

## **SOBERANIA E FRONTEIRA, DOIS CONCEITOS DE DUAS DIMENSÕES: DIPLOMACIA, DEFESA E SEGURANÇA NA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI**

### *SOVEREIGNTY AND BORDER, TWO CONCEPTS OF TWO DIMENSIONS: DIPLOMACY, DEFENSE AND SECURITY AT THE BORDER BETWEEN BRAZIL AND PARAGUAY.*

**MAURÍCIO KENYATTA BARROS DA COSTA<sup>1</sup>**

Universidade de Brasília  
E-mail: mauriciodfgo@gmail.com

**ALEX JORGE DAS NEVES<sup>2</sup>**

Polícia Militar de Goiás  
E-mail: alex.j.neves@gmail.com

**Resumo:** Esse artigo se utiliza da relação entre a dimensão interna e externa dos conceitos de soberania e fronteira para fazer a conjugação necessária entre defesa, segurança pública e política externa. Essa problematização complexa da questão securitária é pertinente devido às novas maneiras de se organizar dos grupos que atuam com os ilícitos transnacionais. Essa ação ocorre, principalmente, com base nas vulnerabilidades do espaço fronteiriço, sejam elas por causa de tensões sociais que foram transportadas para fronteira, seja por causa da baixa presença do Estado na região ou seja por causa da dificuldade de articulação entre as burocracias responsáveis por atuar na manutenção da soberania interna e externa. Desse modo, nos questionamos se a superação da dicotomia interno-externo presente no funcionamento das instituições estatais elevaria a segurança do Estado brasileiro e de sua população? A hipótese é de que uma maior articulação entre as capacidades (internas e externas) e a vontade política (interna e externa) diminuiria a vulnerabilidade do país em relação às ameaças estatais e às ameaças não estatais. Uma hipótese subsidiária é de que maior uma maior cooperação interna e externa aumentaria a segurança brasileira ao aumentar sua capacidade política de dissuadir competidores estatais e não estatais por meio da cooperação. Essa pesquisa foi baseada no uso de bibliografia primária e secundária no intuito de abordarmos o tema segundo um prisma teórico-conceitual que conjugue as dimensões internas e externas da fronteira como duas metades de um mesmo desafio que precisa ser abordado conjuntamente.

**Palavras-chave:** Fronteiras, Brasil, Paraguai, Defesa Nacional, Segurança Pública.

---

<sup>1</sup> Doutorando na área de Política Internacional no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde de março de 2018. Concluiu a graduação na mesma instituição em 2013 e o mestrado também na mesma instituição em 2017. Estagiou no Ministério da Justiça no departamento da Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras e trabalhou como pesquisador no IPEA com os temas de defesa nacional.

<sup>2</sup> Mestre em Estudos Fronteiriços pela UFMS, Major da Polícia Militar de Goiás, Sub Comandante do Batalhão de Choque, Ex-Gerente da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

**Abstract:** This article uses the relation between the internal and external dimension of concepts of sovereignty and border to make the necessary combination between defense, public security and foreign policy. This complex problematization of the security issue is relevant because of the new ways of organizing groups that deal with transnational illicit acts. This action occurs mainly based on the vulnerabilities of the border space, whether due to social tensions that were transported to the border, either because of the low state presence in the region or because of the difficulty of articulation between the bureaucracies responsible for maintaining internal and external sovereignty. In this way, we question if the overcoming of the internal-external dichotomy present in the functioning of state institutions would raise the security of the Brazilian State and its population? The hypothesis is that a greater articulation between (internal and external) capacities and political will (internal and external) would reduce the country's vulnerability to state threats and non-state threats. A subsidiary hypothesis is that greater internal and external cooperation would increase Brazilian security by increasing its political capacity to deter state and non-state competitors through cooperation. This research was based on the use of primary and secondary bibliography in order to approach the theme according to a theoretical-conceptual prism that combines the internal and external dimensions of the border as two halves of the same challenge that needs to be tackled together.

**Key-words:** Borders, Brazil, Paraguay, National Defense, Public Security.

## **INTRODUÇÃO**

As fronteiras brasileiras, assim como as demais fronteiras ao redor do mundo, não se resumem às suas linhas demarcatórias, são mais amplas e marcadas de simbolismos e identidades. O processo de produção de fronteiras não começa ou para na demarcação de linhas no território. As fronteiras não são um ponto fixo no espaço e no tempo, elas simbolizam a prática social de diferenciação (HOUTUM; NAERSSSEN, 2002). As fronteiras não são naturais aos espaços, elas são construções sociais que impõem uma nova verdade sobre a anteriormente existente, a verdade da realidade nacional sobre o território (DIENER; HAGEN, 2012; HOUTUM, 2011).

As fronteiras não são consideradas somente como instituições de separação, mas como instituições que podem separar ou integrar os Estados. A função de separação é a mais tradicional, tendo seu valor na segurança do Estado e na segurança internacional como um todo a depender do contexto internacional, o que consideramos é que o contexto de globalização, integração regional e de avanço da atuação em rede das organizações criminosas faz com que a função de integração passe a assumir maior papel na segurança do Estado e do próprio sistema internacional. A fronteira e a soberania brasileira foram escolhidas como objeto de pesquisa por serem conceitos que demonstram que a função de integração que a fronteira pode assumir passa a ser relevante para a defesa e segurança do Estado brasileiro.

Considerando a concepção tradicional de fronteiras, enquanto separação do interno e do externo, criando a identidade de nacional e estrangeiro, “nós” e “eles”, buscamos analisar como isso afeta as políticas de defesa nacional, segurança pública e política externa no tocante às fronteiras, e apreciar um novo olhar para as fronteiras para além dessa visão de separação que tem impedido maior eficiência dessas políticas e ações. Desse modo, esse artigo se utiliza da relação entre a dimensão interna e externa dos conceitos de soberania e fronteira para fazer a conjugação necessária entre defesa, segurança pública e política externa. Essa problematização complexa da questão securitária é pertinente devido às novas maneiras de se organizar dos grupos que atuam com os ilícitos transnacionais, desconsiderando a real existência da fronteira e se beneficiando das distinções jurídicas, políticas, econômicas e sociais impostas pelas linhas demarcatórias. Essa ação ocorre, principalmente, com base nas vulnerabilidades do espaço fronteiriço, sejam elas por causa de tensões sociais que foram transportadas para fronteira, seja por causa da baixa presença do Estado na região ou seja por causa da dificuldade de articulação entre as burocracias responsáveis por atuar na manutenção da soberania interna e externa. Essa articulação é um processo, nem sempre tão fácil, mas necessário para lidar com o crime que se organiza em rede, afetando tanto as regiões de fronteira quanto os grandes centros urbanos.

O lado da fronteira brasileira com o Paraguai (1872) foi o caso escolhido para analisarmos por ser esta uma das principais rotas de entrada e saída do crime transnacional, quando considerado as outras fronteiras, além de ser destaque também na busca por soluções locais e nacionais para a resolução dos desafios de segurança fronteiriça. Essa fronteira foi a última estabelecida no Império. Isso não ocorreu por acaso, os entraves políticos e securitários que giravam em torno do jogo geopolítico na região levaram os países do Cone Sul a maior guerra presenciada no continente: A Guerra do Paraguai. Esse conflito possibilitou a primeira demarcação de fronteiras entre o Brasil e o Paraguai após a independência de ambos; entretanto esse tratado não seria suficiente para dirimir os problemas de fronteira e, muito menos, os problemas na fronteira que continuariam a serem ameaças à segurança e à soberania brasileira.

