de Bretton Woods e o primeiro “choque do petróleo” afetaram todas as economias.

A política externa de Geisel foi um marco na história diplomática brasileira, e representou uma tentativa de sustentar, internacionalmente, os interesses da nação de acordo com preceitos de autonomia, não discriminação e não alinhamento. O país buscou maior aproximação com parceiros não tradicionais, e ampliou as relações com os países da América Latina; entretanto, os resultados não foram imediatos. Para Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 235-236):

A principal dificuldade com que a diplomacia brasileira se defrontava era a referente à carga histórica que pesava sobre essas relações (...) A despeito da secundarização das instâncias militares brasileiras no processo decisório da política externa, fruto da obsolescência da tese das fronteiras ideológicas, o fato é que no tocante à América Latina suas posições ainda eram consideradas válidas (...) a preocupação com a segurança das fronteiras e com o equilíbrio político-militar no continente constitui a própria razão de ser da instituição militar. Tratava-se, acima de tudo, de conciliar a defesa da soberania nacional com a vontade de cooperação e entendimento com os vizinhos continentais.

Assim, as tentativas brasileiras de cooperação com os países da região pautaram-se pelo afastamento do discurso de grande potência e pela busca de solucionar questões pendentes. A mais notável envolvia diretamente a Argentina: era a conciliação das usinas de Itaipu (Brasil-Paraguai) e Corpus (Argentina-Paraguai). Os entendimentos avançaram, e um acordo multilateral foi assinado em 1979, na gestão seguinte (ESPÓSITO NETO, 2012).

Outra questão que chamou atenção diz respeito às fronteiras da região Norte, até então relegadas em detrimento das platinas. Criou-se o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), envolvendo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O TCA visava aproximar o Brasil aos países da região através da integração física e cooperação técnica.

O tratado foi um dos maiores expoentes da política brasileira para sua região fronteiriça à época. O casamento entre a busca pela segurança regional e a reafirmação da soberania na região, através do desenvolvimento e da cooperação regional, em um tratado com essas proporções indica, de maneira mais forte, que





uma tendência vinha ganhando corpo: a da superação do viés exclusivamente militar/defensivo para a região de fronteiras. Dentro dessa perspectiva, no âmbito do TCA, foram gerados posteriormente alguns projetos de cooperação transfronteiriços⁷.

A política de abertura iniciada com Geisel será aprofundada no governo seguinte, de Figueiredo, que assumira com o objetivo principal de concluir o processo de redemocratização.

O novo presidente teve de realizar a empreitada em circunstâncias cada vez mais adversas, interna e externamente. O retorno dos republicanos nos EUA com Reagan (1981-1989), somado às crises econômicas iniciadas nos anos 1970, criou imensas dificuldades para as experiências desenvolvimentistas. Os países latino-americanos também sentiram reflexos no âmbito político – a Guerra das Malvinas é o maior exemplo.

Se, por um lado, esse cenário trouxe dificuldades aos projetos de desenvolvimento dos países latino-americanos, por outro lado, acabou por aproximá-los em tentativas de cooperação e integração, já que a potência hegemônica não demonstrava boa vontade.

Internamente, a abertura política prosseguia, embora não sem contradições e retrocessos. Outro marco foi a ascensão do ativismo sindical, em especial dos metalúrgicos da Grande São Paulo. O sindicalismo paulista e outros movimentos sociais deram origem ao Partido dos Trabalhadores (PT), com proposta ampla de esquerda. O governo teve ainda de lidar com o movimento “Diretas Já”, que pedia eleições diretas para presidente em 1984.

Nesse contexto desfavorável, a política externa de Figueiredo buscou manter a autonomia do Brasil, utilizando-se de uma aproximação cada vez maior com a América Latina. Assim, o país participou da refundação da Alalc como Aladi (Associação Latino-Americana de Integração); apoiou a Argentina na Guerra das Malvinas; assinou a criação do TCA e deu continuidade aos entendimentos na região Norte; reconheceu o governo do Suriname; e, principalmente, intensificou as relações com a Argentina, através de uma série de visitas oficiais (VISENTINI, 2004).

