



## REAVALIANDO A DENSIDADE FRONTEIRIÇA DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

**THIAGO GEHRE GALVÃO**

Professor do Instituto de Relações Internacionais da UNB

**MAURÍCIO KENYATTA**

Mestre em Relações Internacionais pela UNB

**RESUMO:** O artigo em tela busca reavaliar a abordagem tradicional sobre fronteiras no campo das Relações Internacionais, propondo avançar na discussão sobre o conceito de densidade fronteira como categoria analítica capaz de estabelecer o nexo de entendimento entre integração regional na América do Sul, dinâmicas paradiplomáticas sul-americanas e a importância do local na política externa brasileira. As fronteiras tornaram-se *locus* privilegiado das relações entre países vizinhos, criando momentos singulares de aproximação e situações desafiadoras que exigem adaptações nas estratégias nacionais de inserção internacional de cada país sul-americano. Utiliza-se uma metodologia ecumênica que concilia perspectivas clássicas e críticas de segurança internacional, abordagem histórica e estudos de casos, como as relações fronteiriças entre o Brasil e Uruguai, Paraguai e Venezuela. Por fim, assume-se o contexto de integração regional como variável sistêmica para se verificar o alcance da densidade fronteira do Brasil na América do Sul, com particular atenção à colisão entre forças transnacionais, processos globais e estruturas nacionais que intervêm na tríade fronteira-integração-paradiplomacia.

**Palavras-chave:** Fronteiras, Política Externa Brasileira, Integração Regional, América do Sul.

## RE-EVALUATING THE BRAZILIAN BORDER DENSITY IN SOUTH AMERICA

**ABSTRACT:** The paper seeks to re-evaluate the traditional approach to borders in the field of International Relations, proposing to advance in the discussion about the concept of 'border density' as an analytical category capable of establishing a nexus of understanding regional integration in South America, South American paradiplomatic dynamics and the importance of the local in Brazilian foreign policy. The borders have become a privileged locus of relations between neighboring countries, creating singular moments of approximation and challenging situations that require adaptations in the national strategies of international insertion of each South American country. An ecumenical methodology is used to reconcile classic and critical perspectives of international security, historical approach and case studies, such as the border relations between Brazil and Uruguay, Paraguay and Venezuela. Finally, the context of regional integration is assumed as a systemic variable to verify the extent of the Brazilian border density in South America, with particular attention to the collision between transnational forces, global processes and national structures that intervene in the triad border-integration -paradiplomacy.

**Keywords:** Borders, Brazilian Foreign Policy, Regional Integration, South America.

Pode-se dizer que uma das dimensões menos estudadas das relações internacionais do Brasil concerne ao nexo entre fronteiras, integração regional e dinâmicas paradiplomáticas. Paradoxalmente, entende-se que a capacidade que o Brasil tem de influenciar as relações internacionais se mostra tangível e evidente no escopo sul-americano, em particular nas regiões de contato com a vizinhança sul-americana. Nesse sentido, este artigo procura identificar como a ideia de densidade fronteira tornou-se um *road map* da política externa brasileira, ao envolver aspectos de produção de conhecimento e sociabilização entre os países da América do Sul, o que exigiria mais do que capacidades materiais que habilitariam o país em sua empreitada integracionista. Ao contrapor-se a noção polêmica e analiticamente frágil de liderança regional, o conceito de densidade fronteira parte de uma perspectiva transnacional de reconhecimento e aceitação compartilhados de que o destino regional engloba as singularidades de cada país da América do Sul, bem como de seus pesos culturais e políticos relativos.

Para tanto, este artigo está dividido em três partes principais. Na primeira parte se debate a ideia de densidade fronteira como artefato intelectual e político no Brasil na América do Sul. Na segunda, busca-se apresentar no plano prático os desafios para a concepção de uma política externa de fronteiras. Na terceira, lança-se um olhar sobre três casos específicos das relações fronteiriças brasileiras – Paraguai, Uruguai e Venezuela – como forma de reavaliar o adensamento fronteiriço brasileiro na América do Sul.

### **A ideia de densidade fronteira**

O entendimento sobre o nexo entre fronteiras, integração regional e dinâmicas paradiplomáticas demanda a revisão das noções de fronteiras e identidades. Em primeiro lugar, o estado da arte em Relações Internacionais (RI) posiciona os estudos sobre fronteiras de forma eventual e secundária, mesmo sendo elemento central na constituição do Estado e de suas relações exteriores. Muitas vezes, são esquecidas inclusive nas abordagens teóricas mais representativas das RI (SCHERMA, 2015). A depuração das principais correntes teóricas, apresentadas a seguir, permite capturar a ideia de densidade fronteira, tornando-a uma categoria analítica válida.



1. **(Neo) Funcionalismo:** utiliza a ideia de fronteira como elo na integração setorial que se observa em contextos de integração regional. Permeia as novas abordagens construtivistas sobre comunidades de segurança regional (DEUTSCH, 1978; ADLER & BARNETT, 2009).
2. **Institucionalismo:** utiliza a ideia de fronteira como componente do Estado em processos de institucionalização em regiões. Permeia análises sobre o impacto do federalismo, intergovernamentalidade e supranacionalidade na formação de blocos (VAZ, 2001; BERNAL-MEZA, 2008; VENTURA, 2003; VIGEVANI, 2005; NETO, 2014; VIGEVANI & JUNIOR, 2015; VIEIRA, 2015).
3. **Jurisdicismo:** foco no quadro jurídico-político de conformação dos limites e fronteiras nacionais em composição com o conceito de fronteiras naturais. Nesse grupo se encaixam tanto os trabalhos da área de Direito quanto os da História Diplomática. Consideram-se, principalmente, os documentos oficiais embasados em princípios jurídicos (CARVALHO, 1959; GOES FILHO, 2013; GOES FILHO, 2015).
4. **Transnacionalismo:** perspectiva das forças transnacionais e dinâmicas paradiplomáticas (inseguranças, ilícitos e fluxos populacionais e econômicos) e a necessidade de se avançar na segurança jurídica, comercial e pública de maneira transnacional (MACHADO, 2000; SCHERMA, 2015; SALLA; ALVAREZ; OL; ROCHA, 2014; MONTEIRO; NEVES, 2016; COSTA, 2017; SANTOS & BARROS, 2016).
5. **Historicismo:** análises que transcendem documentos e tratados diplomáticos sobre a conformação das fronteiras políticas, e incluem os conflitos e contenciosos por disputas territoriais entre os vizinhos sul-americanos, bem como processos de entendimento presentes na História das Relações Internacionais do Brasil (CERVO, 2008; CERVO & BUENO, 2011).
6. **Humanismo:** derivado de estudos antropológicos, sociológicos e geográficos, correlaciona identidades, forças sociais e culturais, enfatizando dinâmicas humanas nas regiões de fronteira (FARRET, 1997; MACHADO, 1998; MACHADO, 2005; BECKER, 2006; HOUTUM, 2005; HOUTUM, 2011).
7. **Reflexivismo:** derivado de visões críticas da geografia, geopolítica, da teoria crítica e do construtivismo, retrata questões teórico-conceituais sobre fronteiras e que impactam no entendimento das relações internacionais e da constituição de uma comunidade de destinos que têm na área de fronteira uma realidade muito



própria a ser vista (FOUCHER, 2009; HOUTUM; NAERSSSEN, 2002; KOLOSSOV, 2005; MARTIN, 1997; PAASI, 2011; PAASI, 2009, PAASI, 1999).

Mediante a reavaliação dos avanços intelectuais de alguns ramos teóricos que passam em revista a relação entre territórios, identidades e fronteiras, é viável explicar a natureza de fenômenos e acontecimentos que se conformam em uma massa temporal de velocidade variável no espaço sul-americano.

Pode-se afirmar que houve um adensamento significativo nos últimos anos da produção de conhecimento especializado sobre fronteiras nas Relações Internacionais, gerando nexos explicativos relevantes entre fronteiras, integração e dinâmicas paradiplomáticas, nas diferentes dimensões possíveis (política, econômica, cultural etc.), bem como nos estudos técnicos e aplicados aos níveis de formulação e implementação de projetos e programas.

