

# A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA COMO ESTRATÉGIA DE PROJEÇÃO INTERNACIONAL DURANTE O GOVERNO LULA: O CASO DA COOPERAÇÃO NAS FRONTEIRAS

## THE SOUTH AMERICAN INTEGRATION AS AN INTERNATIONAL PROJECTION STRATEGY DURING THE LULA ADMINISTRATION: THE CASE OF COOPERATION ON THE FRONTIERS

Márcio Scherma<sup>†</sup>

**Resumo:** As fronteiras são regiões geográficas que se distinguem das demais especialmente devido ao fato de que nelas as interações internacionais são uma realidade cotidiana. Essa interação comporta fluxos de pessoas, mercadorias, recursos financeiros, culturais, dentre outros, podendo ter impacto positivo ou negativo para os países, dependendo do investimento e atuação de ambos na região. O Brasil é o maior país da América do Sul, apresentando 15.719 km de fronteiras terrestres, com nove países mais a Guiana francesa. A extensão de suas fronteiras e o número de países com os quais faz divisa conferem à região papel central na integração regional com os vizinhos sul-americanos e também no desenvolvimento do país. Apesar dessa importância, políticas que buscavam a cooperação com os demais países sul-americanos nas fronteiras brasileiras são bastante recentes. O objetivo do presente artigo é, portanto, analisar os atuais desenvolvimentos quanto a essa cooperação, sobretudo as iniciativas principiadas no governo Lula da Silva. Para isso, é preciso antes analisar os motivos pelos quais a fronteira era tratada de forma diferente antes do século XXI, bem como as mudanças internacionais, regionais e locais que possibilitaram o surgimento dessa nova visão.

**Palavras-chave:** Fronteiras. Política externa brasileira. Integração regional. Cooperação Sul-Sul.

**Abstract:** The frontiers are geographical areas distinguished from the others due, chiefly, to the fact that on them, the international interactions are an everyday reality. This interaction comprises flows of people, merchandises, financial and cultural resources, amongst others, and it may have a positive or negative impact for the countries, depending on the investment and role of both countries in the area. Brazil is the largest country in South America, exhibiting 15,719km of land frontiers with nine countries plus French Guyana. The extension of its frontiers and the number of countries on which it borders make the area a key role in the regional integration with

---

<sup>†</sup> Doutor em Relações Internacionais pelo Programa "San Tiago Dantas" - Unesp, Unicamp e PUC-SP. Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

its South American neighbors and also in the country's development. Despite this importance, policies that sought the cooperation with the remainder South American countries on the Brazilian frontiers are very recent. The objective of this article is, thus, to analyze the recent developments as regards this cooperation, chiefly, the initiatives started in the Lula da Silva administration. For that, one must previously analyze the motives for which the frontier was dealt with in a different manner before the 21st century, as well as the international, regional and local changes that enabled the rise of this new outlook.

**Keywords:** Frontiers. Brazilian foreign policy. Regional integration. South-South cooperation.

## 1 As primeiras políticas para as fronteiras: segurança e defesa

Após a consolidação dos limites brasileiros ao fim da gestão do Barão de Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, em 1912, as fronteiras passam a ser um tema tratado sobretudo internamente: como parte do território brasileiro, deveriam receber o mesmo tipo de tratamento de qualquer outra parcela geográfica do país.

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

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

Assim, durante o período entre meados do século XIX e o início do século XX, o Brasil estaria demarcando seus limites; portanto, essencialmente “fechado” para as interações com o exterior. Os entendimentos da época sobre a especificidade da região parecem restringirem-se aos aspectos relativos à segurança. Enquanto vigorou a Constituição de 1891, era competência do Congresso “adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras” e cabia “à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015).

Esse entendimento é materializado, posteriormente, com a criação do Conselho de Defesa Nacional, em 1927<sup>1</sup>. Esse órgão permanece como principal responsável pelas fronteiras

<sup>1</sup> Como o nome deixa pressupor, o órgão seria o responsável pela condução da política de defesa nacional. Tinha função consultiva e a responsabilidade pelo estudo e coordenação de informações relativas à defesa da pátria. Embora essencialmente composto por militares, era um Conselho aberto a convites da presidência (ou seja, havia civis), contudo, a responsabilidade burocrática pelas comunicações, papéis e arquivo era do Estado Maior do Exército.

brasileiras até o final do período militar, ainda que com outros nomes e mudanças em sua estrutura. Desde o início voltado para a garantia da segurança nacional e estratégia de defesa, o CDN e seus sucessores<sup>2</sup> são fortemente marcados pela presença militar, que reproduz a visão de que as fronteiras são importantes enquanto limite de soberanias e que, portanto, deveriam ser protegidas militarmente.

Essa visão se mantém ao longo das primeiras décadas do século XX. Os acordos de cooperação militares, a filiação brasileira ao “mundo ocidental” durante a Guerra Fria, e, finalmente, o golpe militar de 1964 acentuaram-na ainda mais. A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e a ideia de que existia um “inimigo interno”<sup>3</sup> confundiram as lógicas de defesa e segurança<sup>4</sup>. Além disso, a lógica da contenção do comunismo não conhecia fronteiras – elas eram “fronteiras ideológicas” – de modo que os países vizinhos também poderiam ser “inimigos”.

O pensamento geopolítico que influenciou em alguma medida o Conselho de Segurança Nacional (CSN) da época (vale lembrar que este era o órgão máximo de assessoramento do Presidente da República) enxergava a América do Sul a partir da ótica da desconfiança e das relações de poder. A integração regional, apesar de ter tido espaço e de algumas iniciativas, era alvo mais de discursos do que de ações concretas.

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

Numa lógica aparentemente paradoxal, o tratamento prioritário da região fronteira, sob o ponto de vista da segurança e da defesa, acabou por torná-la ainda mais insegura. As regiões de fronteira tornaram-se sinônimo de problemas de segurança e passaram a ser associadas, cada vez mais, a redes criminosas transnacionais.

<sup>2</sup> Ao CDN de 1927 seguiram-se: o Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), em 1934, e o Conselho de Segurança Nacional (CSN), em 1937, que vigorou até a Constituição de 1988.

<sup>3</sup> A esse respeito, Fernandes (2009, p. 838) assim se expressou: “A flexibilização do conceito de comunismo, ou seja, a sua amplitude, é a base ideológica para fundamentar um dos conceitos-chave da DSN: o do ‘inimigo interno’. Partindo da premissa de que o comunismo não seria estimulado via uma agressão externa, mas, sim, insuflado dentro das fronteiras nacionais de cada país, esse conceito é fundamental para explicar e legitimar as medidas tomadas pelos governos ditatoriais. [...] O inimigo passa a ser visto como sinônimo desde grupos armados de esquerda, partidos democrático-burgueses de oposição, trabalhadores e estudantes, setores progressistas da Igreja, militantes de Direitos Humanos até qualquer cidadão que simplesmente se opusesse ao regime”.