As dimensões internas e externas da fronteira e da soberania compõem a prática política e social do sistema interestatal como evidenciaremos no caso da fronteira Brasil-Paraguai. Entretanto, essa prática tradicional de separar o interno do externo aumenta as

inseguranças ao Estado e, principalmente, aos seus cidadãos. Desse modo, nos questionamos se a superação da dicotomia interno-externo presente no funcionamento das instituições estatais elevaria a segurança do Estado brasileiro e de sua população? A hipótese é de que uma maior articulação entre as capacidades (internas e externas) e a vontade política (interna e externa) diminuiria a vulnerabilidade do país em relação às ameaças estatais e às ameaças não estatais. Uma hipótese subsidiária é de que maior uma maior cooperação interna e externa aumentaria a segurança brasileira ao aumentar sua capacidade política de dissuadir competidores estatais e não estatais por meio da cooperação.

Esse artigo é um esforço preliminar de proposição de superação de um Paradigma Realista para as fronteiras brasileiras para a consolidação de um Paradigma Transnacional, conforme a abordagem de Moraczewska (2010), tendo como marco temporal as políticas fronteiriças brasileiras que foram implementadas até o fim do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). No recorte desse artigo, quando discutimos o interno e o externo estamos enfocando nas instituições de defesa nacional, segurança pública e diplomacia brasileiras, sem considerar outras instituições que também possuem sua importância para a segurança das fronteiras. Escolhemos essas instituições enquanto um recorte do cenário brasileiro que permite discutir as dificuldades de cooperação e ação integrada no âmbito interno, mas também com os homólogos vizinhos. Reconhecemos a necessidade de melhorar a capacidade de atuação dessas instituições na fronteira, mas o argumento desenvolvido aqui é o de que o fortalecimento institucional em direção a cultura de cooperação entre esses atores nacionais e destes com os dos países vizinhos, por si só já elevaria a o alcance e o resultado das políticas fronteiriças. Nesse sentido, a vontade política, enquanto estimuladora da coesão social segundo a noção de Durkheim (1983) e Ferrelli (2015), teria o papel de aglutinar as lideranças políticas nacionais e vizinhas em torno de um projeto de segurança regional que aproxime os países, as suas lideranças políticas e os implementadores dessas políticas em torno de projeto de segurança cooperativo que diminua as inseguranças estatais e não estatais aos Estados da região, nesse caso em específico, diminua a insegurança do Estado brasileiro e sua população.

Esse artigo contará com três seções para além da introdução e da conclusão, sendo a primeira destinada a discutir a abordagem adotada de relacionar as dimensões internas e

externas dos conceitos de soberania e fronteira para formar a lógica explicativa do artigo. A segunda seção destina-se ao trato histórico das origens das questões fronteiriças entre Brasil e Paraguai. Por fim, a terceira seção destina-se ao cenário atual, destacando os processos discutidos na primeira e na segunda seção do artigo.

## **1 SOBERANIA E FRONTEIRAS EM SUAS DIMENSÕES INTERNAS E EXTERNAS**

Os novos contextos internacionais que emergem no pós-Guerra Fria e, mais especificamente, no período pós-regimes militares na América do Sul condicionam a compreensão de novas ameaças, vulnerabilidades e desafios para a conformação das respostas defensivas e securitárias dos novos regimes democráticos sul-americanos. Desse modo, esse artigo utiliza a relação entre soberania e fronteira por meio das faces externas e internas que cada conceito comporta em sua vertente securitária para explicar a necessária interação entre as capacidades e as vontades políticas na consecução do objetivo de proteção do Estado brasileiro.

A relação de conceitos que comportam a face interna e externa, como soberania e fronteira, na perspectiva da segurança permite lidar com inseguranças e ameaças mistas que atuam tanto no campo internacional, as quais necessitam de respostas da defesa nacional, como no campo interno, as quais necessitam de respostas da segurança pública. Desse modo, quanto menor a articulação entre as capacidades e as vontades políticas brasileiras, maior a vulnerabilidade do país. Quanto maior os resultados positivos de cooperação entre esses entes com os países vizinhos, maior a dissuasão e o potencial de combate às ameaças externas advindas da região. Nessa seção do artigo, será feita a discussão do conceito de soberania e fronteira, relacionando-os para depois fazer a relação desses conceitos com os de defesa, segurança pública e política externa dentro de um contexto de segurança regional.

Atualmente, o conceito de soberania tem passado por críticas, e tem sido relativizado, assim como o próprio conceito de Estado-nação, tendo alguns de seus críticos relativizado sua importância e capacidade (OHMAE, 1996). Para fins deste artigo, o conceito de soberania é considerado válido por ainda ser determinante nos acontecimentos atuais do sistema internacional, tendo sido constituído por meio de um processo histórico que

mantém sua validade ainda hoje (MARTINELLI, 2006). Desse modo, o conceito de soberania será tratado em suas duas dimensões, interna e externa. A dimensão interna faz alusão à autoridade exercida na ordem interna (AZEVEDO, 1970). Nesse sentido, o Estado é o aparato político e administrativo que detêm o uso legítimo de força (WEBER, 1919). A dimensão externa faz alusão à independência do Estado em relação aos demais Estados soberanos, o que significa que não há subordinação, mas sim igualdade entre as soberanias (AZEVEDO, 1970).

Bull (2002) divide o conceito de soberania em suas duas dimensões, destacando que a soberania interna se faz em relação ao território e à população deste território, sendo a soberania interna a supremacia sobre todas as demais autoridades e a população de dado território, enquanto que a soberania externa consiste na independência em relação às autoridades externas. A relevância do conceito de soberania ainda hoje, pede para que seja tratado em duas dimensões devido à relativização que tem sofrido por causa do adensamento dos fluxos globais e das novas dinâmicas que ganharam mais ênfase no pós-Guerra Fria. Desse modo, a alteração da função da soberania e do próprio Estado no mundo, torna a abordagem de Castells interessante:

O controle do Estado sobre o tempo e o espaço vem sendo sobrepujado pelos fluxos globais de capital, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e informação. A apreensão do tempo histórico pelo Estado mediante a apropriação da tradição e a (re)construção da identidade nacional passou a enfrentar o desafio imposto pelas identidades múltiplas definidas por sujeitos autônomos. A tentativa de o Estado reafirmar seu poder na arena global pelo desenvolvimento de instituições supranacionais acaba comprometendo ainda mais a sua soberania. E os esforços do Estado para restaurar sua legitimidade por meio da descentralização do poder administrativo, delegando-o às esferas regionais e locais, estimulam as tendências centrífugas ao trazer os cidadãos para a órbita do governo, aumentando, porém, a indiferença destes em relação ao Estado-Nação. Assim, enquanto o capitalismo global prospera e as ideologias nacionalistas demonstram seu vigor em todo o mundo, o Estado-Nação, cuja formação está historicamente situada na Idade Moderna, não parece estar perdendo o seu poder, mas – e essa distinção é essencial – sua influência. (...) De fato, o crescente desafio à soberania dos Estados em todo o mundo parece advir da incapacidade de o Estado-Nação moderno navegar por águas tempestuosas e desconhecidas entre o poder das redes globais e o desafio imposto por identidades singulares (CASTELLS, 1999, p. 287).