Consoante o exposto, avança-se em um entendimento mínimo para este artigo, qual seja, das fronteiras como espaço constitutivo de relações locais em múltiplas dimensões que criam laços de interação entre Estados, governos, sociedades e populações. Da integração regional como os processos de aproximação, entendimentos, coordenação e cooperação em várias áreas-assuntos entre governos nacionais em determinada circunscrição geográfica. E das dinâmicas paradiplomáticas englobando ações, atividades e relacionamentos de natureza diversa entre agentes subnacionais, nacionais e internacionais, que fazem sentido na conexão entre o global e o local.

A densidade fronteiriça seria, portanto, o resultado da correlação entre concepções de atuação na fronteira, políticas de integração regional e dinâmicas paradiplomáticas. Pode-se dizer que o Brasil ancora sua densidade fronteiriça no quadro de relações (bilaterais, multilaterais, subnacionais e locais) que mantém com seus vizinhos sul-americanos (GEHRE, 2011; RICUPERO, 2004).

Nesse sentido, pode-se pensar o conceito de densidade fronteiriça na história das relações internacionais do Brasil pela relação entre o volume de fenômenos e acontecimentos que envolvem dois ou mais países e a massa temporal que define o arco histórico de relações bilaterais e/ou multilaterais. A variável interveniente nesta



equação seria concernente à velocidade dos processos, que caracterizam frequência, continuidades e descontinuidades nos fluxos de relações internacionais.

***Densidade fronteira = massa temporal x volume de fenômenos e acontecimentos***

Antes um local de refúgio, as fronteiras passariam a ser concebidas pelo governo brasileiro, e suas diferentes pastas ministeriais, como espaços de interação entre populações e comunidades locais, exigindo planos e estratégias específicos de atuação visando ao desenvolvimento regional. Em particular, a política externa do Brasil reposicionaria os interesses nacionais afastando-se da visão geopolítica clássica das regiões fronteiriças como vácuos de poder, desligadas dos centros decisórios sul-americanos. Para tanto, repensou a integração infraestrutural da América do Sul como parte de uma massa temporal que vinha sendo acumulada desde o pós-Segunda Guerra Mundial em entendimentos e aproximações. Com a redemocratização e a cristalização do Mercosul nos anos 1990 e da UNASUL nos anos 2000, a variável velocidade impactou sobre a densidade fronteira, demandando ao mesmo tempo um olhar atento às relações fronteiriças do Brasil com seus vizinhos e um equilíbrio entre preservação ambiental, desenvolvimento econômico e controle político dos fenômenos transnacionais.

Portanto, o adensamento alcançado nas relações internacionais da América do Sul entre 2000, ano da primeira reunião de presidentes da América do Sul, e 2008, quando da criação da União de Nações Sul-Americanas em 2008, fez com que o Brasil e seus vizinhos conseguissem transformar uma predestinação geográfica, baseada na ideia de fronteira natural, em um desígnio político posicionando estrategicamente a América do Sul como espaço natural de atuação com conteúdo em preocupações fronteiriças, sem necessariamente sucumbir ao desejo de securitização.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para dados detalhados que respaldam a visão qualitativa de densidade fronteira ver trabalho publicado pelo Grupo Retis que define as fronteiras brasileiras segundo densidades e fluxos em tipologias das interações na faixa de fronteira. Brasil. Ministério da Integração Nacional. 2005. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério da



Em segundo lugar, a noção de identidade, em suas clivagens nacional e internacional, gera uma espécie de magnetismo sociopolítico capaz de direcionar as relações internacionais pela conformação de polos de autoridade e legitimidade, atração e repulsão. O tangenciamento entre fronteiras e identidades se manifesta em uma série de vetores: a) de repulsão: políticas estatais discriminatórias, práticas xenófobas, edificações e estruturações segregacionistas; b) de atração: políticas de absorção da força de trabalho estrangeira, criação de espaços regionais e supranacionais de integração. Uma vez que as fronteiras (físicas ou simbólicas) não cessam de existir, a identidade nacional e internacional dos países está em constante formação.

A solução de problemas nos espaços fronteiriços leva a reflexões sobre o choque entre dois polos de autoridade e legitimidade. No polo tradicional, situações como crises migratórias ou diplomáticas, geram como reação o fechamento e militarização das fronteiras, bem como a restrição dos contatos transfronteiriços.

A militarização das fronteiras permanece sendo uma resposta dos governos sul-americanos em contextos de afirmação nacional, instabilidade política interna, diferendos territoriais antigos e contra a presença de forças paramilitares, o que impacta diretamente os contextos locais e descaracteriza a fronteira como elo, tornando-a mera separação e barreira contra ameaças muitas vezes imaginadas. Além disso, a forma com que algumas ONGs marcam presença em reservas indígenas e áreas de proteção ambiental fazem com que ramos do governo e da sociedade (especialmente aqueles de matiz conservador) securitizarem a sua presença como ameaça à soberania nacional. Na faixa de fronteira norte, especificamente, medos e temores da quebra da soberania nacional motivaram (ou justificaram em certa medida) a ativação do complexo operacional de segurança da Amazônia (SIPAM-SIVAM) com o objetivo de aprimorar o sistema de vigilância e controle das fronteiras.

No polo não tradicional, enfrentam-se os problemas pela harmonização multidimensional de interesses e ideias. Isso significa que a diplomacia entre agentes subnacionais transfronteiriços, locais e federais tem função chave na construção dos



entendimentos que permitam a ação prática de maneira cooperativa e coordenada. Polos não tradicionais de autoridade e legitimidade emergem da formação de uma identidade regional sul-americana como fruto do estreitamento de laços transfronteiriços, desde a integração física, em setores como energia, transportes e comunicação, como do fortalecimento do elemento humano, da democracia e do respeito aos direitos adquiridos. Assim, a crescente porosidade das fronteiras físicas, engendrada pela globalização e regionalização potencializa a “vantagem estratégica” de outrora, tornando as fronteiras base para a construção de parcerias estratégicas na América do Sul.

Espaços de fronteira são apropriados pelas políticas externas dos países da região para ancorarem estratégias de ajuda mútua e solidariedade que visem reduzir as assimetrias regionais, fortalecendo o respeito aos preceitos democráticos e o acesso às perspectivas mais humanistas e justas de organização social, e alterando o destino de locais de menor índice de desenvolvimento. Desta perspectiva não tradicional, aspectos culturais e étnicos ajudam na construção de uma identidade regional sul-americana, desde que haja densidade fronteira nas relações entre os vizinhos, o que se espera construir com o tempo e em velocidades variáveis.

Não seria, portanto, exagero apontar que o caminho para a profunda integração regional sul-americana passa pelo destino das fronteiras. As conhecidas vulnerabilidades existentes no processo de integração (por exemplo, altamente dependente do voluntarismo político de algumas lideranças na América do Sul), apontam para a necessária evolução das mentalidades políticas e identitárias, a fim de cimentar a cooperação na região. Nesse sentido, compreender a densidade fronteira do Brasil leva a compreensão da inserção internacional do país, possibilita diagnosticar os limites e oportunidades vinculados à política externa brasileira, bem como pesar continuidades e descontinuidades de dinâmicas promotoras da integração regional sul-americana.

Entendido o conceito de densidade fronteira como referente intelectual e prático das relações internacionais do Brasil, parte-se à reavaliação dos desafios no âmbito da política externa, bem como o status de algumas das relações fronteiriças do Brasil.