Quanto às fronteiras, destaca-se que, em 1983, foi editada uma nova Lei de Segurança Nacional, dessa vez sem os conceitos da ESG – indicando

7 Exemplos: Programa de Desenvolvimento Integrado para as Comunidades Fronteiriças Peruano-Brasileiras, de 1988; e o Plano Modelo Colombiano-Brasileiro para o Desenvolvimento Integrado das Comunidades Vizinhas do Eixo Tabatinga-Apaporis, de 1987





enfraquecimento das posições militares adotadas pelo CSN. Todavia, a competência sobre a faixa de fronteira continuou com esse órgão.

Ao cenário de crise econômica, somou-se a insatisfação popular com a falta de liberdades políticas e repressão. O regime militar terminou, mas liderou o processo de transição mesmo frente a grandes movimentos, como o “Diretas Já”.

Da redemocratização aos anos 2000

A abertura do regime militar terminou na eleição indireta de Tancredo Neves, que não assumiu. Coube a seu vice, José Sarney, liderar o primeiro governo não militar em duas décadas. Em seu governo, as questões econômicas eram imperativas. Além disso, o país tinha também graves problemas políticos e sociais. Além das pressões políticas que a crise econômica gerava, “continuava funcionando um aparato jurídico-institucional construído durante os vinte anos de administração de governos militares” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 42).

O governo Sarney focaria, então, em duas grandes linhas de atuação: a construção de uma nova ordem política, jurídica e institucional; e a busca pela estabilização econômica. À conjuntura interna, somaram-se os acontecimentos no cenário internacional, em geral desfavoráveis aos latino-americanos, já afetados pela crise da dívida (CORREA, 1996).

A relação com os EUA foi conflitiva no campo econômico. A difícil negociação envolvendo a dívida externa também contribuiu para aumentar os desentendimentos. Para contrabalançar esse relacionamento difícil, o Brasil buscou intensificar outras parcerias: notadamente, com a Argentina.

A aproximação Brasil-Argentina tornou-se mais forte a partir da redemocratização de ambos, e também pelas condições econômicas problemáticas. Assim, em 1985 foi assinada a Declaração de Iguazu, na qual os presidentes afirmaram a vontade de acelerar o processo de integração, especialmente comercial, produtiva e na defesa do pluralismo democrático. Os entendimentos seguiram e, em 1986, foi estabelecido o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice).

A mudança de regime trouxe ao governo Sarney a necessidade de criar novas bases jurídicas. Assim, organizou-se uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que iniciou os trabalhos para uma nova Constituição em 1987.

Furtado (2013) analisou como a ANC influenciou os assuntos relativos à fronteira. Aponta a autora que as competências em relação à atuação nas fronteiras





foram debatidas durante a ANC, que mobilizou inúmeros setores, instituições sociais e atores para as suas vinte e quatro subcomissões. O tema “defesa e segurança do Estado e da sociedade” foi tratado na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança.

Nessa subcomissão ocorreram intensos debates acerca dos conceitos de segurança (interna e externa) e da natureza e papel do Estado, contando com representantes da ESG, do Estado-Maior das FA e da OAB. A disputa se dava pela eliminação do CSN (uma vez que a Doutrina de Segurança Nacional havia sido extinta) e criação de um novo CDN (esse sem qualquer menção que fizesse referência à prática organizacional anterior). Havia, então, um embate entre a “ideologia de segurança nacional” e o novo pensamento sobre “defesa do Estado e da sociedade”. Exatamente por isso, os debates na ANC sobre o tema foram bastante duros.

O que se materializou na Constituição de 1988 foi a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN). Embora com resistências, o entendimento foi que o conceito de segurança nacional anterior já não existia na nova carta. O relator ressaltou ainda que o novo CDN seria somente um órgão de assessoria do presidente da República em assuntos relativos à soberania nacional e à defesa do Estado democrático, em contraponto ao antigo CSN – o mais alto órgão de assessoria do presidente.

Ainda nos anos 1980, o país formulou e iniciou a implementação de um grande projeto para as fronteiras, o Projeto Calha Norte (PCN). Na década de 1970, o Brasil voltara suas atenções à região amazônica, tendo sido firmado o TCA, que seria a “vertente político-diplomática” da atuação brasileira na Amazônia. Entretanto, outras questões mereceram atenção, conforme apontou Miyamoto (1989, p. 152-153)

Uma coisa é dirimir as desconfianças regionais, ao nível de diplomacia, e outra, completamente distinta, é não ter que se preocupar com a defesa e segurança das fronteiras (...) Portanto, a peculiaridade da região, pouco habitada, desguarnecida militarmente e com extensa fronteira terrestre, torna crucial, na visão geopolítica, a necessidade de se estar preparado para eventuais divergências.