As quatro dimensões da soberania de Krasner (1999) dialoga com a perda de influência dos Estados e as dificuldades destes em lidar com as redes globais e as identidades singulares no sentido que caracteriza quatro aspectos da soberania que devemos considerar em sua *RICRI Vol. 6, No. 11, pp. 22-48*

análise: 1) a soberania doméstica (estrutura da autoridade do Estado para regular o comportamento dentro de suas fronteiras), 2) interdependência soberana (habilidade do Estado em controlar os fluxos em suas fronteiras), 3) soberania internacional legal (reconhecimento mútuo como entidades territoriais independentes com o direito de firmar tratados), e 4) a soberania westfaliana (exclusão de uma fonte externa de autoridade de jure ou de facto dentro do Estado, seguindo o princípio da não-intervenção) (HEIDARSSON, 2012). As dimensões 1 e 4 contribuem muito para o entendimento da soberania interna, enquanto as dimensões 2 e 3 contribuem mais para a questão da dimensão externa. Essa abordagem conjugada com a compreensão de Castells (1999) sobre as redes e o reconhecimento do impacto da globalização, nos faz considerar essa abordagem criticamente, reconhecendo também seus limites em relação a não consideração da cooperação e da integração como ações políticas importantes no contexto internacional atual. Nesse sentido, abordar a soberania por meio de suas duas dimensões (ínterna e externa) é a maneira escolhida para problematizar a segurança do Estado brasileiro em meios aos fluxos e processos internos e externos que compõem o cenário complexo que afeta o Brasil e a segurança sul-americana como um todo.

O conceito de fronteira é um conceito naturalmente de dupla dimensão por envolver distinção entre dois territórios, dois povos e duas culturas; entretanto essa distinção nem sempre é tão clara. O excerto acima de Castells pontua bem a dificuldade do Estado em lidar com as redes globais e as identidades singulares, o que caracteriza bem o lugar de fronteira que é alvo das redes de ilícitos transnacionais, seja como corredor para os grandes centros urbanos, seja como alvo direto dessas ameaças à soberania nacional. A identidade nacional nem sempre é tão clara, ainda mais em regiões fronteiriças onde a presença do Estado é baixa e a existência de culturas tradicionais diminui o impacto da cultura nacional sobre sua identificação com o restante do país. Essas vulnerabilidades afetam a soberania do Estado, diminuem o sentimento de segurança e relativizam as capacidades do país, tanto internamente quanto externamente.

A soberania interna é garantida por meio do uso legítimo da força para a proteção do Estado e de sua população. No caso em questão da fronteira entre Brasil e Paraguai, a soberania interna seria de responsabilidade dos órgãos e agentes de segurança pública que atuam na região com o fim da manutenção da lei e da ordem nessas regiões. A soberania

externa é mantida por meio da defesa nacional, a qual é responsabilidade das Forças Armadas. A Lei Complementar 97 de 1999, alterada pela Lei Complementar 117 de 2004 confere às Forças Armadas, em especial ao Exército, o poder de polícia na faixa de fronteira na atividade e preservação da segurança pública. Essa atividade subsidiária torna as Forças Armadas aptas a atuarem na defesa da soberania, tanto em âmbito interno quanto externo. Isso não a torna a única responsável, sendo necessário que o Estado melhore as condições, o preparo e contingente de agentes de segurança pública nessas regiões. Por fim, esses agentes de defesa nacional e segurança pública conformam a capacidade securitária do Brasil. Em termos da abordagem realista (WALTZ, 1979), a capacidade é o poder do Estado. A capacidade de prover segurança internamente e a capacidade de influenciar externamente conformam o poder do Estado.

A célebre frase de Clausewitz (1979): "A guerra é a continuação da política por outros meios" e a definição de Aron (1986) de que um bom diplomata sempre deixa a porta aberta para o militar, e um bom militar sempre a porta aberta para o diplomata são importantes para retratar a interdependência entre capacidade e vontade política. A capacidade de dissuadir, de prover segurança ou de projetar poder precisa estar em consonância com a vontade política, tanto no âmbito interno, quanto no externo. Desse modo, a proteção da soberania interna não depende apenas da capacidade dos agentes de segurança pública, como também depende da vontade política mensurada por meios dos documentos oficiais, da coesão social e do envolvimento político das autoridades para a resolução dos problemas, o mesmo pode ser dito que para a soberania externa é preciso a conjugação da vontade política e da capacidade militar.

O caso das fronteiras no qual se conjuga a soberania interna e externa é complexo por necessitar que o Estado se articule por meio de sua capacidade interna e externa e de sua vontade política interna e externa para lidar com os diversos problemas na fronteira e evitar que esses problemas ganhem maiores proporções que evidenciam as vulnerabilidades brasileiras ao ponto de que se criem problemas de fronteira por meio de vizinhos ou de potências estrangeiras que tenham interesses na região. Nesse sentido, segurança pública e defesa nacional (as capacidades) devem ser compreendidas em conjunto com as políticas nacionais de Defesa Nacional, de Política Externa e de Segurança Pública para as

fronteiras em conjunto com o envolvimento das autoridades políticas relacionadas (vontade política).

## **2 BREVE HISTÓRICO POLÍTICO DA FORMAÇÃO DA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI**

O processo de constituição das fronteiras brasileiras inicia-se a partir do projeto português de manutenção da colônia brasileira. Esse projeto visava a garantia do grande território por meio da consolidação das fronteiras. A consolidação territorial era uma maneira de Portugal se afirmar no cenário europeu, principalmente, para dissuadir os desejos de conquista da Espanha sobre Portugal (GARCIA, 2009). Após a independência, a única monarquia sul-americana que conseguiu manter seu território em meio a dissolução territorial das repúblicas vizinhas utilizou-se da ideia de nacionalidade para criar o mito da grandeza nacional (CERVO, 2010). Desse modo, o largo território brasileiro é visto como uma maneira de autoafirmação nacional com base no mito da grandeza nacional que cristalizava a ideia de uma nacionalidade introvertida baseada na vastidão do território e na riqueza dos recursos naturais, diferentemente do caso norte-americano, o qual vislumbrou no mito da fronteira a ideologia nacional para a expansão de suas fronteiras à custa do território de seus vizinhos (CERVO, 2010). Esse foi o início político e símbolo de diferenciação do que seria o Brasil das demais localidades vizinhas.