## Concepções de uma política externa de fronteiras

A política externa de fronteiras tem como peculiaridade justamente ser elaborada e executada na confluência entre certas ações doméstica e outras internacionais, seja em termos de conflitos, litígios e negociações para a conformação de suas fronteiras, seja na proposição de entendimentos de diferente natureza. A política externa brasileira de fronteiras é fruto de processos histórico de constituição de estruturas de adensamento da presença do Brasil nas fronteiras, alcançando os países vizinhos e incorporando-os a projetos de integração vis-à-vis às necessidades dos cidadãos (fronteiriços, estrangeiros, deslocados, migrantes e habitantes de pequenas e grandes cidades) afetados pelas dinâmicas fronteiriças, paradiplomáticas e de integração.

Considerando a contribuição dos Arcos Fronteiriços (norte, central e sul) e as principais políticas e ações brasileiras para as fronteiras, revela-se um conjunto relativamente amplo e diverso de propostas e iniciativas governamentais. Em relação ao Arco Norte, há o Programa Calha Norte (PCN), o Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM), o Sistema da Proteção Amazônia (SIPAM) e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção Amazônica (CENSIPAM). Em termos de ação regional, destaca-se o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) que, posteriormente, passou a ser gerido pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Em relação ao Arco Central, destacam-se a ampliação do Calha Norte para parte do Arco Central em 2016 e a utilização do Sistema Integrado do Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), que, se pretende, ser utilizado para todos os Arcos quando estiver em pleno funcionamento.

Algumas iniciativas foram pensadas para o adensamento das relações fronteiriças tais como o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON), a Comissão Permanente para Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), o Programa da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Programa de Proteção Integrada de



Fronteiras (PPIF). Esses dois últimos, são as iniciativas fronteiriças mais abrangentes com desdobramentos locais, regionais e nacionais.

No governo Dilma Rousseff foi criado o PEF destinado à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão dos delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública. O Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, instituiu o PEF, sob a coordenação do Vice-Presidente da República Michel Temer, que passou a integrar as ações dos diversos Ministérios e dos poderes públicos locais. O PEF representa, no campo da segurança pública, o ponto de convergência das iniciativas deslançadas com o Programa Calha Norte, em 2003, de iniciativas anteriores da Receita Federal contra o contrabando na faixa de fronteira e aquelas empreendidas a partir de 2009, envolvendo a criação dos PEFRONs e, paralelamente, o crescente envolvimento das Forças Armadas com as questões de segurança pública nas fronteiras. O Plano objetivou integrar vertentes distintas de segurança pública e de defesa nacional com o intuito de combater os ilícitos que causam prejuízos em termos de finanças, de vidas e de soberania nacional por meio da coordenação dos projetos dos Ministérios da Fazenda, Justiça e Defesa.

O PEF tem como sua diretriz a articulação interna dos diversos agentes de segurança pública, da Receita Federal e da defesa nacional, assim como a integração, no âmbito externo, com os países vizinhos. Desse modo, a construção de confiança torna-se central nesse Plano com o intuito de se promover a articulação e a integração. Além disso, a melhoria estrutural e o aumento de pessoal também são relevantes. No sentido de se alcançar esses objetivos, o PEF conta com dois órgãos para realizar a articulação política interna: o Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira (GGIF) e o Centro de Operações Conjuntas (COC). Ambos os órgãos têm a função de implementar o PEF articulando e integrando, conforme as atribuições de cada um, os diversos atores envolvidos com a segurança fronteiriça. Os GGIFs, principalmente, representam a institucionalidade principal para articular as instâncias federais, estaduais e municipais com os demais países vizinhos (NEVES, 2016).

Três operações têm sido conduzidas no marco do Plano, articuladamente entre os Ministérios da Defesa (MD), Justiça (MJ) e Fazenda. O MD lidera a Operação Ágata, comandada pelas Forças Armadas em coordenação com outros órgãos federais e estaduais na faixa de fronteira para combater delitos transfronteiriços e



ambientais. Já o MJ mantém uma operação de caráter permanente, a Operação Sentinela, que envolve fundamentalmente a Polícia Federal, as polícias civis e militares dos estados, a Polícia Rodoviária Federal, as Forças Armadas, a Força Nacional de Segurança Pública e a Receita Federal. A Receita Federal fica responsável pela Operação Fronteira Blindada, a qual já existia em caráter reduzido anteriormente ao PEF, mas ganha maior abrangência e passa a buscar a articulação com demais órgãos na faixa de fronteira. Essas operações se tornaram a face mais visível das ações federais nas fronteiras, sendo responsáveis diretas pelo significativo aumento da apreensão de drogas, armas e contrabando observado desde sua implementação.

No Ministério da Justiça, o PEF apoia-se em projetos e ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal, do Departamento da Polícia Rodoviária Federal e da Secretaria Nacional de Justiça. Do ponto de vista do planejamento, tem como componente central neste Ministério um programa específico, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), implementada desde a Secretaria Nacional de Segurança Pública com os objetivos de promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo e incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações para otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira. A ENAFRON propicia, portanto, a reverberação política do Plano Estratégico de Fronteiras na dimensão da segurança pública.

Outra peça que conforma o arcabouço da política nacional de fronteiras foi estabelecida pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, que autoriza o exercício do poder de polícia das Forças Armadas na faixa de fronteira (SZOCHALEWICZ, 2014). A policialização das Forças Armadas resultou em mudança no seu papel institucional, ampliando o escopo de ação em zona de fronteira e permitindo a articulação das ações das tropas brasileiras com as instituições de segurança pública. Avalia-se que, entre 2011 e 2017, tal medida tornou-se paliativa face às limitações do Estado em prover a efetiva segurança de regiões críticas como a Amazônia.

Além disso, a instituição do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, como parte desta política



de nacional nas fronteiras foi resposta ao relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) que apontava diversas falhas no PEF e nas políticas e ações decorrentes dele (TCU, 2015). O PPIF buscaria, então, retirar da experiência das diversas políticas fronteiriças um aprendizado para continuar avançando na institucionalização e na proteção das fronteiras brasileiras. Dentre as principais inovações estariam a criação do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras, bem como a inclusão da ABIN dentre as possibilidades de articulação no quadro da burocracia brasileira e de cooperação com os vizinhos.

A razão de ser da política externa brasileira de fronteiras adquire completude com a participação do MRE no PPIF, e a utilização da chancelaria como instrumento de integração com os países vizinhos em matérias diversas como inteligência, segurança, fiscalização e defesa. Ademais, permite ampliar a capacidade do Brasil de concertar politicamente em outros temas e questões estratégicas. Avalia-se que, em 2017, ainda há uma série de dificuldades atinentes à PPIF tais como a não incorporação plena da lógica das políticas de desenvolvimento da faixa de fronteira como um eixo fundamental para a promoção da segurança e defesa, bem como a ênfase na vigilância e controle em detrimento da agenda de cooperação para o desenvolvimento.

O estudo da fronteira pelo prisma da política exterior é ângulo privilegiado para se compreender processos e dinâmicas locais (fronteiriças) que se ligam à formulação política nos centros decisórios. No caso da gestão da política exterior do Brasil, cabe à Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE), junto ao gabinete do Ministro de Estado, definir as diretrizes de atuação, bem como coordenar as ações sobre relações fronteiriças do Brasil. Dentre as tarefas mais espinhosas, encontra-se a coordenação das questões técnicas emanadas da Divisão de Fronteiras (DF) em composição com as questões políticas tratadas pela Subsecretaria-geral da América Latina e do Caribe, que alberga os departamentos de Integração, América do Sul Meridional e Setentrional e Mercosul. Ademais, a complexificação do processo de tomada de decisão ocorre quando do envolvimento dos departamentos temáticos como segurança e defesa ou negociações comerciais, e em alguns casos a Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) (GEHRE, 2011, p. 88-89).