O PCN originou-se da Exposição de Motivos nº 18 de 19 de junho de 1985, que relatava a situação da região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas e indicava a constituição de um grupo de trabalho interministerial (GTI) que





proporia medidas para o desenvolvimento da região. Em 1º de dezembro de 1985, foi aprovada a EM 770, que criava o projeto “Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas – Projeto Calha Norte” (PINTO, 1997).

Havia, no PCN (ao menos de forma protocolar), preocupação também com a integração com os vizinhos. Todavia, o grande viés do PCN era eminentemente militar. Afinal, junto com os problemas de demarcações de terras indígenas, das reservas minerais, da internacionalização da Amazônia e da atuação da Igreja e de diversas seitas religiosas, havia ainda a situação política dos vizinhos. Assim, o primeiro projeto para as fronteiras do novo governo civil é marcado ainda pelas preocupações militares. Autores como Oliveira Filho (1991) salientam que foi também uma tentativa de as antigas elites militares se manterem prestigiadas. Seria preciso, então, mais que a mudança formal de regime para que esse cenário fosse alterado.

As mudanças no sistema internacional continuam nos anos 1990, sobretudo com o fim da Guerra Fria, que tornou os EUA a única superpotência. Na América Latina, os regimes autoritários perdem fôlego e caem. Além disso, persistia a crise da dívida.

O Brasil inicia os anos 1990 com uma economia fechada e em situação precária: a inflação havia ultrapassado 80% ao mês, e o crescimento do PIB continuava errático, alternando anos de decréscimo com anos de baixo crescimento, desde 1987 (GIAMBIAGI; VILELLA, 2005).

Nesse cenário, em 1989 é eleito pelo voto direto Fernando Collor de Mello, candidato de plataforma liberal. A prioridade conferida pelo novo governo à economia, somada às novas diretrizes do modelo econômico, provocaram efeitos na política externa brasileira. Conforme Vigevani e Cepaluni (2011, p. 69):

Entre as modificações mais importantes, destacamos a maior abertura ao comércio internacional e a defesa aberta do livre comércio no plano internacional – algumas das características da autonomia pela participação.

Tratava-se, portanto, de adequar-se às novas ideias, através de um perfil ativo que buscava, pela participação nos fóruns internacionais, influenciar na elaboração das regras de funcionamento do sistema internacional. Essa atitude apareceu, por exemplo, na organização e condução da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92).





Nesses anos, persistem as preocupações que levaram o governo a formular o Projeto Calha Norte, tendo em vista a percepção de acentuação das ameaças à soberania nacional naquela região. A identificação da necessidade de informações sobre a região amazônica levou à concepção de dois sistemas: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). O primeiro oferece a infraestrutura técnica e operacional para o segundo, que visa a coordenação da atuação dos órgãos governamentais na região, promovendo o desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e repressão aos ilícitos.

As relações com os países vizinhos, no governo Collor, assumiram o tom da cooperação, principalmente com os países do Cone Sul. A aproximação, iniciada no governo anterior, culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1991.

As iniciativas para mudança do perfil internacional do Brasil encontraram obstáculo no ambiente interno. O fracasso do Plano Collor na economia, em 1991, as acusações de corrupção às quais o governo fora submetido e a frágil base parlamentar de sustentação fizeram declinar abruptamente a confiança internacional no país.

As crises internas agravaram-se, e a elas somou-se movimento popular que exigia o *impeachment* de Collor. O presidente renunciaria no final de 1992. Assumiu o vice-presidente Itamar Franco, do PMDB. Itamar envolveu-se pouco com a política externa de forma direta (BECARD, 2009; HIRST; PINHEIRO, 1995). A postura adotada foi mais crítica e ativa, recriminando atitudes dos países ricos e buscando se projetar de modo mais autônomo, sobretudo durante o período Amorim no MRE⁸.

Constata-se que os temas relativos à fronteira tiveram papel marginal nesse período, face às prioridades da época. Os anos 1990-1994 foram marcados no campo político pela volta das eleições diretas e, no econômico, pela introdução de reformas estruturais. Entretanto, essas não conseguiram avançar o suficiente devido ao problema da inflação, que só foi controlada com o Plano Real, no mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Cardoso fora eleito com o intuito principal de combater a inflação, tendo tal tema dominado seu primeiro mandato (1995-1998). A estratégia para o combate à inflação passava também pela “modernização” da economia brasileira – entendida como a ampliação da sua inserção internacional através de medidas de cunho liberal.