<sup>4</sup> É muito importante diferenciarmos os conceitos de segurança e defesa. Recordar-se as duas dimensões da soberania: interna e externa. Como analisado por Saint-Pierre (2011), cada uma dessas dimensões implicará duas formas de atuação do Estado: internamente, deve manter a ordem e garantir a segurança dos seus cidadãos (força ordenadora e protetora, conforme o autor); e externamente deve proteger o Estado em caso de guerra, de possíveis invasões e/ou garantir independência contra ingerência externa (força defensora e letal). A primeira dimensão diz respeito à segurança, geralmente a cargo de Ministérios como o da Justiça, do Interior e/ou da Segurança. A segunda diz respeito à defesa, está nas mãos dos militares e busca eliminar e/ou dissuadir as fontes de potencial hostilidade contra a unidade decisória (Estado).

## 2 Globalização, redemocratização e integração

A partir da década de 1970, o mundo passa por mudanças profundas. Fenômenos como a globalização, o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, a integração regional e a interdependência econômica constituem seu cerne. As conexões entre os Estados aumentam, as redes se formam e ultrapassam as barreiras nacionais, os países integram-se.

Também o sistema internacional passa por mudanças políticas durante o final dos anos 80 e início dos anos 90 que afetam a América Latina e o Brasil. Nesse âmbito, a alteração mais relevante é o final da Guerra Fria, que tornou os EUA a única superpotência do globo e consolidou o capitalismo como sistema econômico predominante, ainda com mais força após a derrocada das economias planificadas. Na América Latina, a década de 80 também deixara marcas profundas no tocante aos sistemas políticos vigentes. Grande parte dos regimes autoritários instalados durante as décadas de 1960 e 1970 na região perde fôlego e cai nos anos 80. A região atinge os anos 90 contando com regimes democráticos na maioria de seus países.

A partir de então, são observadas mudanças no entendimento sobre fronteira, de modo que ela deixa de ser compreendida como mero limitador de territórios soberanos e passa a ser vista como elemento integrador, ou seja, com a função de facilitar a consecução de interesses estratégicos, permitindo ultrapassar as fronteiras naturais e construir acordos de cooperação. Como salientou Silva (2008, p. 70), esse momento

[...] pode ser caracterizado como a passagem de uma concepção de fronteira exclusivamente de defesa de limites territoriais, rígida, isolante e discriminante, para uma concepção de aproximação, união e abertura, num espaço integrador sobre o qual se devem orientar as estratégias de desenvolvimento através de ações conjuntas entre países vizinhos.

O Brasil também passa por mudanças profundas. No campo político, o regime militar finalmente chega ao fim com a eleição indireta de um presidente civil em 1985<sup>5</sup>, uma nova Constituição em 1988 e eleições diretas em 1989. Na economia, o modelo de industrialização com endividamento colapsa com a chamada “crise da dívida”. Os indicadores econômicos brasileiros deterioram-se, e a inflação passa a ser, cada vez mais, uma preocupação central.

Quando Sarney assume, as questões econômicas eram um imperativo de primeira ordem, com baixo crescimento do PIB e aceleração da inflação<sup>6</sup>. À conjuntura interna, somaram-se os desenvolvimentos no cenário internacional, em geral desfavoráveis aos países recém-industrializados, como os latino-americanos já afetados pela crise da dívida. Prado e Miyamoto (2010, p. 72) observaram, a esse respeito, que

a política externa norte-americana durante o governo Ronald Reagan (1981-1989) contribuiu para o cenário de instabilidade internacional que influenciou no comportamento exterior brasileiro. As pressões políticas e

<sup>5</sup> Foi eleito indiretamente o então governador de Minas Gerais Tancredo de Almeida Neves, do PMDB, que acabou falecendo antes de tomar posse. O candidato a vice, José Sarney de Araújo Costa, assumiu.

<sup>6</sup> Entre 1981 e 1984, a taxa de crescimento do PIB oscilava bastante (respectivamente -4,3%, 0,8%, -2,9% e 5,4%) e a inflação chegara a alarmantes 224% anuais em 1984 (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005).

econômicas para a liberalização comercial e a defesa dos EUA pelo fim do tratamento especial e diferenciado reservado aos PEDs (através da utilização do princípio da reciprocidade) colocaram o Brasil em situação desvantajosa. Categorizado como país de industrialização recente, o Brasil foi obrigado a incorporar as regras estabelecidas no âmbito multilateral voltadas para a liberalização do comércio. Os acontecimentos da década de 80 influenciaram, destarte, de maneira significativa, a política exterior brasileira, uma vez que a alteração das regras econômicas prevalentes desde a Segunda Guerra Mundial passou a dificultar a inserção mais favorável do Brasil no cenário mundial.

Nesse cenário, a política externa brasileira passa por algumas mudanças. A relação com os EUA, por exemplo, foi bastante conflitiva no campo econômico, como pode ser observado nos estudos de casos de Vigevani e Cepaluni (2011). A difícil negociação envolvendo a dívida externa – chegando à declaração brasileira de moratória em 1987 – também contribuiu para que os desentendimentos aumentassem. Para contrabalançar esse relacionamento difícil, o Brasil buscou intensificar outras parcerias, notadamente com a Argentina.

A aproximação envolvendo Brasil e Argentina foi impulsionada pela redemocratização em ambos os países, pelas condições econômicas problemáticas em ambos, pela vontade dos novos governos civis em melhorarem as condições internas e, também, pelo relacionamento difícil com os EUA<sup>7</sup>. A aproximação entre Brasil e Argentina marcou a melhoria nas relações na parte sul do continente americano. Naquela década, os países vizinhos passaram a enxergar também possibilidades de cooperação ao invés de enxergarem apenas ameaças. Isso pode ser levado em conta para compreender a iniciativa brasileira na ONU de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), aprovada em 1986.

Esse movimento culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a partir do Tratado de Assunção, assinado em 1991. A integração tomou a forma mais adequada para os presidentes dos países-líderes à época – Collor no Brasil e Menem na Argentina –, qual seja: um modelo de integração baseado na abertura para o exterior<sup>8</sup>.

Durante as décadas de 80 e 90, a economia ocupa o centro da agenda. O crescimento diminui, a inflação aumenta cada vez mais, assim como o endividamento externo. Os indicadores sociais vão se deteriorando. Com os problemas econômicos ocupando o posto de principal preocupação dos *policy makers*, os temas tradicionalmente secundários nessa agenda mantêm seu *status quo*. Nesse cenário, não se torna estranho que as fronteiras continuem relegadas a segundo plano.

O problema da hiperinflação começou a ser solucionado no mandato de Itamar Franco, com a elaboração e implementação do Plano Real. O sucesso inicial do plano conferiu ganhos

<sup>7</sup> No caso argentino, havia ainda o rompimento do TIAR por parte dos EUA, quando da guerra das Malvinas, que desgastara ainda mais a imagem daquele país junto aos argentinos.