**Tabela 1 – Principais negociações das fronteiras entre Brasil e Paraguai<sup>3</sup>**

Tratado de Limites	9.jan.1872
Tratado Complementar	21.mai.1927
Protocolo de Instruções	9.mai.1930
Ata de Foz de Iguaçu	22.jun.1966
Protocolo Adicional ao Tratado de 1927	4.dez.1975
Notas – Ilhas do Rio Paraguai	15.fev.1978

A fronteira oeste brasileira com o Paraguai esteve historicamente isolada do restante do Brasil, estando próxima de uma realidade republicana, de língua espanhola, sem escravidão

---

<sup>3</sup> FURQUIM JUNIOR, Laercio Furquim. Fronteiras Terrestres e Marítimas do Brasil: um contorno dinâmico. São Paulo: Dissertação de mestrado do departamento de geografia da USP, 2007, pp. 112.

e que era de difícil acesso para os brasileiros que quisessem chegar nessa região. A dificuldade em manter a soberania sobre a região do atual Mato Grosso pode ser percebida pelo caso de Chiquito em 1825<sup>4</sup>, no qual Dom Pedro I evita que o Brasil entre nessa situação conflituosa, temendo que a tensão pudesse transbordar para as regiões de fronteira brasileira, pois seria difícil defendê-la (GARCIA, 2009).

A integração dessa região ao restante do Brasil ocorreu a partir dos acordos de livre navegação no rio Paraguai, os quais foram firmados em 1856 e adendados em 1858 (GARCIA, 2009). A rivalidade entre Brasil e Argentina, e os atritos com Uruguai e Paraguai impulsionavam o anseio brasileiro de integrar essa região ao restante do país, ocupando-a militarmente e querendo projetar mais poder na região por meio da abertura da navegação, enquanto que as fronteiras do arco norte se mantinham pouco povoadas e o interesse brasileiro era em manter a navegação na região amazônica fechada para diminuir a circulação das potências estrangeiras na região (CERVO, 2010).

As relações entre Brasil e Paraguai podiam ser consideradas boas, apesar do isolacionismo paraguaio antes do período de Solano López. O convênio fluvial de 1858 era um ponto positivo nas relações bilaterais por facilitar o trânsito marítimo nas regiões da fronteira, que ainda estava sob o marco do Tratado de Idelfonso. A Guerra do Paraguai altera esse cenário. O Brasil faz uma paz em separado com o Paraguai em 1872, o que permite fixar as fronteiras definitivas com esse país por meio do Tratado Cotegipe-Loizaga, assinado naquele ano em Assunção. A linha de limites começa na região das Sete Quedas, no rio Iguaçu, passando pelas serras do Amambai e Maracaju, terminando no Rio Apa, o qual desagua no Paraguai. Esse acordo põe fim às imprecisões de Idelfonso de modo mais favorável ao Brasil; entretanto gera novas imprecisões na região das Sete Quedas que serão resolvidos apenas com a construção de Itaipu (GOES FILHO, 2013). Brasil herdara uma situação geografia privilegiada de Portugal, mas tanto interna quanto externamente, pagou-se um preço pelo projeto de estabelecimento da autoridade interna e a manutenção das possessões territoriais contra possíveis investidas dos vizinhos.

---

<sup>4</sup> O Governo Provisório do Mato Grosso negociou sem anuência do imperador a anexação de Chiquitos ao estado por conta de problemas políticos que se passavam na Bolívia quando de sua independência e também por causa das próprias rivalidades entre as elites de Vila Bela e Cuiabá. Esse imbróglio fez com que tão logo o Imperador tomasse consentimento, ele desfizesse tal situação que poderia levar à invasão do Brasil.

*RICRI Vol. 6, No. 11, pp. 22-48*

Em relação à defesa, a fronteira tem um tratamento especial a partir da Lei Imperial nº 601/1850 que proibia a venda de terra na faixa de 10 léguas das fronteiras (SZOCHALEWICZ, 2014). As Forças Armadas têm presença na fronteira com o Paraguai, mesmo antes da guerra com este país. Em 1827, iniciam-se as atividades formais da Marinha por meio da criação do arsenal de Marinha da província do Mato Grosso (SZOCHALEWICZ, 2014). O Exército também já estava presente na região antes do conflito por meio de uma guarnição que contava com Corpo de Artilharia, Caçadores, Cavalaria Ligeira e, a partir de 1861, com a Companhia de Pedestre (MARTINS DOS SANTOS, 2010). Essa presença das Forças Armadas não significa que as fronteiras estavam protegidas. O número baixo de militares e as condições reduzidas em meio a um vasto território tornava a fronteira oeste brasileira extremamente vulnerável, sendo as relações amistosas com o Paraguai fonte de segurança e estabilidade nas fronteiras entre ambos. Esse cenário mudaria com a Guerra do Paraguai, no qual as Forças Armadas passaram por uma reestruturação e a fronteira terá uma presença militar mais adequada.

A fronteira entre Brasil e Paraguai voltará a ganhar mais atenção a partir da imigração brasileira para o país vizinho no final da década de 1950, se intensificando em 1960 e 1970 no contexto da construção da hidrelétrica de Itaipu e da receptividade do governo paraguaio de brasileiros nas regiões de fronteira (ALBUQUERQUE, 2005). Esse fluxo de brasileiros localiza-se dentro da marcha para o oeste, principalmente, no governo Juscelino Kubitschek e no Regime Militar para o povoamento do Brasil central e oeste. Do lado do governo paraguaio ocorria *La marcha para Este* durante o governo Alfredo Stroessner (1954-89) (MACHADO, 2010). Essas duas políticas tinham objetivos estratégicos de povoar as regiões fronteiriças e permitir a expansão do capital e do desenvolvimento nacional. A dimensão externa dessa política de Kubitschek envolvia a projeção dos interesses brasileiros na América Latina, o que inclui as políticas de cooperação com o Paraguai. Essa aproximação permitiria também trazer o país vizinho para a esfera de influência brasileira em detrimento da Argentina, alterando a balança de poder na região. Do lado paraguaio, havia o interesse de romper com a dependência da Argentina e poder reequilibrar as suas relações internacionais na dimensão regional (ALBUQUERQUE, 2005).

A imigração de brasileiros para o Paraguai, assim como a marcha para o oeste, segue também a lógica das fronteiras territoriais descrita por Cervo (2010), a qual relaciona a história das fronteiras com a história do capitalismo dependente que agrega novos espaços às necessidades do sistema produtivo. A fronteira de produção, muitas vezes agrícola, e de ocupação parte dos centros urbanos tradicionais transportando tensões antigas que se reproduzem de modo mais intenso nas fronteiras, onde há baixa presença do Estado. O caso dos brasiguaios é emblemático por transportar as tensões internas para a esfera internacional. Nesse caso, as tensões brasileiras se somam às paraguaias elevando o potencial conflitivo na região. Essas tensões internas são características de processos nacionais de consolidação do Estado incompletos, a dificuldade de exercer a autoridade estatal internamente levou a transpor um conflito nacional para uma localidade transnacional, o que fez na fronteira brasileiro-paraguaia emergir uma vulnerabilidade que advém das próprias limitações dos Estados brasileiro e paraguaio e da consolidação de suas respectivas soberanias interna e externamente.

Nesse contexto, a década de 1950 marca a mudança da reciprocidade para a coletividade no sistema interamericano de segurança, capitaneada pela influência norte-americana em alinhar o Brasil e os países da região as suas concepções e preocupações securitárias (HIRST, 2003). A Operação Pan-Americana encaixa-se nessa estratégia de unir segurança e desenvolvimento dentro de uma concepção que coloca os Estados Unidos na liderança da região com o objetivo de ampliar seus investimentos na América do Sul, ainda que essa operação não tenha produzido todos os resultados almejados, ela influenciaria a criação da Aliança para o Progresso que capturaria a essência da OPA (VIZENTINI, 1994).