8 Inicialmente, o ministro das Relações Exteriores era Fernando Henrique Cardoso, em mandato de apenas 7 meses. Foi substituído pelo embaixador Celso Luiz Nunes Amorim.





Vigevani e Cepaluni (2011) apontam que a gestão Cardoso buscou substituir a lógica mais reativa típica da “autonomia pela distância” dos períodos anteriores por uma mais proativa, calcada na ideia de “autonomia pela participação”. Segundo os autores (2011, p. 94), os dirigentes entendiam que

No novo ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos.

Dessa forma, seria preciso participar ativamente da construção das regras e organização das relações internacionais para garantir regimes mais favoráveis ao país. Decorre desse entendimento outra característica da diplomacia na maior parte dos anos Cardoso: a opção preferencial pelas relações com os países do “centro” econômico global. Como foco dinâmico da economia global, os EUA e a União Europeia eram os principais mercados a serem alcançados pelo Brasil. Também politicamente, era necessário ter boas relações com ambos, haja vista que esses possuíam maior poder nas negociações dos regimes internacionais.

Essa preferência não diminuiu o papel do Mercosul para o Brasil. A aparente contradição explica-se pela alteração no papel destinado às relações com o bloco: agora, na lógica do chamado regionalismo aberto, o Mercosul seria uma plataforma a partir da qual o Brasil inserir-se-ia de modo mais competitivo na economia global. Assim, o grupo platino foi utilizado em negociações comerciais com a União Europeia e também atuou conjuntamente nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Essa lógica de atuação mostrou-se bastante útil, sobretudo no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1999 e 2002. Nesse período, mudanças no cenário internacional alteram a maneira de atuação externa do país.

Os anos 2000: a fronteira e a cooperação ganham espaço

Cardoso foi reeleito em 1998, e o início de seu segundo governo foi marcado pelas crises financeiras, cujos impactos diminuíram a credibilidade externa do país, afetando as tentativas de inserção enquanto potência média. Também afetou





o país o mandato de George W. Bush na presidência dos EUA, iniciado em 2001 – ano dos atentados ao World Trade Center. A atuação americana tornar-se-ia, então, menos multilateral e mais incisiva nos temas econômicos. A estratégia de “autonomia pela participação” perde força, e advêm alterações na atuação brasileira. Celso Lafer comandaria o MRE, tendo sua gestão atenuado o conceito de autonomia pela participação, buscando uma “diplomacia do concreto”.

A atuação externa estava alinhada com o PPA 2000-2003. Na análise desse PPA, Lessa, Couto e Farias (2009) constataram a ênfase que a América do Sul e o Mercosul receberiam. Nesse cenário, insere-se a Cúpula de Brasília, ocorrida em 2000 com os doze presidentes sul-americanos. De iniciativa brasileira, a reunião buscou aproximar os países do subcontinente em assuntos além do econômico-comercial.

O destaque da Cúpula foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Irsa), que visava inverter uma tendência histórica, já que esses países tinham seu eixo econômico voltado para o além-mar. Entretanto, naquele momento, a integração sul-americana ainda é pensada na lógica do regionalismo aberto; ou seja, como forma de melhorar a inserção da região no ambiente global.

Tal lógica de atuação encontrava apoio no PPA vigente, e também possuía ações no plano interno. A modernização produtiva era uma preocupação que vinha desde o governo anterior. Porém, a incorporação das regiões de fronteira nessa estratégia apareceu apenas no segundo governo, a partir da proposta de planejamento apresentada pelo Consórcio Brasileira, em 1998 (CARVALHO, 2010).

O referido trabalho propôs a criação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Em relatórios intermediários, propôs-se a criação de doze eixos, sendo um deles fronteiro, denominado “Franja de Fronteira”, que compreendia os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (CARVALHO, 2010). Essa é a proposta apresentada no plano de governo do então candidato Cardoso (1998, p. 38). Entretanto, na versão final do relatório, o eixo da fronteira fora excluído, dada a baixa infraestrutura ali existente.