<sup>8</sup> O Brasil iniciara os anos 90 com uma das economias mais fechadas de todo o globo. As importações alcançavam menos de 5% da produção industrial (FAUSTO, 2013). A economia estava em situação precária: a inflação havia ultrapassado 80% ao mês, e o crescimento do PIB era errático, alternando anos de decréscimo com anos de baixo crescimento desde 1987 (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005). Collor apostou em medidas liberalizantes, como a abertura comercial para aumentar a competitividade nacional, que teria de enfrentar a concorrência global.

políticos consideráveis ao então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que se lançou candidato à presidência e venceu no primeiro turno.

Estabilizada a economia, o governo Cardoso pôde se organizar melhor e implantar uma agenda propositiva ao país, nos mais diversos aspectos. De viés liberal, seu governo retomou a proposta de Collor de melhorar a competitividade do país na economia internacional.

A “autonomia pela participação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011) foi a estratégia de inserção internacional do Brasil no período. Os ganhos da estabilidade política e econômica aumentariam a credibilidade brasileira no sistema internacional. Poderíamos, com atitude ativa, participar e influir nas decisões que moldavam o meio internacional após o fim da Guerra Fria. As relações exteriores do país focariam, assim, nos países e regiões mais influentes (notadamente EUA e União Europeia). No entanto, nem por isso a América do Sul e o Mercosul foram deixados de lado – ao contrário, receberam grande atenção, sobretudo na medida em que o bloco regional era visto também como uma plataforma a partir da qual o país poderia se projetar internacionalmente.

No primeiro governo Cardoso, nenhuma nova política específica para as regiões de fronteira foi implementada. Contribuiu fortemente para isso o momento delicado tanto na economia quanto na política. Até alcançar uma estabilização (um processo relativamente longo), esses dois aspectos receberam a maior parte das atenções do Estado. Assim, assuntos tradicionalmente não prioritários (como as fronteiras) seguiram nessa condição.

Em suma, da redemocratização até o final dos anos 90, temas considerados secundários na agenda recebem ainda menos atenção do que é de costume. Certamente, foi o caso das fronteiras. O tema continuou sendo alvo especialmente de atenção das Forças Armadas, em políticas cujos principais focos eram a vigilância e a garantia de segurança<sup>9</sup>. Era uma forma, ainda, de os militares demonstrarem importância em algumas áreas nas quais acumulavam experiência histórica. Na ausência de outras propostas (até porque outros atores ainda não possuíam essa experiência com políticas na/para a região de fronteira), a visão dos militares continuou prevalecendo.

Todavia, conforme a estabilidade democrática e econômica foi alcançada no Brasil, tornou-se mais fácil o planejamento a médio/longo prazos. Resolvidas as grandes questões políticas e econômicas, outros temas ganharam espaço na agenda nacional de políticas públicas, agora sob um novo enfoque, já que o regime autoritário e a Doutrina de Segurança Nacional ficaram para trás.

Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em 1998. O início de seu segundo governo foi marcado pelas crises financeiras – após a crise mexicana de 1995, seguiram-se a da Tailândia, em 1997, e a Russa, em 1998. Às vésperas da eleição, o presidente-candidato, Cardoso, anunciou ao país que tempos difíceis estariam por vir.

<sup>9</sup> O Projeto Calha Norte é oriundo da Exposição de Motivos nº 018/85 de 19 de junho de 1985, que relatava a situação da região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas. O projeto nascia para a prevenção de conflitos fronteiriços (a preocupação era sobretudo com a ascensão de Bouterse no Suriname) e, secundariamente, amenizar desigualdades regionais. Já nos anos 90, foram concebidos dois sistemas: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). O primeiro oferece a infraestrutura técnica e operacional para o segundo, um programa cujo objetivo é a coordenação da atuação dos órgãos governamentais na região, buscando promover o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e a repressão aos ilícitos.

Assim, tão logo divulgado o resultado do pleito presidencial, Cardoso iniciou um grande ajuste fiscal, com metas de superávit primário elevadas. Com base nesse programa, obteve empréstimos do FMI para reforçar suas reservas. Os impactos da crise diminuíram a credibilidade externa do país, afetando sua imagem e as tentativas de inserção enquanto potência média.

Também surtiu efeito no país a eleição de George W. Bush para a presidência dos Estados Unidos, em 2001, interrompendo os oito anos de gestão democrata de Bill Clinton<sup>10</sup>. Naquele mesmo ano, em setembro, ocorreriam os atentados terroristas ao World Trade Center. A atuação americana tornar-se-ia, a partir de então, menos multilateral e mais incisiva no que tange aos temas econômicos.

A estratégia da “autonomia pela participação” parecia enquadrar-se melhor num cenário no qual os EUA buscavam construir regras e instituições multilaterais (ainda que de forma dura). Essa fora a forma principal de atuação do governo Clinton. Quando os republicanos assumiram o poder, a partir de janeiro de 2001, o cenário mudou.

Assim, dadas as crescentes dificuldades nas relações com os EUA e os impasses nas negociações com a União Europeia, o país passa a conferir cada vez mais ênfase ao seu entorno regional. O Mercosul passou a ser, então, visto como marco base a partir do qual se daria a integração de todo o continente sul-americano, apesar dos obstáculos que o cenário internacional trouxe também para o bloco, conforme analisou Visentini (2013).

É nesse cenário que se analisa a Cúpula de Brasília, ocorrida entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2000 com os doze presidentes sul-americanos. Realizada por iniciativa brasileira, a reunião buscou aproximar os países do subcontinente em termos que iam além do econômico-comercial.

Apesar de manifestarem inúmeros entendimentos em assuntos variados<sup>11</sup>, o maior destaque certamente foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). A construção de infraestrutura de transportes e comunicação entre os países da região invertia uma tendência histórica, já que historicamente esses países tinham seu eixo econômico voltado para o mar. Conforme apontado por Quintanar e López (2003, p. 213), a IIRSA “[...] coloca a integração física à frente da integração econômica, para acelerar a marcha de todo o processo de integração sul-americano”.

O governo também pensava em incorporar as regiões brasileiras aos centros mais dinâmicos. A modernização produtiva era uma preocupação que vinha desde o governo anterior, porém a incorporação das regiões nessa estratégia apareceu apenas no segundo governo, a partir da proposta de planejamento apresentada pelo Consórcio Brasileira, em 1998 (CARVALHO, 2010).

O referido trabalho propôs, a partir de um amplo mapeamento<sup>12</sup>, a criação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Carvalho (2010, p. 136) salientou que, para os

<sup>10</sup>Sobre a relação entre os mandatários, Visentini (2013, p. 109) afirmou que “Cardoso, intelectualizado e amigo de Clinton, possuía clara falta de sintonia com Bush Jr.”

<sup>11</sup>A íntegra do Comunicado de Brasília pode ser acessada no portal do Itamaraty (2014a).

<sup>12</sup>“Além do mapeamento das vias de transportes de maiores fluxos, foram mensuradas as origens e destinos efetivos nas vias de circulações, sejam elas rodovias, hidrovias, ferrovias. Conta, ainda, com o mapeamento das áreas de influência econômica e sistemas de interdependência metropolitanos, submetropolitanos e regionais, distribuídos ao longo das vias troncais, identificando a distribuição dos 14 produtos que mais demandam transportes. Foi priorizado também o mapeamento dos focos dinâmicos, ou frentes de expansão que constituam

autores do estudo, “[...] as regiões precisam estar articuladas dentro do circuito regional criando uma coesão que possa possibilitar a integração aos circuitos e fluxos das economias globais”.