A existência de uma institucionalidade dedicada ao enquadramento da atuação político-diplomático na área de fronteira permite enfrentar desafios permanentes da chancelaria e do governo brasileiro, assim como comporta uma visão de longa duração – com sentido de continuidade – a partir de condicionantes e contingências fronteiriças. De fato, a agenda das fronteiras brasileiras avançou muito nos governos de Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, principalmente, nos temas de segurança pública, fiscalização e defesa nacional. Do estabelecimento de estudos específicos, ampliação de operações interministeriais à fixação de diretrizes específicas de atuação no plano nacional e regional. Por exemplo, foi destaque a realização de reunião ministerial do Cone Sul sobre a Segurança nas Fronteiras em dezembro de 2016, na qual foi assinada a Declaração de Brasília, dando prosseguimento ao avanço da agenda de política externa e fronteiras (NEVES & COSTA, 2016; MRE, 2016).

Um desafio permanente já identificado em outras publicações (GEHRE, 2011; GEHRE & CORTINHAS, 2014) refere-se à dissonância entre a formulação e a implementação de diretrizes políticas nas áreas de fronteira. O recente caso de aprovação da lei de Imigração que procurou atualizar o regime de normas para disciplinar a entrada de estrangeiros no país acabou tendo importante item vetado sobre o trânsito de indígenas em áreas de fronteira, o que afeta profundamente a cultura de mobilidade, por exemplo, das populações lanomâmis na fronteira norte da América do Sul que possuem terras em uma circunscrição contínua entre o Brasil e a Venezuela.

Segundo o parágrafo 2º do art. 1º do Projeto de Lei no 288, de 2013, eram “plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas”. Entretanto, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Advocacia-Geral da União e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República decidiram vetar os dispositivos, justificando que afrontariam a Constituição no que tocava à defesa do território e soberania nacionais. Estaria, portanto, sob auspício das instituições brasileiras nos pontos de fronteira “o controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros” (PLANALTO, 2017).



De fato, a capacidade de transbordamento, contaminação e influencia das questões fronteiriças demanda pensar um quadro normativo nacional a partir de uma perspectiva transnacional, que olhe os ordenamentos jurídicos dos vizinhos, bem como a partir de um olhar global, da mutabilidade e adaptabilidade das forças globais às ambiências locais.

Outro desafio persistente refere-se às dificuldades de se construir uma identidade sul-americana sem levar em conta a noção repensada de fronteiras na América do Sul e todo o mosaico identitário regional amazônico, andino, platino e caribenho (GEHRE, 2009). Não se percebe nos debates oficiais do governo brasileiro uma preocupação em refletir criticamente sobre a diferença de abordagens entre identificações regionais e a separação por arcos (sul, central e norte) presentes nas políticas públicas brasileiras. Os identificadores regionais levam em consideração múltiplos critérios, históricos, etnográficos, geofísicos e geopolíticos, enquanto a noção de arcos parece ser mais uma conveniência de simplificação meramente política.

Se o objetivo das políticas públicas, dentre elas a política externa, é fornecer certa racionalidade específica para se pensar as grandes questões regionais e internacionais vinculadas ao espaço fronteiriço sul-americano, parece fazer mais sentido organizar os interesses brasileiros com os de seus vizinhos, a partir da vizinhança imediata que se configura nos identificadores regionais. O resultado desta discrepância é o fato do “destino geográfico” não cumprir sua trajetória histórica, mantendo-se a maioria das aglomerações urbanas da região voltadas para o mar, tendo em vista as relações Norte-Sul, em detrimento das relações Sul-Sul entre os próprios vizinhos (SANTOS & BARROS, 2016).

Atualmente, com as experiências regionais de integração busca-se alterar esse panorama, romper com as diferenças históricas e utilizar-se da região como base para maior inserção internacional de seus membros. As fronteiras são o caminho inevitável para o desenvolvimento e consolidação dos laços infraestruturais, econômicos, sociais e políticos que permitirão outro patamar de dinamização nas relações sul-americanas. A fronteira é, portanto, o espaço natural do florescimento de uma cultura política e estratégica sul-americana.



A construção de uma cultura estratégica brasileira deveria, portanto, ter um componente de fronteiras, que guiasse os desenhos das instituições e as internalizações de normas emanadas ou com conexões com o internacional. De fato, a agenda de segurança só se torna completa quando considera as dinâmicas fronteiriças, como legado das relações históricas do Brasil com seus vizinhos que desafiam os pressupostos clássicos de soberania e territorialidade. A nova agenda de segurança brasileira para a região coloca como prioridade as dinâmicas nas regiões de tríplice fronteira, as áreas de contencioso diplomático e territorial e diferentes assuntos vinculados à área amazônica (GEHRE, 2011).

A fronteira como elemento da cultura estratégica brasileira enquadra temporal e espacialmente riscos, ameaças e vulnerabilidade de maneira peculiar. A recente migração de haitianos e venezuelanos entrando pela fronteira norte do Brasil, bem como os deslocamentos internos destes e outros migrantes no território nacional causam choques identitários e rechaços por parte da população local, elevando os níveis de insegurança doméstica, muito mais no âmbito das percepções. Ademais, a construção de grandes projetos de integração como usinas hidroelétricas, pontes e rodovias tende a tratar com certa indiferença as populações indígenas, ribeirinhas e tradicionais, afetam seu modo de vida, cultura e meios de sobrevivência. Por fim, a continuidade do modelo explorador dos recursos naturais (vegetal e mineral), alimenta garimpos e madeireiras irregulares, gerando contrabando de riquezas naturais, destruição ambiental e outros ilícitos associados como tráfico de pessoas e prostituição.

### **Adensamento das relações fronteiriças nos arcos sul-americanos**

Foram escolhidos três casos para aprofundar o argumento sobre a densidade fronteiriça nas relações internacionais do Brasil: Paraguai, Uruguai e Venezuela.

#### *Relações Fronteiriças Brasil e Paraguai*



A fronteira entre Brasil-Paraguai é caracterizada pela diversidade cultural e pela grande presença de brasileiros no lado paraguaio à frente de empreendimentos agrícolas. O avanço dos latifúndios nessas regiões leva a benefícios econômicos que são socialmente e ambientalmente contestados. A poluição do ar e do Aquífero Guarani e as tensões fundiárias são questões centrais na temática de segurança fronteiriça paraguaia. Tanto que a questão é tratada militarmente pela Comissão Interinstitucional da Zona de Segurança Fronteiriça (CIZOSEF), subordinada ao Ministério da Defesa paraguaio, que tem como função delimitar os 50 km de segurança fronteiriça, mapear a fronteira e controlar a legalidade das possessões fundiárias na faixa de fronteira paraguaia (MDN, 2016).

A poluição do Aquífero Guarani e o interesse de potências extra regionais sobre o tema torna esse um desafio às soberanias dos Estados responsáveis pelo Aquífero (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Inclusive a alegada presença de grupos terroristas nessa região pelos EUA, assim como o treinamento de militares norte-americanos em parceria com os paraguaios em 2005, trouxe à tona a preocupação de uma potência extra regional sobre esse espaço (FOGEL, 2008; OLIVEIRA, 2008; TALAVERA, 2008).

Pela perspectiva paraguaia, verifica-se que o contrabando (de droga, de armas, de outros bens), a expansão da produção de soja por produtores brasileiros, o controle da biodiversidade por atores extra regionais e o controle e assédio da comunidade islâmica por atores extra regionais são fatores que dificultam a integração fronteiriça e geram desconfianças em relação ao vizinho brasileiro. Além disso, cabe destacar as diferenças aduaneiras que geram tensões no plano diplomático, mas que também alimentam a rentabilidade dos ilícitos transfronteiriços que assolam o Brasil. Esses são os principais desafios paraguaios em suas fronteiras com o Brasil (FOGEL, 2008).

Outros desafios que devemos destacar referem-se à renegociação do acordo de Itaipu. Apesar da renegociação empreendida no período Lugano-Lula, a mesma ainda é alvo de críticas entre os paraguaios. Para o Brasil, o tráfico de maconha e de cocaína que adentram o país pelo Paraguai são as principais preocupações em relação a essa fronteira (GEMELLI, 2013). Além disso, podemos destacar o tráfico de armas e de cigarros. Por fim, as diferenças tributárias que geram o efeito da arbitragem, fazendo que a vantagem comparativa entre os países induza o ingresso



ilegal de produtos, incluindo também as drogas, em território brasileiro. Os centros comerciais de Pedro Juan Caballero e Salto del Guairá são centrais nesse aspecto.