Dessa forma ligaram-se: a necessidade de ampliar a integração regional e a precária infraestrutura da faixa de fronteira brasileira. Para otimizar o primeiro, era preciso minimizar os impactos do segundo. E Cardoso agiu nessa direção: ainda em seu segundo mandato, foi lançado o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), em 1999. A execução ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MIN). O PDSFF foi, certamente, um marco nas políticas





brasileiras para a faixa de fronteira, já que foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangeu toda a faixa de fronteira.

O PDSFF teve tais méritos; contudo, teve também percalços: além de não diferenciar as sub-regiões que compõem a faixa de fronteira; funcionava “sob demanda” de parlamentares (o que concentrou os projetos em alguns estados); não previa participação formal da sociedade no programa; visava essencialmente projetos de infraestrutura; encontrou dificuldades técnicas nos municípios executores dos projetos aprovados; e sofreu com problemas de gestão por parte do governo federal. Esses pontos serão levados em consideração pelo governo seguinte.

Embora no plano interno a gestão Lula tenha dado continuidade a alguns aspectos do governo anterior – sobretudo no tocante à política econômica (GIAMBIAGI; VILELLA, 2005) –, no plano externo a diferença foi significativa. A política externa de Lula trouxe um modo distinto de buscar o desenvolvimento nacional através das relações externas. Vigevani e Cepaluni nomearam esse modelo como de “autonomia pela diversificação”, que, segundo os mesmos (2011, p. 136) pode ser assim resumido:

adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Leste Europeu, Oriente Médio, etc.), na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com os países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais.

Através dessa centralidade em relação aos países do Sul, mas sem deixar de lado os países centrais do Norte, o Brasil buscou se projetar como potência no sistema internacional. Como observou Hurrell (2009), a preponderância regional deveria representar parte importante de qualquer reivindicação de status de grande potência.

Por conseguinte, a atuação política e econômica junto aos vizinhos torna-se prioridade. O novo contexto das relações no continente impacta as ações brasileiras para a faixa de fronteira. O plano de governo do candidato Lula (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002), apresentou a criação de uma “Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. Reconhecendo as desigualdades regionais, fruto de histórica omissão, propôs políticas para amenizá-las. Apesar de deixar claro que as áreas prioritárias seriam a Amazônia e o Nordeste, a faixa de fronteira é citada.





A partir dessa constatação, o MIN buscou informações qualificadas sobre a faixa de fronteira para poder atuar. Isso foi feito através de uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Fruto dessa parceria, em 2005 foi publicado estudo (BRASIL, 2005) no qual se fala em “reestruturação” da atuação na fronteira – tendo em vista o PDSFF, sobre o qual são feitas críticas, baseadas nas dificuldades encontradas.

Em documento específico (BRASIL, 2009), o MIN apresenta de modo detalhado os conceitos incorporados e que deram origem ao Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), bem como suas principais diretrizes, prioridades, linhas de ação e financiamento. Já na apresentação (BRASIL, 2009, p. 8), o documento deixa claro os pressupostos a respeito da faixa de fronteira

É com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável que o PDFF passou por uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul (...) Utilizando-se dessas estratégias (...) e pelo fortalecimento das relações internacionais, pretende-se resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis

A ideia base para a superação das desigualdades que marcam a fronteira é o estímulo ao desenvolvimento endógeno a partir das potencialidades locais, em parceria com os países vizinhos. Essa visão é inédita em nossa história.

O PDFF traz um conjunto de propostas bastante ambicioso, que busca alterar um cenário que perdura há muito tempo na região de fronteira, com apoio federal, mas protagonismo local. Ocorre que o local/regional, na fronteira, é também internacional. Dessa forma, não é possível fomentar o desenvolvimento regional, nem coordenar políticas, nem planejar sem incluir nessas ações os países vizinhos, motivo pelo qual o PDFF apresenta uma “vertente internacional”.

A principal ação proposta nesse sentido é a criação e/ou fortalecimento dos Comitês de Fronteira (CF) – fóruns de discussão locais, de modo a aumentar o planejamento conjunto da atuação também conjunta, ganhando, assim, escala e evitando competições predatórias entre os municípios/países. Os CF também ajudam a identificar as demandas locais, promovem o debate público e conferem ganhos de transparência.

Outro aspecto importante diz respeito ao financiamento do programa. Ao contrário do que se imaginaria, um programa feito a partir de um estudo completo





e bem estruturado tem fontes de financiamento muito diversas e, na maior parte dos casos, não específicas. O documento do PDFF, aliás, dedica muito pouco espaço a esse item, e é bastante evasivo: apenas apresenta uma lista de possíveis fontes de recursos.