Como observou Carvalho (2010), em relatórios intermediários, havia a proposta de criação de doze eixos, sendo um deles um eixo fronteiro, denominado “Franja de Fronteira”, que compreendia os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa é a proposta apresentada no plano de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso (1998, p. 38), o “Avança, Brasil”. Entretanto, na versão final do relatório do Consórcio, o eixo da fronteira fora excluído devido à baixa pontuação nos critérios avaliados. Apenas nove eixos foram propostos. Como observou o autor,

se o critério de seleção dos espaços passíveis de criação dos eixos é a densidade de infraestrutura, técnicas e capacidades multiplicadoras, não é difícil compreender por que a fronteira não foi um espaço selecionado para criação de um eixo, uma vez que a fronteira não apresenta adensamento satisfatório em relação a outras regiões dentro do próprio Estado, por exemplo, do Mato Grosso do Sul, daí a escolha de outra malha (CARVALHO, 2010, p. 139).

Dessa forma, ligavam-se a necessidade de ampliar a integração regional (como forma de melhor inserção global) e a precária infraestrutura da faixa de fronteira brasileira. Para otimizar a primeira era preciso minimizar os impactos da segunda. E o governo Cardoso agiu nessa direção.

Ainda em seu segundo mandato, Cardoso lançou o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), em 1999. A execução ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MIN). 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, compreendendo-a como uma mesma região.

No PDSFF, os municípios cuidariam da articulação das propostas e elaboração dos projetos, em parceria com o poder legislativo. Também competia aos municípios a execução dos projetos aprovados com os recursos liberados. O governo federal era responsável pelo repasse dos recursos e pelo monitoramento e orientação das ações através de uma equipe de técnica designada para esse fim.

Em suma, o PDSFF foi um marco para a região de fronteira no Brasil, especialmente por colocar o desenvolvimento como prioridade nas políticas públicas. Contudo, teve uma série de percalços: além de não diferenciar as sub-regiões que compõem a faixa de fronteira, funcionava “sob demanda” de parlamentares (o que acabou por concentrar os projetos em alguns estados), não previa participação formal da sociedade no programa, visava essencialmente a projetos de infraestrutura, encontrou dificuldades técnicas “na ponta”, ou seja, nos municípios executores dos projetos aprovados, e sofreu com problemas de gestão por parte do governo federal. Todos esses pontos serão levados em consideração pelo governo seguinte na elaboração de seu programa para as fronteiras.

---

espaços privilegiados, com concentração produtiva, setores em modernização e outros e, por último, há ainda aspectos de condicionantes ambientais, relativos a ecossistemas, as unidades de conservação e áreas indígenas” (CARVALHO, 2010, p. 137).



### 3 O governo Lula: avanços na cooperação, na região de fronteira

A eleição de Lula, em 2002, representou a ascensão do maior partido de esquerda brasileiro ao poder, após três tentativas frustradas de seu candidato. Ao assumir, tendo em conta a situação difícil e a necessidade de ganhar confiança, o governo adota medidas rigorosas na política monetária.

#### 3.1 As novas diretrizes da Política Externa

Embora, no plano interno, a gestão Lula da Silva tenha dado continuidade a alguns aspectos do governo anterior – sobretudo no tocante à política econômica (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005) –, no plano externo, a diferença foi bastante significativa. Como ressalta Visentini (2013, p. 112), a posse de Lula significou a possibilidade de materialização de um projeto de política externa que já vinha sendo desenvolvido há mais de uma década<sup>13</sup>. Em seu discurso de posse, o novo Presidente afirmou:

“mudança”: esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro [...] No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e na busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (ITAMARATY, 2003).

Manteve-se, assim, o entendimento cristalizado desde o governo Juscelino Kubitschek de que as relações externas deveriam contribuir decisivamente para o desenvolvimento da economia brasileira, conforme apontaram Cervo e Bueno (2002).

Contudo, ainda que o objetivo fosse o mesmo, os métodos trariam diferenças significativas em relação às gestões anteriores. A política externa de Lula da Silva trouxe, portanto, um modo distinto de buscar o desenvolvimento nacional através das relações externas. Vigevani e Cepaluni (2011) nomearam esse modelo de “autonomia pela diversificação”, que, segundo os mesmos (2011, p. 136), pode ser resumido nas seguintes diretrizes:

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

<sup>13</sup>Os nomes escolhidos para comandar as relações exteriores indicam isso. Tanto o Ministro Celso Amorim quanto o Secretário-Geral, Samuel Pinheiro Guimarães, e o assessor especial, Marco Aurélio Garcia, vinham apresentando suas ideias e projetos ao longo dos anos em publicações e palestras.

Através dessa centralidade em relação aos países do “Sul”, mas sem deixar de lado as relações com os países do “Norte”, o Brasil buscou se projetar como potência no sistema internacional. A percepção era de que o país tinha capacidade para se projetar de forma mais forte no sistema internacional. Keohane (1969) desenvolveu o conceito de *system-affecting states* para designar aquelas potências médias que, ainda que não sejam capazes de afetar o sistema internacional, agindo isoladamente, são capazes de impactos significativos nesse mesmo sistema ao formarem grupos ou alianças em organizações regionais e/ou universais.

Essa percepção leva a estratégias de criação de parcerias e/ou de projeção enquanto potência regional. Como observou Hurrell (2009), a preponderância regional deveria representar parte importante de qualquer reivindicação do status de grande potência. Dessa forma, um país pode enxergar a região em que se insere como meio de agregar poder e fomentar uma coalizão regional para facilitar suas negociações internacionais.

A partir de uma reconhecida liderança regional, o país passaria a ser visto como potência, na medida em que cumpre bem o papel de administrador ou produtor da ordem regional, garantindo, por exemplo, participação no gerenciamento de crises regionais, ou também através da cooperação internacional. Essa parece ter sido a tônica de atuação do governo Lula para a América do Sul.

O Brasil demonstra, em discursos e em ações, estar disposto a adotar uma postura de liderança benéfica, ou seja, mostra estar disposto a incorrer em perdas relativas em curto prazo em prol do desenvolvimento dos vizinhos, que geraria benefícios futuros. Nesse sentido, BeCARD (2009, p. 137) apontou que

o presidente Lula demonstrou ter grandes interesses pela união sul-americana das nações – tanto econômicos quanto políticos. Para que acontecesse uma verdadeira coordenação entre os países da América do Sul, o governo brasileiro acreditou ser indispensável ter vizinhos estáveis. Para tanto, buscou reduzir as assimetrias entre os países da região, seja por meio da diminuição dos desequilíbrios comerciais, seja por meio da construção de infraestrutura de transporte e de projetos energéticos comuns. A política de generosidade entre vizinhos e a diminuição do ressentimento entre concorrentes foram consideradas essenciais para o fortalecimento do processo de integração.