Em relação à cocaína, os estados brasileiros que mais relatam apreensões são Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo, perfazendo a rota de entrada da cocaína no país, a qual advém, principalmente, da Colômbia e adentra o país pelo Paraguai e Bolívia em direção aos grandes centros, principalmente, São Paulo. São Paulo é o principal destino, por conta dos portos e aeroportos que costumam ser as principais rotas de saída para seus destinos finais na Europa e na África (MJC, 2016b; UNODC, 2016).

Dois desafios emergem da lógica do tráfico: a corrupção e a dificuldade de cooperação nas operações de repressão ao tráfico na fronteira. Os casos de corrupção afetam tanto servidores brasileiros quanto paraguaios, incluindo autoridades políticas. O dinheiro movimentado pelo tráfico é tamanho e incide sobre a economia, a política e as leis fronteiriças (FOGEL, 2008; JORNAL NACIONAL, 2011; GAÚCHA, 2015). A dificuldade em se cooperar em operações de repressão ao tráfico na fronteira tem gerado alguns incidentes, como a acusação formal do governo paraguaio de que soldados brasileiros teriam cruzado a fronteira trocando tiros com contrabandistas em solo paraguaio e, inclusive, com soldados paraguaios; assim como também há queixas brasileiras da Marinha Paraguaia cruzar a fronteira e trocar tiros com policiais federais brasileiros em território nacional (DINIZ, 2015; CUCOLO, 2015; TRINDADE, 2013 apud PODER NAVAL, 2013).

No âmbito do MERCOSUL foram criadas as Áreas de Controle Integrado. Na fronteira entre Brasil e Paraguai podemos destacar quatro, na fronteira entre Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), Mundo Novo, Guaira (Brasil) e Salto del Guairá (Paraguai) e Santa Helena (Brasil) e Puerto Indio (Paraguai). Entretanto, apenas entre Santa Helena e Puerto Indio há integração na parte de trânsito vicinal e turismo e na de modal rodoviário. As demais não apresentam nenhuma integração (RFB, 2015).

Pela perspectiva paraguaia há alguns pontos no relacionamento bilateral que poderiam ser mais bem desenvolvidos discutidos para potencializar a integração entre os dois países: a atividade comercial que inclui a comunidade islâmica de Ciudad del Este; a Operação da Hidroelétrica Binacional de Itaipu; e os estudos sobre o Aquífero Guarani patrocinados pelo Banco Mundial (FOGEL, 2008). Esses são pontos



sensíveis e importantes na agenda de interesses paraguaia para a integração fronteiriça.

Multilateralmente, a principal iniciativa em termos de cooperação e integração fronteiriça são aquelas desdobradas a partir do MERCOSUL. Antes, cabe destacar que as relações fronteiriças já existiam antes do MERCOSUL; entretanto, essa organização aumenta a atenção sobre as fronteiras e, inclusive, isso incide diretamente sobre as relações sociais na fronteira, as quais antes transcorriam com a baixa presença do Estado e o estabelecimento de relações sociais e comerciais sem a presença da fiscalização aduaneira e a distinção do que seja lícito de um lado e ilícito de outro (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

No âmbito do MERCOSUL, destaca-se o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) criado em 2002, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) criado em 2004 e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) em 2007. O objetivo do GAHIF é dar fluidez e harmonia nos relacionamentos entre as comunidades fronteiriças dos Estados do MERCOSUL em suas várias dimensões de integração. O FCCR a partir de seus Comitês tem o intuito de propiciar a criação de uma visão comum sobre o desenvolvimento territorial sob o marco da integração, esta visão deve caracterizar-se por um desenvolvimento equilibrado, com sustentabilidade ambiental e coesão social, além de contemplar as particularidades das áreas fronteiriças. O intuito do GTIF é construir uma agenda comum sobre as fronteiras mercosulinas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

Os limites dessas iniciativas no âmbito do MERCOSUL são evidentes. O GAHIF, por exemplo, se reuniu poucas vezes e obteve poucos êxitos. Isso se deve também ao envolvimento exclusivo dos governos nacionais sem participação das unidades subnacionais e de representantes das populações fronteiriças, em uma lógica totalmente *top-down*. Entre os temas tratados estão assistência médica hospitalar, os regimes aduaneiros e as denominadas comunidades fronteiriças vinculadas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009). Já em relação ao FCCR, o principal problema é a diferença institucional das autoridades envolvidas de cada país membro, o que impede que a discussão seja encarada da mesma maneira entre os países-membros e no mesmo tom de prioridade (RHI-SAUSI & ODDONE, 2009).



*Relações Fronteiriças Brasil e Uruguai*

Ao contrário do Brasil, o Uruguai não possui faixa de fronteira, mas há um dispositivo legal acertado bilateralmente com o Brasil para delimitar uma zona fronteiriça entre ambos os países, e que está definido no Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira Brasil-Uruguai o qual estabelece uma faixa de 20 km para o interior de cada um dos Estados a partir da linha divisora (ALMEIDA, 2015; RÓTULO; DAMIANI, 2010). Nos 20 km uruguaios, em 2010, havia aproximadamente 150 mil habitantes, enquanto no Brasil, no mesmo período, havia cerca de 180 mil habitantes (RÓTULO & DAMIANI, 2010).

A fronteira entre Brasil e Uruguai tem como seu principal desafio, e seu principal trunfo, a integração fronteiriça. Essa integração que, de modo geral, teve início espontaneamente, tendo o Estado como indutor recentemente, permite adequar melhor as políticas públicas à realidade fronteiriça. Entretanto, essa integração fronteiriça está na raiz de seus principais desafios securitários por causa das dimensões de segurança pública, fiscalização e defesa nacional não andarem no mesmo compasso, ainda que estejam em busca dessa harmonização (COSTA, 2017).

Inicialmente, precisa-se compreender que a fronteira condensa em si múltiplas dimensões. Há fatores locais de violência na fronteira, sem correspondências com o ilícito transnacional, como há os que advêm da dinâmica transfronteiriça. Em relação aos desafios transfronteiriços há os que geram violência na fronteira e os que a cruzam para desaguar nos grandes centros urbanos. Em relação aos crimes mais comuns na fronteira sul pode-se destacar: “violência doméstica, principalmente a violência contra a mulher; a expansão do consumo de drogas, especialmente em segmentos juvenis, e sua vinculação com crimes conexos tais como furtos e roubos; o consumo de álcool e sua vinculação com episódios de violência interpessoal” (MJC, 2016a).

Percebe-se que a violência local tem grande incidência nos índices, mas também não se pode desconsiderar as dinâmicas fronteiriças que são caracterizadas pelo descaminho, o contrabando, o tráfico de drogas e de armas. Além desses, cabe destacar o abigeato, o qual é o furto de animais de campo, e também o contrabando de agrotóxicos. Por fim, há a dimensão de defesa e política externa, na qual se destacam os contenciosos da Ilha Brasileira, ilha fluvial localizada no Rio Uruguai



entre Brasil, Argentina e Uruguai, e do Rincão de Artigas, área entre o Rio Quaraí e o Arroio Invernada, na região de Santana do Livramento (DEARO, 2014).

A integração na fronteira entre Brasil e Uruguai tem sido implementada, principalmente, em dois âmbitos. Em primeiro lugar, o das cidades-gêmeas, enquanto localidades nas quais as relações internacionais são cotidianas e as cidades mutuamente dependentes entre si de sua sobrevivência. Em segundo lugar, diz respeito à Bacia da Lagoa Mirim, com superfície de 62.250 km<sup>2</sup>, sendo que cerca de 53% da Bacia está do lado uruguaio e o restante do lado brasileiro. Em 1963, iniciou-se a cooperação binacional na Lagoa Mirim com o interesse dos dois países em aproveitá-la para navegação e controlar seu regime fluvial (RÓTULO & DAMIANI, 2010).