Dessa forma, o PDFF se sobressai dentre todas as anteriores políticas públicas para a faixa de fronteira. Elaborado a partir de um estudo acadêmico extenso, o PDFF inclui aspectos pouco explorados em iniciativas anteriores. O programa é, em geral, claro quanto aos seus objetivos e ações. Contudo, apresentou dois pontos fracos: a definição dos resultados esperados (bastante genéricos) e as fontes de financiamento.

Ao final do primeiro PPA do governo Lula, a execução do PDFF estava muito prejudicada. Os problemas apresentados não foram solucionados, o que indica que o PDFF não estava no topo das prioridades do governo – visão corroborada pela distribuição errática de recursos, corte orçamentário no último ano do primeiro PPA e número insuficiente de recursos humanos.

Às dificuldades de competência federal, somavam-se as de responsabilidade dos estados e municípios, muitos dos quais sofriam com dificuldades como: escassez de recursos humanos qualificados para a elaboração e gestão de projetos; baixo número de instituições locais com possibilidades reais de serem parceiras; poucos recursos locais para contrapartida e dificuldades com licenciamentos ambientais.

A reeleição de Lula em 2006 indicaria a continuidade do PDFF. O documento que apresenta o PPA 2008-2011, inclusive, citou sua existência, em consonância com as iniciativas para integração física da América do Sul (BRASIL, 2007, p. 104). Nos relatórios anuais de avaliação do PPA, é possível observar que o PDFF vai perdendo espaço (e recursos) ao longo do segundo mandato Lula. Em 2010, não houve sequer previsão de recursos. Assim, após uma série de problemas de gestão, e de falta de apoio político decisivo, o PDFF acaba.

Ainda no governo Lula, as fronteiras apareceram como áreas prioritárias para a defesa nacional. A reformulação da Política de Defesa Nacional e a posterior Estratégia Nacional de Defesa contemplaram as preocupações com a região. Todavia, a abordagem passava também pela cooperação com os vizinhos, tendo alguns documentos citado as iniciativas do PDFF. É interessante notar não apenas a inclusão do desenvolvimento e da cooperação como auxiliares para a defesa, e sim que, a essa época, existiam de fato iniciativas com esse viés exclusivas para a faixa de fronteira. Assim, pela primeira vez, a parceria entre defesa e desenvolvimento na região de fronteira era de fato possível.





No final do governo Lula ocorre, quase concomitante ao fim do PDSFF, outra iniciativa importante para as fronteiras. Trata-se da criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Seu surgimento tem início em 2007 com a criação do Comitê de Articulação Federativa – CAF, que, algum tempo depois, criou um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) para

elaborar propostas que visem ao desenvolvimento e à articulação de ações de integração fronteiriça com os países vizinhos, em particular no âmbito do Mercosul, bem como à coordenação federativa dessas ações. (BRASIL, 2008)

Em julho de 2010, através de Exposição de Motivos Interministerial (MRE/MIN/SRI), é proposta a criação da CDIF, tendo sido discutida previamente no âmbito do GTI. Na análise ali desenvolvida (BRASIL, 2010, p. 105), constatou-se que

as ações empreendidas pelos agentes públicos federais, estaduais e municipais, embora bem-intencionadas, não vêm apresentando a efetividade esperada, traduzindo-se em resultados pontuais e políticas públicas fragmentadas. Percebeu-se que nenhum órgão ou instituição, individualmente, detém a capacidade de enfrentar o complexo desafio do desenvolvimento e da integração da Faixa de Fronteira, sem que conte com elevada articulação entre os órgãos federais e também entre as unidades federadas envolvidas e suas comunidades fronteiriças.

A CDIF nasce a partir dos entendimentos dos motivos que levaram ao fim do PDSFF, em uma tentativa de aprimorar a elaboração e execução de políticas públicas para a fronteira. Assim, percebe-se que o fim do PDSFF não significou a retirada do tema “fronteiras” da agenda política nacional. Ele persiste; e, com a CDIF, marca presença em vários ministérios e instituições. Em 8 de setembro de 2010, a CDIF é formalmente instituída através de decreto presidencial.