O pensamento da equipe de política externa e do próprio presidente assenta-se, assim, na ideia de que a projeção global brasileira seria mais profícua se pautada em apoios regionais. Esses, por sua vez, viriam conforme o Brasil se mostrasse como uma liderança benéfica aos seus vizinhos. O próprio presidente Lula destacou que, nesse sentido, a busca pelo desenvolvimento dos vizinhos também era alvo da política externa brasileira:

[...] é preciso que o Brasil cresça, se desenvolva e que os países vizinhos também cresçam e se desenvolvam, porque aí nós iremos criar um continente altamente desenvolvido com o povo tendo uma qualidade de vida extraordinária [...]. A um país como o Brasil não interessa ser apenas um país grande, economicamente forte, com um monte de gente pobre do

seu lado. É preciso que todos cresçam, que todos tenham condições de se desenvolver (O GLOBO, 2014).

Por conseguinte, tanto a atuação política quanto econômica junto aos vizinhos chegam ao posto de prioridade. Destacam-se sobretudo a ampliação do Mercosul – e, nele, a criação tanto do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) quanto do Parlamento do Mercosul (Parlasul) – além da continuidade da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA).

Colaborou para o desenvolvimento dessa estratégia o momento político pelo qual passava a América do Sul. Parcela importante dos países da região realizaram uma trajetória política com semelhanças à brasileira: passaram por regimes militares durante a Guerra Fria; redemocratizaram-se nos anos 1980; elegeram governos mais afeitos ao ideário liberal durante os anos 90. Tal qual ocorreu no Brasil, esse modelo esgota-se por volta do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, dando início a uma “onda rosa”, como denominada por Silva (2010), ou seja, a ascensão de governos mais à esquerda no *continuum* político-ideológico, como Lula no Brasil. Esses governos mais à esquerda, compartilhando visões de mundo e projetos com semelhanças relevantes, teriam maiores incentivos e, portanto, probabilidade de aprofundar a integração.

Um indício de que esse movimento de fato ocorreu foi a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, e sua transformação em União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2007, organização que integra todos os países da América do Sul (inclusive Guiana e Suriname). A Unasul é “[...] um *locus* no qual ocorre um diálogo de alto nível entre os Estados-membros e se resolvem muitas diferenças e divergências” (VISENTINI, 2013, p. 115).

Essa nova fase da integração regional foi classificada por alguns autores como “integração pós-liberal”, um modelo que vai muito além do comércio, englobando áreas como

[...] infra-estrutura, energia, complementação industrial e agrícola, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, fontes de financiamento para o desenvolvimento, projetos de integração fronteiriça, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia (VEIGA; RÍOS, 2007, p. 22).

É por essa nova visão sobre a integração que podem ser encontradas na Unasul iniciativas como o Conselho de Defesa Sul-Americano e a própria IIRSA, incorporada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

### 3.2 As fronteiras no governo Lula

O governo Lula representou uma guinada na política externa brasileira. Particularmente para os objetivos do presente trabalho, interessam sobretudo as implicações que se referem à América do Sul e à integração regional, anteriormente expostas. O novo contexto das relações no continente impacta, de forma importante, as ações brasileiras para a faixa de fronteira.

A candidatura Lula reconhecia as desigualdades regionais, fruto de histórica omissão, e propôs uma política para amenizá-las. Apesar de deixar claro que as áreas prioritárias seriam a

Amazônia e o Nordeste, a faixa de fronteira é citada no Plano de Governo, especificamente quando trata da desconcentração das bases produtivas. Nesse momento, pode-se notar a singularidade com que os autores da proposta enxergavam a região (PT, 2002, p. 57).

O novo governo estimulará a desconcentração das bases produtivas, fortalecendo especializações regionais a partir da classificação das regiões em: (1) Áreas dinâmicas (modernas e competitivas); (2) Em processo de reestruturação (áreas com potencial de competitividade); (3) Estagnadas (áreas de baixo dinamismo econômico); (4) De potencial pouco utilizado (marginalizadas como as áreas estagnadas, que demandam maior esforço de reconhecimento de suas potencialidades); (5) Faixas de fronteira (a oeste e ao norte, elas apresentam especificidades que precisam ser trabalhadas).

A partir desse ponto de vista, nasceria um novo programa para a faixa de fronteira. Após a posse, o presidente Lula indica Ciro Gomes para a pasta da Integração Nacional. Durante sua gestão (que se estendeu até março de 2006), o MIN, através de sua Secretaria de Programas Regionais (SPR), elaborou e apresentou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>14</sup>. Em seu documento-base (BRASIL, 2006, p. 12-14), são apresentadas as premissas teóricas que serviram de base para sua elaboração:

a desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos. [...] A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas.

A faixa de fronteira seria um dos espaços sub-regionais merecedores de ações específicas. A partir dessa constatação, o MIN atuou no sentido de buscar informações qualificadas sobre a faixa de fronteira, buscando compreendê-la em suas especificidades, para então poder atuar. Isso foi feito através de uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que designou estudiosos para realizar um amplo estudo sobre a faixa de fronteira.<sup>15</sup>

O referido estudo foi publicado em 2005 pelo Ministério da Integração Nacional, com o título “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira” (BRASIL, 2005). O documento fala em “reestruturação” tendo em vista o PDSFF, sobre o qual são feitas críticas como as que se seguem:

até recentemente, o Programa caracterizava-se pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, movidos por uma lógica assistencialista, sem qualquer planejamento ou orientação programática, resultando na

<sup>14</sup>Sua instituição se deu pelo decreto nº 6.047/2007 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014a).

<sup>15</sup>Sob a coordenação da Profa. Dra. Lia Osório Machado, os trabalhos foram desenvolvidos pelo Grupo Retis, vinculado ao Departamento de Geografia da UFRJ.

dispersão dos escassos recursos públicos, sem ter impactos na geração de emprego e renda, na organização da sociedade civil e na estruturação de atividades produtivas (BRASIL, 2005, p. 5).

O documento completo tem mais de quatrocentas páginas e apresenta um estudo profundo e abrangente sobre a faixa de fronteira brasileira, nos seus mais diversos aspectos: econômicos, sociais, culturais, legais, dentre outros. Ao final, são elencadas as diretrizes, objetivos e estratégias sugeridas pelos pesquisadores para a atuação na faixa de fronteira brasileira.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) teve início, contudo, antes mesmo da publicação da proposta analisada. Em documento específico (BRASIL, 2009), o Ministério da Integração Nacional apresenta de modo detalhado os conceitos incorporados e que deram origem ao programa, bem como suas principais diretrizes, prioridades, linhas de ação e financiamento. Já na apresentação (BRASIL, 2009, p. 8, grifo nosso), o documento deixa claros os pressupostos dos *policy makers* a respeito da faixa de fronteira:

apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países, de corresponder a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. Isso determinou a diretriz específica de desenvolvimento dessa região na PNDR. É com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável que o PDFF passou por uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul. Nesta nova conformação política, em que o regional funciona como estratégia de desenvolvimento local, o PDFF passa a defender o fortalecimento dos processos de mudanças a partir do estímulo à formação de redes de atores locais, fortalecendo novos eixos dinâmicos da economia. Utilizando-se dessas estratégias de aproveitamento das potencialidades sub e mesorregionais, norteadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e pelo **fortalecimento das relações internacionais**, pretende-se resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis.