Rótulo e Damiani (2010) estabelecem três gerações de políticas de cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai. A primeira geração vai de 1973 até 1984, período no qual há os regimes militares em ambos os países. Essa geração é caracterizada por políticas soberanistas e pela ação de cada país sobre seu lado da fronteira. A segunda geração vai de 1985 até o fim dos anos 1990, motivadas pelo contexto de integração regional. Essa geração é caracterizada pela mudança na percepção de fronteira de local de separação para local de encontro e aproximação em meio ao início do processo de integração regional. A terceira geração vai de 2000 até os dias atuais, passando por dois momentos. O primeiro é de um pós-crise do fim dos anos 1990, com gradual reaproximação em 2002 nos governos de Jorge Batlle e Lula da Silva. O segundo momento transcorre a partir dos governos Tabaré Vázquez e Lula da Silva em 2005 com maior aproximação no campo bilateral e seus efeitos nas políticas fronteiriças (RÓTULO & DAMIANI, 2010). A terceira geração é caracterizada como a consolidação de uma maior integração fronteiriça a partir da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

No âmbito do MERCOSUL, cabe destacar duas iniciativas: o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e as Áreas de Controle Integrado (ACIs). O FOCEM partir de 2005 possibilitou a canalização de fundos para investimentos em iniciativas de integração na região. Muitas iniciativas fronteiriças entre Brasil e Uruguai receberam aportes do FOCEM, o que torna esse Fundo em um importante mecanismo de integração fronteiriça na região (CLEMENTE, 2010).



A principal semelhança tanto no caso uruguaio quanto no brasileiro é que decisões políticas e operacionais têm sido tomadas para que as barreiras institucionais também sejam rompidas para melhor responder aos desafios com os quais os dois países têm de lidar. Ainda que isso não seja um processo fácil e de rápida incorporação às práticas institucionais, essas decisões políticas pela articulação e cooperação e seus desdobramentos operacionais não podem se perder, sendo necessário que sejam aprofundados para que se alcance um ponto ótimo na política fronteiriça que permita ajustar as políticas de segurança e defesa para as fronteiras em consonância com os interesses locais e centrais, o que pode contribuir para uma visão de nação mais integral, não apenas enfocada nos grandes centros.

Percebe-se que a cooperação na fronteira Brasil-Uruguaí está em estágio mais avançado que nas demais fronteiras brasileiras. Isso se verifica no desenrolar das três gerações de políticas públicas de cooperação e integração discutidas anteriormente, destacando que, apesar das dificuldades, os dois países estão comprometidos com o avanço de suas políticas de cooperação e integração em sua fronteira comum.

Desse modo, os esforços cooperativos por meios bilaterais e por meio do MERCOSUL completam lacunas de suas políticas fronteiriças, induzindo-os a discutirem a cooperação e a integração na fronteira também em seus âmbitos internos. Os efeitos práticos na região ainda são poucos, considerando os desafios presentes, mas o caso da fronteira entre Brasil e Uruguaí demonstra que é possível, aos poucos, incorporar os entendimentos multilaterais para a formação de políticas e iniciativas binacionais para as fronteiras dos países.

#### *Relações Fronteiriças Brasil e Venezuela*

Brasil e Venezuela inauguraram nos anos 1990 uma nova fase de aproximações que levou ao adensamento das relações transfronteiriças, em particular pela composição entre dinâmicas paradiplomáticas de cooperação política e econômica, concomitantemente à chamada diplomacia presidencial (DANESE, 1999), fundamental para a construção da parceria estratégica nos governos seguintes.

Em 1994, com a assinatura do Protocolo da *La Guzmanía*, procurou-se estabelecer uma agenda ampla e diversificada, na qual se destacam as iniciativas em matéria de integração física, energética, desenvolvimento fronteiriço e cooperação em



meio-ambiente e outros campos. A nova moldura institucional viria na forma da Comissão Binacional de Alto Nível e de seus Grupos de Trabalho, bem como do Mecanismo Político de Consultas, a cargo dos chefes das chancelarias. O resultado concreto foi a ampliação dos contatos governamentais de alto nível que facilitaram a interação entre os setores privados e o contínuo acompanhamento dos projetos comuns. Por exemplo, foi encaminhada solução para a questão da mineração ilegal na região fronteira que, historicamente, vinha provocando sérios desgastes no relacionamento entre os dois países (GEHRE, 2013).

Entre 1995 e 2002, estabeleceu-se segundo período de adensamento capitaneado pelas oito visitas presidenciais que marcaram as gestões de Fernando Henrique Cardoso, Rafael Caldera e Hugo Chavez. A ideia era recuperar a razão de ser da política externa para os interesses internos do país e da sociedade. A troca de visitas aquilatou declarações e acordos assinados, abrindo espaço para uma verdadeira *fronteirização* das relações bilaterais, por um lado, viabilizou a participação dos Governadores do Amazonas e de Roraima, além de parlamentares desses estados em tratativas políticas e técnicas. Por outro, estimulou a infraestruturação com a reforma dos postos aduaneiros e a pavimentação da rodovia BR-174, que liga Manaus à Venezuela. Além disso, a realização de encontros presidenciais nas capitais Boa Vista e Manaus apresentou o componente regional na mesa de negociação, valorizando o caráter transfronteiriço das relações bilaterais entre os dois países. Em particular, as obras da linha de transmissão de energia elétrica da Venezuela para o abastecimento de Roraima, foram tão festejadas como os acordos de petróleo (GEHRE, 2013).

O período de ouro das relações fronteiriças, iniciado em 2003, da “química política” entre os presidentes Hugo Chavez e Lula da Silva, resultou não apenas em um aumento exponencial no volume de comércio bilateral, como na ampliação da cooperação técnica prestada pelo Brasil e da participação das empresas brasileiras em negócios na Venezuela. Especificamente, catapultou o incremento significativo de turistas de ambos os lados, de comércio transfronteiriço e atuação dos agentes paradiplomáticos brasileiros e venezuelanos. Esta fase de ouro foi sacudida por um terremoto político que desembocou na crise migratória instalada na fronteira a partir de 2015.



O ritmo das relações entre Brasil e Venezuela e do panorama das fronteiras entre os dois países foi abalado pela crise que se instalou de maneira permanente na Venezuela após a morte de Hugo Chávez em março de 2013, e que refletia os gargalos históricos de uma economia baseada na superabundância do petróleo. Ganhou feições de dramaticidade a partir de 2014 com a pulverização da governabilidade de Nicolás Maduro e a incapacidade de seguir com as políticas sociais chavistas. A inépcia política histórica de superar o rentismo petrolífero, a incapacidade de implementar um modelo próprio com reformas decisivas, levaram a Venezuela a um quadro de impotência econômica, instabilidade democrática e crescente militarização da sociedade. Com a esperança por um fio, o apoio popular caiu vertiginosamente e uma coalização oposicionista mais articulada e reforçada por dissidências do próprio governo Maduro, tornou Caracas alvo das investidas da comunidade internacional, interessada na condenação pública e em instrumentalizar a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Mercosul para pressionar Caracas a uma mudança de regime (GEHRE 2017).

Estavam colocadas as condições para a crise humanitária na fronteira. A evidente deterioração da qualidade de vida da população venezuelana, que passou a enfrentar sistemáticos racionamentos de energia e alimentos, bem como uma vida perturbada pela violência recorrente, consubstancia-se na tragédia dos migrantes que tentam deixar o país pelas fronteiras com o Brasil (GEHRE, 2017). Como aponta Simões (2017), o aumento foi significativo a partir de 2016 com tendência de crescimento, sendo caracterizado “um grande número de migrantes pendulares, seja pela proximidade com a fronteira, seja pela necessidade de retornar para levar alimentos, medicamentos e visitar parentes”.