À CDIF caberá a definição dos critérios de atuação governamental na faixa de fronteira, tendo início no governo seguinte. Entretanto, a experiência acumulada desde o PDSFF constitui uma base a partir da qual pensar as políticas para a região. Na constituição da CDIF foi prevista a criação (e posterior incorporação) de Núcleos Regionais de fronteira. Com a atuação dos Núcleos Regionais, a CDIF pretendia caminhar rumo à regionalização da política fronteiriça, buscando nas fontes as principais demandas, dificuldades e oportunidades.

A criação da CDIF, em 2010, marca o final dos oito anos de governo Lula, balizados pela reelaboração do PDSFF, transformado em PDSFF; bem como sua execução e encerramento. A temática da fronteira, contudo, não deixou de existir. A partir





da experiência adquirida, a forma de atuação foi sendo reelaborada. O governo seguinte herdou, portanto, um histórico já relevante no tratamento das fronteiras; ou seja, funcionários públicos e instituições engajados e com experiência no tema. Além disso, a regionalização dos debates nos estados e municípios mobilizaram esses atores, que agora tinham mais demandas e acesso ao governo federal.

Conclusões

Este artigo buscou, através de um resgate histórico, evidenciar o papel que as fronteiras ocuparam e ocupam na política externa brasileira e em outras políticas públicas.

As fronteiras são essenciais para qualquer Estado, posto que delimita o início e o fim de sua soberania. Por isso, entende-se, sobretudo para aqueles Estados em formação, que deveriam ser defendidas com todas as forças. Assim foi no Brasil – o país tratou de assegurar seu território a partir da fixação militar em áreas consideradas estratégicas.

Durante a Guerra Fria, o Brasil posicionou-se como parte do “mundo ocidental”. Parte importante dos militares brasileiros acabou incorporando o ideal anticomunista a partir de estudos e visitas às escolas dos EUA. Com o golpe de 1964, tal visão passou a ocupar espaço privilegiado na formulação de políticas – o do Conselho de Segurança Nacional (CSN), à época, órgão de assessoramento direto do presidente e responsável pelas políticas para as fronteiras.

A ideia de que existiam “inimigos internos” e de que havia “fronteiras ideológicas” levou, mais uma vez, a considerar a fronteira como estratégica para a segurança: movimentos subversivos comunistas poderiam atuar ali e adentrar o território nacional.

Essa visão vai se flexibilizando ainda durante o período militar. As mudanças ocorridas após os anos 1970, que culminaram com o final da Guerra Fria, fizeram com que o anticomunismo deixasse de fazer sentido, sendo substituído, cada vez mais, por uma lógica de integração global. Em boa parte da América do Sul, os anos 1980 marcam o retorno da democracia e a aproximação para a integração regional.

No Brasil, o fim do regime autoritário não significou, todavia, uma mudança imediata no tratamento dado às fronteiras. O período inicial da redemocratização é marcado por conflitos entre a antiga visão (segurança, defesa e vigilância) e uma nova, ainda incipiente (que inclui o desenvolvimento local e a cooperação regional).





É no final dos anos 1990 que a situação vai se alterar significativamente. A estabilidade político-econômica faz com que outros temas da agenda política recebam maior atenção, possibilitando o desenvolvimento de políticas distintas para as fronteiras. A primeira delas, o PDSFF, originou-se em estudos do governo Cardoso. Constatou-se a defasagem da região e propôs-se seu desenvolvimento. O programa enfrentou dificuldades, embora tenha o mérito de ter sido o primeiro a olhar a faixa de fronteira como região de menor desenvolvimento e propor amenizar essa situação.

No governo Lula, essa visão ganha força e dá um salto qualitativo. A inclusão da faixa de fronteira na PNDR tornou necessário um estudo mais completo sobre a situação, fornecendo a base técnico-científica para a formatação de novo programa. Nesse, o desenvolvimento da fronteira teria de ser fomentado a partir de suas potencialidades e da cooperação local/regional. Os vizinhos, em ações de cooperação e integração, enfim faziam parte do plano.

O PDFF materializou esse pensamento em suas diretrizes, objetivos e ações. Entretanto, dificuldades persistiram. Em alguns momentos, o PDFF sofreu com a falta de recursos. Também ocorreram dificuldades no relacionamento com os municípios. Dada a magnitude da região, a centralização da política no governo federal trouxe dificuldades – muitos demandantes e demandas e pouco poder de resposta.