O trecho exposto é emblemático quanto à posição do governo Lula acerca das fronteiras: uma região importante para a integração regional, mas que foi historicamente deixada de lado e, por isso, encontra-se economicamente atrasada e tem sérios problemas sociais. Sua localização geográfica traz especificidades que devem ser contempladas em conjunto, embora a região apresente diferenças importantes do norte ao sul do país.

A ideia-base para a superação dessas desigualdades que marcam a fronteira é o estímulo ao desenvolvimento endógeno a partir das potencialidades locais, em parceria com os países vizinhos. Conforme o documento reforça posteriormente, e essa visão é inédita em nossa história,

o Programa tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul (BRASIL, 2009, p. 14).

O PDFF estrutura-se em torno de quatro grandes diretrizes: a) fortalecimento institucional; b) desenvolvimento econômico integrado; c) cidadania e d) marco regulatório. Quanto ao primeiro, trata-se de fomentar e/ou fortalecer as organizações locais (fóruns de desenvolvimento, comissões de fronteira etc.), de modo a torná-las, de fato, atores capazes de empreender mudanças em suas regiões. São esses atores que buscarão conhecer a realidade local, fomentar debates com a sociedade civil, buscar recursos, propor projetos etc.

Em relação ao “desenvolvimento econômico integrado”, o PDFF envolvia uma série de ações, dentre as quais destacam-se o apoio a Arranjos Produtivos Locais (APL) existentes e/ou potenciais; capacitação profissional e fomento ao empreendedorismo (via Sistema S); fomento ao crédito (especialmente para micro e pequenas empresas), dentre outras. Destacam-se ainda a prioridade para os APL e outras ações transfronteiriças, ou seja, que envolvem os países vizinhos.

Quanto à cidadania, destacam-se as iniciativas de integração de ações de saúde e de ensino bilíngue; fortalecimento, valorização e divulgação da cultura local; apoio à elaboração de um documento de cidadão fronteiriço; e apoio a grupos que promovem a inserção cidadã.

Por fim, quanto ao marco regulatório, a ideia era mais ampla: criar e aprovar um novo código legal para toda a região, um “Estatuto da Fronteira”<sup>16</sup>, que traria facilidades legais à integração transfronteiriça (ressalta-se que as dificuldades referentes à legislação são uma constante nas análises sobre a região).

Trata-se de um conjunto de propostas bastante ambicioso, sobretudo quanto à última diretriz. Busca alterar um cenário que perdura há muito tempo na região, com apoio federal, mas protagonismo local. Ocorre que o local/regional, na fronteira, é também internacional. 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”. O entendimento é de que seria necessário, em muitos casos, um regulamento e/ou acordos específicos para as regiões de fronteira, uma vez que

algumas ações importantes para a integração das nações sul-americanas podem não atender às especificidades das populações fronteiriças; acordos bilaterais são firmados, assim como ações de política internacional são levadas a cabo, sem apresentar necessariamente efeitos satisfatórios nos espaços de interação física entre os países, dadas as peculiaridades das áreas de fronteira que, na prática, demandam regimes especiais para regê-las e garantir a isonomia preconizada pela Constituição Federal (BRASIL, 2009, p. 20).

A principal ação proposta nesse sentido é a criação e/ou fortalecimento dos Comitês de

---

<sup>16</sup>Projeto do qual a região de fronteira entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai também é vanguarda. Consultar, a esse respeito, Pucci (2010).

Fronteira (CF)<sup>17</sup>, de modo a aumentar o planejamento conjunto da atuação conjunta, evitando competições predatórias entre os municípios/países e ganhar escala. Além disso, os CF são úteis para a identificação das demandas locais, promovem o debate público e conferem ganhos de transparência. O texto cita os CF do Rio Grande do Sul como bons exemplos de atuação, apesar das dificuldades inerentes. Uma delas (e talvez a maior) é o acesso que os CF teriam às segundas instâncias decisórias (ou seja, às chancelarias de cada país), motivo pelo qual o documento do PDFF destaca a fundamental colaboração do Ministério das Relações Exteriores nesse processo.

A estratégia de implementação do PDFF é composta por três grandes eixos, a saber: i) desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades-gêmeas; ii) articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias; e iii) melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira.

O PDFF também subdividiu a faixa de fronteira em três arcos (Norte, Central e Sul) e classificou-a em sub-regiões, conforme exposto anteriormente, de acordo com características similares quanto ao bioma, estrutura econômico-social e características culturais/identitárias.

Para dar cabo desses eixos de implementação, o PDFF contemplou as seguintes ações: i) Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira; ii) Organização Social e Associativismo na Faixa de Fronteira; iii) Apoio à Implantação da Infraestrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira; iv) Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira; e v) Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira.

Dessa forma, o PDFF se sobressai dentre todas as políticas públicas para a faixa de fronteira já realizadas pelo Brasil. Elaborada a partir de um estudo acadêmico bastante extenso, o PDFF inclui aspectos muito pouco explorados (alguns sequer explorados) em iniciativas anteriores, destacando-se a cooperação com os países vizinhos.

O Programa é, em geral, claro quanto aos seus objetivos e ações. Contudo, sua proposta apresentou dois pontos fracos: a definição dos resultados esperados e as fontes de financiamento. Quanto ao primeiro, os resultados esperados eram de difícil mensuração, de modo que os indicadores não foram efetivamente mensurados ao longo do tempo. Já o financiamento do Programa era feito a partir de inúmeras fontes, contando com poucos recursos próprios que seriam alavancados através de parcerias – aqui também os resultados não foram os imaginados.

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

<sup>17</sup>Conforme o próprio PDFF aponta, os Comitês de Fronteira são “[...] co-presididos pelos titulares das repartições consulares brasileira e do país vizinho respectivo e integrados pelas ‘forças vivas’ locais (prefeitos, vereadores, empresários, associações comerciais, representantes militares e das polícias federais etc.) – funcionam como fórum de discussão dos problemas típicos de cidades de fronteira, permitindo que as demandas locais em termos de saúde, educação, meio ambiente, segurança, comércio fronteiriço, projetos de infra-estrutura (manejo de lixo, esgotos, tratamento de água, malha viária etc.) tenham ressonância e boa acolhida nos órgãos das administrações estaduais, departamentais, provinciais e federais sediados nas cidades de fronteira” (BRASIL, 2014a, p. 21).

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

O PDFF continuou no segundo mandato Lula, mas as dificuldades foram se agravando. Assim, após uma série de problemas de gestão e de falta de apoio político decisivo, o PDFF se encerra. Não foi o fim, todavia, da articulação em prol de ações para as fronteiras que envolvem os paradigmas expostos no PDFF.