O distanciamento brasileiro em relação aos países latino-americanos reflete um desconhecimento da identidade latino-americana no plano cultural e a dificuldade em arquitetar posições conjuntas de longo prazo no plano político. O impacto que isso teve sobre as fronteiras foi um marcante silêncio na história nacional e regional de políticas de integração voltadas a essas regiões. Na história da política externa brasileiras, as fronteiras têm seu destaque no processo de sua definição, perdendo centralidade posterior no debate de política externa brasileira, sendo seus processos de conflito e de cooperação secundários ou inexistentes. Em relação aos conflitos, o Brasil atuou de maneira a encapsular possíveis conflitos regionais que pudessem incidir sobre a fronteira brasileira e, no caso da

cooperação, essa ocorreu voltada aos centros políticos e não tendo a fronteira como relevante.

A valorização da fronteira significa a valorização da realidade geográfica. Isso nas relações internacionais significa a valorização das relações com os vizinhos, mas, durante a maior parte do tempo, as relações preferenciais do Brasil estiveram voltadas para Europa e EUA, reforçando a característica de separação e de dependência presente na formação de nossa fronteira e de nossa soberania. O engajamento e a defesa do multilateralismo por meio das instituições no plano internacional é algo que tarda acontecer na América do Sul, principalmente, por causa do posicionamento realista do Brasil para a região, valorizando mais a balança de poder do que mecanismos institucionais, o que favoreceria o Brasil na região, mas seria um entrave para o desenvolvimento de iniciativas cooperativas para a fronteira brasileira (PINHEIRO, 2000). Desse modo, as dinâmicas securitárias na fronteira entre Brasil e Paraguai ficam restritas nesse período aos choques das tensões internas transbordadas por meio dos fluxos migratórios na fronteira, assim como à captura dos processos na fronteira Brasil - Paraguai por uma dinâmica regional de rivalidade entre Brasil e Argentina que incide sobre a distribuição de poder na região, à segurança energética e ao papel estratégico de Itaipu na geografia regional.

No Regime Militar, a posição estratégica do Paraguai aumenta para o Brasil. As relações bilaterais aumentam, mas os focos de conflito também. Na década de 1960, o Brasil ocupa um território fronteiriço de cerca de 20 km que estava em litígio. O representante paraguaio é expulso da região e os países ficam próximos de um conflito. Essa situação resolve-se apenas quando os dois países chegam ao entendimento em torno do aproveitamento comum do potencial energético das Sete Quedas, o que daria origem ao projeto de construção da hidroelétrica de Itaipu. Esse projeto inundou um problema fronteiriço, mas criaria outros problemas (ALBUQUERQUE, 2005; MORO GOMES, 2011). A negociação política, postura cooperativa no nível estatal para a resolução dessa questão, possibilitaria solucionar o impasse, mas por ser uma cooperação restrita às elites políticas, sem o envolvimento de demais seguimentos afetados da sociedade, não foi possível obter melhores resultados na negociação para o país.

O projeto nacional escolhido pelo Estado paraguaio em meio às diversas crises políticas que esse país vivenciou até alcançar certa estabilidade no governo Stroessner fez que o país tivesse um caminho distinto de Brasil e Argentina que seguiram a via desenvolvimentista. O Paraguai por ser um país agrário até a década de 1980 destacava-se mais enquanto país fornecedor de serviços e produtos estrangeiros nas fronteiras, onde reside 70% de sua população (ALBUQUERQUE, 2005). Isso faz que nas regiões de fronteira do Brasil com o Paraguai haja uma intrincada relação cultural, social, econômica, além das questões afetas a segurança pública, especialmente no que tange a presença de organizações criminosas brasileiras nessas regiões e respectivo fluxo de ilícitos nessas localidades advindas do Paraguai. A questão fundiária é outra fonte de tensão, como pode ser ilustrada por meio do estatuto agrário de 1963 que liberava a venda de terras na fronteira para estrangeiros, estimulando o fenômeno dos brasiguaios e aumentando conflitos sociais na região. Ele será alterado em 2004 pela lei de segurança fronteiriça que não atingirá os direitos adquiridos, mas afetará uma ampla porção de brasileiros que não têm títulos de propriedades ou não os têm reconhecidos (ALBUQUERQUE, 2005).

### **3 CAPACIDADE E VONTADE POLÍTICA NA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI**

O fim do Regime Militar no Brasil e do governo Stroessner no Paraguai permitiu o começo de uma nova era no relacionamento bilateral e também de uma nova era de segurança regional na América do Sul. Antes do começo do período democrático, pode-se verificar a relevância da vontade política tanto na definição dos limites territoriais, como para a resolução de conflitos e o desenvolvimento de cooperação na fronteira em certos casos. A capacidade do Brasil também foi decisiva para manter a presença do Estado e resguardar a soberania na fronteira brasileira; entretanto a segurança pública e a vontade política dos líderes locais têm sido marginalizada pela literatura no processo de resguardo da soberania e da proteção do Brasil. A história centralizada nas figuras nacionais do Brasil esquece da importância do local da fronteira na conformação de suas próprias seguranças e inseguranças. Isso impõem um desafio às teorias e práticas políticas que separam o interno do externo focando nos respectivos centros de poder nacional.

O governo Sarney é caracterizado pela redemocratização do Brasil e aproximação do governo argentino para minar as rivalidades regionais. Isso afeta as relações do Brasil com

o Paraguai de modo a influenciar o processo democrático também no país vizinho a partir da queda de Stroessner (CÔRTEZ, 2010). Em 1985, é criado o programa Calha Norte para a ocupação militar da faixa de fronteira na região norte, abrangendo as fronteiras com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia. Em 1991, no governo Collor, Uruguai e Paraguai acompanham Brasil e Argentina para a formação do Mercosul. A redemocratização do país transcorria assim em um cenário de crescente cooperação com os países do cone sul (SALLUM JR, 2011). A vontade política começava a caminhar para uma abordagem mais cooperativa em detrimento do realismo predominante na região. A integração regional abre margens para projetos comuns na fronteira, tanto por via da integração física quanto pela solução de problemas comuns. A aproximação das vontades políticas no Cone Sul em conjunção com as políticas fronteiriças vigentes no período sinaliza as raízes de uma relativização da característica de separação do binômio interno e externo, ainda que seja apenas um movimento inicial.

A busca de autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA, CINTRA, 2003) no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) deve ser compreendida como sendo como uma inserção internacional de cunho liberal-híbrida por valorizar o multilateralismo e a integração regional conjuntamente (CERVO, 2008). Nesse contexto, o Mercosul é valorizado. A vontade política no campo das capacidades brasileiras é voltada para a transformação das Forças Armadas brasileiras, criando o aparato institucional que faltava para incorporar as capacidades militares ao processo democrático por meio da institucionalização. Desse modo, em seu governo, são criados a Política de Defesa Nacional (PDN), o Conselho de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), que tinha entre as suas funções a integração fronteiriça, e o Ministério da Defesa (MD). Essas modificações não significam uma relação harmoniosa entre Governo e Forças Armadas e uma proeminência das instituições militares na política externa brasileira; entretanto cria as bases para que essas possam ser melhor articuladas (OLIVEIRA; BRITES; MUNHOZ, 2012).