Independente da política dos números, desenhada para inflar as estatísticas para angariar recursos, pode-se afirmar que as relações fronteiriças brasileiro-venezuelanas foram adensadas também pela crise migratória. A presença dos venezuelanos indígenas e não indígenas modificaram a paisagem local de Pacaraima e Boa Vista, gerando preocupações em termos de práticas xenófobas, preconceitos, diversidade étnica, indocumentados, empregabilidade e saúde pública (SILVA, 2017).

Ao mesmo tempo, suscitaram respostas positivas de envolvimento tanto dos governos municipal e estadual, como da sociedade civil organizada, em especial da Universidade Federal de Roraima, que albergou inclusive migrantes em cursos de

línguas e ambiência, bem como os escritórios do ACNUR e da Organização Internacional de Migrações.

## **Conclusões**

O conceito de densidade fronteiriça, aqui trabalhado como uma categoria analítica das RI, permite capturar características e aspectos típicos e peculiares que certas teorias e conceitos normalmente desconsideram. Por um lado, auxiliam na verificação do status diferenciado das cidades fronteiriças, cidades-gêmeas e regiões compartilhadas de fronteira, que possuem problemas comuns a outras cidades não fronteiriças (segurança pública, saúde, educação, infraestrutura, serviços públicos, oportunidades de emprego, entre outros), mas cuja solução depende muitas vezes de uma abordagem e de um entendimento transnacional e transfronteiriço.

Por outro, facilitam compreender o quadro de crescentes vulnerabilidades associadas à atuação de grupos criminosos que se aproveitam das dinâmicas fronteiriças para viabilizar suas atividades. Do aliciamento de jovens, corrupção de autoridades locais a ações transnacionais de descaminho e contrabando que definem a velocidade e quantidade desses fluxos o que torna muito difícil o monitoramento e controle daquilo que adentra e sai do território nacional.

Da mesma forma, a densidade fronteiriça, como categoria analítica, encapsula outras dimensões das fontes de poder nas relações internacionais, como aquelas que reduzem a capacidade de ação do Estado, que afetam a gestão territorial e colocam em xeque os mecanismos tradicionais de soberania, ao mesmo tempo em que demandam entendimentos internacionais com os vizinhos.

No discurso político, diplomático e até midiático, muito se fala sobre o destino geográfico que representa a América do Sul para o Brasil. Entretanto, muitas vezes, não se consegue verificar concretamente tal afirmativa. Isso faz com que vozes políticas, divergentes daquelas que priorizam o processo de integração regional, questionem os governos que adotem tal prioridade. A categoria analítica densidade fronteiriça permite auscultar os resultados dos compromissos políticos em uma dimensão bastante específica, facilitando vislumbrar no curto, médio e longo prazo, ajustes políticos possíveis e necessários.



A qualidade de vida nas fronteiras é resultante do nível de maturidade política entre nações vizinhas, bem como do nível de confiança mútua entre eles. Um nível de solidariedade estratégica que permita a gestão integrada das zonas fronteiriças, de recursos sensíveis presentes nessas fronteiras, tanto em termos ambientais quanto geopolíticos, poderia garantir um controle ótimo dos fluxos lícitos e ilícitos, diminuindo os impactos da criminalidade e violência advindos dos fluxos fronteiriços (armas e entorpecentes).

O conceito de densidade fronteiriça permite-nos verificar que há períodos de maior e menor dinamicidade das relações entre os países na América do Sul. Entretanto, mesmo em meio às crises, de modo geral as relações transfronteiriças vem crescendo. Isso é significativo da crescente importância da fronteira como lugar especial das relações entre agentes na América do Sul, como da relevância de um conjunto de fatores sociais econômicos, culturais e políticos existentes nela. Uma melhor governança regional aumentaria a responsabilidade política dos países sul-americanos, fortalecendo a integração regional mediante integração fronteiriça, levando a maior inserção internacional dos países da região, captando mais recursos e maior influência nas instituições internacionais.

Os três casos retratados nesse artigo serviram como estudos de demonstração do conceito de densidade fronteiriça como mapa orientador da política externa brasileira, estabelecendo um nexo de entendimento entre as questões de fronteira com processos de integração regional e dinâmicas paradiplomáticas. Nos três casos é possível verificar diferentes formas de adensamento das relações fronteiriças com impactos sociais, políticos e econômicos nas fronteiras dos diferentes países.

A fronteira Brasil-Uruguai é caracterizada pela capacidade bilateral de concertação política que se tornou modelar. Percebe-se maior densidade histórica no período que compreende os conflitos entre Brasil e Argentina que levam a independência do país com posterior continuidade das tensões no Cone Sul que desembocariam na Guerra do Paraguai. Entretanto, considerando a integração fronteiriça, verifica-se que o momento relacionado à terceira geração de integração fronteiriça compreende maior número de acordos bilaterais, legislações nacionais e iniciativas no âmbito do MERCOSUL que demonstram maior densidade histórica no tema da integração fronteiriça. Isso tem acompanhado a própria elevação dos fluxos transfronteiriços lícitos e ilícitos nessa fronteira.



A fronteira Brasil-Paraguai se caracteriza pelo seu elevado fluxo lícito e ilícito de diversos tipos que movimentam a vida econômica da fronteira e de centros urbanos do país. Do ponto de vista da segurança pública, é uma das fronteiras mais delicadas e com maiores desafios a serem enfrentados, sendo um deles as próprias dificuldades em ação conjunta entre brasileiros e paraguaios. Na fronteira Brasil-Paraguai, assim como na fronteira entre Brasil e Uruguai, há maior densidade histórica durante o período da Guerra do Paraguai, na qual há uma sucessão de fatos que culminariam no principal conflito da região durante 1864 e 1870. Em relação à integração fronteiriça, o período de construção da Hidroelétrica binacional de Itaipu e, recentemente, a partir dos anos 2000, verificam-se dois momentos distintos de diversas tratativas diplomáticas e militares para se avançar na aproximação bilateral. Depois dos anos 2000, proliferam-se as políticas e as instituições fronteiriças em cada país, o que incide também sobre o plano bilateral e multilateral renovando o fôlego de integração regional, mas também abrangendo novos desafios e problemáticas, que compõem as dinâmicas que podem emperrar ou fomentar essa mesma integração regional, a depender de como sejam solucionados esses desafios.

A fronteira Brasil-Venezuela, que permaneceu fora da dinâmica mercosulina até pouco tempo, caracterizava-se por preocupações fronteiriças específicas como ilícitos de baixo quilate, interligação energética, turismo e comércio de subsistência. A densidade fronteiriça no arco norte foi resultante dos efeitos sociais, econômicos e políticos da vida fronteiriça entre Brasil e Venezuela, potencializados recentemente com a eclosão de crises políticas em Caracas e Brasília. O adensamento fronteiriço ganhou novo impulso quando o Brasil se viu pressionado a dar respostas concertadas, tanto no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, como recorrendo às organizações internacionais e não governamentais para enfrentar a situação específica da crise migratória.

## Referências Bibliográficas

### Livro

ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge, 2009.

BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio*. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.



- CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1959
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- \_\_\_\_\_. & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2011.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: UNB, 1978
- FOUCHER. *Obsessão por Fronteiras*. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- GALVÃO, Thiago Gehre. *Brasil e Venezuela: a história de uma parceria (1810-2012)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.
- \_\_\_\_\_. *América do Sul: a ideia brasileira em marcha*. Curitiba: Juruá, 2009.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. *As fronteiras do Brasil*. Brasília, Funag, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*. Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Ed. revista e atualizada. Brasília, Funag, 2015.
- MARTIN, André Roberto. *Fronteiras e Nações*. São Paulo: Contexto, 1997.
- VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Manole: Barueri, 2003.

### Coletânea

- ENAFRON (2016). Ministério da Justiça e Cidadania. *Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização*, Alex Jorge das Neves (et al.) -Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Cidadania. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização*, Alex Jorge das Neves (et al.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.
- NETO, Walter Antonio Desiderá (org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- RHI-SAUSI, José Luís; CONATO, Dario (coord). *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*. Roma, 2009. p. 11-32.
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *World Drug Report 2016*. UN Publication, Sales n. E.16.XI.7, 2016.