Durante o governo Lula, uma série de outras ações acabaram por impactar as fronteiras brasileiras. Algumas dessas ações guardam relação com o PDFF, a exemplo das obras de infraestrutura física. Além da prioridade conferida à integração com os países da América do Sul pelos motivos anteriormente expostos, havia ainda a ideia de otimizar a inserção das exportações brasileiras em âmbito global. O PPA 2008-2011 listou as principais obras realizadas e/ou em andamento à época de sua publicação:

- a) a ponte sobre o rio Acre, inaugurada em 2006;
- b) a ponte sobre o rio Tacutu, em Roraima, na divisa com a Guiana, com inauguração prevista para 2008;
- c) a segunda ponte sobre o rio Paraná, unindo Brasil e Paraguai, em processo final de licitação;
- d) a ponte entre Jaguarão e Rio Branco, ligando o Rio Grande do Sul ao Uruguai;
- e) a ponte sobre o rio Oiapoque, ligando o Amapá à Guiana Francesa;
- f) a duplicação da BR-101 entre Palhoça (SC) e Osório (RS), rodovia central para a ligação entre o Brasil e a Argentina;
- g) a duplicação de cerca de 30 km da rodovia do Mercosul (BR-116), entre São Paulo e Curitiba, sob responsabilidade do futuro concessionário;
- h) construção de trecho da BR-174, entre Boa Vista e Pacaraima, no Estado de Roraima;
- i) construção de trecho da BR-282, em Santa Catarina, melhorando as ligações com o nordeste argentino;
- j) construção do Ferroanel de São Paulo, importante gargalo logístico para o Brasil e outros países da América do Sul (BRASIL, 2007, p. 103).

Contudo, a iniciativa mais importante do período final do governo Lula ocorre quase concomitante ao fim do PDFF. Trata-se da criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Seu surgimento, contudo, tem início em 2007 com a criação do Comitê de Articulação Federativa – CAF<sup>18</sup>, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais. Pouco mais de um ano depois, no âmbito da CAF, foi criado um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) para

<sup>18</sup>Decreto 6.181, de 03/08/2007. O CAF tem a “[...] finalidade de promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).



[...] 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 (PORTAL FEDERATIVO, 2008, s/p).

Esse GTI envolveria as seguintes instituições: Ministério da Integração Nacional (que o presidiria), Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios, Frente Nacional de Prefeitos, Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, e Fórum de Governadores da Amazônia Legal. Em 2009, foi proposta a inclusão de mais quatro instituições no GTI: Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e Ministério da Defesa<sup>19</sup>.

Em julho de 2010, através de Exposição de Motivos Interministerial (MRE/MIN/SRI), é proposta a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), tendo sido discutida previamente no âmbito do GTI.

Assim, a CDIF nasce a partir dos entendimentos dos motivos que levaram ao fim do PDFF, numa tentativa de aprimorar a elaboração e execução de políticas públicas para a região de fronteira. Desse modo, percebe-se que o fim do PDFF não significou a retirada do tema “fronteiras” da agenda política nacional. Ele persiste, e, com a CDIF, marca presença em vários Ministérios e instituições. Em 8 de setembro de 2010, a CDIF é formalmente instituída através de decreto presidencial. O referido Decreto dispõe sobre as competências da Comissão, que são as seguintes:

- I - definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, estimulando a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos visando à complementaridade das ações.
- II - apresentar estudos que visem à melhoria da gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira;
- III - propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere o inciso anterior;
- IV - apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; e
- V - interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, s/p).

A CDIF é composta pelas seguintes instituições: Ministério da Integração Nacional (coordenador); Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério

<sup>19</sup>Resolução CAF n. 10, de 17/11/2009 (PORTAL FEDERATIVO, 2009).

do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério da Cultura; e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>20</sup>.

À CDIF caberá a definição dos critérios de atuação governamental na faixa de fronteira. Sua atuação terá início no governo seguinte. Entretanto, a experiência acumulada desde o PDSFF constitui uma base para pensar as políticas para a região. Com esse intuito – de revisar o já realizado e propor novas modalidades de atuação –, é publicado, em 2010, o documento chamado “Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na faixa de fronteira”, elaborado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (BRASIL, 2010).

O documento reafirma os conceitos elaborados quando do estudo encomendado ao grupo Retis/UFRJ e contempla a divisão em arcos e sub-regiões que já era utilizada pelo PDSFF. Em seguida, busca fazer um balanço das atividades levadas a cabo na fronteira pelo governo federal. Nesse sentido, há avaliações sobre a atuação federal em termos gerais, como a seguinte: “[...] não raro, os órgãos desconhecem as ações e projetos uns dos outros, fato que, por vezes, tem ocasionado superposição de esforços em detrimento de outras áreas mais carentes dentro da faixa de fronteira” (BRASIL, 2010, p. 34).

Foi visto como imprescindível o debate e atuação conjunta dos diversos órgãos possivelmente envolvidos com as ações na fronteira – dando origem primeiro ao GTI sobre Integração Fronteiriça e, posteriormente, à CDIF. Na constituição da CDIF, foi prevista a criação (e posterior incorporação) de Núcleos Regionais de fronteira, que são

compostos de instituições que, em sua atuação, contribuem para o desenvolvimento e integração fronteiriços, em nível local ou regional. A formação, composição e caracterização dos referidos núcleos deverão se pautar pelas especificidades do território que representam e pela dinâmica própria das instituições que ali atuam em questões relacionadas à fronteira daquela região. A existência dos núcleos regionais é essencial para o sucesso da CDIF, na medida em que propicia a articulação das políticas setoriais com as características particulares de cada fronteira e permite o aprimoramento do diálogo federativo numa dada região (BRASIL, 2010, p. 79).

Com a atuação dos Núcleos Regionais, a CDIF pretendia caminhar decisivamente rumo à regionalização da política fronteiriça, buscando nas fontes as principais demandas, dificuldades e oportunidades de atuação. Então, a partir de todas as informações disponíveis à época, oriundas não apenas do governo federal, estados e municípios, como também contemplando iniciativas

<sup>20</sup>Além dos representantes destes órgãos, poderão participar como convidados membros das seguintes instituições: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios; Frente Nacional de Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Limiteiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL; Fórum de Governadores da Amazônia Legal; Fórum dos Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL. Outras entidades, públicas ou privadas, ainda poderiam participar, a convite.

coordenadas por entidades fora da esfera pública<sup>21</sup>, o documento sintetiza uma proposta de ação geral para cada arco da fronteira e, em seguida, especifica as ações por área, envolvendo: fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico; educação, saúde, trabalho e migrações; meio ambiente e recursos hídricos; e infraestrutura.

A criação da CDIF, em 2010, sinaliza o final dos oito anos de governo Lula, marcados pela reelaboração do PDSFF, transformado em PDFF, sua execução e encerramento. A temática da fronteira, contudo, não deixou de existir no governo. A partir da experiência adquirida, a forma de atuação foi sendo reelaborada. O governo seguinte herdou, por conseguinte, um histórico já relevante no tratamento das fronteiras, ou seja, funcionários públicos e instituições engajados e com experiência no tema. Além disso, a regionalização dos debates nos estados e municípios mobilizaram esses atores, que agora tinham mais demandas e acesso ao governo federal.