Com o fim do PDFF, os atores engajados no tema optaram por constituir um espaço permanente de diálogo – a CDIF. A atuação da CDIF se deu no sentido de institucionalizar o tema tanto no governo federal quanto nos municipais e estaduais. A criação de Núcleos Regionais de fronteira mantém vivo o debate, ao menos nesses locais, sobre seus problemas e possíveis soluções, levando – em alguns casos – as demandas ao governo federal, que agora atua a partir das necessidades constatadas localmente.

Pode-se dizer, portanto, que há uma mudança no tratamento das fronteiras. Entretanto, ela não ocorre imediatamente após a redemocratização; tampouco é um movimento linear. Acreditamos que o acompanhamento dos desenvolvimentos futuros é fundamental para a compreensão de como esse embate terminará (se é que terminará; afinal, nada impede que as duas visões coexistam sempre). Todavia, em nosso ponto de vista, o mais importante é que os analistas de relações internacionais estejam atentos para o tema das fronteiras – bastante relevante, mas, em geral, relegado a um segundo plano em uma área que, não obstante, pode contribuir sobremaneira para seu estudo.





Referências Bibliográficas

- BACKHEUSER, Everardo. Geopolítica e geografia política. In: *Revista Brasileira de Geografia*, São Paulo, n. 1, vol. 4, 1942, p. 21-38.
- BECARD, Danielly. *Relações exteriores do Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Vozes. 2009
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Lei n° 785, de 20 de agosto de 1949*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L785.htm > . Último acesso em: 05/02/2014.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto n° 67.084, de 19 de agosto de 1970. Promulga o Tratado da Bacia do Prata*. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67084-19-agosto-1970-408584-publicacaooriginal-1-pe.html> > . Último acesso em: 06/02/2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*. 2005. Disponível em: < <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf> > . Último acesso em: 15/15/2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem presidencial*. Volume 1. 2007. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf > . Último acesso em: 15/12/2014.
- BRASIL. COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA. *Resolução CAF n.8, de 15/12/2008*. Disponível em: < <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/Resolucao08.pdf> > . Último acesso em: 10/12/2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. 2009. Disponível em: < http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157 > . Último acesso em: 15/12/2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na faixa de fronteira*. 2010. Disponível em: < <https://docs.google.com/file/d/0B5BeIYgngIvIS0ZzcWpDTIJ3MIE/edit?pli=1> > . Último acesso em: 15/12/2014.
- CARDOSO, Fernando H. *Avança, Brasil: proposta de governo*. 1998. Disponível em: < <http://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf> > . Último acesso em: 15/12/2014.
- CARVALHO, Thiago R. *O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Mato Grosso Do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira*. 2010. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS.





- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 2002
- CORREA, Luis Felipe S. A política externa de José Sarney. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). *Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, 1996, p. 361-385
- ESPÓSITO NETO, Tomaz. *Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia, poder*. 2012. 322f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo, EdUSP. 2013
- FERNANDES, Ananda S. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *Antíteses*, v. 2, n. 4, 2009, p. 831-856.
- FURTADO, Renata. *Descobrimos 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
- GARCIA, Eugenio V. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília, Ed. UnB. 2006
- GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André. (orgs). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier. 2005
- GONÇALVES, Williams S.; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.
- HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa no Brasil em dois tempos. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n. 1, 1995, p. 5-23.
- HURRELL, Andrew. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro, FGV. 2009
- FARIAS, Rogério S.; LESSA, Antonio C ; COUTO, Leandro F. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 2, 2009, p. 89-109.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. In: *Perspectivas*, São Paulo, n. 4, 1981, p. 75-92.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 1, n. 1, 1989, p. 145-163
- MOURA, Gerson. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a guerra fria. GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). *Crescimento, Modernização e Política Externa (1930-1990)*. São Paulo: Ed. Cultura, v. I, 1996.
- OLIVEIRA FILHO, João p. A segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagens do Projeto Calha Norte. HÉBETTE, J (org.), *O cerco está se fechando*. Petrópolis, Vozes. 1991





- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: coligação Lula presidente*. 2002. Disponível em: < <http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf> > . Último acesso em: 15/12/2014.
- PINTO, Marluce. *Relatório final da Comissão Especial Mista Destinada a Reavaliar o Projeto Calha Norte*. Brasília, Congresso Nacional, 1997.
- TEIXEIRA SOARES, Aloísio. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército. 1973.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo, Ed. Unesp. 2011.
- VISENTINI, Paulo F. *A política externa do regime militar*. Porto Alegre, Ed. UFRGS. 2004.