A PDN encontra-se em acordo com os objetivos e princípios que constam na Constituição Federal de 1988, com as orientações governamentais e com a política externa do país, a qual se caracteriza pelo caráter pacífico. A vontade política nesse momento está orientada, principalmente, para objetivos econômicos, sendo os objetivos securitários na fronteira em

geral deixados em segundo plano. O I Plano Nacional de Segurança Pública, no campo da segurança pública, é uma das iniciativas que alcança o combate ao tráfico de drogas também nas fronteiras (ADORNO, 2003). Além dessa política, em 1998, é lançado um plano geral de segurança para a fronteira tríplice (Brasil, Paraguai e Uruguai) no qual se cria um sistema único de lavagem de dinheiro, terrorismo, imigração, comércio de carros, narcotráfico e contrabando (OLIVEIRA; ONUKI, 200).

As políticas de defesa nacional para as fronteiras avançam com a criação dos documentos de defesa e do Ministério da Defesa, assim como pela primeira vez uma política de segurança pública federal considera alguma questão fronteiriça em seu desenho. Esses elementos foram construindo a narrativa política que passa a orientar a preocupação acadêmica e política em torno de uma maior coesão social para se repensar essas questões. A Política Externa ainda se mantém a margem deste processo.

A política externa do governo de Luís Inácio Lula da Silva é caracterizada como sendo a autonomia pela diversificação por buscar uma inserção internacional autônoma por meio da diversificação de parcerias e a criação de novos foros multilaterais de negociação, principalmente, com os países em desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). As fases de inserção internacional do Brasil democrático pela perspectiva da segurança internacional devem ser compreendidas tendo em consideração dois fatores: o amadurecimento institucional da democracia brasileira e a busca pelo desenvolvimento de maneira autônoma. O primeiro fator captura as transformações institucionais vivenciadas no período democrático que induzem as Forças Armadas a mudarem gradativamente o seu papel ao aumentar as suas funções subsidiárias, assim como, transforma a maneira como a Defesa é pensada a partir da subordinação das Forças Armadas a um Ministério civil e a transparência das políticas de defesa por meio da criação de documentos oficiais. O segundo fator está relacionado a um processo histórico de busca pelo desenvolvimento, sem ser nacional-desenvolvimentista. Cervo (2003) por meio de seu enfoque paradigmático explica a política externa por meio de seus paradigmas de Estado Desenvolvimentista, Estado Normal e Estado Logístico; enquanto Vigevani e Cepaluni (2007) evidenciam a distinção da inserção internacional do período democrático por meio de diversas autonomias, sejam elas pela distância, pela integração (ou participação) e pela diversidade.

Nessa lógica de diversificação e desenvolvimento, os projetos regionais de integração têm destacado relevo, principalmente, em suas vertentes políticas e sociais. Desse modo, na Cúpula de Presidentes em Ouro Preto em 2004, é criado o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) a fim de financiar programas de convergência estrutural, competitividade, coesão social e infraestrutura institucional. Internamente, o governo cria o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira para o desenvolvimento dessas regiões. É importante notar a conexão entre segurança e desenvolvimento, pois esse programa considera que as ameaças ao Estado soberano estão no progressivo esgarçamento do tecido social, na miséria, no crime organizado e na falta de integração entre países vizinhos. Essas seriam as principais ameaças na faixa de fronteira, sendo o desenvolvimento regional a estratégia para manter a soberania e promover a integração regional. Desse modo, esse programa vislumbra a vertente interna e externa da soberania com o intuito de abordar a questão securitária de modo mais complexo (HIRATA, 2015).

Em 2008, no intuito de fortalecer a segurança pública na fronteira, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) criou o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (Pefron) para lidar com alguns crimes típicos dessa região. Nesse sentido, os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso foram exemplos estaduais para um plano nacional. O primeiro estado por causa do Departamento de Operações de Fronteira (DOF) e o segundo por causa do Grupo Especial de Segurança de Fronteira (Gefron). O Gefron o DOF, em especial, tem sido modelos bem-sucedidos na redução da insegurança na faixa de fronteira por meio do trabalho conjunto entre a Polícia Militar e Civil sob uma única lógica para a segurança nas fronteiras (CARDOSO SILVA, 2003). Além disso, é necessário destacar a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) em 2010, a qual tem o intuito de aperfeiçoar a gestão das políticas públicas para o desenvolvimento de municípios na faixa de fronteira. O CDIF deu origem a onze núcleos estaduais de integração da faixa de fronteira responsáveis pela elaboração de políticas (FILHO; RUCKERT, 2015). Tal comissão, apesar de importantíssima, não conseguiu subsidiar a implantação de nenhuma política permanente para Faixa de Fronteira até a presente data, visto a falta de priorização dada pelo próprio Governo Federal a essa instância de governança, apesar que no Estado de Mato Grosso do Sul era tido como prioritária pelo Governo Federal e mesmo pelo Governo do Estado, que priorizou a

elaboração de planos detalhados para desenvolvimento da fronteira do Brasil com Paraguai.

No período Lula, vislumbra-se um adensamento das bases de segurança pública e defesa que conformam a capacidade do Estado, principalmente, nas zonas fronteiriças. Internacionalmente, é importante destacar a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu respectivo Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ambos em 2008. Nesse contexto, a diplomacia militar passa a ser, um canal importante de diálogo no âmbito sul-americano, tanto bilateralmente quanto multilateralmente (MEDEIROS FILHO, 2009). Nesse sentido, pode-se destacar o Comando do 6º Distrito Naval (Com6ºDN), o único localizado em região de fronteira, presente, principalmente, no Complexo Naval de Ladário. O Com6ºDN realiza a Comissão Platina anualmente desde 1950 com o fim de estreitar laços entre Brasil e Paraguai. Além dessa iniciativa de diplomacia militar, pode-se destacar a Operação NINFA que é realizada bianualmente para familiarização dos meios de operação da Marinha do Brasil e a Armada do Paraguai (SZOCHALEWICZ, 2014). Essa cooperação militar existe, mas está longe de ser perfeita, pois ainda não há a confiança necessária do Brasil em relação ao poder de fiscalização do Paraguai, o que mantém certo grau de insegurança apesar da cooperação entre as duas instituições. Nesse caso, a capacidade de defesa é elevada com a cooperação, mas a falta de atores políticos, como o Itamaraty e os próprios Governos, torna mais lento o processo de construção de confiança e cooperação.

No governo Dilma, é criado o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) destinado à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão dos delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública. A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) é um programa gestado dentro da Senasp do Ministério de Justiça para induzir políticas de segurança pública na fronteira. Além disso, outro avanço que surge nesse processo é a implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) para fomentar o diálogo entre o governo federal e os estados, sendo que o GGIF-MS era um dos mais atuantes e que efetivamente priorizou o tema integração, fortalecendo os laços entre as instituições brasileiras na fronteira com Paraguai, apesar que esse fortalecimento se ateve aos órgãos brasileiros e muito pouco com as autoridades paraguaias, visto a dificuldade de interação e confiança mútua entre os atores. Esses

desenvolvimentos institucionais representam um avanço na vontade política do Estado brasileiro em promover ações de segurança na fronteira, mesmo tendo sofrido descontinuidade a partir de 2015, em detrimento do momento político que vivenciou o Brasil, além de contingenciamento de recursos.