#### 4 Considerações finais

A nova realidade internacional é de cada vez maior interdependência, local e global. A globalização afetou todas as áreas de atuação dos Estados nacionais, de modo que a solução de problemas passa, em grande parte das vezes, também pela cooperação internacional. O Brasil buscou se inserir nessa nova realidade a partir de um acordo de integração com os países vizinhos – o Mercosul. Nos anos 2000, a integração sul-americana ganha força a partir da prioridade brasileira e de uma agenda proativa que incluía diversos temas.

Conforme a estabilidade democrática e econômica foi alcançada no Brasil, tornou-se mais fácil o planejamento a médio/longo prazos. Resolvidas as grandes questões políticas e econômicas, outros temas ganharam espaço na agenda nacional de políticas públicas, agora sob um novo enfoque, uma vez que o regime autoritário e a Doutrina de Segurança Nacional ficaram para trás.

As fronteiras passaram a ser incluídas na agenda nacional de forma distinta do que vinha ocorrendo. Se, por muito tempo, elas foram alvo de preocupações relacionadas à segurança, agora o foco passa a ser a promoção do desenvolvimento que também aparece num paradigma bastante diferente. Esse novo modelo vê a fronteira como uma região singular (embora com especificidades em si mesma) e tem como fundamental a cooperação com os vizinhos para buscar a promoção do desenvolvimento conjunto. Entende-se que um modelo de cooperação “ganha-ganha” é o mais benéfico, já que, por exemplo, muito pouco adiantaria fechar a fronteira brasileira contra o narcotráfico quando os vizinhos continuam extremamente pobres e lá a economia da droga continua atraindo mais e mais pessoas.

O desenvolvimento das regiões de fronteira, nessa lógica, não seria apenas benéfico para a situação socioeconômica dos seus residentes, mas também acabaria por auxiliar o Estado como

---

<sup>21</sup>Um exemplo importante diz respeito às entidades municipalistas. O documento organizado pelo GTI de Integração Fronteiriça, em 2010, utiliza, por exemplo, informações divulgadas no Relatório Final do I Encontro dos Prefeitos dos Municípios da Fronteira, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à época muito atuante na área (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2008).

um todo, na medida em que também contribuiria para diminuir os incentivos à adesão às redes ilegais que ali operam.

A materialização desses entendimentos é um processo. Não é rápido, nem linear. Como visto, as políticas nacionais como o PDSFF e o PDFF enfrentaram dificuldades: de gestão, orçamentária e de apoio político. É nesse ponto que é preciso compreender esse movimento como um processo. Apesar das dificuldades, pode-se observar no período que tanto o tema como o modelo proposto ganham força.

Além das políticas nacionais, que tiveram dificuldades, o modelo de atuação dos envolvidos com as políticas públicas para as fronteiras parece ter tido sucesso em convencer atores locais e parlamentares. Isso fica claro com a formalização dos núcleos estaduais de fronteira, com a atuação de entidades municipalistas como a FNP e a CNM, e com uma série de iniciativas subnacionais.

Assim, além das políticas nacionais – e talvez até mais importante que elas –, cada vez mais surgem iniciativas subnacionais de cooperação transfronteiriça, tanto em âmbito municipal quanto estadual. Contudo, apesar de resultados positivos com a atuação desses entes, a autonomia desses atores ainda é limitada pelo poder do Estado. A relação, é, por conseguinte, de mão dupla.

Dessa forma, com os atores locais mobilizados, os atores nacionais ganham força a partir das reivindicações constantes dos primeiros junto à esfera nacional (mantendo o tema em pauta) e também com a institucionalização de espaços de discussão (locais e regionais) acerca do tema.

Desse modo, o fim de programas como o PDFF não pode ser encarado como um fracasso derradeiro dessa nova visão. Um exemplo marcante disso foi a criação da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, coordenada pelo Deputado Marco Maia (PT/RS) em abril de 2014. A Frente Parlamentar é uma reivindicação feita desde 2012 pela entidade municipalista Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Cabe, portanto, aos estudiosos, acompanharem os desenvolvimentos dessa modalidade *sui generis* de cooperação e integração regional, ainda razoavelmente recente e pouco estudada.

## Referências

BECARD, Danielly Silva R. *Relações exteriores do Brasil contemporâneo*. Vozes, Petrópolis, 2009.

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](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. 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/0B5BeIYgngIv1S0ZzcWpDT1J3M1E/edit?pli=1>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 45 – 67, ago./dez. 2014

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR – Sumário Executivo)*. 2006. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. 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>>. Acesso em: 15 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2008-2011*. Mensagem presidencial. v. 1. 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

CARDOSO, Fernando H. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. 1998. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 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*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, 2010.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *I Encontro dos Municípios de Fronteira: Relatório Final*. CNM, Brasília/DF, 2008.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. EdUSP: São Paulo, 2013.

FERNANDES, Ananda Simões. 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, p. 831-856, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André (Org.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2005.

ITAMARATY. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado de Brasília*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, ano 30, n. 92, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/>

resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n92-1sem-2003>. Acesso em: 15 maio 2014.

KEOHANE, Robert (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in Internatinal Politics. *International Organization*, vol. 23, n. 2.

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras, Redes. In: Dutra, Viviane Saad et. al. *Fronteiras e Espaço Global*, AGB, Porto Alegre, p. 41-49, 1998.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas, Papirus, 1995.

O GLOBO. *Lula diz que integração da América do Sul depende de gesto do Brasil*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/lula-diz-que-integracao-da-america-do-sul-depende-de-gesto-do-brasil-3607901>>. Acesso em: 02 dez. 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: coligação Lula presidente*. 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

PORTAL FEDERATIVO. *Resolução CAF n. 8, de 15 de dezembro de 2008*. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/Resolucao08.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. *Resolução CAF n. 10, de 17 de novembro de 2009*. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/Resolucao10.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

PRADO, Débora; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo José Sarney (1985-1990). *Revista de Economia e Relações Internacionais - FAAP*, v. 8, n. 16, p. 67-80, 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. *Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. *Decreto nº 6.181, de 3 de agosto de 2007*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6181.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. *Decreto nº 12.853, de 8 de setembro de 2010*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 45 – 67, ago./dez. 2014

PUCCI, Adriano S. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai*. Brasília: FUNAG, 2010.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, p. 213-221, 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. In: *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011.

SILVA, Fabrício. Até onde vai a “onda rosa”? *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 2, fev. 2010. Disponível em: <[http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/71\\_analises\\_AC\\_n\\_2\\_fev\\_2010.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/71_analises_AC_n_2_fev_2010.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2014.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. *Usos Contemporâneos da Fronteira Franco-Brasileira: entre os ditames globais e a articulação local*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

TEIXEIRA SOARES, Álvaro. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973.

VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: Nações Unidas, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

VISENTINI, Paulo. *A projeção internacional do Brasil: 1930-2012*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2013.