### Artigo em coletânea

- CORTINHAS, Juliano S.; GALVAO, Thiago Gehre. Las múltiples dimensiones de la política brasileña de fronteras. *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, v. 1, p. 75-92, n. 2014.
- FARRET, R. Especificidades das áreas urbanas de fronteiras. In: IARA, R. C (et all) (org.) *Fronteiras Na América Latina: espaços em transformação*. Porto Alegre: UFRGS/FEE, 1997.



GEHRE, Thiago. As relações Venezuela-Brasil: imagens, identidades e o lugar de Roraima. In: COSTALIMA, Marcos; et al (Org.). *Governabilidade e Fronteira: os desafios amazônicos*. Ed. UFRR, 2012.

\_\_\_\_\_. Relações Fronteiriças do Brasil: uma curvatura na dimensão histórica sul-americana. In MARTINS, Estevão C. R. (et all). *As Relações Internacionais na Fronteira Norte do Brasil*. Boa Vista: EdUFRR, 2011.

HOUTUM, Henk Van. The Mask of the Border. In: DORIS WASTL-WALTER (ed.). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. London-New York: Routledge, 2011.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). *Continente em chamas: globalização e territórios na América Latina*. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. Limites, Fronteiras, Redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques. et al. (Org.). *Fronteiras e Espaço global*. Porto Alegre: AGB-Seção Porto Alegre, 1998.

NEVES, Alex Jorge; SILVA, José Camila da; MONTEIRO, Lício C. R. Monteiro (org.). *Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

PAASI, A. A Border Theory: Na Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars? In: DORIS WASTL-WALTER (ed.). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. London-New York: Routledge, 2011.

RICUPERO, Rubens. Prefácio. In BANDEIRA, L. A. Moniz. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

VIGEVANI, Tullo. História da Integração Latino-Americana: Mercosul e Questões subnacionais. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005.

### Artigo em periódico

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, dez. 2008.

CLEMENTE, Isabel. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. In: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 19, n.1, Montevideo, 2010.

CUCOLO, Eduardo. Brasil nega ter invadido espaço paraguaio em ação do Exército. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2015.

DEARO, Guilherme. Mundo tem 189 regiões de disputa territorial. *Revista Exame*, São Paulo, 2014.

DINIZ, Maiana. Governo paraguaio acusa Brasil de invasão de território em operação militar. Editor: Armando Cardoso. *EBC Agência Brasil*, Brasília, 2015.

FOGEL, Ramón. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. *Sociologías*, Porto Alegre, ano 10, n.20, pp. 270-290, 2008.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Rev. bras. polít. int.* 2009, vol.52, n.2, pp.63-80.



GEHRE, Thiago. "O retrato da Venezuela no século 21: crise e desesperança". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2017. [Acessado em 10/08/2017]. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23790>>

HOUTUM, Henk Van. The Geopolitics of Borders and Boundaries. *Geopolitics*, v. 10, 2005.

\_\_\_\_\_; NAERSSSEN, Ton Van. Bordering, Ordering and Othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 93, n.2, pp. 125-136, 2002.

KOLOSSOV, Vladimir. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. *Geopolitics*, vol. 10:4, pp.606-632, 2005.

NEVES, Alex Jorge das; COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. "A 11ª diretriz da política externa brasileira: as fronteiras e o Itamaraty". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2016. Acessado em 10/08/2017. Disponível em <http://www.mundorama.net/?p=19380>.

MACHADO, Lia Osório. Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade. *Território*, nº 8, Jan/Jun. LAGET/UFERJ, 2000.

PAASI, A. Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory. *Journal of Power*, 2:2, 213-234, 2009.

\_\_\_\_\_. Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border. *Regional Studies*, vol. 33:7, pp. 669-680, 1999.

RÓTULO, Daniel; DAMIANI, Octavio. El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. *Documento de Investigación*, Universidad ORT Uruguay: Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Nro.61, 2010.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César, OI, Amanda Hildebrand, ROCHA, Thiago Tadeu da. Violência e a gestão das fronteiras brasileiras. *Segurança, Justiça e Cidadania*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP), ano 4, n.8, 2014.

SANTOS; Bruno Ricardo V. S.; BARROS, Pedro S. A Política Externa Brasileira e as Fronteiras no Processo de Integração da América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, n. 22, 2016.

SIMÕES, Gustavo. "Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2017. [Acessado em 10/08/2017]. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23834>>.

SILVA, João Carlos Jarochinski. "O transbordamento no Brasil da tensão na Venezuela". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2017. [Acessado em 21/08/2017]. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23850>>.

TALAVERA, Juan. Terrorismo na Tríplice Fronteira: a intencionalidade nas acusações dos Estados Unidos sobre um suposto terrorismo na fronteira. *História na Fronteira*. Foz do Iguaçu, v. 1, n.1, p. 111-142, 2008.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, jun. 2001.

VIEIRA, Jeferson de Castro. As experiências de integração da ALALC e ALADI. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v.9 n.1, 2015. pp. 27- 56.

VIGEVANI, Tullo; JUNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, junho de 2014.



### Monografia, dissertação e tese acadêmica

ALMEIDA, Letícia Núñez. *O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. USP, 2015.

COSTA, Maurício K. B. da. *Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai*. Brasília: IREL-UnB. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2017.

GEMELLI, Vanderleia. *As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2013.

NEVES, Alex Jorge das. *Plano Estratégico de Fronteiras, Rumos e Desafios da Integração e Cooperação em Segurança Pública no Contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras*. UFMS: Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal – CPAN. Corumbá – MS, 2016.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. *A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade*. Dissertação Mestrado. Universidade de Brasília, 2008.

SCHERMA, Márcio Augusto. *As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais*. Tese de Doutorado. Campinas, SP, 2015.

### Trabalhos obtidos na internet

BRASIL. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. *Institui o Plano Estratégico de Fronteiras*. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jun. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm)>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. *Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução*. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de novembro de 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm)>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 117*, de 2 de setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm)>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Declaração de Brasília – Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras*. Brasília, 16 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15247-declaracao-de-brasilia-reuniao-ministerial-do-cone-sul-sobre-seguranca-nas-fronteiras-brasilia-16-de-novembro-de-2016>>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado n. 288, de 2013. *Institui a Lei da Migração e regula a entrada de estrangeiros no Brasil*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). *Área de Controle Integrado – ACI*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/recinto-alfandegados/area-de-controle-integrado-aci>>, acessado em 05 de julho de 2017.



GAÚCHA. *Contrabando de cigarros movimenta R\$ 500 mi em corrupção por ano*. Gaúcha. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/contrabando-de-cigarro-movimenta-r-500-mi-em-corrupcao-por-ano-145287.html>>, acessado em 08 de março de 2017.

JORNAL NACIONAL. *Corrupção facilita ação de criminosos nas fronteiras brasileiras*. Jornal Nacional. Brasil, 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/05/corrupcao-facilita-acao-de-criminosos-nas-fronteiras-brasileiras.html>>, acessado em: 08 de março de 2017.

PLANALTO. MENSAGEM Nº 163, 24 de maio de 2017 => *contendo todos os vetos a nova lei de imigração*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm)>, acessado em 10 de agosto de 2017.

PARAGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL (MDN). *CIZOSEF*. Paraguay: Ministerio da Defensa Nacional, 2016. Disponível em: <<http://www.mdn.gov.py/index.php/cizosef>>, acessado em 10 de agosto de 2017.

PODER NAVAL. *Marinha paraguaia estaria invadindo o Brasil e atirando contra PFs em apoio a contrabandistas*. Poder Naval. Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2013/05/10/marinha-paraguaia-estaria-invadindo-o-brasil-e-atirando-contr-pfs-em-apoio-a-contrabandistas/>>, acessado em 08 de março de 2017.

**Recebido em 31 de agosto de 2017.  
Aprovado em 10 de janeiro de 2018.**