A Operação Ágata, a Operação Sentinela e a Operação Fronteira Blindada surgem no contexto de ações operacionais integradas do Plano Estratégico de Fronteiras, buscando demonstrar a presença e força do Estado no enfrentamento aos crimes transfronteiriços, apesar de serem questionados por especialistas, foram importantes ações de representação estatal na região de fronteira do Brasil com Paraguai, na região de Guaíra, Mundo Novo, Ponta Porã, dentre outros municípios, que devem ser acompanhadas de políticas permanentes para sufocamento das organizações criminosas que atuam nas fronteiras e a partir das fronteiras. Essas operações envolvem a articulação das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Civil e Militar, além da participação do IBAMA, Receita Federal e outras instituições conforme cada caso e área de atuação. A Operação Ágata 9 diferenciou por atuar na fronteira entre Uruguai, Argentina e Paraguai e teve como inovação testes no Mato Grosso do Sul com o uso do Sistema de Monitoramento das Fronteiras (Sisfron), que está em fase de testes no referido Estado para potencializar o alcance das ações securitárias. O Decreto no 7.496/2011 ratificou a importância das ações de polícia praticadas pelas Forças Armadas na Faixa de Fronteira, onde possuem poder para atuar ininterruptamente, diferente de outras regiões do país, que necessita de autorização presidencial para ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (SZOCHALEWICZ, 2014), conformando a policialização das Forças Armadas. Ainda que esse decreto ratifique o papel das Forças Armadas na Faixa de Fronteira, também amplia o escopo de ação das mesmas em zona de fronteira para atuar nas duas dimensões de proteção da soberania nacional, a interna e externa; esse componente misto da ação das tropas brasileiras permite em articulação com as demais instituições agir para solucionar inseguranças de caráter misto e defender a soberania de modo mais amplo.

O caso da fronteira entre Brasil e Paraguai demonstra a necessidade desses esforços articulados, elevando a capacidade do Estado de agir interna e externamente, a qual pode ser potencializada por meio da vontade política em alcançar os resultados por modo cooperativo interna e externamente. No Paraguai, as maiores plantações de maconha e as

maiores redes de corrupção são comandadas pelo PCC e o Comando Vermelho (MACHADO, 2010), o que demonstra a articulação do crime transnacional articulado em rede com os centros urbanos brasileiros; entretanto as fronteiras com o Paraguai não são apenas corredores, sendo afetadas diretamente pelas inseguranças vizinhas regionais que utilizam o Paraguai como rota de criminalidade.

## **CONCLUSÃO**

O caso da fronteira Brasil-Paraguai é emblemático por ser uma fronteira com elevado nível de interação do Brasil. A fronteira Brasil-Paraguai possui relevante conexão de seus problemas de segurança pública com as dinâmicas transfronteiriças. Essa fronteira é o principal ponto de passagem de armas, cocaína, maconha e cigarros do país. Essas distinções podem ser percebidas pela posição estratégica que o Paraguai ocupa, como o coração da América do Sul, em conjunto com a Bolívia. O Paraguai não possui uma política nacional para as suas fronteiras, sendo que as políticas voltadas para a segurança e proteção fronteiriça são pontuais e buscam lidar com problemas específicos do país. No caso paraguaio, busca-se lidar com o problema fundiário ocasionado pela grande migração de brasileiros para as fronteiras paraguaias. O crescimento e adensamento populacional nessas fronteiras aliados às condições socioeconômicas locais não só possibilitam como também incentivam o descaminho e o contrabando na vida cotidiana, o que tem atraído grupos criminosos de fora da região e fortalecido também os grupos locais e alimentado elevados índices de violência nessa fronteira.

A capacidade do Estado é fundamental para assegurar a sua soberania, tanto internamente quanto externamente; entretanto o aumento da capacidade dos agentes de segurança pública e das Forças Armadas sem o suporte político necessário fica reduzido, quando se trata de resguardar as fronteiras brasileiras. A vontade política é importante por induzir a cooperação entre os diversos agentes de segurança pública entre si, mas também com as Forças Armadas e, principalmente, com os responsáveis pela segurança e defesa do outro lado da fronteira. A vontade política presente nos documentos, na política externa brasileira e nas prioridades de Governo deve contemplar a cooperação em área de segurança e defesa na América do Sul.

Os esforços em produzir políticas públicas, leis específicas, melhorar a capacidade das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública nas regiões de fronteira representam um avanço na capacidade de atuação. Entretanto, as cobranças geradas sobre essas instituições por causa dos novos compromissos firmados a partir do Plano Estratégico de Fronteiras eram superiores às capacidades gerada pelo Estado. Isso gerou pressões sobre essas instituições e sobre as autoridades burocráticas e políticas que acabaram minando a vontade política em torno das políticas propostas para as fronteiras. Desse modo, constatamos que as políticas fronteiriças, em especial o PEF, tiveram e têm seus méritos, mas que devido ao tamanho das fronteiras brasileiras não é possível ter toda a capacidade que seria necessária ao Brasil atualmente para proteger as fronteiras. Desse modo, a vontade política, com coesão social, assegurando suporte e envolvimento das autoridades políticas, burocráticas e dos implementadores dessas políticas em conjunto com os seus homólogos vizinhos é fundamental para que elas apresentem bons resultados, ainda que a habilidade política necessária seja alta se ter bons resultados, parece ser o caminho possível em meio a um contexto de restrição orçamentária.

O caso da fronteira entre Brasil e Paraguai é emblemático por demonstrar as vulnerabilidades, as ameaças e os riscos particulares dessa fronteira, assim como, os riscos que ocorrem em demais fronteiras brasileiras. Além disso, o mesmo pode ser dito para as iniciativas bem-sucedidas de cooperação internacional e de integração interna entre os atores de segurança e defesa envolvidos que eleva o nível de segurança na região, tendo iniciativas como o Gefron e o DOF que eram antes estaduais e agora são nacionais. Os exemplos em termos negativos e positivos devem ser considerados para o estudo das outras fronteiras brasileiras.

Desse modo, confirma-se o argumento que norteou esta pesquisa de que as distintas percepções (ou a falta destas) de cada país sobre suas fronteiras (comprovada pela falta de políticas claras sobre suas fronteiras), as diferenças de legislação e de regimes de tributação e a falta de mecanismos institucionais que permitam superar esses problemas inibem a implementação de vetores de cooperação e integração com os vizinhos de modo geral. Finalmente, o estudo, mesmo reconhecendo os enlaces entre desafios de segurança nos espaços fronteiriços e a condição de segurança interna, aponta a necessidade de melhor compreensão e tratamento das peculiaridades das dinâmicas securitárias fronteiriças em

cada espaço ou Arco Fronteiriço para que haja maior efetividade e eficácia das iniciativas voltadas para a promoção da segurança e para o resguardo da soberania naqueles espaços. Os casos do Gefron e do DOF que promovem a articulação das polícias militares e civis para as questões fronteiriças, assim como os casos do Comando Tripartite de Foz do Iguaçu, envolvendo a Polícia Federal Brasileira e as homólogas paraguaia e argentina, demonstram que exemplos locais e, em alguns casos, relações informais entre as policiais dos distintos países podem elevar a segurança local e nacional, mas ainda são exemplos limitados que precisam expandir em abrangência e fôlego político para obtenção de melhores resultados. As Operações Ágata e Sentinela foram outros exemplos que possibilitaram expandir a articulação operacional entre as burocracias brasileiras, e até em alguns casos com o país vizinho, mas também têm suas limitações. O GGIF também foi um teste de cooperação no âmbito político e gerencial. Entretanto, verificamos que soluções locais ou federais são limitadas para resolver os problemas, sendo necessário diminuir as distâncias do local com o federal e dos órgãos brasileiros entre e com os dos países. Mecanismos institucionais de cooperação e integração com forte controle e transparência, resguardado o sigilo em temas de inteligência, é um caminho difícil politicamente que precisa ser percorrido para se elevar a segurança do Brasil e de suas fronteiras, incluindo os indivíduos de toda a nação que são afetados pelas vulnerabilidades presentes em nossas fronteiras.

## **REFERÊNCIAS**

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo soc.*, vol. 15, nº2, São Paulo, novembro, 2003.

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. *Fronteiras em Movimento e Identidades Nacionais: a imigração brasileira no Paraguai*. Fortaleza: Tese da Universidade Federal do Ceará, 2005.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2010, vol.53, n.spe, pp. 214-240.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

*RICRI Vol. 6, No. 11, pp. 22-48*

AZEVEDO, Oldemar. Soberania: Noções e Fundamentos. São Paulo, Brazil: Lex, 1970.

BULL, Hedley. A Sociedade Anárquica. Brasília: IPRI, 2002.

CARDOSO SILVA, Maurozan. Ações Integradas de Polícia: GEFRON. Cuiabá-MT: Universidade Federal de Mato Grosso, 2003.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2002, vol.45, n.1.

\_\_\_\_\_. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol. 46, n. 2, 2003.

\_\_\_\_\_. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; CLODOALDO, Bueno. História da política exterior do Brasil. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CLAUSEWITZ, Carl Von. Da Guerra. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. *A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Brasília: FUNAG, 2010.

DIENER, Alexander C.; HAGEN, Joshua. *Borders: a very short introduction*. Great Britain: Oxford University Press, 2012.

DURKHEIM, E. *La Division du Travail Social*. Paris: Presses Universitaires de France, 1893.

FERRELLI, Rita Maria. Cohesión social como base para políticas públicas orientadas a la equidad en salud: reflexiones desde el programa EUROsociAL. *Rev Panam Salud Publica*. 2015;38(4):272–7.

FILHO, Camilo Carneiro Pereira; RUCKERT, Aldomar Arnaldo. *A Gestão Contemporânea das Fronteiras do Brasil: Defesa e separação X cooperação e integração*. XVI ENAPUR: espaço, planejamento e insurgências, Belo Horizonte, 2015.

FURQUIM JUNIOR, Laercio. *Fronteiras Terrestres e Marítimas do Brasil: um contorno dinâmico*. São Paulo: Dissertação de mestrado do departamento de geografia da USP, 2007, pp.

GARCIA, Domingos Savio da Cunha. *Uma Fronteira Aberta: A fronteira oeste do Brasil na era dos impérios*. Fortaleza: XXV Simpósio Nacional de História da ANPUH, 2009.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. *As Fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

GROVOGUI, Siba. *The state of the African state and politics: ghosts and phantoms in the heart of darkness*. In: ARLENE, A. B; BLANEY, D. L. (ed). *Thinking International Relations Differently*. Routledge, 2012.

HEIÐARSSON, Einar Pétur. *Transformation of Sovereignty: Is Globalization Transforming Icelandic Sovereignty?*. Dissertation of a Master's degree in International Affairs from the School of Political Science of the University of Iceland, 2012.

HIRATA, Daniel. *Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do “Arco Norte”*. São Paulo: *Ciência e Cultura*, vol 67, nº 2, 2015.

HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Cena Internacional, 2003.

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

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

LÓPES-ALVES, Fernando. The Latin American nation-state and the international. In: ARLENE, A. B; BLANEY, D. L. (ed). Thinking International Relations Differently. Routledge, 2012.

KRASNER, S. D.. Sovereignty: organized hypocrisy. Princeton, N.J.; Chichester, Princeton University Press, 1999.

MACHADO, Artur Andrade da Silva. Percepção de Segurança no Brasil e a Fronteira com o Paraguai: Sincronias e Assincronias. Boletim Mundorama, 2010. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/12/06/percepcao-de-seguranca-no-brasil-e-a-fronteira-com-o-paraguai-sincronias-e-assincronias-por-artur-andrade-da-silva-machado/>

MALLAVARAPU, Siddharth. Contextualizing rule in South Asia. In: ARLENE, A. B; BLANEY, D. L. (ed). Thinking International Relations Differently. Routledge, 2012.

MARTINELLI, Tatiana. O conceito de soberania e seu desenvolvimento histórico. Anais do XVIII Encontro Regional de História – o historiador e seu tempo, ANPUH/SP – UNESP/Assis, julho, 2006.

MARTINS DOS SANTOS, Ana Claudia. As Forças Armadas na Fronteira Oeste do Império Brasileiro (1850 -1864). XIV Encontro Regional da ANPUH-RIO: Memória e Patrimônio, Rio de Janeiro, 2010.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, 2010.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, (s.d.). Programa ENAFRON. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília.

MORACZEWSKA, Anna. The changing interpretation of border functions in international relations. Revista Română de Geografie Politică, Year XII, no. 2, November, 2010.

MORO GOMES, Enrico Diogo. Os limites entre Brasil e Paraguai: Das primeiras negociações à demarcação e o caso da serra de Maracaju. Brasília: FUNAG, Cadernos do CHDD, ano 10, nº 19, segundo semestre, 2011.

OHMAE, Kenichi. O fim do estado-nação. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; BRITES, Pedro Vinícius Pereira; MUNHOZ, Athos. O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul. Porto Alegre/RS, Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), junho, 2012.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Rev. bras. polít. int.*, vol. 43, nº2, Brasília, 2000.

PAASI, A. Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border. Chichester: John Wiley, 1996.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*, Vol. 22, julho/dezembro 2000.

SALLUM JR., Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 2, 2011, p. 259-288.

SZOCHALEWICZ, Jucemir Ramos de Macêdo. A Presença da Marinha do Brasil na Fronteira Oeste: fator de desenvolvimento e segurança. Rio de Janeiro: ESG, 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n.2, julho/dezembro 2007, pp273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, USP, vol 15, n.2, nov.2003.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O nacionalismo desenvolvimentista e a Política Externa Independente. *Rev. bras. polít. int.* 1994, vol 37, nº1.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGrawHill, 1979.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. Discurso pronunciado na Universidade de Munique em 1918, publicado em 1919 por Duncker & Humblodt, Munique.